



BUROCRACIA E PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: PROVIMENTO DE CARGOS DE CONFIANÇA NO GOVERNO TEMER (2016-2017)

BUREAUCRACY AND PRESIDENCIALISM OF COALITION: PROVISION OF POSITIONS OF CONFIDENCE IN GOVERNMENT TEMER (2016-2017)

BUROCRACIA Y PRESIDENCIALISMO DE COALIZACIÓN: PROVISIÓN DE CARGOS DE CONFIANZA EN EL GOBIERNO TEMER (2016-2017)

Thais Cavalcante Martins*

Resumo: Buscando contribuir com os estudos sobre presidencialismo de coalizão, o artigo examina o provimento de cargos de confiança como um recurso para a formatação da burocracia política. Para tanto, examinamos as nomeações de Direção e Assessoramento Superior (DAS) no primeiro ano do governo interino de Michel Temer (2016-2017). Partimos da premissa de que os nomeados políticos que exercem cargos de confiança na burocracia são capazes de imprimir orientações políticas nos órgãos em que atuam, o que atribui centralidade aos estudos que tratam do papel das nomeações no presidencialismo de coalizão. Do ponto de vista metodológico, empreendemos uma análise de dados agregados do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Entre os principais resultados destacamos que a maior parcela dos cargos é preenchida por ocupantes dos quadros públicos.

Palavras-chave: Cargos de confiança; Burocracia; Presidencialismo de coalizão; Nomeações.

Abstract: In order to contribute to the studies on coalition presidentialism, the article examines the provision of positions of trust as a resource for the formatting of political bureaucracy. To this end, we examined the appointments of Senior Management and Counseling (DAS) in the first year of the interim government of Michel Temer (2016-2017). We start from the premise that political appointees who hold positions of trust in the bureaucracy are able to print political orientations in the organs in which they act, which places centrality on studies that deal with the role of nominations in coalition presidentialism. From the methodological point of view, we undertake an aggregated data analysis of the Ministry of Planning, Development and Management. Among the main results we highlight that the largest part of the positions is filled by occupants of the public cadres.

Keywords: Positions of trust; Bureaucracy; Coalition presidentialism; Appointments.

*Doutoranda em Ciência Política pela UFSCar (thais.cmaartins@gmail.com).

Resumen: Buscando contribuir con los estudios sobre presidencialismo de coalición, el artículo examina la provisión de cargos de confianza como un recurso para el formato de la burocracia política. Para ello, examinamos los nombramientos de Dirección y Asesoramiento Superior (DAS) en el primer año del gobierno interino de Michel Temer (2016-2017). Partimos de la premisa de que los nominados políticos que ejercen cargos de confianza en la burocracia son capaces de imprimir orientaciones políticas en los órganos en que actúan, lo que atribuye centralidad a los estudios que tratan del papel de los nombramientos en el presidencialismo de coalición. Desde el punto de vista metodológico, emprendemos un análisis de datos agregados del Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión. Entre los principales resultados destacamos que la mayor parte de los cargos es llenada por ocupantes de los cuadros públicos.

Palabras clave: Cargos de confianza; la burocracia; Presidencialismo de coalición; Nombramientos.

1 Introdução

A literatura que investiga a relação entre os poderes e os governos de coalizão é ampla. Nas últimas décadas inúmeros cientistas políticos buscaram compreender os impactos do sistema político sobre o processo governativo, a produção de políticas públicas e a estabilidade democrática no Brasil. Passados vários anos da produção dos primeiros trabalhos que fomentaram o debate, a literatura especializada, ao levar em conta o arranjo institucional, parece convergir em um ponto específico: o país é governável (PALERMO, 2000; FREITAS, 2016).

Considerado como um ponto pacífico pela literatura, a governabilidade não é mais o termo que fundamenta a discussão (FREITAS, 2016). Contudo, embora se identifique grande acúmulo de conhecimento sobre o funcionamento do sistema político e de governo, promovido pelos estudos ao longo dos anos, novas questões de pesquisa se colocam no horizonte, de modo que os estudos sobre o presidencialismo de coalizão permanecem como uma agenda de pesquisa que requer investigação.

A despeito do grande avanço no entendimento sobre as relações Executivo-Legislativo, ainda persistem lacunas importantes no que diz respeito às análises voltadas para a compreensão da relação entre a Presidência e os demais atores que participam do jogo político e que têm, portanto, papel fundamental na coalizão de governo.

A Constituição de 1988 assegurou ao chefe do Executivo possibilidade de iniciar matéria que trate da criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública federal. Embora pouco debatida, essa prerrogativa concede ao presidente brasileiro a possibilidade de formatar os órgãos de modo a aumentar sua influência sobre eles, exercendo controle político sobre estruturas burocráticas (VIEIRA, 2017). Ademais, no Brasil, o presidente conta com a prerrogativa exclusiva de nomeação dos cargos de livre provimento da administração federal, que somam aproximadamente 23 mil (BORGES; COELHO, 2015).

Ao contrário do que ocorre no caso norte-americano, em que o Congresso e a Presidência disputam o “controle das agências burocráticas, que se ampara na capacidade de

ambos os poderes de criar e modificar novas agências e, ainda, nomear membros do alto escalão”, “o Congresso Nacional não possui poder de legislar sobre a criação e a reforma de agências burocráticas”, o que assegura ao presidente importante influência sobre os nomeados (BORGES; COELHO, 2015, p.71).

Em outras palavras, a prerrogativa de nomear cargos de confiança “para a alta burocracia política, sem controles congressuais relevantes, dá ao chefe do Executivo maior liberdade para escolher nomes que estarão à frente da implementação da agenda de governo e, a depender de sua habilidade política, lhe permite imprimir maior unidade de ação à sua coalizão” (LOPEZ, BUGARIN; BUGARIN, 2015, p.33). Diante disso, torna-se basilar compreender o papel das nomeações e da conformação da burocracia de alto escalão no presidencialismo de coalizão brasileiro.

Vale destacar que os ocupantes de cargos públicos de alto escalão são aqueles que, a depender de sua posição, estarão à frente da implementação das políticas do governo, o que atribui posição central a esse agrupamento (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999). A literatura tem destacado que o preenchimento dos cargos obedece a diferentes motivações, incluindo desde a recompensa a correligionários até a busca por implementação de políticas de maneira mais eficiente – por meio da nomeação de especialistas (PETERS; PIERRE, 2004 apud LOPEZ, BUGARIN e BUGARIN, 2015; ESHBAUGH-SOHA, 2006).

Embora reconheçamos que as diferentes motivações possam ter impacto na implementação de políticas e na relação entre os atores envolvidos no processo, não nos deteremos a essa questão devido às dificuldades metodológicas de estabelecer tal diferenciação. Partimos da premissa de que os nomeados políticos que exercem cargos de confiança na burocracia são capazes de imprimir orientações políticas nos órgãos em que atuam, no sentido de aproximá-las das preferências do presidente ou ao menos minimizar a influência indesejada de parceiros da coalizão (PEREIRA *et al*, 2015).

Em nossa análise, examinamos as nomeações de Direção e Assessoramento Superior (DAS) no primeiro ano do governo interino de Michel Temer (2016-2017). Ainda que se trate um período curto, o que dificulta o estabelecimento de comparações e não permite generalizações, acreditamos que a investigação auxilia no entendimento sobre a dinâmica do preenchimento de cargos, sobretudo por se tratar de um contexto singular na presidência brasileira pós-impeachment¹, sendo necessária a reconfiguração da coalizão.

A escolha do cargo se justifica pelo fato de que “os ocupantes dos níveis mais altos de DAS representam, ao lado dos ocupantes de Cargos de Natureza Especial, do presidente e dos ministros, a elite dirigente que governa o país” (D’ARAÚJO, 2009, p. 17). Em 2016, ao assumir

¹ Em agosto de 2016, Dilma Rousseff (PT) perdeu o mandato presidencial após o processo de impeachment, iniciado em dezembro de 2015. Ao assumir a presidência, seu vice, Michel Temer, deu início à reconfiguração da coalizão de governo, a partir da nomeação de novos ministros e funções em cargos de confiança.

a presidência, Temer (PMDB) anunciou a realização de modificações para as nomeações de livre provimento com a justificativa de diminuir os gastos do governo. De lá para cá, alguns cargos foram suprimidos, outros tiveram sua função alterada, e exonerações de nomeados vinculados a correligionários dissidentes têm sido anunciadas.

Como forma de mapear as nomeações dos DAS, recorremos ao Painel Estatístico de Pessoal (PEP) e ao Boletim Estatístico de Pessoal (BEP)² do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Ainda que este seja um estudo exploratório, buscamos traçar algumas considerações sobre o papel das nomeações políticas para o preenchimento de cargos na coalizão de governo. Assim, o que nos questionamos é: como estão distribuídos os cargos de confiança no governo interino? Para controlar a burocracia e manejar a coalizão, o presidente opta por atores internos ou externos à estrutura federal? Para essas perguntas a hipótese geral é que a burocracia existente tem uma identidade política própria, podendo estar vinculada a partidos ou até mesmo a governos anteriores; portanto, seria de se esperar que o presidente nomeasse uma burocracia mais suscetível a futuros controles.

O texto está organizado em quatro seções, além desta introdução. Na primeira seção resgatamos alguns dos principais argumentos que fomentaram a discussão em torno do presidencialismo de coalizão no Brasil, uma vez que este é o ponto de partida da discussão. O objetivo é sinalizar algumas importantes inflexões na agenda que redirecionaram o entendimento sobre o funcionamento das instituições e do sistema de governo no país. Na segunda seção retomamos o debate em torno da relação entre presidência e burocracia, destacando abordagens que tratam da politização dos quadros nos altos escalões burocráticos. Argumentamos que essas escolhas são um recurso importante disponível ao presidente para controlar os parceiros da coalizão. Na terceira seção avaliamos as nomeações de Direção e Assessoramento Superior (DAS), bem como as modificações trazidas por meio dos Decretos nº 8.785/2016, nº 8.821/2016 e da Medida Provisória 731/2016 para as designações de cargos de livre provimento. Por fim, na última seção são traçadas as considerações finais.

2 Presidencialismo de coalizão: agendas e inflexões

Nas últimas três décadas, as análises sobre a interação entre os poderes Executivo e Legislativo estiveram no centro do debate da ciência política nacional. No decorrer dos anos um importante conjunto de investigações foi elaborado buscando compreender a matriz institucional brasileira e seus efeitos sobre a estabilidade política. Ao tomar por base esses estudos, dois momentos distintos da produção podem ser identificados por inflexões na agenda.

No primeiro momento, no curso da década de 1980, até meados dos anos 90, procurou-se explicar o comportamento parlamentar com base no desenho institucional e no sistema

² Os dados a partir de janeiro de 2017 estão disponíveis no Painel Estatístico de Pessoal (PEP), e os anteriores a essa data encontram-se acessíveis no Boletim Estatístico de Pessoal (BEP).

político brasileiro. Especialistas chamaram a atenção para os perigos da combinação entre federalismo, presidencialismo, representação proporcional, multipartidarismo e bicameralismo (ABRANCHES, 1988). Segundo o diagnóstico traçado na época, a fórmula institucional adotada no Brasil levaria a crises de governabilidade.

O alerta de Sérgio Abranches (1988) anunciava a dificuldade encontrada pelos presidentes brasileiros na formação de maiorias parlamentares pós-eleitorais, bem como os obstáculos para a agregação de partidos à base de sustentação do governo. A saída funcional encontrada para a superação dos riscos da combinação entre presidencialismo e multipartidarismo residiria na distribuição de cargos e ministérios para os partidos com assento nas Casas Legislativas como forma de garantir maiorias parlamentares para a aprovação da agenda do Executivo. Este arranjo caracterizaria o presidencialismo de coalizão.

Ainda nessa esteira, buscou-se compreender as consequências do sistema eleitoral e partidário para a formação de maiorias parlamentares. Nessa abordagem a combinação entre presidencialismo e sistema eleitoral proporcional desestruturaria o sistema partidário, gerando excessivos pontos de veto, dificultando a definição de políticas públicas amplas que concorreriam com os interesses de grupos localizados (AMES, 1995, 2003; MAINWARING, 1993). A razão para isso é que a lealdade dos parlamentares estaria muito mais vinculada aos seus estados do que aos partidos ou a uma lógica nacional (ABRUCIO, 1998). Como resultado, os presidentes, para obter maioria, deveriam responder mais às bases locais do que às lideranças políticas centralizadas.

No segundo momento, com base em dados empíricos, estudiosos chamaram a atenção para o fato de que os incentivos exógenos ao arranjo do sistema político seriam neutralizados pela estrutura interna do Legislativo e pela dinâmica centralizada assumida no processo decisório. Tomando como referência as soluções de ordem institucional aos dilemas de ação coletiva, essa nova corrente analítica redirecionou a atenção dos analistas tanto para as características endógenas do Legislativo quanto para a extensão do poder de agenda do Executivo. Essa reorientação, propiciada pelo trabalho pioneiro³ de Figueiredo e Limongi (1995), representou um realinhamento teórico importante para as análises sobre o funcionamento das instituições brasileiras.

Todavia, a inflexão que enfoca a centralização do processo decisório no interior do Congresso, com forte atuação dos partidos políticos na coordenação dos trabalhos legislativos, e a extensão dos poderes de agenda do Executivo sofreu importantes revisões ao longo dos anos.

Por um lado, analistas realizaram críticas metodológicas⁴ aos trabalhos de Figueiredo e

³ Os trabalhos tiveram origem com o projeto “Terra Incógnita”, sediado no Cebrap e coordenado pelos referidos autores.

⁴ Entre essas críticas estão os estudos de Nicolau (2000) e Amorim Neto (2000). A partir da inserção de novas variáveis, os autores demonstram que as taxas de disciplina partidária no Brasil variam entre as legendas e ao longo do tempo. Pereira e Mueller (2003) trazem importante ponderação ao argumentarem que os partidos políticos podem

Limongi (1995, 1998, 1999). Por outro lado, estudos recentes têm destacado elementos pouco observados por esses autores, atribuindo maior atenção à formação e ao gerenciamento das coalizões, ao papel da presidência e dos ministérios na formulação de políticas, bem como às implicações relativas a nomeação nos cargos de confiança (INÁCIO, 2006; INÁCIO; REZENDE, 2015; BATISTA, 2013, 2014; LAMEIRÃO, 2015a, 2016; LOPEZ, 2015; FREITAS, 2016).

Tomando como referencial o presidencialismo de coalizão, essas investigações têm propiciado a formulação de novas agendas de pesquisa, pois, embora se identifique um “crescente interesse nesse tipo de arranjo institucional, não há clareza sobre que interesses estão envolvidos na relação entre Executivo e Legislativo e como eles são negociados” (FREITAS, 2016, p.22). Nesse sentido é importante atentar para a coalizão enquanto mecanismo para a coordenação entre os poderes, entendendo que múltiplos atores⁵, com interesses diversos, participam do arranjo político.

Conforme destacado por Freitas (2016), a própria noção de coalizão implica a divisão de poderes e responsabilidades em relação a determinadas políticas, o que significa que os partidos que compõem a base também buscarão exercer um papel na implementação de suas agendas.

Nessa esteira, Inácio e Rezende (2015) trazem importante contribuição. As autoras investigam o controle político entre Executivo e Legislativo com base nos efeitos da delegação de tarefas em gabinetes multipartidários. Elas argumentam que o controle horizontal varia em função do partido, do gabinete ministerial e das características das comissões parlamentares. Destacam ainda que no interior da coalizão os partidos se mobilizam para controlar os feitos dos demais parceiros. Nesse sentido, o desafio do partido à frente do ministério não seria apenas proteger suas preferências em relação às investidas da oposição, mas também estar atento à dinâmica de controle “intracoalizão”.

Entendendo que o Executivo não é um ator unitário, Batista (2013, 2014) analisa a relação entre Presidência e ministérios. Buscando identificar o papel de cada uma dessas instituições na produção legislativa do Executivo e as razões que levam o presidente a delegar ou centralizar as suas decisões, a autora indica que ideologia e a força dos partidos dos ministros são variáveis importantes para se compreender as escolhas presidenciais. Batista (2014) sustenta que “ministros e partidos por trás desses ministérios influenciam as decisões do Executivo, de forma que controlar um ministério é um instrumento de acesso privilegiado a decisões importantes para o partido, e não simplesmente mais um cargo” (BATISTA, 2014, p. 183).

É importante frisar que em sistemas presidencialistas os ministros exercem um papel

ser entendidos enquanto influentes no interior do processo legislativo, devido à centralização decisória; contudo, não teriam a mesma influência fora da Casa Legislativa, principalmente na esfera eleitoral.

⁵ Destacamos a participação dos atores políticos como presidente, ministros, legisladores e partidos; todavia, é importante reconhecer que a burocracia é uma peça importante no jogo para a coordenação das coalizões.

fundamental na conexão entre Executivo, Legislativo e agências burocráticas, o que significa que “o padrão das nomeações que um presidente faz para o gabinete pode informar qual tipo de presidência ele pretende exercer” (POLSBY, 1983, p.90 apud AMORIM NETO, 2006).

As nomeações, portanto, constituem importante elemento para se compreender as estratégias presidenciais. “Toda vez que os presidentes fazem uma nomeação para o gabinete, revelam a outros atores políticos os objetivos que pretendem atingir, os interesses que estão dispostos a satisfazer, a maneira como esperam exercer o Poder Executivo” (AMORIM NETO, 2006, p. 40).

Da mesma forma que a escolha dos ministros pode ser reveladora das estratégias do presidente, a nomeação para os cargos de confiança da alta burocracia federal também pode fornecer indicativo sobre como o chefe do Executivo pretende governar. “O presidente é um ator central na política das nomeações”, e, a depender de seus objetivos, o controle sobre cargos das agências burocráticas pode se constituir como um recurso importante para o controle dos parceiros da coalizão (LOPEZ, 2015, p.19).

3 Burocracia e cargos de confiança no presidencialismo de coalizão

As questões relativas ao provimento de cargos de confiança e à politização da burocracia têm recebido pouco destaque na literatura nacional. A destinação desses cargos, com base em escolhas discricionárias, é característica de grande parte dos sistemas políticos contemporâneos (SANTOS, 2009; LOPEZ, 2015). Em linhas gerais, as análises que se concentram no tema abordam o recurso de nomeação como estando associado ora à cooptação de atores políticos, ora à necessidade de aferir comando e controle das estruturas burocráticas dos governos eleitos (D'ARAÚJO, 2009; SANTOS, 2009; VIEIRA, 2013).

Terry Moe (1985) foi um dos primeiros estudiosos a investigar as razões que levam os presidentes a politizar a burocracia (PRAÇA, FREITAS; HOEPERS, 2011). De acordo com Moe (1985), para se compreender a politização, é preciso levar em conta que o chefe do Executivo está ciente de que será publicamente responsabilizado pelo desempenho das políticas do país e, portanto, perseguirá uma governança efetiva, o que significa dispor de “um sistema burocrático unificado, coordenado e diretamente centralizado” (MOE; WILSON, 1994 apud VIEIRA, 2013, p.31).

Diante disso, os presidentes “procuram controlar as estruturas e processos governamentais” (MOE, 1985, p. 239), de modo que não estarão interessados apenas na eficácia da burocracia com uma “competência neutra”⁶, mas sim em um “sistema institucional responsivo”, ou seja, os presidentes teriam preferência por uma burocracia com "competência responsiva" em detrimento de uma "competência neutra" (PRAÇA, FREITAS e HOEPERS,

⁶ Sobre a competência neutra da burocracia, ver: Weber (2009).

2011, p. 144).

A partir do trabalho de Moe (1985), a politização passou a ser entendida como um instrumento para o controle político da burocracia (VIEIRA, 2013). Todavia, Lewis (2007, 2008) alerta que no contexto da politização muitas escolhas são realizadas com base na patronagem, o que pode dificultar o controle do presidente sobre as agências burocráticas (PRAÇA, FREITAS e HOEPERS, 2011). De todo modo, a nomeação política é uma estratégia presidencial para o controle sobre as *policies* e ocorre, sobretudo, quando os presidentes buscam contornar situações em que a burocracia das agências tem preferências distintas das suas (LEWIS, 2008 apud SANTOS, 2009).

No Brasil, por muito tempo se considerou que os critérios de nomeação estariam associados a interesses particulares e à lógica da patronagem. Conforme destacado por Praça, Freitas e Hoepers (2011):

Patronage has been ubiquitously considered as the single motivation behind partisan political appointments in Brazil, either because of cultural and historical reasons (Faoro 2000) or as a rational response to an uncertain environment (Schneider 1994). Patronage would entail bureaucratic inefficiency and lack of political representation, since political parties would be formally excluded from policymaking (Campello de Souza 1983: 32-33; Diniz 1997: 19; Nunes 1997). It was the worst of both worlds” (PRAÇA, FREITAS; HOEPERS, 2011, pp. 144-145).

Atualmente o entendimento da literatura é que o provimento dos cargos obedece à lógica do presidencialismo de coalizão. O chefe do Executivo recorre às prerrogativas de nomeação – para as pastas e cargos nos altos escalões burocráticos – como instrumento para obter maioria no Congresso e compor uma coalizão que o apoie. Haveria, portanto, uma relação entre nomeação e controle partidário de órgãos governamentais com o apoio parlamentar no Legislativo (LOPEZ; PRAÇA, 2015a).

Estudos recentes têm demonstrado que a lógica de nomeações na burocracia federal deve ser entendida como um instrumento que vai além dos interesses particulares, podendo se constituir como um instrumento de *policymaking*. Esse é o caso do estudo de Praça, Freitas e Hoepers (2011), que, ao examinar as nomeações para os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) e de Natureza Especial (NE), entre 2007 e 2010, indicam que não há diferença significativa entre a quantidade de assentos que um partido político tem no Congresso e o número de cargos políticos que ele controla. Ou seja, a maior parcela dos partidos da coalizão conta com menos cargos na burocracia do que seu peso parlamentar poderia sugerir.

Em seu estudo, Lopez e Praça (2015a) buscaram definir quais são os critérios para a escolha dos quadros na burocracia do governo federal. Os autores argumentam que, em diferentes níveis, as redes de conhecimento, o regionalismo e a centralização decisória influenciam nas escolhas dos nomeados. Nesse sentido, são múltiplos os fatores que norteiam as escolhas para o provimento dos cargos de confiança, não podendo a análise restringir-se apenas

à força dos partidos no Congresso.

Pereira *et al* (2015) argumentam que outra importante estratégia para o controle presidencial sobre a coalizão é a nomeação dos secretários executivos nos ministérios. Por meio da indicação de um nome de sua confiança, os presidentes são capazes de monitorar as principais decisões nas pastas. A utilização dessa estratégia torna-se mais efetiva nos casos em que as pastas estão sobre o controle de partidos que têm preferências distintas do presidente ou que executam políticas mais salientes. Com base em testes empíricos, os autores demonstram que o presidente utiliza dessas nomeações para minimizar as chances de os partidos da coalizão adotarem políticas diferentes do interesse presidencial.

Conforme destacado pela literatura, as nomeações políticas interessam aos presidentes, mas também aos partidos. A compreensão dos critérios para o provimento de cargos é importante para que se tenha em conta o papel das nomeações na conformação da burocracia política⁷ no presidencialismo de coalizão.

4 Nomeações políticas, cargos de confiança e coalizão

Os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) foram criados em 1967, e ao longo dos anos passaram por uma série de modificações quanto às suas competências e atribuições, no entanto mantiveram-se como uma das mais importantes funções na estrutura do Estado brasileiro. De acordo com D'Araújo (2009), “por serem cargos de livre provimento do presidente ou dos ministros, representam um recurso importante para incorporar pessoas de notório saber aos quadros públicos, formar equipes, prestigiar aliados, cooptar opositores e controlar recursos de poder do ponto de vista político e econômico” (D'ARAÚJO, 2009, p. 17). Para a autora, “os ocupantes dos níveis mais altos de DAS representam, ao lado dos ocupantes de Cargos de Natureza Especial, do presidente e dos ministros, a elite dirigente que governa o país”. (D'ARAÚJO, 2009, p. 17).

Os cargos DAS estão divididos em seis níveis e podem ser preenchidos por indivíduos com diferentes perfis: 1) servidor federal; 2) servidor requisitado de outras esferas de governo (estadual e municipal); 3) servidor aposentado; e 4) não servidores – quando não há vínculos com a administração pública em geral (VIEIRA, 2013). Os servidores, que ocupam as posições mais altas, têm acesso privilegiado às informações do governo e, a depender de sua posição, são capazes de influenciar a implementação de políticas (D'ARAÚJO, 2009; PEREIRA *et al*, 2015). Nessa divisão hierárquica, os cargos de baixo escalão são os de nível 1 a 4, e as funções de alto escalão, que possuem maior relevância na administração federal, são as de níveis 5 e 6. Ao todo 18 atividades são exercidas por ocupantes de cargos de Direção Superior. O Quadro 1 traz a

⁷ A conformação da burocracia política se refere às “atividades que sujeitam a nomeação e a carreira dos funcionários públicos à vontade política, considerando que, em todas as estruturas da administração pública, certos cargos dependem de uma escolha política para viabilizar meios de controle sobre as políticas públicas” (LIMA, 2017, p.43). Sobre as diferentes perspectivas para a interpretação da politização da burocracia, ver: Lima (2017) e Rouban (2010).

distribuição dos cargos a partir de sua divisão hierárquica:

Quadro 1 - Níveis hierárquicos dos cargos DAS

Nomenclatura*	Atividade
DAS-101.6	Secretário de Órgãos Finalísticos Dirigente de Autarquias e Fundações Subsecretário de Órgãos da Presidência da República
DAS-102.6	Assessor Especial
DAS-101.5	Chefe de Gabinete de Ministro de Estado Diretor de Departamento Consultor Jurídico Secretário de Controle Interno Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração
DAS-102.5	Assessor Especial de Ministro de Estado
DAS-101.4	Coordenador Geral
DAS-102.4	Assessor
DAS-101.3	Coordenador
DAS-102.3	Assessor Técnico
DAS-101.2	Chefe de Divisão
DAS-102.2	Assistente
DAS-101.1	Chefe de seção, assistência intermediária
DAS-102.1	Assistente Técnico

Fonte: D'Araújo (2009).

* DAS-101 se refere aos cargos de Direção Superior, e DAS-102 ao Assessoramento Superior.

A visualização do quadro permite que se tenha em conta quais funções podem ser exercidas pelos nomeados. O Quadro 1 traz a divisão dos cargos conforme estabelecido pelo Decreto nº 4.567, de 2003. Nos últimos anos foram realizadas modificações importantes para o provimento dessas ocupações. *Grosso modo*, desde a sua criação, na década de 60, até o governo de Fernando Henrique Cardoso, a nomeação dos cargos DAS de baixo escalão, níveis 1 a 4, era de responsabilidade dos ministros, enquanto as funções de alto escalão, níveis 5 e 6, era prerrogativa exclusiva do presidente (D'ARAÚJO, 2009). No governo FHC esse quadro foi alterado, e a Casa Civil passou a ter importância no provimento dos cargos⁸. Todavia, foi no governo Lula que a instituição ganhou centralidade na designação dos cargos de confiança (D'ARAÚJO, 2009; LAMEIRÃO, 2015b).

Inicialmente, os Decretos nº 4.579 e nº 4.676, de 2003, estabeleceram que caberia ao chefe da Casa Civil nomear os ocupantes dos cargos DAS 4, 5 e 6. Pouco tempo depois, por meio de um novo decreto (nº 4734/03), ficou definido que a Casa Civil seria responsável por nomear todos os ocupantes dos cargos DAS⁹ (D'ARAÚJO, 2009; VIEIRA, 2013; LAMEIRÃO,

⁸ No governo FHC, o Decreto nº 1.362/95 autorizou a nomeação dos cargos DAS-101 de níveis 1 e 2, e DAS-102 de níveis 1 a 4 por ministros. Enquanto a nomeação de cargos DAS-101, níveis 3 e 4, deveria passar pelo crivo da Casa Civil. Os cargos de alto escalão, níveis 5 e 6, continuaram sendo de livre provimento e exoneração pelo presidente da República (D'ARAÚJO, 2009).

⁹ Para mais informações, ver: Lameirão (2015a, 2015b). A autora examina os níveis de centralização política por

2015b). De modo complementar, a Portaria nº 1.056 delegou aos ministros a responsabilidade de nomear os cargos DAS de níveis 1 a 4. Assim, ficou estabelecido que caberia à Presidência, por meio da Casa Civil, nomear os ocupantes dos cargos DAS de nível 5 e 6, e aos ministros a indicação dos demais cargos.

A competência para nomeação foi novamente modificada em 2016. Por meio do Decreto nº 8.821, assinado pelo então vice-presidente Michel Temer, a nova regra revogou o disposto anteriormente¹⁰ e estabeleceu que as nomeações para funções e cargos de confiança estariam restritas à Casa Civil, devendo os ministros encaminhar propostas para o provimento dessas ocupações, que passariam a ser acatadas apenas após a consulta e aprovação do ministro-chefe da Casa, não havendo subdelegação aos demais ministros. A edição do decreto faz supor um esforço da Presidência no sentido de centralizar o provimento dos cargos e controlar um importante recurso de negociação com a coalizão: as nomeações dos cargos de confiança da administração federal.

Michel Temer (PMDB) assumiu a presidência interinamente no dia 12 de maio de 2016, após a presidente Dilma Rousseff (PT) ser afastada do cargo em decorrência do processo de impeachment, que foi concluído em 31 de agosto.

Nessa perspectiva, a edição do referido decreto, em julho de 2016, em meio ao processo de impeachment, pode ser entendida como uma iniciativa para recompor o controle dos cargos de confiança no novo cenário da presidência, centralizando as nomeações na cúpula presidencial e, portanto, proporcionando maior controle sobre a nova coalizão que viria a se delinear.

Ademais essa não foi uma iniciativa isolada. Ao assumir a presidência, Michel Temer anunciou a realização de uma série de modificações na estrutura do Executivo. Dentre essas mudanças, o presidente indicou a redução do número de ministérios e cargos de confiança. Sob a justificativa de diminuir os gastos do governo, o número de pastas passou de 32 para 23¹¹ e 4.307 cargos de livre nomeação foram suprimidos. Da totalidade de funções extintas, 78,5% eram cargos DAS¹². A Tabela 1 traz a distribuição dos cargos em comissão e função de confiança no primeiro ano do governo Temer. Para efeito de análise, tomamos como ponto de partida o período interino, maio de 2016, quando Temer assume a chefia do Executivo.

meio dos arranjos de coordenação nos governos FHC e Lula, enfocando a Casa Civil – estrutura responsável pelo preenchimento dos cargos na burocracia.

¹⁰ O decreto nº 4.734, de 2003, foi revogado.

¹¹ Por meio da MP 726/16, a primeira editada por Michel Temer, foram extintos os seguintes órgãos: Casa Militar da Presidência da República, Controladoria Geral da União (CGU), Ministério da Cultura, Ministério das Comunicações, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, Secretaria da Aviação Civil, Secretaria da Comunicação Social e Secretaria dos Portos. Vale lembrar que a MP 728/16 recriou o Ministério da Cultura.

¹² Ao todo foi anunciado a extinção de 3.384 cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), 823 Funções

Tabela 1 - Quantitativo de Cargos em Comissão e Funções de Confiança

Período		Cargos em comissão (DAS)	Funções de confiança e gratificações	Total
2017	Maio	11.353	86.703	98.056
	Abril	11.630	86.072	97.702
	Março	14.377	83.931	98.308
	Fevereiro	15.211	82.597	97.808
	Janeiro	16.347	82.261	98.608
2016	Dezembro	17.128	80.746	97.874
	Novembro	18.512	80.207	98.719
	Outubro	19.241	80.017	99.258
	Setembro	19.364	79.758	99.122
	Agosto	19.934	78.984	98.918
	Julho	20.317	78.931	99.248
	Junho	20.560	78.896	99.456
	Maio	20.934	78.866	99.800

Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2017). [RCdRM1]

Embora se identifique o decréscimo no número de cargos DAS, é importante destacar que a variação é decorrente da modificação do *status* dessa ocupação. Por meio do Decreto nº 8.785/2016 e da Medida Provisória 731/2016, foram transformadas 10.462 posições de DAS em Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE). Isso não significa que houve uma redução efetiva do número de comissionados que atuam no governo, o que ocorreu foi uma transformação na categorização. Conforme exposto na Tabela 1 o número total de nomeados sofreu pouca variação entre maio de 2016 e maio de 2017 – primeiro ano do governo Temer. Na prática as medidas proibiram a designação dos cargos DAS, transformados em FCPE para pessoas sem vínculo na administração pública federal¹³. Essa foi a real mudança.

Para os cargos DAS remanescentes também houve modificações. A partir do Decreto 9.021/17 ficou estabelecido novo limite para o preenchimento de funções por pessoas sem vínculo com a administração pública. Os níveis mais baixos – 1, 2 e 3 – poderiam ser ocupados por até 25% de pessoal sem vínculo, e para o nível 4 a limitação era de 50%. Com a mudança na regra, os cargos DAS de níveis 1, 2, 3 e 4 passam a ser ocupados por até 50% de nomeados sem vínculo com o serviço público. Para os cargos de alto escalão, para os quais não havia restrição no quantitativo de pessoal sem vínculo, o novo decreto estabelece que 60% do total de cargos em comissão DAS de níveis 5 e 6 devem ser ocupados por servidores de carreira.

Assim, a nova regra permitiu a contratação de um maior número de indivíduos sem vínculo com a administração federal para os cargos de baixo escalão e exigiu a maior presença de servidores para a alta burocracia.

A justificativa para a alteração nas normas foi a redução no número de cargos em comissão, que, em tese, têm provimento mais flexível, permitindo a maior presença de pessoal

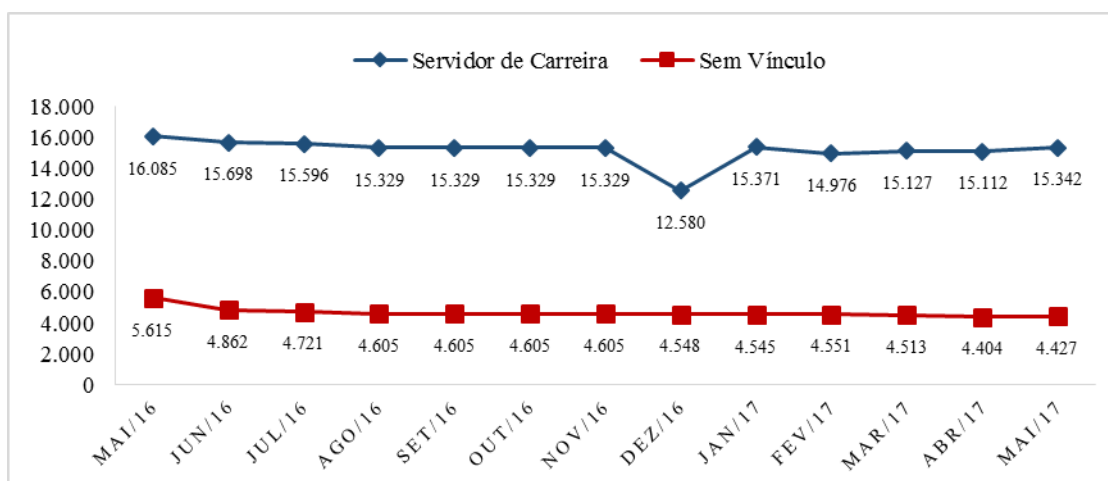
Gratificadas (FG) e 100 Gratificações Temporárias de Atividade em Escola do Governo (GAEG).

¹³ Com base nas novas regras, somente poderão ocupar as FCPE os funcionários efetivos oriundos de órgãos ou entidades da federação, estados ou municípios.

sem vínculo nos quadros da administração federal. Quando se considera a escolha dos nomeados, a ideia que se faz é que “as estratégias de ocupação dos cargos se caracterizaram pela mobilização de redes pessoais e políticas, cuja lógica remonta à formação de nossas instituições político-administrativas” (LOPEZ; PRAÇA, 2015a, p. 109).

Esse imaginário está presente em parcela da literatura¹⁴ e com frequência é difundido pelos meios de comunicação. Todavia, ao examinar a distribuição dos cargos entre servidores de carreira e não servidores, o que se nota é que a maior parcela dos ocupantes dessas funções são integrantes dos quadros públicos. O Gráfico 1 traz a dispersão do quantitativo de ocupantes de cargos DAS de acordo com os seus vínculos.

Gráfico 1 - Quantitativo de ocupantes de DAS por situação de vínculo (1º ano governo Temer)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2017).

Conforme exposto no Gráfico 1, duas questões merecem atenção: 1) os servidores públicos integraram a maior parcela dos cargos no período analisado; e 2) ao contrário do anunciado pelo Executivo, não houve redução significativa no provimento dos cargos de confiança.

No que se refere à primeira questão, é preciso atentar que o provimento de cargos não está desprovido de regulamentação. Conforme destacado, há um percentual mínimo de preenchimento das ocupações por funcionários de carreira. Ademais, o fato do nomeado já pertencer aos quadros do serviço público não significa necessariamente que não há motivações políticas para a sua indicação, que pode estar associada à formatação e aos interesses da coalizão. É importante lembrar que os cargos de Direção Superior podem ser preenchidos por indivíduos com diferentes perfis, de modo que os servidores podem ser integrantes do quadro federal ou recrutados de outras esferas de governo (estadual ou municipal).

Assim, não é possível afirmar que a maior presença de funcionários de carreira atribui um caráter puramente técnico às nomeações de DAS – essa pode ser uma *burocracia técnico-*

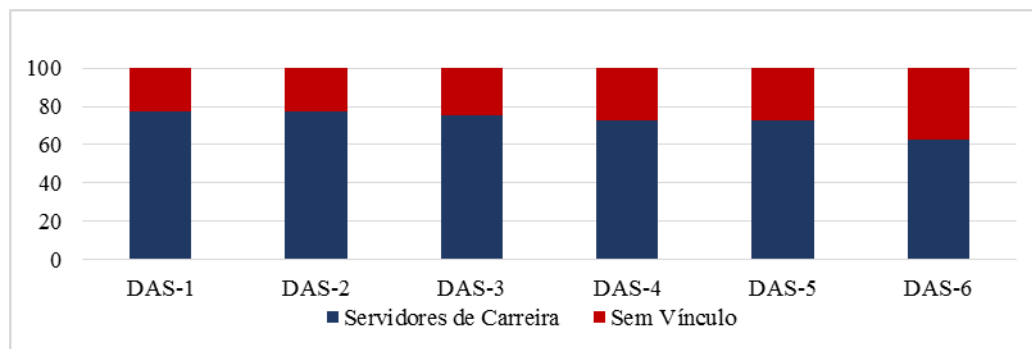
¹⁴ Ver: Santos (2009); Nunes (2003).

política, ou seja, um corpo burocrático aparelhado de conhecimento técnico, mas não desprovido de caráter político. Seria controverso supor que “nomeações de servidores indicam menor influência partidária”, pois os “servidores têm preferências e interesses tanto quanto não servidores”, o que amplia o escopo para as nomeações entre os funcionários de carreira (Lopez e Praça, 2015b, p. 165).

Todavia, para se aferir a politização, outras variáveis devem ser observadas, como, por exemplo, o setor de origem desses servidores, a existência de filiação partidária e o tipo de cargo de Direção Superior ocupado. Embora esses elementos sejam importantes, fogem ao escopo deste artigo. Outros autores têm se debruçado sobre essas questões (PRAÇA, FREITAS e HOEPERS, 2011; LOPEZ; PRAÇA, 2015a; BORGES; COELHO, 2015).

De toda forma, é razoável supor que os servidores de carreira ocupem o maior percentual de cargos DAS de baixo escalão, enquanto os não servidores, nomeados exclusivamente pela confiança do presidente, ocupem os cargos mais altos na hierarquia. O Gráfico 2 apresenta a distribuição percentual das funções por nível, de acordo com o vínculo do servidor.

Gráfico 2 - Distribuição (%) dos cargos DAS por nível – servidores de carreira e sem vínculo (1º ano governo Temer)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2017).

Conforme os dados do Gráfico 2, em todos os níveis o maior percentual de nomeações ocorre entre servidores públicos. No período analisado, apenas para o nível de maior hierarquia, DAS-6, a proporção de não servidores é mais significativa. Em se tratando dos cargos de alto escalão, que possuem maior relevância na administração federal, o presidente, por intermédio da Casa Civil, nomeou mais pessoas sem vínculo para ocupar posições de confiança do que nos demais segmentos.

Seguindo o argumento de Aberbach e Rockman (2000 apud VIEIRA, 2013), a burocracia existente tem uma identidade política própria, podendo estar vinculada a partidos ou até mesmo a governos anteriores. Nesse sentido, seria de esperar que o presidente nomeasse uma burocracia mais suscetível a futuros controles. No entanto, para o caso analisado, o que se observa é a ocupação dos cargos DAS por servidores que já integram os quadros públicos.

Outra questão importante informada pelo Gráfico 1 é que, ao contrário do anunciado pelo Executivo, no primeiro ano de governo não houve redução significativa no provimento dos cargos de confiança – a diminuição real foi discreta e não se manteve constante. Ainda que se possa associar o dado a reformulação de equipes, remanejamentos e novas contratações, o que é procedimento na formatação da nova coalizão de governo, é válido frisar que o disposto pelo Decreto nº 8.785/2016 e pela Medida Provisória 731/2016 não foi colocado em prática. O fato pode ser um indicativo de que a redução dos cargos tenha encontrado resistência entre os parceiros da coalizão, pois, conforme destacado pela literatura (LOPEZ, 2015), as nomeações políticas interessam aos presidentes, mas também aos partidos. Essa é uma questão que merece investigação.

5 Considerações finais

No decorrer do texto buscamos destacar o papel das nomeações no presidencialismo de coalizão. A prerrogativa de designar os ocupantes da alta burocracia atribuí ao chefe do Executivo maior liberdade na escolha dos nomes que estarão à frente da implementação de sua agenda de governo. Cabe lembrar que ao presidente compete a alteração da ordenação e do quantitativo dos cargos de Direção e Assessoramento da administração pública federal. Argumentamos que o provimento e a exoneração são importantes recursos disponíveis ao presidente para controlar os parceiros da coalizão. Partimos da premissa de que os nomeados são capazes de imprimir orientações políticas nos órgãos em que atuam.

O texto possui duplo objetivo. Por um lado, retomamos o debate em torno do funcionamento das instituições e do sistema de governo no país, atribuindo especial atenção aos estudos sobre a relação entre presidência e burocracia, destacando abordagens que tratam da politização dos quadros nos altos escalões burocráticos. Por outro lado, procuramos sinalizar as modificações para o provimento de cargos na administração federal investigando a distribuição dessas funções com base nos vínculos dos ocupantes. Para tanto, buscamos mapear as nomeações de Direção e Assessoramento Superior (DAS) no primeiro ano do governo interino de Michel Temer (2016-2017).

Quando se considera a escolha dos nomeados, parcela da literatura e dos meios de comunicação atribui o preenchimento à mobilização de redes pessoais e à patronagem. Todavia, o provimento dos cargos deve ser pensado sob a lógica do presidencialismo de coalizão, de acordo com a qual o chefe do Executivo recorre às prerrogativas de nomeação como instrumento para obter maioria que o apoie.

No período analisado destacamos a edição do Decreto nº 8.821/16 (BRASIL, 2016), que faz supor um esforço da Presidência no sentido de centralizar as nomeações na Casa Civil, controlando um importante recurso de negociação com a coalizão. Por meio do decreto, o provimento dos cargos fica restrito à cúpula presidencial, de modo que as indicações dos demais

ministros deve passar por consulta e aprovação do chefe da Casa Civil. Assim, mesmo os cargos de baixo escalão devem passar pelo crivo da Presidência.

Destacamos que no período examinado a distribuição dos cargos de confiança entre servidores de carreira e não servidores concentra-se nos integrantes dos quadros públicos. Não há diferença substantiva entre os níveis. Apenas para o nível de maior hierarquia, DAS-6, a proporção de não servidores é mais significativa – isso se comparado aos outros DAS –, ainda assim, a maior parcela dos ocupantes é de servidor público.

Mas, se o provimento desses cargos é importante na conformação do presidencialismo de coalizão, por que não aparelhar os quadros com atores externos que tenham as suas preferências alinhadas com as do presidente? Embora as evidências não sejam robustas, a resposta parece residir no fato de que a possibilidade de nomear servidores vindos de diversas esferas de governo (federal, estadual e municipal) permite a composição de uma *burocracia técnico-política*, ou seja, um corpo burocrático aparelhado de conhecimento técnico, mas não desprovido de "competência responsiva", política – alinhada com as preferências do presidente (MOE, 1985 apud PRAÇA, FREITAS; HOEPERS, 2011). Em outras palavras, o fato de o nomeado já pertencer aos quadros do serviço público não significa necessariamente que não há motivações políticas para a sua indicação. Contudo, para realizar tal afirmação de maneira categórica seria preciso outra investigação, levando em conta variáveis como o setor de origem desses servidores e a existência de filiação partidária.

Embora nos últimos anos uma parcela de estudiosos tenha contribuído para descortinar questões relativas ao provimento de cargos de confiança, resta muito a fazer. Conforme destacado por D'Araújo (2009), as reflexões sobre o tema da politização têm contribuído para deixar de lado “uma visão dicotômica que contrapõe o espaço da política ao da burocracia. Esses trabalhos apresentam uma perspectiva de análise abrangente e destacam o hibridismo, que caracteriza o papel e as atribuições dos cargos de DAS, e, conseqüentemente, as competências específicas de direção requeridas” (D'ARAÚJO, 2009, p.17). Novos estudos são necessários para aferir o papel das nomeações da burocracia no presidencialismo de coalizão. Essa é uma agenda pouco explorada. Nosso trabalho buscou contribuir com esses estudos traçando novas hipóteses de pesquisa.

Referências

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n.1, pp. 05-34, 1988.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.

AMES, Barry. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in Brazilian Congress. **The Journal of Politics**, v. 57, n. 2, mai/ago., set./dez., p. 324-343, 1995.

_____. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octávio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, v. 43, n.3, p. 479-519, 2000.

_____. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BATISTA, Mariana. O poder no Executivo: uma análise do papel da presidência e dos ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública**, v.19, n.2, set./dez., p.449-473, 2013.

_____. **O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro**. Tese de doutorado em Ciência Política. Recife: Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), 2014.

BORGES, André; COELHO, Denilson Bandeira. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois Ministérios – Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. In: LOPEZ, Felix Garcia. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015, p.27-49.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 1.362/95**. Delega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 01 de janeiro de 1995. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1362.htm>. Acesso em: dia ago. 2017.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 4.567/03**. Dispõe sobre o quantitativo de cargos em comissão e funções de confiança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 01 de janeiro de 2003. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4567.htm>. Acesso em: dia ago. 2017.

_____. Presidência da República. **Decreto 4.579/03**. Delega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 21 de janeiro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4579.htm>. Acesso em: dia ago. 2017.

_____. Presidência da República. **Decreto 4.676/03**. Delega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 17 de abril de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4676.htm>. Acesso em: agosto de 2017.

_____. Presidência da República. **Decreto 4734/03**. Delega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 11 de junho de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4734.htm#art7>. Acesso em: agosto de 2017.

_____. Presidência da República. **Decreto 8.785/16**. Dispõe sobre o remanejamento de cargos em comissão. Brasília, 10 de junho de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8785.htm>. Acesso em: agosto de 2017.

_____. Presidência da República. **Decreto 8.821/16**. Dispõe sobre a competência para os atos de nomeação e de designação para cargos e funções de confiança no âmbito da administração pública federal. Brasília, 26 de julho de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8821.htm>. Acesso em: agosto de 2017.

_____. Presidência da República. **Decreto 9.021/17**. Altera o Decreto nº 5.497/05 que dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. Brasília, 31 de março de 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9021-31-marco-2017-784559-publicacaooriginal-152287-pe.html>> Brasília: Câmara dos Deputados. Acesso em: agosto de 2017.

_____. **Portaria nº 1.056/03**. Subdelega a competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em:

<<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/110117/portaria-1056-03>>. Acesso em: agosto de 2017.

_____. Presidência da República. **Medida Provisória 726/16**. Altera e revoga os dispositivos da Lei nº 10.683/03. Brasília, 12 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv726.htm>. Acesso em: agosto de 2017.

_____. Presidência da República. **Medida Provisória 728/16**. Altera os dispositivos da Medida Provisória 726/16. Brasília, 23 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv728.htm>. Acesso em: agosto de 2017.

_____. Presidência da República. **Medida Provisória 731/16**. Dispõe sobre a extinção de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e a criação de funções de confiança denominadas Funções Comissionadas do Poder Executivo. Brasília, 10 de junho de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv731.htm>. Acesso em: agosto de 2017.

D'ARAÚJO, Maria Celina. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2009.

ESHBAUGH-SOHA, Matthew. The conditioning effects of policy salience and complexity on American political institutions. **The Policy Studies Journal**, v. 34, n. 2, may/aug., p. 223-244, 2006.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, out./dez., p. 175-200, 1995.

_____. As bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, s.v., n. 44, mai./ago., p. 81-215, 1998.

_____. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

INÁCIO, Magna. Entre presidir e coordenar: Presidência e gabinetes multipartidários no Brasil. IN: 3º Congresso Latino-Americano de Ciência Política (ALACIP) **Anais...** Campinas, 4-6 de setembro de 2006.

INÁCIO, Magna; REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública**, v.21, n.2, mai./ago., p. 296-335, 2015.

LAMEIRÃO, Camila. A Casa Civil e a gestão da coordenação política governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro, 1995-2010. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, n. 4, mai/jul., p. 43-56, 2015a.

_____. Os níveis de controle da presidência sobre a coordenação política governamental e a coalizão partidária (1995-2010). In: LOPEZ, Felix Garcia. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015b, p.74-87.

_____. Processos de governo no presidencialismo brasileiro: a estrutura de coordenação política da Presidência. **Teoria e Pesquisa**, v. 25, n.3, out./dez., p.06-37, 2016.

LIMA, Valéria Santos Paiva Dias. **Politização da burocracia no poder legislativo: uma análise de tendências na Câmara dos Deputados**. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo). Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2017.

LOPEZ, Felix Garcia. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015.

LOPEZ, Felix Garcia; BUGARIN, Maurício; BUGARIN, Karina. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). In: LOPEZ, Felix Garcia. **Cargos de**

confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro. Brasília: IPEA, 2015, p.34-58.

LOPEZ, Felix Garcia; PRAÇA, Sérgio. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In: LOPEZ, Felix Garcia. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro.** Brasília: IPEA, 2015a.

_____. Como são nomeados cargos de confiança no governo federal? In: BASSOTTI, Ivani; PINTO, Sandra; SANTOS, Thiago. **Uma nova gestão é possível.** São Paulo: FUNDAP, 2015b.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.14, n.41, out./dez., p.69-89, 1999.

MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, n. 28-29, pp. 21-74, 1993.

NICOLAU, Jairo. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Dados**, v. 43, n. 4, pp. 709-736, 2000.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2003.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, v. 43, n.3, mai/ago., p. 521-557, 2000.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, v. 46, n.4, mai/ago., p. 735-771, 2003.

PEREIRA, Carlos; PRAÇA, Sérgio; BATISTA, Mariana; LOPEZ, Felix. A nomeação de secretários-executivos e o monitoramento da coalizão no presidencialismo brasileiro. In: LOPEZ, Felix Garcia (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro.** Brasília: IPEA, 2015, p.164-187.

PRAÇA, Sérgio; FREITAS, Andréa; HOEPERS, Bruno. Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010. **Journal of Politics in Latin America**, v. 3, n. 2, jan./abr., p. 141-172, 2011.

ROUBAM, Luc. Politização da administração pública. In: PETERS, B. Guy.; PIERRE, Jon. (Orgs.) **Administração Pública.** São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 2010, p.137-169.

SANTOS, Luiz Alberto. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. **Revista do Serviço Público**, v. 60, n. 1, jan./mar., p. 05-28, 2009.

VIEIRA, Marcelo. **Controle político da burocracia no presidencialismo de coalizão.** Tese de doutorado em Ciência Política. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2013.

_____. Composição do gabinete e a criação de burocracias públicas centralizadas na Presidência da República no Brasil. **Dados**, v. 60, n.1, jan./mar. p.111-144, 2017.

WEBER, Max. **Economia e sociedade.** Brasília: EdUnB, 2009.

Artigo recebido em: 27/01/2018

Artigo aceito para publicação em: 09/03/2018