



BUROCRACIA Y PRESIDENCIALISMO DE COALICIÓN: PROVISIÓN DE CARGOS DE CONFIANZA EN EL GOBIERNO TEMER (2016-2017)¹

Thais Cavalcante Martins*

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 Introducción

Examinamos los nombramientos en cargos de Dirección y Asesoramiento Superior (DAS) en el primer año de gobierno interino de Michel Temer (2016-2017). Aunque se trate de un corto período, lo que hace difícil el establecimiento de comparaciones y no permite generalizaciones, creemos que la investigación ayuda en la comprensión de la dinámica de cobertura de cargos, sobretodo por tratarse de un contexto singular en la presidencia brasileña posterior al impeachment², siendo necesaria la reconfiguración de la coalición.

La elección de investigar este cargo se justifica por el hecho de que “los ocupantes de los niveles más altos del DAS representan, al lado de los ocupantes de Cargos de Naturaleza Especial, del presidente y de los ministros, la elite dirigente que gobierna el país” (D’ARAÚJO, 2009, p. 17). En 2016, al asumir la presidencia, Temer (Partido del Movimiento Democrático Brasileño – PMDB) anunció la realización de modificaciones para los nombramientos de libre designación con la justificación de disminuir los gastos del gobierno. Desde entonces, algunos cargos fueron suprimidos, otros tuvieron su función alterada, y exoneraciones de nombramientos vinculados a correligionarios disidentes vienen siendo anunciadas.

¹ El texto traducido aquí es un extracto abreviado a partir del manuscrito original publicado en portugués. Doctora en Ciencias Políticas por la UFSCar (thais.cmaartins@gmail.com).

² En agosto de 2016, Dilma Rousseff (PT) perdió el mandato presidencial después del proceso de impeachment, iniciado en diciembre de 2015. Al asumir la presidencia, su vice, Michel Temer, dio inicio a la reconfiguración de la coalición de gobierno, a partir del nombramiento de nuevos ministros y funciones en cargos de confianza.

Como forma de mapear los nombramientos en DAS, recorrimos al *Painel Estatístico de Pessoal* (PEP) y al *Boletim Estatístico de Pessoal* (BEP)³ del Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión. Aunque este sea un estudio exploratorio, buscamos trazar algunas consideraciones sobre el papel de los nombramientos políticos para el llenado de cargos en la coalición de gobierno. Así, lo que nos preguntamos es: ¿cómo están distribuidos los cargos de confianza en el gobierno interino? ¿Para controlar la burocracia y manejar la coalición, el presidente opta por actores internos o externos a la estructura federal? Para estas preguntas, la hipótesis general es que la burocracia existente tiene una identidad política propia, pudiendo estar vinculada a partidos o incluso a gobiernos anteriores; por lo que sería de esperar que el presidente nombrara una burocracia más susceptible a futuros controles.

2 Presidencialismo de coalición: agendas e inflexiones

En las últimas tres décadas, los análisis sobre la interacción entre los poderes Ejecutivo y Legislativo estuvieron en el centro del debate de la ciencia política en Brasil. En el transcurso de los años un importante conjunto de investigaciones fue elaborado buscando comprender la matriz institucional brasileña y sus efectos sobre la estabilidad política. Al tomar por base estos estudios, dos momentos distintos de la producción pueden ser identificados por inflexiones en la agenda.

En un primer momento, en el curso de la década de 1980, hasta mediados de los años 90, se intentó explicar el comportamiento parlamentario con base en el diseño institucional y en el sistema político brasileño. Los expertos llamaron la atención sobre los peligros de la combinación entre federalismo, presidencialismo, representación proporcional, multipartidismo y bicameralismo (ABRANCHES, 1988). Según el diagnóstico trazado en la época, la fórmula institucional adoptada en Brasil llevaría a crisis de gobernabilidad.

Tomando como referencial el presidencialismo de coalición, esos análisis vienen propiciando la formulación de nuevas agendas de investigación, porque, aunque se identifique un "creciente interés en este tipo de arreglo institucional, no hay claridad sobre qué intereses están involucrados en la relación entre Ejecutivo y Legislativo y cómo se negocian" (FREITAS, 2016, p.22). En ese sentido es importante fijarse en la coalición como mecanismo para la coordinación entre los poderes, entendiendo que múltiples actores, con intereses diversos, participan del arreglo político.

Conforme lo destacado por Freitas (2016), la propia noción de coalición implica la división de poderes y responsabilidades en relación a determinadas políticas, lo que significa que los partidos que componen la base también procurarán ejercer un papel en la implementación de sus agendas.

Entendiendo que el Ejecutivo no es un actor unitario, Batista (2013, 2014) analiza la

³ Los datos a partir de enero de 2017 están disponibles en el *Painel Estatístico de Pessoal* (PEP), y los anteriores a esta fecha se encuentran accesibles en el *Boletim Estatístico de Pessoal* (BEP).

relación entre Presidencia y ministerios. Para identificar el papel de cada una de esas instituciones en la producción legislativa del Ejecutivo y las razones que llevan al presidente a delegar o centralizar sus decisiones, la autora indica que la ideología y la fuerza de los partidos de los ministros son variables importantes para comprender las decisiones presidenciales. Bautista (2014) sostiene que "ministros y partidos detrás de esos ministerios influyen las decisiones del Ejecutivo, de forma que controlar un ministerio es un instrumento de acceso privilegiado a decisiones importantes para el partido, y no simplemente un cargo más" (BATISTA, 2014, p. 183).

Es importante subrayar que en los sistemas presidencialistas los ministros desempeñan un papel fundamental en la conexión entre Ejecutivo, Legislativo y agencias burocráticas, lo que significa que "el patrón de los nombramientos que un presidente hace para el gabinete puede indicar qué tipo de presidencia pretende ejercer" (POLSBY, 1983, p.90 *apud* AMORIM NETO, 2006).

Los nombramientos, por lo tanto, constituyen un importante elemento para comprender las estrategias presidenciales. "Cada vez que los presidentes hacen un nombramiento para el gabinete, revelan a otros actores políticos los objetivos que pretenden alcanzar, los intereses que están dispuestos a satisfacer, la manera como esperan ejercer el Poder Ejecutivo" (AMORIM NETO, 2006, p. 40).

De la misma manera que la elección de los ministros puede ser reveladora de las estrategias del presidente, el nombramiento para los cargos de confianza de la alta burocracia federal también puede proporcionar indicios sobre cómo el jefe del Ejecutivo pretende gobernar. "El presidente es un actor central en la política de los nombramientos", y, al depender de sus objetivos, el control sobre cargos de las agencias burocráticas puede constituirse como un recurso importante para el control de los socios de la coalición (LOPEZ, 2015, p.19).

3 Burocracia y cargos de confianza en el presidencialismo de coalición

Las cuestiones relativas a la provisión de puestos de confianza y a la politización de la burocracia han recibido poco destaque en la literatura nacional. La asignación para esos cargos, sobre la base de decisiones discrecionales, es característica de gran parte de los sistemas políticos contemporáneos (SANTOS, 2009; LOPEZ, 2015). En líneas generales, los análisis que se concentran en el tema abordan el recurso de nombramiento como asociado a la cooptación de actores políticos, y la necesidad de los gobiernos elegidos de obtener comando y control de las estructuras burocráticas (D'ARAÚJO, 2009; SANTOS, 2009; VIEIRA, 2013).

Terry Moe (1985) fue uno de los primeros estudiosos a investigar las razones que llevan a los presidentes a politizar la burocracia (PRAÇA, FREITAS; HOEPERS, 2011). De acuerdo con Moe (1985), para comprender la politización, es preciso llevar en cuenta que el jefe del Ejecutivo está consiente de que será públicamente responsabilizado por el desempeño de las

políticas del país y, por tanto, perseguirá un gobierno efectivo, lo que significa disponer de “un sistema burocrático unificado, coordinado y directamente centralizado” (MOE; WILSON, 1994 *apud* VIEIRA, 2013, p. 31).

Estudios recientes han demostrando que la lógica de los nombramientos en la burocracia federal debe entenderse como un instrumento que va más allá de los intereses particulares, pudiendo constituirse como un instrumento de *policymaking*. Este es el caso del estudio de Praça, Freitas y Hoepers (2011), que, al examinar los nombramientos para los cargos de Dirección y Asesoramiento Superior (DAS) y de Naturaleza Especial (NE), entre 2007 y 2010, indica que no hay diferencia significativa entre la cantidad de asientos que un partido político tiene en el Congreso y el número de cargos políticos que controla. Es decir, la mayor parte de los partidos de la coalición cuenta con menos cargos en la burocracia de lo que su peso parlamentario podría sugerir.

Según lo destacado por la literatura, los nombramientos políticos interesan a los presidentes, pero también a los partidos. La comprensión de los criterios para la provisión de cargos es importante para que se tenga en cuenta el papel de los nombramientos en la conformación de la burocracia política en el presidencialismo de coalición.

4 Nombramientos políticos, cargos de confianza y coalición

Los cargos de Dirección y Asesoramiento Superior (DAS) fueron creados en 1967, y a lo largo de los años pasaron por un serie de modificaciones en cuanto a sus competencias y atribuciones, sin embargo se mantuvieron como una de las más importantes funciones en la estructura del Estado brasileño. De acuerdo con D'Araújo (2009), "por ser cargos de libre designación del presidente o de los ministros, representan un recurso importante para incorporar personas de notorio saber a los cuadros públicos, formar equipos, prestigiar aliados, cooptar opositores y controlar recursos de poder desde el punto de vista político y económico" (D'ARAÚJO, 2009: 17). Para la autora, "los ocupantes de los niveles más altos de DAS representan, al lado de los ocupantes de Cargos de Naturaleza Especial, del presidente y de los ministros, la elite dirigente que gobierna el país" (D'ARAÚJO, 2009, p. 17).

Los cargos DAS están divididos en seis niveles y pueden ser llenados por individuos con diferentes perfiles: 1) servidor público del gobierno federal; 2) servidor solicitado de otras esferas de gobierno (provincial y municipal); 3) servidor jubilado; y 4) no servidores – cuando no hay vínculos permanentes con la administración pública en general (VIEIRA, 2013). Los servidores que ocupan las posiciones más altas tienen acceso privilegiado a las informaciones del gobierno y, a depender de su posición, son capaces de influir en la implementación de políticas (D'ARAÚJO, 2009; PEREIRA *et al*, 2015). En esta división jerárquica, los cargos de escalafón más bajo son los de nivel 1 a 4, y las funciones de alto rango, que tienen mayor relevancia en la administración federal, son las de niveles 5 y 6. En total 18 actividades son ejercidas por

ocupantes de cargos de Dirección Superior. El cuadro 1 trae la distribución de los cargos a partir de su división jerárquica:

Cuadro 1 - Niveles jerárquicos de los cargos DAS

Nomenclatura*	Actividad
DAS-101.6	Secretario de Órganos Centrales Dirigente de Entes Autárquicos y Fundaciones Subsecretario de Órganos de la Presidencia de la República
DAS-102.6	Asesor Especial
DAS-101.5	Jefe de Gabinete de Ministro de Estado Director de Departamento Consultor Jurídico Secretario de Control Interno Subsecretario de Planificación, Presupuesto y Administración
DAS-102.5	Asesor Especial del Ministro de Estado
DAS-101.4	Coordinador General
DAS-102.4	Asesor
DAS-101.3	Coordinador
DAS-102.3	Asesor Técnico
DAS-101.2	Jefe de División
DAS-102.2	Asistente
DAS-101.1	Jefe de sección, asistencia intermediaria
DAS-102.1	Asistente Técnico

Fuente: D'Araújo (2009).

* DAS-101 se refiere a los cargos de Dirección Superior, y DAS-102 al Asesoramiento Superior.

La visualización del cuadro permite que se tenga en cuenta cuales funciones pueden ser ejercidas por los nombrados. El cuadro 1 trae la división de los cargos conforme lo establecido por el Decreto nº 4.567, de 2003. En los últimos años se hicieron modificaciones importantes para la cobertura de esas ocupaciones. *Grosso modo*, desde su creación, en la década de 60, hasta el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), el nombramiento en cargos DAS de escalafón bajo, niveles 1 a 4, era responsabilidad de los ministros, en cuanto el nombramiento en las funciones de alto rango, niveles 5 y 6, era prerrogativa exclusiva del presidente (D'ARAÚJO, 2009). En el gobierno FHC ese cuadro fue alterado, y la Casa Civil pasó a tener importancia en la provisión de los cargos⁴. Sin embargo, fue en el gobierno de Lula que la institución adquirió centralidad en la designación de los cargos de confianza (D'ARAÚJO, 2009; LAMEIRÃO, 2015b).

Inicialmente, los Decretos nº 4.579 e nº 4.676, de 2003, establecieron que cabría al jefe de la Casa Civil nombrar los ocupantes de los cargos DAS 4, 5 y 6. Poco tiempo después, por

⁴ En el gobierno FHC, el Decreto nº 1.362/95 autorizó el nombramiento en cargos DAS-101 de niveles 1 y 2, y DAS-102 de niveles 1 a 4 por ministros. Ya el nombramiento en cargos DAS-101, niveles 3 e 4, debería pasar por el tamiz de la Casa Civil. Los cargos de alto rango, niveles 5 e 6, continuaron siendo de libre designación y exoneración por el presidente de la República (D'ARAÚJO, 2009).

medio de un nuevo decreto (n° 4734/03), quedó definido que la Casa Civil sería responsable por nombrar todos los ocupantes de los cargos DAS⁵ (D'ARAÚJO, 2009; VIEIRA, 2013; LAMEIRÃO, 2015b). De modo complementario, la Portería n° 1.056 delegó a los ministros la responsabilidad de cubrir los cargos DAS de niveles 1 a 4. Así, quedó establecido que cabría a la Presidencia, por medio de la Casa Civil, nombrar los ocupantes de los cargos DAS de nivel 5 y 6, y a los ministros la indicación para los demás cargos.

La competencia para el nombramiento fue nuevamente modificada en 2016. Por medio del Decreto n° 8.821, firmado por el entonces vicepresidente Michel Temer, la nueva regla revocó lo dispuesto anteriormente⁶ y estableció que los nombramientos para funciones y cargos de confianza estarían restringidos a la Casa Civil, debiendo los ministros encaminar propuestas para la provisión de esas ocupaciones, que pasarían a ser acatadas apenas después de la consulta y aprobación del ministro jefe de la Casa, no habiendo subdelegación a los otros ministros. La edición del decreto hace suponer un esfuerzo de la Presidencia para centralizar la provisión de los cargos y controlar un importante recurso de negociación con la coalición: los nombramientos para los cargos de confianza de la administración federal.

Michel Temer (PMDB) asumió la presidencia interinamente el día 12 de mayo de 2016, después de la presidente Dilma Rousseff (PT) ser apartada del cargo como consecuencia del proceso de impeachment, que fue concluido el 31 de agosto.

En esta perspectiva, la edición de dicho decreto, en julio de 2016, en medio del proceso de impeachment, puede ser entendida como una iniciativa para recomponer el control de los cargos de confianza en el nuevo escenario de la presidencia, centralizando los nombramientos en la cumbre presidencial y, por lo tanto, proporcionando mayor control sobre la nueva coalición que se iba a delinear.

Además esta no fue una iniciativa aislada. Al asumir la presidencia, Michel Temer anunció la realización de una serie de modificaciones en la estructura del Ejecutivo. Entre estos cambios, el presidente indicó la reducción del número de ministerios y cargos de confianza. Bajo la justificación de disminuir los gastos del gobierno, el número de ministerios pasó de 32 a 23⁷ y 4.307 cargos de libre nombramiento fueron suprimidos. De la totalidad de funciones extinguidas, el 78,5% eran cargos DAS⁸. La Tabla 1 trae la distribución de los cargos en comisión y función de confianza en el primer año del gobierno Temer. Para efecto de análisis, tomamos como punto

⁵ Para más informaciones, ver: Lameirão (2015a, 2015b). La autora examina los niveles de centralización política por medio de los arreglos de coordinación en los gobiernos FHC y Lula, enfocando en la Casa Civil – estructura responsable por la cobertura de los cargos en la burocracia.

⁶ El decreto n° 4.734, de 2003, fue revocado.

⁷ Por medio de la MP 726/16, la primera editada por Michel Temer, fueron extinguidos los siguientes órganos: Casa Militar de la Presidencia de la República, Contraloría General de la Unión (CGU), Ministerio de Cultura, Ministerio de las Comunicaciones, Ministerio de Desarrollo Agrario, Ministerio de las Mujeres, Igualdad Racial y de los Derechos Humanos, Secretaría de la Aviación Civil, Secretaría de la Comunicación Social y Secretaría de los Puertos. Vale recordar que la MP 728/16 recreó el Ministerio de Cultura.

⁸ En total se anunció la extinción de 3.384 puestos de Dirección y Asesoramiento Superior (DAS), 823 Funciones Gratificadas (FG) y 100 Gratificaciones Temporales de Actividad en Escuela del Gobierno (GAEG).

de partida el período interino, mayo de 2016, cuando Temer asume la jefatura del Ejecutivo.

Tabla 1 - Cuantitativo de Cargos en Comisión y Funciones de Confianza

Período		Cargos en comisión (DAS)	Funciones de confianza y gratificaciones	Total
2017	Mayo	11.353	86.703	98.056
	Abril	11.630	86.072	97.702
	Marzo	14.377	83.931	98.308
	Febrero	15.211	82.597	97.808
	Enero	16.347	82.261	98.608
2016	Diciembre	17.128	80.746	97.874
	Noviembre	18.512	80.207	98.719
	Octubre	19.241	80.017	99.258
	Septiembre	19.364	79.758	99.122
	Agosto	19.934	78.984	98.918
	Julio	20.317	78.931	99.248
	Junio	20.560	78.896	99.456
	Mayo	20.934	78.866	99.800

Fuente: Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión (2017).

Aunque se identifique el descenso en el número de cargos DAS, es importante señalar que la variación es consecuencia de la modificación del *status* de esa ocupación. Por medio del Decreto n° 8.785/2016 y de la Medida Provisional 731/2016, se transformaron 10.462 posiciones de DAS en Funciones Comisionadas del Poder Ejecutivo (FCPE). Esto no significa que hubo una reducción efectiva del número de comisionados que actúan en el gobierno, lo que ocurrió fue una transformación en la categorización. Conforme a lo expuesto en la Tabla 1, el número total de nombrados sufrió poca variación entre mayo de 2016 y mayo de 2017 – primer año del gobierno Temer. En la práctica, las medidas prohibieron la designación de personas sin vínculo con la administración pública federal para los cargos DAS transformados en FCPE⁹. Ese fue el cambio real.

Para los cargos DAS restantes también hubo modificaciones. A partir del Decreto 9.021/17 quedó establecido un nuevo límite para el cumplimiento de funciones por personas sin vínculo con la administración pública. Los niveles más bajos – 1, 2 y 3 – podrían ser ocupados por hasta un 25% de personal sin vínculo, y para el nivel 4 la limitación era del 50%. Con el cambio en la regla, los cargos DAS de niveles 1, 2, 3 y 4 pasan a ser ocupados por hasta un 50% de nombrados sin vínculo con el servicio público. Para los cargos de alto rango, para los que no había restricción en el cuantitativo de personal sin vínculo, el nuevo decreto establece que el 60% del total de cargos en comisión DAS de niveles 5 y 6 deben ser ocupados por servidores de carrera.

Así, la nueva norma permitió la contratación de un mayor número de individuos sin vínculo con la administración federal para los cargos de escalafón bajo y exigió la mayor

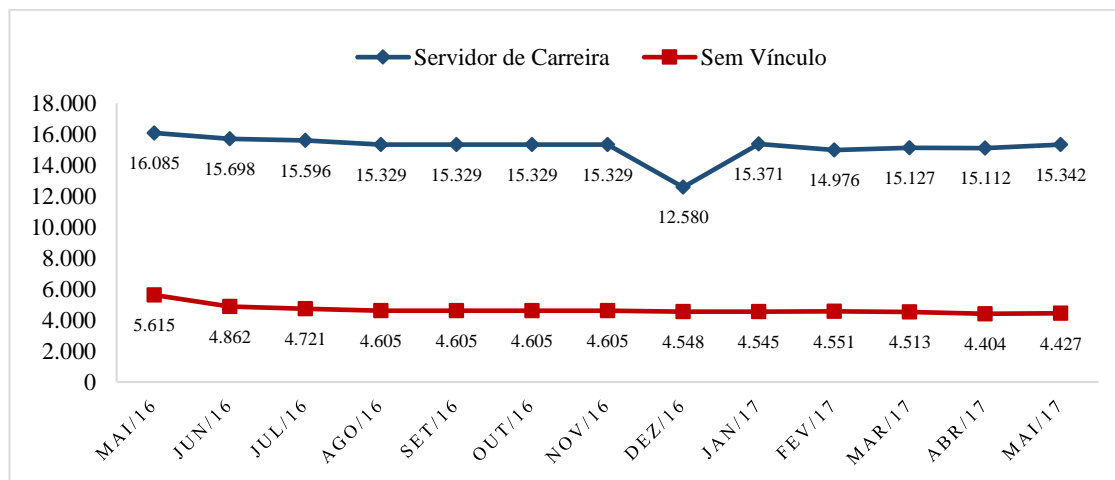
⁹ Con base en las nuevas reglas, sólo podrán ocupar las FCPE los funcionarios permanentes provenientes de órganos o entidades de la federación, estados o municipios.

presencia de servidores en la alta burocracia.

La justificación para la alteración en las normas fue reducir el número de cargos en comisión, que, en tesis, tienen provisión más flexible, permitiendo la mayor presencia de personal sin vínculo con los cuadros de la administración federal. Cuando se considera la elección de los nombrados, la idea que se hace es que "las estrategias de ocupación de los cargos se caracterizaron por la movilización de redes personales y políticas, cuya lógica se remonta a la formación de nuestras instituciones político-administrativas" (LOPEZ; PRAÇA, 2015a, p. 109).

Este imaginario está presente en parte de la literatura y con frecuencia es difundido por los medios de comunicación. Sin embargo, al examinar la distribución de los cargos entre servidores de carrera y no servidores, lo que se nota es que la mayor parte de los ocupantes de esas funciones son integrantes permanentes de los cuadros públicos. El Gráfico 1 trae la dispersión del cuantitativo de ocupantes de cargos DAS de acuerdo con sus vínculos.

Gráfico 1 - Cuantitativo de ocupantes de DAS por situación de vínculo (1^{er} año gobierno Temer)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión (2017).

Gráfico: Servidor de Carrera, Sin Vínculo

Conforme lo expuesto en el Gráfico 1, dos cuestiones merecen atención: 1) los servidores públicos integraron la mayor parcela de los cargos en el período analizado; y 2) al contrario de lo anunciado por el Ejecutivo, no hubo reducción significativa en el suministro de los cargos de confianza.

En lo que se refiere a la primera cuestión, es preciso señalar que la provisión de cargos no está desprovista de reglamentación. Como se ha destacado, hay un porcentaje mínimo de llenado de las ocupaciones por funcionarios de carrera. Además, el hecho del nombrado ya pertenecer a los cuadros del servicio público no significa necesariamente que no hay motivaciones políticas para su indicación, que puede estar asociada al formato y a los intereses de la coalición. Es importante recordar que los cargos de Dirección Superior pueden ser llenados por individuos con diferentes perfiles, de modo que los servidores pueden ser integrantes del cuadro federal o

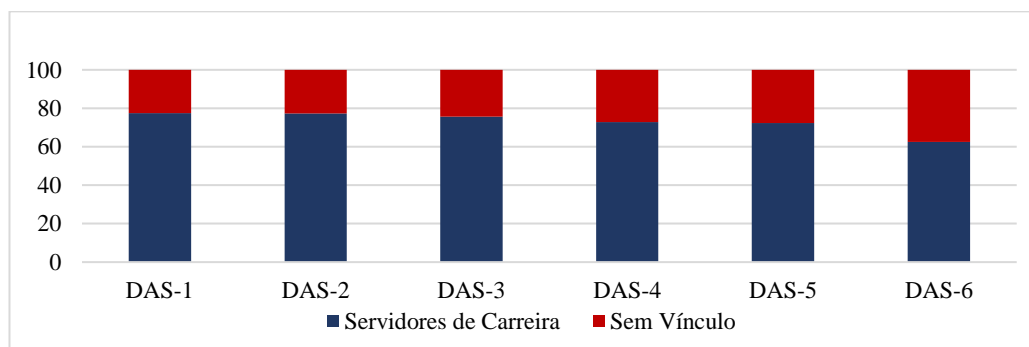
reclutados de otras esferas de gobierno (provincial o municipal).

Así, no es posible afirmar que la mayor presencia de funcionarios de carrera atribuye un carácter puramente técnico a los nombramientos en DAS – esa puede ser una *burocracia técnico-política*, es decir, un cuerpo burocrático con conocimiento técnico, pero no carente de carácter político. "Sería controvertido suponer que "nombramientos de servidores indican menor influencia partidista", pues los "servidores tienen preferencias e intereses tanto como no servidores", lo que amplía el alcance para los nombramientos entre los funcionarios de carrera (LOPEZ y PRAÇA, 2015b, p. 165).

Sin embargo, para verificar la politización, otras variables deben ser observadas, como, por ejemplo, el sector de origen de esos servidores, la existencia de filiación partidista y el tipo de cargo de Dirección Superior ocupado. Aunque estos elementos son importantes, escapan al alcance de este artículo. Otros autores se han centrado en estas cuestiones (PRAÇA, FREITAS y HOEPERS, 2011; LOPEZ; PRAÇA, 2015a; BORGES; COÊLHO, 2015).

De todos modos, es razonable suponer que los servidores de carrera ocupen el mayor porcentaje de cargos DAS de escalafón bajo, mientras que los no servidores, nombrados exclusivamente por la confianza del presidente, ocupen los cargos más altos en la jerarquía. El gráfico 2 muestra la distribución porcentual de las funciones por nivel, de acuerdo con el vínculo del servidor con la administración pública.

Gráfico 2 - Distribución (%) de los cargos DAS por nivel – servidores de carrera y sin vínculo (1^{er} año gobierno Temer)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión (2017).

Conforme los datos del Gráfico 2, en todos los niveles el mayor porcentual de nombramientos ocurre entre servidores públicos. En el período analizado, apenas para el nivel de mayor jerarquía, DAS-6, la proporción de no servidores es más significativa. En el caso de los cargos de alto rango, que tienen mayor relevancia en la administración federal, el presidente, por intermedio de la Casa Civil, nombró a más personas sin vínculo con la administración pública para ocupar posiciones de confianza que en los demás segmentos.

5 Consideraciones finales

Cuando se considera la elección de los nombrados, parte de la literatura y de los medios de comunicación atribuye el llenado a la movilización de redes personales y al patronaje. Sin embargo, la provisión de los cargos debe ser pensada bajo la lógica del presidencialismo de coalición, de acuerdo con la cual el jefe del Ejecutivo recurre a las prerrogativas de nombramiento como instrumento para obtener mayoría que lo apoye.

En el período analizado destacamos la edición del Decreto nº 8.821/16 (BRASIL, 2016), que hace suponer un esfuerzo de la Presidencia para centralizar los nombramientos en la Casa Civil, controlando un importante recurso de negociación con la coalición. Por medio del decreto, la provisión de los cargos queda restringida a la cumbre presidencial, de modo que las indicaciones de los demás ministros deben pasar por consulta y aprobación del jefe de la Casa Civil. Así, incluso los cargos de escalafón bajo deben pasar por el tamiz de la Presidencia.

Destacamos que en el período examinado la distribución de los cargos de confianza entre servidores de carrera y no servidores se concentra en los integrantes permanentes de los cuadros públicos. No hay diferencia sustantiva entre los niveles. Sólo para el nivel de mayor jerarquía, DAS-6, la proporción de no servidores es más significativa – eso si se compara a los otros DAS–, aún así, la mayor parte de los ocupantes son servidores públicos.

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; COÊLHO, 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