

Contornando o Dilema Democrático: Como Instituições Políticas Aumentam a Competência Presidencial?.

Vieira Marcelo.

Cita:

Vieira Marcelo (2010). *Contornando o Dilema Democrático: Como Instituições Políticas Aumentam a Competência Presidencial?.* V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/651>

Padrões de Recrutamento Burocrático no Presidencialismo de Coalizão:
Evidências do Executivo Federal

Marcelo Vieira
Doutorando em Ciência Política, IUPERJ, CNPq
mvieira@iuperj.br

AT “Estado, Administración y Políticas Públicas”

Trabalho preparado para apresentação no V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado pela Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julho de 2010.

Resumo

Este trabalho tem o propósito de verificar em que medida a evolução das nomeações governamentais para cargos de Direção e Assessoramento Superior apresenta padrões temporais e parâmetros comparativos entre 1997 e 2009, durante dos governos FHC e Lula. Utilizando dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP), relativos às nomeações para cargos DAS nos níveis de função 1 a 6 segundo os perfis dos selecionados, analiso as ênfases dadas por cada governo sobre os diversos perfis e níveis de função ao recrutar atores para os quadros de “confiança” da máquina governamental.

Introdução

A característica central do presidencialismo brasileiro consiste em ser um sistema de governo baseado na formação e sustentação de coalizões multipartidárias. Desde a descoberta do “presidencialismo de coalizão” pela ciência política brasileira (Abranches, 1988) e do desenvolvimento de uma extensa literatura sobre a interação entre executivo e legislativo (Lamounier, 1992; Ames, 2001; Mainwaring, 1993; Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 2001; Amorim Neto, 2006), observou-se que a característica mais marcante do sistema político nacional é um padrão entre os presidencialismos latino-americanos (Cheibub, 2007; Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2004; Chasqueti, 2008; Figueiredo, Salles e Vieira, 2010). Entretanto, para além da relação entre o presidente e o congresso e os incentivos que o arcabouço institucional brasileiro gera para a formação de coalizões de governo, nota-se um vácuo na literatura nacional e comparada a respeito do funcionamento e dinâmica interna de uma das mais relevantes arenas decisórias do sistema presidencialista brasileiro, a burocracia federal.

A ênfase da literatura internacional sobre a política burocrática reside, basicamente, nos mecanismos legislativos de controle da burocracia norte-americana (McCubbins, Noll e Weingast, 1987, 1989; Epstein e O’Halloran, 1999; Huber e Shipan 2002), na influência de chefes de executivo sobre órgãos burocráticos (Laver e Shepsle, 1994; Moe, 1989; Howell e Lewis, 2002; Hecló, 1977; Baum, 2007) e no desempenho burocrático na implementação de políticas públicas (Lewis, 2007, 2008; Krause, Lewis e Douglas, 2006). A burocracia brasileira, particularmente, é analisada pela política comparada no que compete ao recurso presidencial a poderes de nomeação política a fim de obter uma influência duradoura sobre sua estrutura (Geddes, 1994). Já em política brasileira, há análises do insulamento burocrático enquanto uma das quatro gramáticas políticas do Brasil (Nunes, 1997), da radiografia da alta burocracia federal do Ministério da Fazenda em perspectiva comparada ao restante da União no primeiro governo FHC (Loureiro, Abrúcio e Rosa, 1998) e dos quadros dirigentes da burocracia federal brasileira durante o primeiro e o segundo governo Lula (D’Araújo, 2009).

Dentre os trabalhos selecionados não há uma análise sistemática dos padrões temporais de seleção dos quadros de confiança da burocracia federal brasileira. Numa primeira parte do trabalho em que enfatiza diversos fatores envolvendo o perfil da burocracia federal durante o governo Lula, D’Araújo (2009) descreve o histórico, a hierarquia e alguns dados a respeito dos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) e de Natureza Especial (NES) durante os governos FHC e Lula. Não há, entretanto, uma tentativa sistemática de verificar e analisar a existência e a evolução temporal de padrões de recrutamento ao nível de toda a União para ambos os governos. Existe um padrão temporal de nomeações para cargos de confiança da burocracia federal brasileira? Ele é similar nos governos FHC e Lula? Há tendências de crescimento da presença de funcionários sem vínculo com o serviço público nas transições de governos? Há um padrão de nomeação para cargos do alto escalão entre certos perfis de nomeados?

Este trabalho é um primeiro passo no sentido de suprir essas lacunas na literatura sobre a burocracia federal brasileira. Ele pertence a um projeto de pesquisa mais amplo em que se busca estimar quando presidentes maximizam nomeações políticas para cargos de confiança a fim de obter influência sobre a implementação de políticas públicas. Seu propósito, aqui, é verificar em que medida a evolução das nomeações governamentais para cargos de Direção e Assessoramento Superior apresenta padrões temporais e parâmetros comparativos durante os quatro governos em que Fernando

Henrique Cardoso e Lula estiveram à frente do Poder Executivo brasileiro, entre 1997 e 2009.

Utilizando dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP), relativos às nomeações para cargos DAS nos níveis de função 1 a 6 segundo os perfis dos selecionados, compilo os dados basicamente em gráficos e utilizo algumas medidas estatísticas básicas. A fim de analisar as ênfases dadas por cada governo sobre os diversos perfis e níveis de função ao recrutar atores para os quadros da máquina burocrática governamental, procuro extrair os padrões mais relevantes de recrutamento burocrático no presidencialismo de coalizão.

O trabalho está organizado em seis sessões. Na primeira discuto a dinâmica dos cargos de confiança e o desenho institucional dos cargos DAS no Brasil. Na segunda sessão sintetizo algumas informações básicas a respeito do desenho da pesquisa, como a construção do banco de dados, das variáveis e dos métodos utilizados. Na terceira realizo uma primeira exploração dos dados, verificando a evolução temporal das nomeações políticas, comparando as médias de nomeados por governo e analisando os perfis predominantes a cada nível de função de DAS. Na quarta sessão, verifico as tendências governamentais de recrutamento de servidores de carreira e funcionários sem vínculo com o serviço público, bem como a distribuição percentual dos seis postos da hierarquia (níveis de função) nos dois perfis. Na quinta sessão discuto os resultados obtidos e sumário nove padrões observados. Na última sessão concluo retomando o ponto central do trabalho e indicando o próximo passo da pesquisa.

Por que Cargos de Confiança?

Cargos de confiança importam. Nomeando “homens de confiança” para cargos de chefia da burocracia governamental, presidentes podem minimizar a potencial perda de agência que sofrem ao delegar a função de implementar políticas públicas para burocracias existentes anteriormente ao seu mandato. A desvantagem informacional existente entre o *principal* presidente e o *agent* burocrata (Miller, 2005) pode ser amenizada pela presença de nomeados políticos nos órgãos ministeriais. De acordo com Lewis (2009), a nomeação para cargos de confiança é um importante meio pelo qual o presidente controla a burocracia e influencia políticas. Nomeados de confiança podem modificar a política do órgão e colocá-la em maior conformidade com as preferências do presidente, além de monitorar a atividade burocrática e comunicar a visão do presidente à imprensa, aos funcionários e aos clientes do órgão.

No arcabouço institucional brasileiro, os cargos de confiança do governo federal estão presentes na administração pública. Um deles é o cargo de Natureza Especial (NES). De livre provimento pelo presidente da república, o NES engloba ocupantes de funções como chefe de gabinete do presidente da República, diretor do banco central e procurador-geral da União. O outro é o cargo de Direção e Assessoramento Superior (DAS), o objeto desta pesquisa.

O Desenho Institucional dos Cargos DAS

O grupo DAS surgiu durante o regime militar, em 25 de fevereiro de 1967, a partir da edição do Decreto-Lei nº 200 que instituiu a reforma administrativa no Brasil. O propósito de sua criação envolvia a dinamização da gestão de serviços públicos, desburocratizando a máquina pública e tornando-a mais eficiente. Desde sua criação na

ditadura até a redemocratização, os cargos de Direção e Assessoramento Superior ganharam diferentes formatos e as regras para seu preenchimento variaram entre os diversos governos, militares e civis¹ (D'Araújo, 2009: 17-20).

Existem quatro perfis de ocupantes de cargos DAS na administração pública. São eles o 1. funcionário público efetivo, 2. o funcionário requisitado de outras esferas de governo (estadual e municipal), 3. o funcionário aposentado e 4. O funcionário sem cargo público (ou sem vínculo com o serviço público). Sua estrutura é composta por dezoito cargos, distribuídos em seis níveis de função (1, 2, 3, 4, 5 e 6) subdivididos em duas categorias: DAS-101, referente aos cargos de Direção Superior, e DAS-102, categoria que engloba os cargos de Assessoramento Superior. No Quadro 1 observa-se a nomenclatura e a estrutura hierárquica dos cargos DAS estabelecida pelo Decreto nº 4.567, editado em janeiro de 2003:

Quadro 1. Nomenclatura e Estrutura Hierárquica dos Cargos DAS.

| | |
|-----------|--|
| 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).

Durante o primeiro mandato de FHC, de acordo com D'Araújo (2009: 20), foram realizadas mudanças importantes no que compete ao desenho institucional dos cargos DAS. Durante o processo de reforma do Estado que culminou na criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), foi editado o decreto nº 1.362, em janeiro de 1995, ditando que o preenchimento dos cargos DAS-101 de níveis 1 e 2, assim como os de DAS-102 de níveis 1 a 4 passariam a ser responsabilidade dos ministros de Estado e dos titulares de órgãos públicos. Já o provimento dos cargos de DAS-101, níveis 3 e 4, deveriam passar pela Casa Civil da Presidência da República a fins de consulta. Já a nomeação para o cargo de DAS-101.4 deveria passar pela apreciação do chefe da Casa Civil, em nome da presidente da República. Os cargos de alto escalão da burocracia federal, de níveis de função 5 e 6, não sofreram alterações e continuaram sendo livremente providos pelo presidente da República.

¹ Na medida em que a série temporal deste trabalho compreende os anos de 1997 e 2009, serão levados em conta apenas o formato e as mudanças realizadas nos critérios de preenchimento dos cargos DAS a partir da gestão de Fernando Henrique Cardoso à frente do Poder Executivo brasileiro. Entretanto, uma descrição detalhada das mudanças ocorridas nos cargos DAS pode ser encontrada em D'Araújo (2009).

D'Araújo (2009: 20) explica que durante o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, novas mudanças foram feitas. O decreto nº 2.947, editado em janeiro de 1999, estabelecia que ministros de Estado teriam responsabilidade exclusiva sobre as nomeações para os cargos de DAS-101 e 102, de níveis de função 1 a 4. Entretanto, o provimento dos cargos de DAS-101 de níveis 3 e 4 continuava a exigir apreciação prévia da Presidência, não mais por intermédio da Casa Civil, mas da Secretaria de Estado de Relações Institucionais. Em fevereiro de 2000, foi editado o decreto nº 3.362, ditando que os níveis 3 e 4 dos DAS-101 continuavam a ser submetidos à apreciação da Presidência, mas, agora, pela Secretaria-Geral da Presidência da República².

Pode-se afirmar, em linhas gerais, que desde sua criação até o governo FHC, os cargos DAS de níveis 1 a 4 deveriam ser providos pelos ministros de Estado, enquanto que o alto escalão dos cargos de confiança seria de livre provimento pelo presidente da República. Ao longo dos dois mandatos do presidente Lula, novas mudanças foram feitas no desenho institucional dos cargos DAS. A Casa Civil da Presidência da República passou a desempenhar um papel central no provimento dos cargos de confiança da burocracia governamental. Dois decretos editados em 2003 (nº 4.579, em janeiro e nº 4.676, em abril) estabeleciam que caberia ao chefe da Casa Civil³ nomear os ocupantes de DAS 5 e 6, bem como os de DAS.101 de nível 4. Pouco tempo depois, um novo decreto (nº 4.734) editado em junho delegava ao chefe da Casa Civil a prerrogativa para nomear todos os ocupantes para cargos DAS em todos os níveis (D'Araújo, 2009: 20-21).

Ainda no mês de junho, de acordo com D'Araújo (2009: 22), paralelamente ao decreto a portaria nº 1056 subdelegava aos ministros de Estado o poder de nomear os cargos DAS de níveis 1 a 4. Os mesmos critérios foram mantidos durante o decorrer do segundo mandato de Lula, iniciado em 2007. Em suma, caberia à Presidência da República, por intermédio da Casa Civil, a nomeação do alto escalão da burocracia federal (DAS 5 e 6), ao mesmo tempo em que ministros de Estado seriam os responsáveis pelo preenchimento dos ocupantes dos cargos DAS de níveis 1 a 4. Após denúncias de corrupção, críticas da imprensa e pressão do Congresso, em julho de 2005 o governo editou o decreto nº 5.497, que estabelecia que 75% dos cargos DAS de níveis 1 a 3, e 50% dos cargos DAS de nível 4 deveriam ser ocupados exclusivamente por funcionários públicos efetivos.

O Desenho da Pesquisa: Dados, Variáveis e Métodos

Este trabalho possui o seguinte problema de pesquisa: existem padrões distintos de recrutamento para cargos DAS segundo níveis de função (1, 2, 3, 4, 5 e 6) e perfis (efetivos, requisitados, aposentados e sem cargo público) nos governos FHC e Lula?

² De acordo com D'Araújo (2009: 20), o decreto nº 4243, editado em maio de 2002, estabelecia que caberia ao chefe da Casa Civil “praticar atos de provimento de cargos de DAS e demais funções gratificadas da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, da Secretaria de Estado de Comunicação de Governo e do Gabinete do Presidente da República, mediante proposta de seus titulares”.

³ Também caberia à Casa Civil a nomeação dos mesmos cargos DAS para a Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Gabinete Pessoal do Presidente da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação da Presidência da República, Assessoria Especial do Presidente da República e porta-voz da Presidência da República (D'Araújo, 2009: 21).

Dados

Para responder a essa pergunta, foi construído um banco de dados contendo informações sobre os cargos DAS entre 1997 e 2009 tendo na administração pública direta da União a unidade de análise e no mês/ano a unidade de observação. A opção pela unidade de análise é decorrente da disponibilidade dos dados, retirados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP), uma publicação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. No BEP, os dados relativos aos cargos DAS estão agregados para a administração pública direta de toda a União, sem distinção por instâncias ou órgãos administrativos, como ministérios e secretarias. A unidade de observação escolhida foi o mês/ano por duas razões: a primeira é o próprio formato em que os dados são divulgados pelo BEP, por mês, e a segunda é a possibilidade de análises estatísticas multivariadas no decorrer da pesquisa (que está em sua fase inicial), o que exige um N relativamente alto. O período escolhido capta quase toda a série disponível nos BEPs, que começa em 1996. A escolha pelo ano seguinte decorre do fato de todas as informações relativas a 1996 serem relativas ao ano de 1995, o que mostra que estão defasadas.

Variáveis

Para explorar os dados neste trabalho, foram elaboradas e selecionadas vinte e seis variáveis. Uma é o “total mensal de ocupantes de cargos DAS”, que é a soma dos ocupantes de DAS, incluindo todos os níveis de função e perfis. Com esta variável será possível observar a distribuição dos nomeados ao longo do tempo, bem como a média de ocupantes por governo. A segunda variável é a “porcentagem mensal de ocupantes de DAS por nível de função”, onde observarei a ênfase dada por pelos governos a cada instância hierárquica dos cargos. As demais vinte e quatro variáveis são a multiplicação dos quatro perfis (efetivos, requisitados, aposentados e sem cargo público) pelos seis níveis de função. Criei, portanto, cada variável como a porcentagem de ocupantes de DAS por nível de função e por perfil. Por exemplo: há quatro variáveis relativas à porcentagem de ocupantes de DAS nível 1: a “porcentagem de ocupantes efetivos de DAS 1”, a “porcentagem de ocupantes requisitados de DAS 1”, a “porcentagem de ocupantes aposentados de DAS 1” e a “porcentagem de ocupantes sem cargo público de DAS 1”. Assim foi feito com todos os seis níveis de função, o que resulta nas vinte e quatro variáveis. Com elas poderei observar a variação temporal entre um mesmo nível de função (DAS 1, por exemplo) e entre um mesmo perfil (efetivos, em outro exemplo).

Métodos

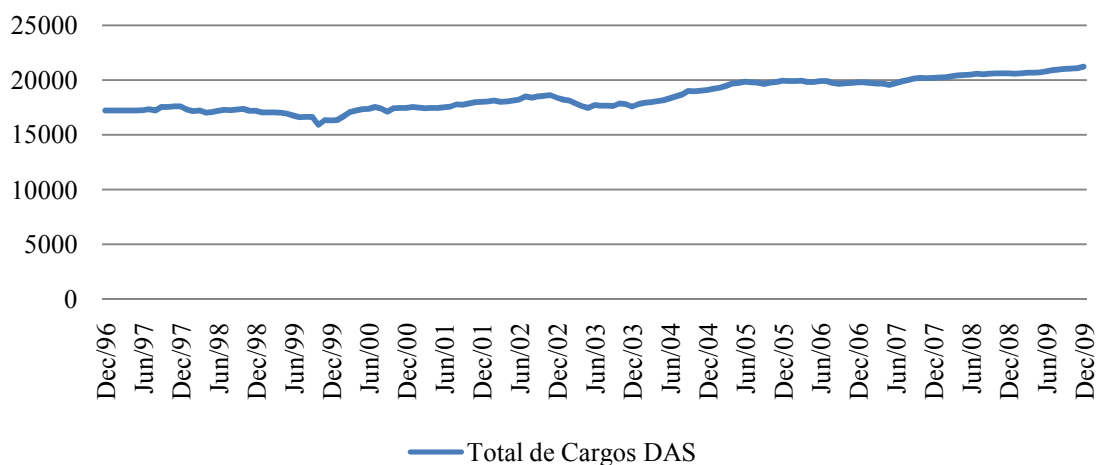
Os dados da pesquisa foram compilados basicamente em gráficos, simplificando a visualização de sua distribuição para o leitor. Os métodos empregados no trabalho serão estatísticas descritivas básicas, tais como medidas de tendência central (média e mediana) e medidas de dispersão (desvio-padrão e variância). A utilização de métodos quantitativos mais triviais é decorrente do caráter inicial da pesquisa e inaugural da principal pergunta: quais são os padrões de recrutamento burocrático em cada governo? As medidas me permitirão precisar as principais respostas a essa pergunta.

Recrutamento Burocrático no Presidencialismo de Coalizão: Explorando os Dados

Qual a distribuição de nomeados para cargos DAS entre 1997 e 2009? Qual a média de nomeados nos governos FHC e Lula? Quais as tendências de nomeações entre perfis segundo os níveis de função? Em suma, quais as principais características do recrutamento burocrático no presidencialismo de coalizão? Nesta sessão discutirei os principais tópicos relativos à seleção dos quadros de confiança para a máquina governamental ao longo do tempo. Compilados em gráficos, os dados serão explorados de maneira a permitir uma melhor visualização e análise descritiva.

No Gráfico 1 pode-se observar a distribuição das nomeações para cargos DAS ao longo do tempo⁴:

Gráfico 1. Total de Ocupantes de Cargos DAS, 1997 a 2009.

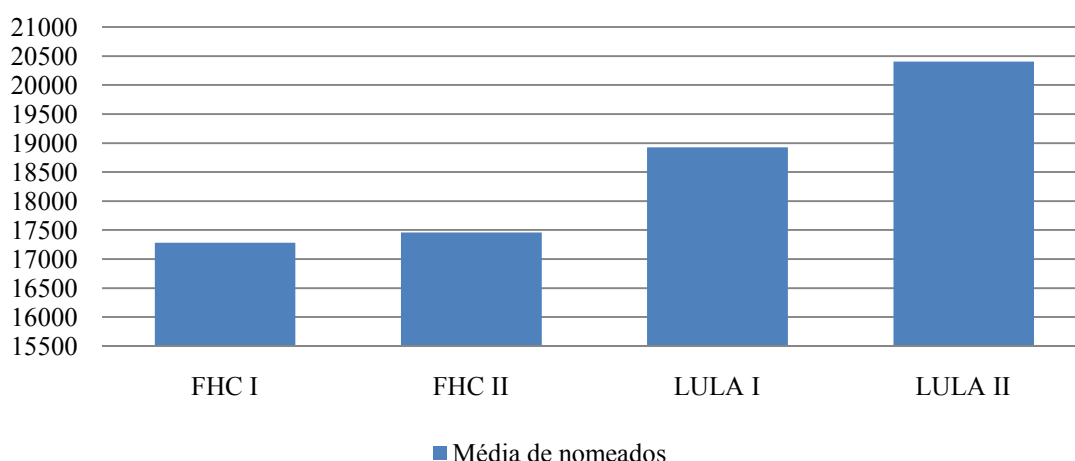


Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP).

O total de nomeados para todos os cargos DAS incluindo níveis de função e perfis, é crescente ao longo do período analisado. Quando FHC inicia o terceiro ano de seu primeiro mandato em janeiro de 1997, a administração pública direta brasileira abrigava 17.227 cargos DAS. Já no fim terceiro ano do segundo mandato do presidente Lula em dezembro de 2009, período da última atualização dos dados do BEP, havia 21.217 cargos de confiança do grupo DAS no governo federal. Considerando o período compreendido no gráfico, os dois governos FHC (1997-2002) e os dois governos Lula (2003-2009) apresentam tendências de crescimento do número de ocupantes de cargos DAS. No período dos governos FHC, nota-se uma queda entre junho e dezembro de 1999, com o crescimento sendo retomado logo em seguida. Já no período dos governos Lula, observa-se que entre dezembro de 2004 e janeiro de 2005 houve uma estabilização do total de nomeados, apresentando um novo crescimento em junho de 2008.

⁴ A sequência temporal exposta nos gráficos de linhas inicia em dezembro de 1996 para que os pares “meses/anos” sejam sempre dezembro e junho. Isso permite ao leitor visualizar melhor os valores observados no fim dos mandatos.

Gráfico 2. Média de Nomeados para Cargos DAS por Governo.

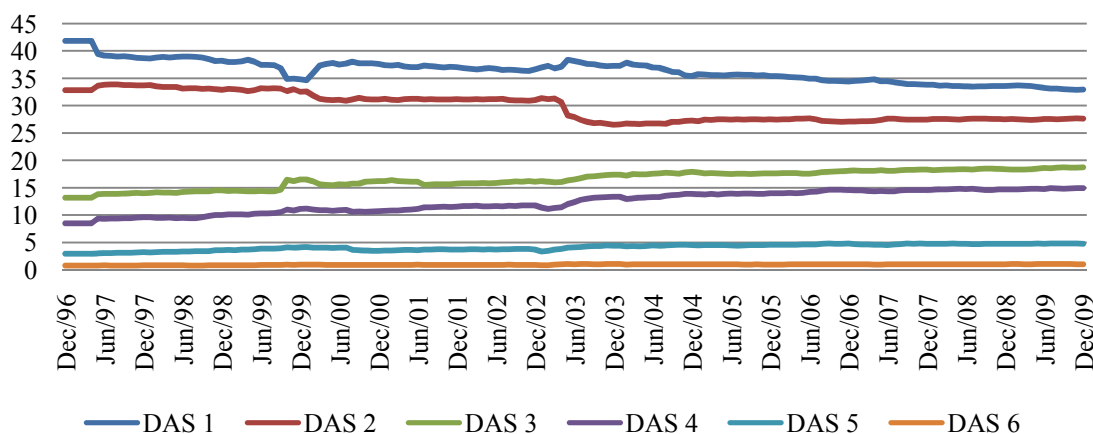


Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP).

A média de nomeados para cargos DAS em cada governo FHC e Lula está presente no Gráfico 2. Durante o período analisado do primeiro governo FHC, compreendendo os anos de 1997 e 1998, foram nomeados, em média, 17.284 funcionários de todos os perfis e para todos os níveis de função dos cargos DAS. Em todo o seu segundo mandato (1999-2002), Fernando Henrique Cardoso nomeou, em média, 17.458 pessoas para os referidos cargos de confiança. Já no primeiro governo Lula (2003-2006), havia, em média, 18.924 ocupantes de cargos DAS na máquina governamental, aumentando para uma média de 20.403 ocupantes entre 2007 e 2009, período que capta parte de seu segundo mandato. Portanto, enquanto entre os governos FHC houve um aumento em média de 174 ocupantes, entre os governos Lula o aumento foi de 1.479 ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superior.

Para observar a participação percentual de cada nível de função dos cargos DAS no total de ocupantes ao longo de período analisado, os dados foram compilados no Gráfico 3. Nele é possível visualizar dois fatores: o primeiro é a relação negativa

Gráfico 3. Porcentagem de Ocupantes de DAS por Nível de Função, 1997 a 2009.

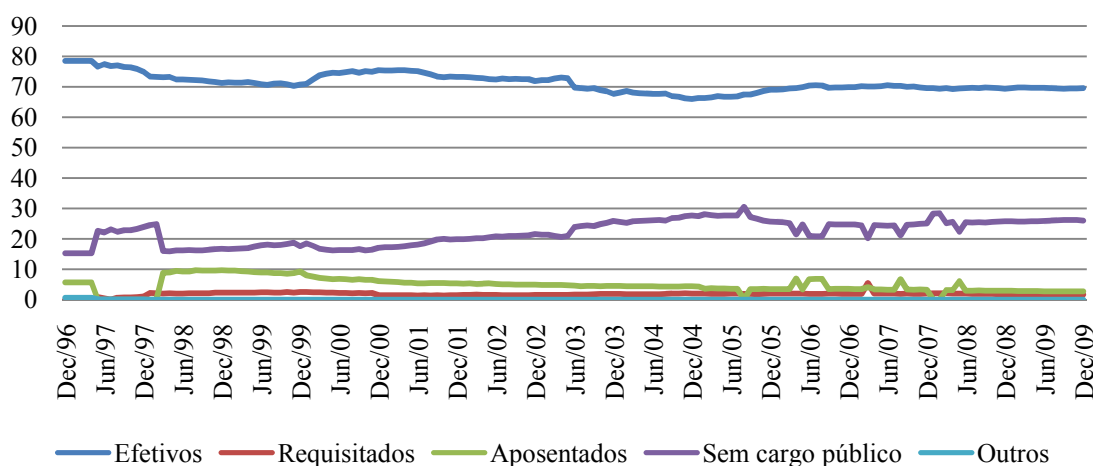


Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP).

existente entre o aumento na hierarquia dos níveis de função e a porcentagem de ocupantes de cada nível. Quanto maior é o nível de função DAS, menor é a porcentagem de seus ocupantes sobre o total dos cargos de confiança da administração direta aqui analisados. O segundo fator é a tendência decrescente, ao longo do tempo, dos dois níveis de função mais baixos dos cargos DAS (1 e 2), assim como a tendência crescente dos demais níveis de função (3, 4, 5 e 6). De um modo geral, pode-se afirmar que as duas tendências observadas são similares nos governos FHC e Lula.

Analisando, agora, cada nível de função DAS por perfil, observe no Gráfico 4 a porcentagem de ocupantes de DAS 1 efetivos, requisitados, aposentados e sem cargo público ao longo do tempo. Como foi demonstrado no Quadro 1, os cargos DAS 1 englobam, basicamente, as funções de assistente técnico, chefe de seção e assistência intermediária. É possível observar o predomínio de dois perfis de nomeados DAS 1 ao longo de todo o período, assim como por governo: os funcionários efetivos e os funcionários sem cargo público. Observa-se que durante todo o período dos governos

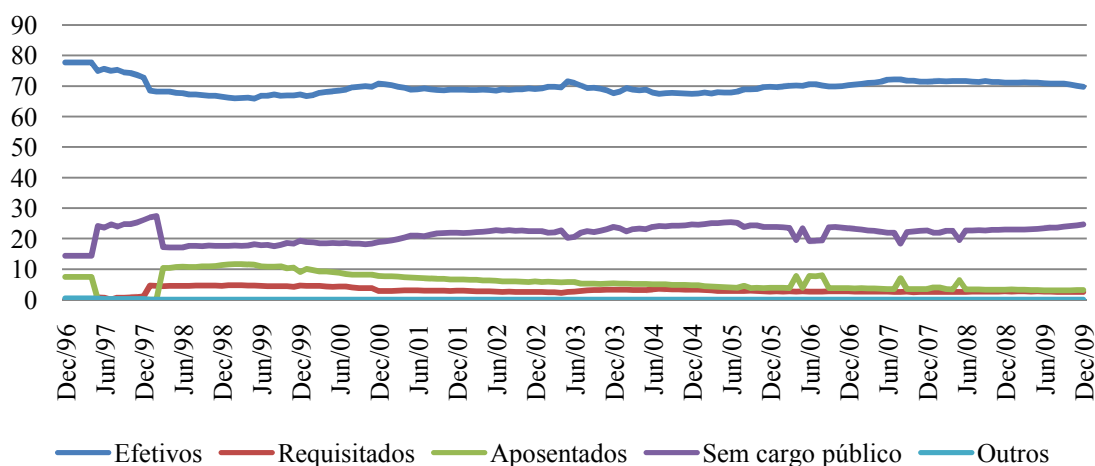
Gráfico 4. Porcentagem de Ocupantes de DAS 1 por Perfil, 1997 a 2009.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP).

FHC (1997-2002), os efetivos oscilaram entre 70% e 80% do total de ocupantes, enquanto que no período dos dois governos Lula (2003-2009), eles oscilaram entre 66% e 73%, aproximadamente. Enquanto há uma queda na porcentagem de efetivos nos dois períodos (e entre eles) em que os dois presidentes estiveram à frente do Poder Executivo, nota-se uma tendência contrária para os ocupantes sem cargo público. Houve não apenas um aumento em sua participação percentual ao longo do tempo, como esse aumento pode ser notado nos dois governos FHC e no primeiro governo Lula. Interessante notar que enquanto no período FHC essa porcentagem cresceu de 15% a 20% (exceto pelo período em que alcançou 24%, entre maio e dezembro de 1997), no período Lula aumentou de 20% a 30% entre 2003 e 2005 e passou a oscilar entre esses dois valores até o fim de 2009, estabilizando em aproximadamente 26%. Requisitados de outros órgãos apresentaram uma evolução constante ao longo do tempo, nunca acima de 5%, enquanto que os aposentados tiveram uma participação decrescente ao longo do tempo e alcançaram um máximo de aproximadamente 10% no período FHC.

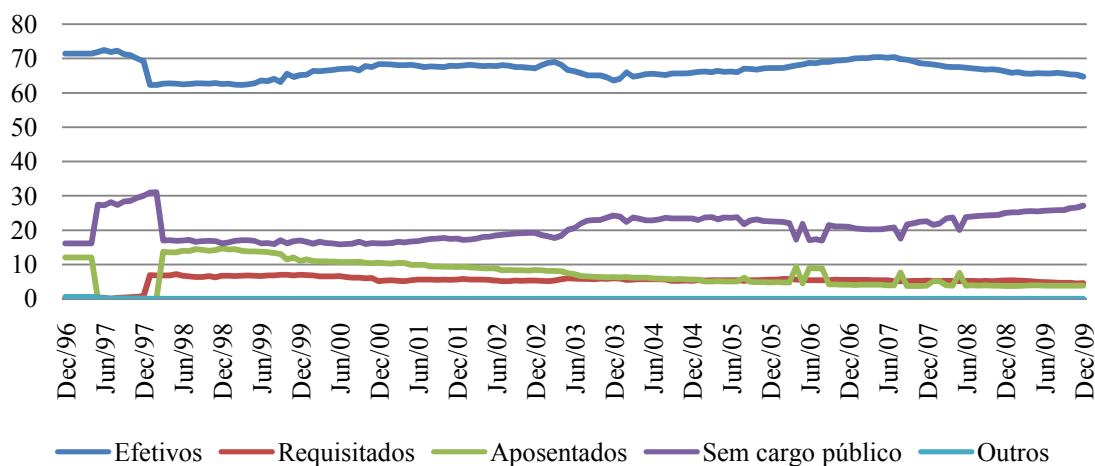
Gráfico 5. Porcentagem de Ocupantes de DAS 2 por Perfil, 1997 a 2009.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP).

O Gráfico 5 mostra a evolução das porcentagens dos quatro perfis de ocupantes de DAS 2. Novamente, cabe destacar a predominância dos funcionários efetivos, que sofrem uma queda no período dos governos FHC e uma relativa estabilidade nos governos Lula. Enquanto que no primeiro governo FHC observa-se uma queda de um pouco mais de 10% dos ocupantes efetivos, de seu segundo governo até o fim do

Gráfico 6. Porcentagem de Ocupantes de DAS 3 por Perfil, 1997 a 2009.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP).

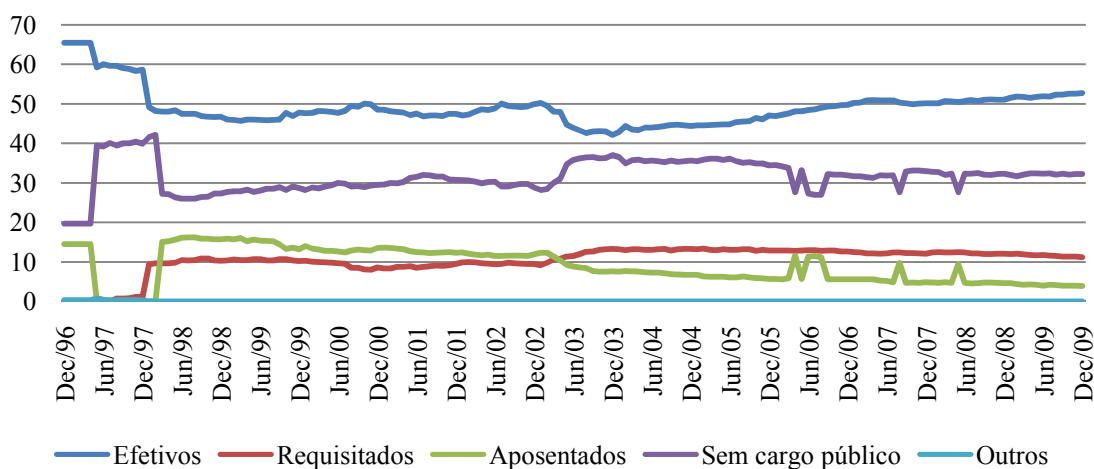
segundo governo Lula a porcentagem de ocupantes efetivos de DAS 2 gira em torno de 70%. Aqui também pode ser notado um acréscimo das porcentagens de ocupantes sem cargo público nos governos FHC, entre 14% e 22%, enquanto que nos governos Lula oscilou entre 18% e 25%. Nota-se também uma maior participação dos requisitados de outras esferas de governo no período FHC relativamente ao período dos governos Lula.

A porcentagem de ocupantes de DAS 3 segundo os perfis pode ser visualizada no Gráfico 6. Como nos gráficos anteriores, observa-se a ênfase em funcionários de carreira no preenchimento dos cargos DAS 3, girando entre 60% e 70% ao longo de todo o período analisado. Aumentos podem ser observados nas porcentagens de

ocupantes DAS 3 sem cargo público a cada período, dos governos FHC e dos governos Lula, com tendências similares ao que foi visto nos gráficos anteriores. Nota-se uma tendência decrescente dos percentuais de requisitados e aposentados, porém relativamente maiores do que os percentuais dos mesmos perfis nos níveis de função 1 e 2.

Novas tendências passam a ser notadas a partir da distribuição das porcentagens de nomeados para cargos DAS 4 segundo os quatro perfis. No Gráfico 7, uma queda de cerca de 15% dos ocupantes efetivos DAS 4 ao longo dos dois governos FHC caracteriza uma tendência distinta daquela observada para os dois governos Lula, com um aumento de aproximadamente 10% entre dezembro de 2003 e dezembro de 2009. Apenas no primeiro governo FHC, a queda chegou a cerca de 20%. Os funcionários sem cargo público, bem como em outros níveis de DAS, apresentaram um aumento brusco entre maio e dezembro de 1997 de cerca de 20%. Nota-se um aumento ao longo do tempo, porém mais acentuado durante o período dos governos FHC, de cerca de 10%. De dezembro de 2003 a dezembro de 2009 (período dos dois governos Lula) observa-se um decréscimo de aproximadamente 5% dos ocupantes de DAS 4 sem cargo público. Ao longo de todo o segundo mandato de FHC e dos dois mandatos de Lula, nota-se padrões distintos quanto às porcentagens de requisitados e aposentados. No segundo governo FHC, há uma predominância de aposentados, relação que se inverte com os governos Lula.

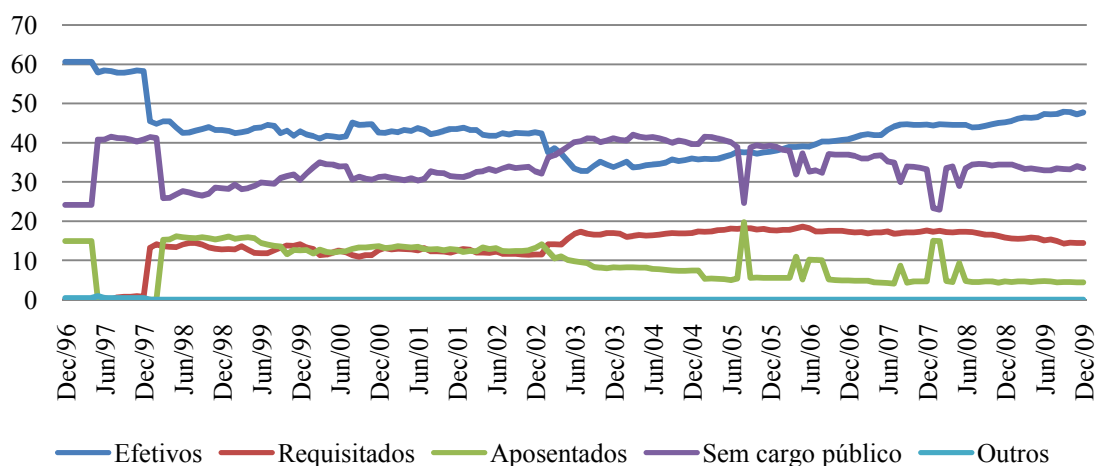
Gráfico 7. Porcentagem de Ocupantes de DAS 4 por Perfil, 1997 a 2009.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP).

O Gráfico 8 mostra a evolução da porcentagem de ocupantes de DAS 5 segundo os perfis. Pela primeira vez, a porcentagem de servidores de carreira (efetivos) deixa de ser predominante ao longo de todo o período e passa a ter dois padrões: um para o período dos governos FHC, em que sofre uma queda de aproximadamente 20% (de cerca de 60% para 40%), e outro para o período dos governos Lula, em que apresenta um acréscimo de cerca de 13% (de 35% a 48%, aproximadamente) entre julho de 2003 e dezembro de 2009. Novo padrão pode ser observado com relação aos funcionários sem cargo público: observa-se um aumento dos percentuais ao longo do período FHC e um decréscimo no decorrer do período Lula. É interessante observar que mesmo decrescente, a porcentagem de ocupantes DAS 5 sem cargo público ultrapassa, pela

Gráfico 8. Porcentagem de Ocupantes de DAS 5 por Perfil, 1997 a 2009.

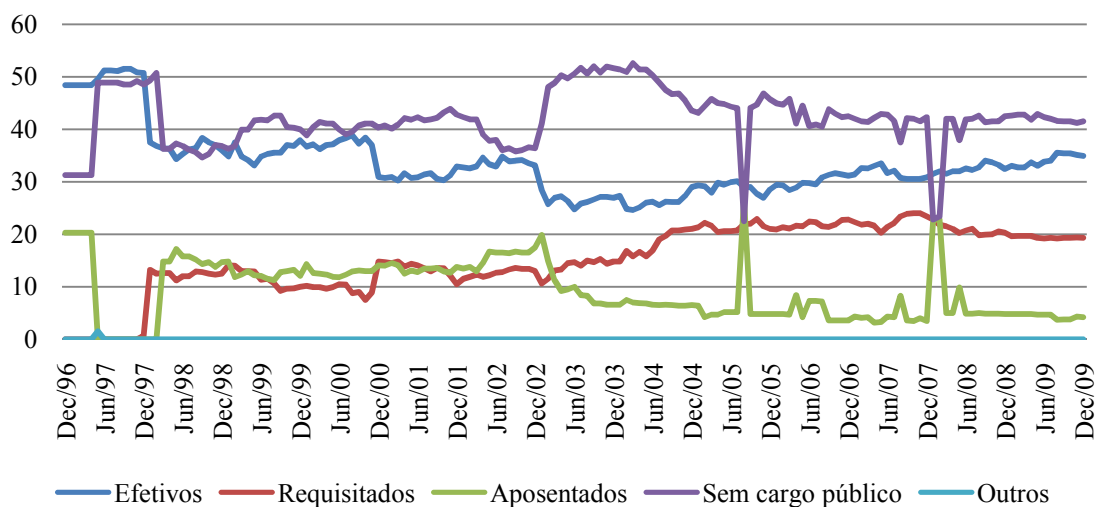


Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP).

primeira vez entre os níveis de função, a porcentagem de ocupantes efetivos no primeiro governo Lula, entre junho de 2003 e junho de 2005.

Padrão fortemente distinto e ainda mais acentuado é aquele apresentado pelo Gráfico 9. Nele observa-se a distribuição das porcentagens de nomeados para cargos

Gráfico 9. Porcentagem de Ocupantes de DAS 6 por Perfil, 1997 a 2009.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP).

DAS 6 segundo os perfis. Três tendências devem ser notadas. A primeira é o predomínio percentual de ocupantes de DAS 6 sem cargo público durante quase todo o período, compreendendo o segundo governo FHC e os dois governos Lula. Observa-se, durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, um relativo equilíbrio entre os percentuais de ocupantes sem cargo público e efetivos, oscilando entre 30% e 50%. A partir de junho de 2000 até dezembro de 2002, no segundo governo FHC, houve um distanciamento maior entre os dois percentuais, com um claro predomínio de ocupantes sem cargo público na máquina governamental. Durante o

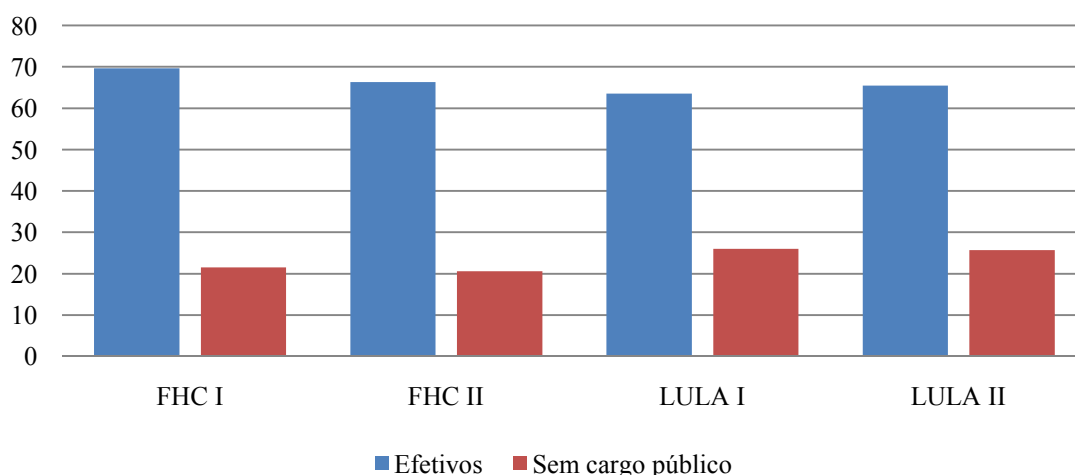
período Lula, registra-se um forte aumento da porcentagem de nomeados sem cargo público ao longo do ano de 2003, primeiro ano do primeiro mandato, e uma tendência decrescente até o fim de seu segundo mandato. Funcionários sem cargo público foram predominantes durante quase todo o período Lula, salvo entre junho e dezembro de 2005 e entre dezembro de 2007 e junho de 2008, quando os funcionários efetivos apresentaram as maiores porcentagens de participação sobre o total de ocupantes DAS 6. A segunda tendência é similar à que foi encontrada no Gráfico 8: queda da porcentagem de ocupantes efetivos ao longo do período FHC em contraste com seu aumento no decorrer do período Lula. A terceira tendência é o aumento da participação percentual de funcionários requisitados de outras esferas nos dois períodos, com claro predomínio sobre a participação de aposentados nos dois governos Lula.

Nomeando *Outsiders* ou Gestores? Contrastando Dois Perfis da Burocracia

Cargos DAS são considerados de “confiança” por serem de livre provimento por parte do governo (ministros e presidente). No entanto, boa parte da controvérsia existente na crônica política brasileira sobre esses cargos gira em torno da presença de *outsiders* na máquina governamental federal. É, portanto, a nomeação de atores sem vínculo com o serviço público, ou sem cargo público, para os quadros da burocracia federal que gera as maiores polêmicas sobre qual o formato da boa governança. Entretanto, quais são os padrões detectáveis de recrutamento de servidores efetivos e sem cargo público para os quadros de DAS da burocracia federal? Que níveis de função são priorizados por cada governo na nomeação de funcionários desses dois perfis?

Nesta sessão discutirei o recrutamento de ocupantes efetivos e sem cargo público para os quadros de Direção e Assessoramento Superior da máquina governamental brasileira. No Gráfico 10 compilei os dados relativos às médias percentuais de ocupantes efetivos e sem cargo público de DAS em todos os níveis de função para cada governo. O que se observa é uma queda de aproximadamente 3,4% da média percentual de nomeados efetivos para Cargos DAS entre os dois governos FHC, de 69,65% para

Gráfico 10. Porcentagem Média de Ocupantes Efetivos e Sem Cargo Público de DAS por Governo.

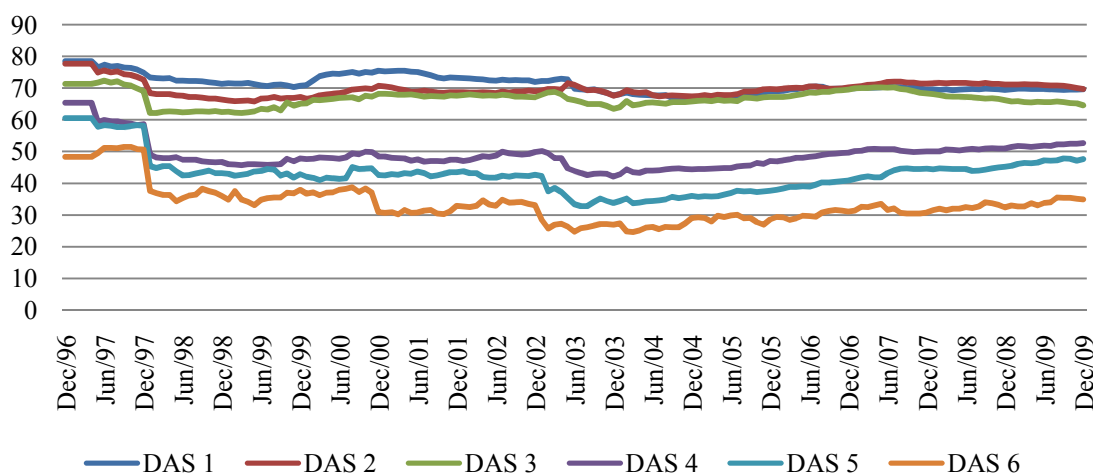


Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP).

66,27%. Ainda entre os governos FHC, nota-se uma pequena queda de 0,92% da média de ocupantes sem vínculo com o serviço público, de 21,48% para 20,56%. Portanto, tendências decrescentes nos dois perfis de recrutados no período FHC, com ênfase nos funcionários efetivos. Já nos governos Lula, é possível perceber tendências contrastantes quanto aos dois perfis: enquanto há um aumento de 1,9% na média percentual de efetivos, de 63,5% para 65,4%, observa-se um ligeiro decréscimo de 0,3% na média de ocupantes sem cargo público, de 26% para 25,7%. Outro fator interessante a ser notado é o decréscimo de 2,46% da diferença entre as médias de efetivos e sem cargo público nos governos FHC, de 48,17% para 45,71%, em contraste com o aumento de 2,23% dessa diferença nos governos Lula, de 37,55% para 39,78%.

Na sessão anterior demonstrei, dentre outros fatores, a distribuição temporal dos ocupantes efetivos, requisitados, aposentados e sem cargo público para cada nível de função dos cargos DAS. Meu propósito, agora, é contrastar as porcentagens de cada nível de função dentre os ocupantes efetivos e sem cargo público. Combinados aos extremos da hierarquia dos cargos, efetivos e sem vínculo com o serviço público foram os perfis que apresentaram as tendências mais interessantes. No Gráfico 11, retomo as porcentagens de ocupantes efetivos de todos os níveis de função de DAS a fim de verificar quais deles foram priorizados pelos governos:

Gráfico 11. Porcentagem de Ocupantes Efetivos de DAS por Nível de Função, 1997 a 2009.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP).

Como se vê, existem dois blocos da hierarquia dos ocupantes efetivos de cargos DAS ao longo do tempo: DAS 1, 2 e 3 são os níveis de predominam na porcentagem de efetivos, alternando posições entre si, em contraste com os DAS 4, 5 e 6, em ordem decrescente de participação percentual entre os efetivos, padrão que se constata para os dois períodos de governos. Na Tabela 1 pode-se observar algumas medidas de tendência central e de dispersão para as porcentagens de efetivos de cada nível de função nos períodos em que FHC e Lula chefiaram o Executivo. Nota-se que as médias e as medianas dos quatro primeiros níveis de função são próximas nos períodos FHC e Lula.

Tabela 1. Estatísticas Descritivas da Porcentagem de Ocupantes Efetivos de DAS por Governo.

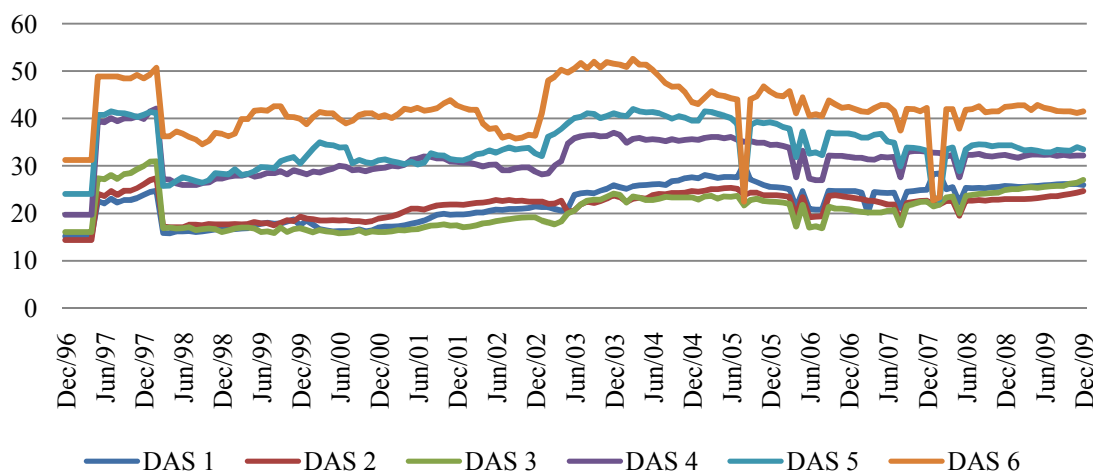
| Governo* | Nível de função | Medidas de tendência central | | Medidas de dispersão | |
|----------|-----------------|------------------------------|---------|----------------------|---------------|
| | | Média | Mediana | Variância | Desvio padrão |
| FHC | DAS 1 | 73,65 | 73,20 | 4,54 | 2,13 |
| | DAS 2 | 69,35 | 68,60 | 9,49 | 3,08 |
| | DAS 3 | 66,58 | 67,40 | 9,05 | 3,00 |
| | DAS 4 | 49,97 | 48,00 | 28,32 | 5,32 |
| | DAS 5 | 45,70 | 43,20 | 36,67 | 6,05 |
| | DAS 6 | 37,27 | 36,05 | 38,89 | 6,23 |
| LULA | DAS 1 | 69,18 | 69,60 | 2,18 | 1,47 |
| | DAS 2 | 69,93 | 70,05 | 2,00 | 1,41 |
| | DAS 3 | 66,97 | 66,70 | 2,97 | 1,72 |
| | DAS 4 | 48,01 | 49,15 | 10,21 | 3,19 |
| | DAS 5 | 40,22 | 39,95 | 21,22 | 4,60 |
| | DAS 6 | 29,99 | 30,00 | 8,69 | 2,94 |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP).

*O N dos governos é 72 (FHC) e 84 (LULA).

Entretanto, há uma maior dispersão das porcentagens nos governos FHC, como demonstram os valores mais elevados da variância e do desvio-padrão dos DAS 1, 2, 3 e 4, sobretudo o quarto nível de função. Entre os níveis DAS 5 e 6, há uma forte diferença

Gráfico 12. Porcentagem de Ocupantes Sem Cargo Público de DAS por Nível de Função, 1997 a 2009.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP).

entre as médias (5,48 para DAS 5 e 7,28 para DAS 6) e medianas (3,25 para DAS 5 e 6,05 para DAS 6). Evidencia-se que a dispersão das porcentagens de ocupantes efetivos é não apenas maior no período FHC, como similar entre os dois níveis de função. Já no período Lula, nota-se uma importante diferença na dispersão dos valores com relação à média de ocupantes de DAS 5 e 6, com maior variância (21,22) e desvio-padrão (4,60) do primeiro com relação ao segundo, que apresentou 8,69 de variância e 2,94 de desvio-padrão.

A participação percentual de cada nível de função DAS sobre o total de ocupantes sem cargo público pode ser visualizada no Gráfico 12. Novamente, dois blocos de DAS formam-se ao longo do tempo, mas em posições inversas ao que foi

observado no Gráfico 11. Predominantes no conjunto de ocupantes sem cargo público estão os DAS 6, 5 e 4, em ordem decrescente de participação percentual. Os níveis de função 1, 2 e 3 formam o segundo bloco de ocupantes. Nota-se que a partir de junho de 2005, a distância entre as porcentagens de cada nível de função dos dois blocos identificados foi reduzida.

Tabela 2. Estatísticas Descritivas da Porcentagem de Ocupantes Sem Cargo Público de DAS por Governo.

| Governo* | Nível de função | Medidas de tendência central | | Medidas de dispersão | |
|----------|-----------------|------------------------------|---------|----------------------|---------------|
| | | Média | Mediana | Variância | Desvio padrão |
| FHC | DAS 1 | 18,54 | 17,80 | 6,40 | 2,53 |
| | DAS 2 | 20,03 | 18,90 | 8,98 | 2,99 |
| | DAS 3 | 18,55 | 16,85 | 18,13 | 4,25 |
| | DAS 4 | 30,07 | 29,25 | 23,40 | 4,83 |
| | DAS 5 | 31,89 | 31,30 | 20,53 | 4,53 |
| | DAS 6 | 40,38 | 40,40 | 20,93 | 4,57 |
| LULA | DAS 1 | 25,14 | 25,50 | 4,16 | 2,04 |
| | DAS 2 | 22,98 | 23,10 | 2,06 | 1,43 |
| | DAS 3 | 22,45 | 22,85 | 5,47 | 2,33 |
| | DAS 4 | 33,12 | 32,60 | 6,28 | 2,50 |
| | DAS 5 | 36,30 | 36,70 | 16,80 | 4,09 |
| | DAS 6 | 43,80 | 42,85 | 30,04 | 5,48 |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP).

*O N dos governos é 72 (FHC) e 84 (LULA).

Na Tabela 2, é possível observar, novamente, medidas básicas de estatística descritiva das porcentagens de ocupantes sem cargo público de todos os níveis de função DAS. Nota-se que tanto as médias quanto as medianas das porcentagens de ocupantes sem cargo público de DAS nos governos FHC são menores que nos governos Lula. Particularmente, os ocupantes de níveis 4 a 6, em ambos os governos, apresentam medidas de tendências centrais mais altas do que ocupantes de níveis 1 a 3. Outro padrão interessante de ser notado é que a dispersão (variância e desvio-padrão) das porcentagens de ocupantes sem cargo público nos governos FHC é maior que nos governos Lula entre níveis 1 a 5 dos cargos DAS, o que demonstra maior variação nas nomeações desse perfil de burocrata. Apenas as nomeações de ocupantes de DAS 6 nos governos Lula, com variância equivalente a 30,04 e desvio-padrão de 5,48, apresentam variação maior que nos governos FHC, onde observa-se uma variância de 20,93 e um desvio-padrão de 4,57.

Discutindo os Resultados: Quais São os Padrões Existentes?

Após a análise dos dados, que padrões podem ser estabelecidos? O que pode ser visto como tendência na distribuição do total de cargos DAS ao longo do tempo, bem como sobre a participação percentual dos ocupantes em cada nível de função? Entre os seis níveis de função, quais os perfis predominantes nos quadros da burocracia de confiança? Quais as tendências de cada governo para a nomeação de *outsiders* e gestores de carreira para os cargos DAS?

Dentre os achados da pesquisa – preliminares, é importante que se diga –, identifiquei nove padrões relevantes. O primeiro, revelado pelo Gráfico 1, é a tendência

crecente de nomeações para cargos de Direção e Assessoramento Superior entre 1997 e 2009. É importante que se ressalte a existência de uma mesma direção na relação entre tempo e nomeações nos dois períodos em que FHC e Lula estiveram na Presidência da República, ainda que essa relação seja acentuada nos governos petistas, como evidenciam as médias de nomeações para cargos DAS por governo do Gráfico 2.

Um segundo padrão importante remete à participação percentual de cada nível de função dos cargos DAS sobre o total de nomeados. Como notado no Gráfico 3, os níveis 1 e 2 do grupo DAS são aqueles com maior porcentagem de ocupantes ao longo de todo o período analisado. A tendência decrescente observada para esses níveis de função ao longo do tempo é contrastada com o aumento dos demais níveis de DAS, 3, 4, 5 e 6. O que se tornou evidente foi que o aumento na hierarquia dos cargos tem uma relação negativa com a participação percentual de cada nível, em ordem exata. A tendência é similar entre os dois períodos, FHC e Lula.

É possível identificar nos Gráficos 4, 5 e 6 como um terceiro padrão a ênfase nas nomeações de funcionários de carreira para os cargos de DAS 1, 2 e 3 ao longo do período e entre governos, seguida da presença de ocupantes em vínculo com o serviço público. Entretanto, a diferença na porcentagem de nomeados efetivos e aqueles sem cargo público é muito alta e mantém-se entre os governos FHC e Lula. Similar entre os governos e tendência geral, é uma leve queda dos percentuais de efetivos combinada a um ligeiro aumento de funcionários sem vínculo com o serviço público.

O quarto padrão detectado no Gráfico 7 remete às porcentagens de ocupantes efetivos e sem cargo público nomeados para cargos DAS 4. Mais próximos do topo da hierarquia e abrigando funções como assessoria e coordenadoria-geral, os cargos DAS 4 sinalizam uma tendência que será ainda mais acentuada e mesmo invertida para os cargos do alto escalão: ainda que predominante ao longo de todo o período, há uma queda relativamente brusca da porcentagem de funcionários efetivos desses cargos durante o período FHC, em contraste com um aumento no período Lula. Da mesma forma, notou-se um aumento do percentual de funcionários sem vínculo com o serviço público durante os governos FHC. Esse percentual foi mantido e apresentou tendências decrescentes nos governos Lula. Pela primeira vez, a diferença de participação percentual entre funcionários efetivos e sem cargo público foi reduzida, em ambos os governos. No caso dos governos Lula, o aumento da porcentagem de efetivos pode ser decorrente do constrangimento do decreto editado em julho de 2005, como mostrei na primeira sessão, que estabelecia que 50% dos cargos DAS 4 deveriam ser preenchidos por servidores de carreira.

A distribuição das porcentagens de ocupantes de DAS 5 no Gráfico 8 caracteriza o quinto e importante padrão de recrutamento burocrático no presidencialismo de coalizão. Assim como ocorreu com relação aos cargos DAS 4, há uma tendência decrescente de funcionários efetivos DAS 5 nos governos FHC, em contraste com um aumento nos governos Lula. Entretanto, pela primeira vez a porcentagem de funcionários efetivos deixou de ser predominante ao longo de todo o período analisado. Durante os três primeiros anos do primeiro mandato de Lula, funcionários sem cargo público tiveram a maior frequência de nomeações. A partir de 2006, último ano do primeiro governo Lula e durante todo segundo governo, houve um aumento dos funcionários efetivos combinado a uma queda daqueles sem vínculo com o serviço público.

O sexto padrão observado no Gráfico 9 é, até o momento, o mais relevante. Ele demonstra que na medida em que se aproxima do alto escalão dos cargos DAS, a relação entre funcionários efetivos e sem cargo público tende a ser invertida.

Englobando cargos como o de secretário de órgãos finalísticos, assessor especial e chefe de gabinete de ministro de Estado, os cargos DAS 6 são os únicos em que funcionários sem cargo público são predominantes por quase todo o período, salvo em alguns anos do primeiro governo FHC e dos governos Lula, em que alternou posições com servidores efetivos. Como nos níveis de função anteriores, servidores efetivos perderam espaço nos anos em que FHC chefiou o Executivo, e voltaram a ganhar espaço com os governos Lula. Vale a pena ressaltar também o aumento da porcentagem de servidores requisitados de outras esferas de governo, sobretudo nos governos Lula.

O sétimo padrão é um dos mais interessantes, pois se refere à tendência de cada governo à incorporação de servidores efetivos e funcionários sem vínculo com o serviço público, agregada para todos os níveis de DAS. Como foi visto no Gráfico 10, ainda que cada governo FHC apresente médias percentuais superiores de funcionários efetivos e inferiores de funcionários sem cargo público comparativamente a cada governo Lula, a diferença entre as médias de efetivos e sem vínculo cai entre os governos FHC, enquanto aumenta entre os governos Lula. Em termos de tendência temporal, o que se observou foi um aumento da proporção de *outsiders* na máquina governamental na transição entre os governos FHC, e uma diminuição na transição entre os governos Lula. Entretanto, são evidentes no gráfico as elevadas diferenças nos governos FHC entre efetivos e sem vínculo, maiores que nos governos Lula.

A predominância percentual dos níveis de função 1, 2 e 3 entre os funcionários de carreira é o oitavo padrão, detectado no Gráfico 11. Com a Tabela 1, percebe-se que as médias e as medianas de DAS 1, 2 e 3 são relativamente similares nos períodos FHC e Lula, mas que as nomeações de funcionários efetivos desses níveis de função apresentaram uma maior variação maior nos governos FHC, tal como atestam as duas medidas de dispersão (variância e desvio-padrão) de cada variável.

Já entre funcionários sem vínculo com o serviço público, o que se notou no Gráfico 12 foi o predomínio percentual dos ocupantes de DAS 6 e 5, seguidos dos ocupantes de DAS 4. O nono padrão sugere, como constatei anteriormente, que quanto mais próximo do alto escalão está o cargo, maior é a opção por funcionários “de fora”, sem cargo público. A Tabela 2 mostra que as médias e medianas das porcentagens de funcionários sem cargo público desses níveis de função são maiores nos governos Lula comparativamente ao período FHC, mas que apresentam menor variância e desvio-padrão, salvo no caso dos ocupantes de DAS 6, o mais alto nível da hierarquia. Esse é, talvez, o mais importante dos padrões, indicando que governantes, sobretudo presidentes (que possuem a prerrogativa do livre provimento dos cargos DAS 5 e 6), têm interesse em “importar” gestores para cargos do alto escalão da burocracia governamental.

Conclusão

Das características do presidencialismo de coalizão brasileiro, uma das mais relevantes e, ao mesmo tempo, menos pesquisadas, é a burocracia federal. Na recente literatura sobre a burocracia governamental brasileira, há uma série de avanços a respeito de questões importantes como o insulamento burocrático (Nunes, 1984), padrões de carreira e recrutamento na alta burocracia federal do ministério da Fazenda durante o primeiro governo FHC (Loureiro e Abrúcio e Rosa, 1998) e o perfil da elite dirigente dos governos Lula (D’Araújo, 2009).

Todavia, quais os padrões de recrutamento burocrático no Brasil pós-1988 e suas principais tendências entre governos ainda é uma pergunta sem resposta, apesar de seu caráter inaugural. D'Araújo (2009), oferece um ótimo panorama da estrutura e da distribuição dos cargos de confiança (DAS e NES) ao longo dos governos FHC e Lula no primeiro capítulo de seu trabalho, mas não extrai regularidades empíricas observáveis e não realiza uma análise comparativa dos dois governos.

Nesta pesquisa, verifiquei em que medida a evolução das nomeações governamentais para cargos de Direção e Assessoramento Superior apresenta um padrão temporal e um parâmetro comparativo entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula. Utilizando dados relativos às nomeações para cargos DAS nos níveis de função 1 a 6 segundo os perfis dos selecionados (servidores efetivos, aposentados, requisitados de outras esferas governamentais e sem vínculo com o serviço público), analisei as ênfases dadas por cada governo sobre os diversos perfis e níveis de função ao recrutar atores para os quadros de “confiança” da máquina governamental.

Cargos de DAS são caracterizados como de confiança por serem de livre provimento por parte dos ministros de Estado e pelo chefe do Executivo. Entretanto, quando novos governos assumem a direção do Poder Executivo, a cada ciclo eleitoral, enfrentam potenciais perdas de agência (Baum, 2007) por delegarem funções de implementação de sua agenda de políticas públicas para uma burocracia já existente. O potencial para a perda existe porque presidentes possuem uma desvantagem informacional diante do burocrata, detentor de expertise e conhecimento especializado. Uma das maneiras *ex ante* (Huber, 1996) de superar tal desvantagem é a nomeação de “homens de confiança” para compor o alto escalão da burocracia, alinhando a posição política do órgão àquela da presidência durante o ciclo das políticas públicas e minimizando assim o potencial para perda de agência. Essa pode ser a explicação para o predomínio observado no Gráfico 11 de funcionários do baixo escalão dos cargos DAS entre os servidores de carreira.

Servidores de carreira não são opções viáveis porque podem não ser confiáveis, visto que já pertenciam à máquina pública anteriormente à chegada do presidente. Além disso, já possuem uma identidade política e uma concepção normativa do que deve ser uma boa política pública que não são vinculadas ao novo mandatário do Executivo, uma “ave migratória” (Hecló, 1977) aos olhos de um funcionário público. Portanto, é de se esperar que funcionários efetivos de cargos DAS sejam nomeados com maior frequência para cargos de níveis 1 a 3, comparativamente às porcentagens em níveis mais elevados.

Nessa direção, dentre os diversos padrões encontrados no trabalho, um dos principais foi que entre funcionários sem vínculo com o serviço público, aqueles com maior participação percentual ocupam cargos do alto escalão, sobretudo os DAS 5 e 6, cujo livre preenchimento pertence à Presidência da República. Meu ponto, aqui, é que o funcionário sem cargo público é o *outsider*, o verdadeiro “homem de confiança”, o ator de fundamental importância para a reconfiguração dos quadros da burocracia federal por parte do novo presidente a assumir Poder Executivo.

Mas, em que circunstâncias políticas e institucionais pode-se esperar uma maior ou menor potencial perda presidencial de agência? Ou, quando a burocracia existente é mais ou menos confiável? Dito de outra forma, que variáveis incidem sobre a nomeação presidencial de funcionários sem vínculo com o serviço público (os *outsiders*, homens de confiança do presidente), para cargos de Direção e Assessoramento Superior no presidencialismo de coalizão? Responder a essa pergunta será o segundo passo da minha pesquisa.

Referências

- AMES, B. (2001), *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- ABRANCHES, S. (1988), “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”. *Dados*, vol. 31, nº 1.
- AMORIM NETO, O. (2006), *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV; Konrad Adenauer Stiftung.
- BAUM, J. (2007), “Presidents Have Problems Too: The Logic of Intra-branch Delegation in East Asian Democracies”. *British Journal of Political Science*, 37.
- CHASQUETTI, D. (2008), *Democracia, Presidencialismo y Partidos Políticos em América Latina: Evaluando la “Difícil Combinación”*. Montevideo, Editorial Cauce.
- CHEIBUB, J. A. (2007), *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____, PRZEWORSKI, A. e SAIEGH, S. (2004), “Government Coalitions and Legislative Success Under Parliamentarism and Presidentialism”. *British Journal of Political Science*, vol.34, nº4.
- D’ARAÚJO, M. C. (2009), *A Elite Dirigente do Governo Lula*. Rio de Janeiro: FGV.
- EPSTEIN, D. e O’HALLORAN, S. (1999), *Delegating Powers: A Transaction Politics Cost Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge, Cambridge University Press.
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- FIGUEIREDO, A., SALLES, D. e VIEIRA, M. (2010), “Presidencialismo de Coalizão na América Latina”. *Insight Inteligência*, vol. 48.
- GEDDES, B. (1994), *Politician’s Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, University of California Press.
- HOWELL, W. e LEWIS, D. (2002), “Agencies by Presidential Design”. *The Journal of Politics*, vol. 64, nº4.
- HECLO, H. (1977), *A Government of Strangers. Executive Politics in Washington*. Washington D.C., The Brookings Institution.
- HUBER, J. (1996), “Delegation to Civil Servants in Parliamentary Democracies”. *European Journal of Political Research*, vol. 37.
- _____, e SHIPAN, C. (2002), *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge, Cambridge University Press.

- KRAUSE, G., LEWIS, D. e DOUGLAS, J. (2006), "Political Appointments, Civil Service Systems, and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Revenue Forecasts in the American States". *American Journal of Political Science*, vol. 50, nº 3.
- LAMOUNIER, B. (1992), "Estrutura Institucional e Governabilidade na Década de 1990", in João Paulo dos Reis Velloso (org.). *O Brasil e as Reformas Políticas*. Rio de Janeiro, José Olympio.
- LAVER, M. e SHEPSLE, K. (1994), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge, Cambridge University Press.
- LEWIS, D. (2007), "Testing Pendleton's Premise: Do Appointees Make Worse Bureaucrats?". *The Journal of Politics*, vol.69, nº4.
- _____. (2008), *The Politics of Presidential Appointments. Political Control and Bureaucratic Performance*. New Jersey, Princeton University Press.
- _____. (2009), "Revisiting the Administrative Presidency: Policy, Patronage, and Agency Competence". *Presidential Studies Quarterly*, vol.39, nº1.
- LOUREIRO, M. R., ABRUCIO, F. e ROSA, C. (1998), "Radiografia da Alta Burocracia Federal Brasileira". *Revista do Serviço Público*, ano 49, nº 4.
- MAINWARING, S. (1993), "Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination". *Comparative Political Studies*, vol. 26, nº2.
- McCUBBINS, M.; NOLL, R. e WEINGAST, B. (1987), "Administrative Procedures as Instruments of Political Control". *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 3.
- _____. (1989), "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies". *Virginia Law Review*.
- MILLER, G. (2005), "The Political Evolution of Principal-Agent Models." *Annual Review of Political Science*, vol. 8.
- MOE, T. (1989), "The Politics of Bureaucratic Structure", in J. Chubb e P. Peterson (eds.), *Can the Government Govern?* The Brookings Institution, Washington D.C.
- NUNES, E. (1997), *A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e Insulamento Burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores; Brasília: ENAP
- SANTOS, F. (2001), *Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte, Editora UFMG.