

Artigo

O espaço da politização na estrutura do Governo Federal brasileiro, 1999-2021

Antonio Luiz Arquetti Faraco Junior ¹¹ Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) / Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Belo Horizonte / MG – Brasil

Qual foi o tamanho do espaço que o presidente brasileiro possuiu para politizações na estrutura da burocracia pública federal no período 1999-2021? Considerando que o tamanho desse espaço está relacionado à importância da politização como estratégia de controle da burocracia, de monitoramento de parceiros e de acomodação política, conforme a lógica do presidencialismo de coalizão, este artigo procurou dimensioná-lo empregando metodologia descritiva, baseada em coleta de dados obtidos do Painel Estatístico de Pessoal do governo federal, abrangendo cargos e funções do governo federal ao longo do período em questão. Ao considerar todas as possibilidades de nomeações e designações efetuadas pelo presidente para cargos e funções da alta gestão, este artigo apresentou uma abordagem inovadora em relação a outras análises previamente desenvolvidas no âmbito da Ciência Política brasileira, no que tange à avaliação do fenômeno da politização no governo federal. Tal abordagem permitiu concluir que o tamanho do espaço para politização não diminuiu substantivamente com a redução de cargos DAS, além de revelar um novo padrão da politização, marcado pelo maior uso das funções de confiança, desempenhadas exclusivamente por servidores de carreira e pela valorização desses servidores também entre as nomeações para cargos DAS.

Palavras-chave: politização; burocracia; poderes presidenciais; nomeações políticas; servidores de carreira.

El espacio de politización en la estructura del Gobierno federal brasileño, 1999-2021

¿Cuánto espacio tuvo el presidente brasileño para la politización en la estructura de la burocracia pública federal durante el período 1999-2021? Considerando que el tamaño de este espacio está vinculado a la importancia de la politización como estrategia de control burocrático, monitoreo de aliados y acomodación política, siguiendo la lógica del presidencialismo de coalición, este artículo intentó dimensionarlo mediante una metodología descriptiva, basada en la recolección de datos del Panel Estadístico de Personal del Gobierno federal, que abarca cargos y funciones gubernamentales a lo largo del mencionado período. Al considerar todas las posibilidades de nombramientos y designaciones realizadas por el presidente para cargos y funciones de alta dirección, este artículo presentó un enfoque innovador en comparación con otros análisis previamente desarrollados en el campo de la Ciencia Política brasileña, en cuanto a la evaluación del fenómeno de la politización en el gobierno federal. Este enfoque permitió concluir que el tamaño del espacio para la politización no disminuyó sustancialmente con la reducción de cargos de dirección y asesoramiento superior (cargos DAS), además de revelar un nuevo patrón de politización, caracterizado por un mayor uso de funciones de confianza desempeñadas exclusivamente por servidores de carrera, y por la valoración de estos servidores también en los nombramientos para cargos DAS.

Palabras clave: politización; burocracia; poderes presidenciais; nombramientos políticos; servidores de carrera.

DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220230264>ISSN: 1982-3134 

Artigo submetido em 19 de agosto de 2023 e aceito para publicação em 26 de abril de 2024.

Editora-chefe:Alketa Peci (Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil) **Editor adjunto:**Sandro Cabral (Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, São Paulo / SP – Brasil) **Pareceristas:**Eduardo José Grin (Fundação Getulio Vargas, São Paulo / SP – Brasil) 

Um dos pareceristas não autorizou a divulgação de sua identidade.

Relatório de revisão por pares: o relatório de revisão por pares está disponível neste [link](#).

Politicization space in the structure of the Brazilian Federal Government, 1999-2021

What was the extent of the Brazilian president's politicization space within the structure of the federal public bureaucracy from 1999 to 2021? The extent of this space is related to the importance of politicization as a strategy for controlling the bureaucracy, monitoring partners, and political accommodation, following the logic of coalition presidentialism. Thus, this article sought to measure it using a descriptive methodology based on data collected from the Federal Government's *Painel Estatístico de Pessoal*, encompassing positions and functions within the government throughout the period. By considering all possibilities of appointments and designations made by the president for high-level positions, this article presented an innovative approach compared to previous Brazilian Political Science studies assessing politicization in the federal government. This approach led to the conclusion that the extent of the politicization space did not substantially decrease despite the reduction in senior management and advisory positions (known in Brazil as *Cargos de Direção e Assessoramento Superior – DAS*), in addition to revealing a new pattern of politicization characterized by increased use of *funções de confiança* exclusively held by career public servants and the valorization of these servants even in DAS positions.

Keywords: politicization; bureaucracy; president's powers; political appointments; career public servants.

1. INTRODUÇÃO

Empregando modelos do tipo principal-agente, a Teoria da Escolha Pública procura compreender dilemas de delegação aplicáveis à relação entre o presidente e a burocracia. Em algumas situações, mesmo que o agente atue em nome do principal, os interesses desses dois atores podem não coincidir ou o resultado da ação do agente pode não ser o desejado pelo principal (McCubbins et al., 1989; Moe, 2012). Nessas situações, quais mecanismos podem ser utilizados para promover o alinhamento entre o principal e o agente?

A Teoria do Executivo Unilateral postula que o presidente utiliza instrumentos de politização e centralização para exercer controle sobre as ações da agência. Esses instrumentos incluem nomeações para cargos burocráticos, supervisão na elaboração de propostas legislativas por parte dos gabinetes e das agências burocráticas, bem como comando e controle sobre o processo e os recursos orçamentários (Amorim, 2018; Bonvecchi & Scartascini, 2011; Howell & Lewis, 2002; Inácio & Llanos, 2016; Moe, 1985; Moe & Howell, 1999).

Portanto, a politização da burocracia, entendida como a discricionariedade da escolha para realizar nomeações e designações em órgãos governamentais (Grindle, 2012; Lewis, 2008), aparece como uma das estratégias para o alinhamento das ações da burocracia às ordens ou preferências do presidente (Huber & Shipan, 2002; Lewis, 2008; Moe, 1989). A suposição de que os indicados políticos possam modificar a política ou supervisionar as atividades de uma agência, transmitir a visão presidencial (McCubbins et al., 1989; Thies, 2001) e contribuir no atendimento às demandas de patronagem (Lewis, 2008) fundamenta a justificativa para a politização.

Considerando os incentivos para a politização, este artigo buscou responder à pergunta: qual foi o tamanho do espaço que o presidente brasileiro possuiu para politizações na estrutura da burocracia pública federal no período 1999-2021? O objetivo foi analisar a extensão e a composição desse espaço por meio das nomeações e designações discricionárias do presidente, visando identificar padrões que esclarecessem a estratégia de politização.

Argumento que:

- 1) A dimensão e as características do espaço da politização têm relação com sua relevância como estratégia de controle da burocracia, monitoramento de aliados e acomodação política no contexto do presidencialismo de coalizão;
- 2) A análise da politização nas pesquisas de Ciência Política no Brasil precisa ser revista para incluir, além dos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) e dos cargos de natureza especial, as funções de confiança, pois o critério de designação dessas funções é político;
- 3) Ampliando a análise para incluir as funções de confiança, há uma mudança de padrão na politização. Inicialmente, grande parte da politização era feita utilizando-se os cargos, e a discricionariedade da nomeação era maior. Ao longo do período analisado, foi ampliada a exigência de um percentual mínimo de servidores de carreira nas indicações para os cargos DAS e, a partir de 2016, houve crescimento expressivo das funções de confiança, exercidas apenas por esses servidores. Esse crescimento das funções de confiança se deu quase na mesma proporção da expressiva diminuição dos cargos DAS, como se houvesse uma paulatina substituição de um pelo outro. Esses fatos, combinados, representaram a valorização do servidor de carreira na estratégia de politização;
- 4) O novo padrão de politização contribuiu para reduzir a discricionariedade presidencial, pois impôs ao presidente a observação da condição de servidor de carreira para fazer a nomeação para um cargo ou a designação para uma função.

De forma bem sintética, entendo que são duas as principais contribuições deste artigo: 1) mostrar que o tamanho do espaço para politização não foi alterado substancialmente no período analisado, mesmo quando considerada a grande redução de cargos DAS; 2) revelar um novo padrão da politização, marcado pelo maior uso das funções de confiança, desempenhadas exclusivamente por servidores de carreira, e pela valorização desses servidores também entre as nomeações para cargos DAS.

Estudar a politização da burocracia é importante, pois lança luz sobre a relação entre o processo de burocratização e a democracia (Lindblom & Woodhouse, 1993), um tema clássico na Ciência Política desde os estudos de Max Weber (1991, 1999). Ademais, ajuda a entender a tensão entre controle político e competência técnica na Administração Pública, uma questão fundamental, considerando que a politização do Executivo pode afetar o desempenho das políticas públicas (Kennedy, 2015; Lewis, 2008). Portanto, uma compreensão mais aprofundada do espaço da politização pode auxiliar na identificação de continuidades e descontinuidades dessas políticas, em seu desempenho, bem como em avaliar seus impactos na governança e nas decisões dos governantes.

A argumentação foi estruturada de modo a apresentar, a partir da próxima seção, as considerações metodológicas, para depois, na seção 3, tratar dos espaços previstos para politização pelo presidente na estrutura institucional do Governo Federal, a saber: os ministérios, os cargos de natureza especial, os cargos DAS e as funções de confiança. A seção 4 apresenta uma análise sobre o que pode ter acontecido com os cargos de livre provimento no período analisado. A seção 5 apresenta a conclusão.

2 MÉTODOS E DADOS

A análise empregou o método descritivo e teve como preocupação central a apresentação de dados que auxiliassem na descrição e na compreensão do fenômeno da politização da burocracia envolvendo cargos e funções do alto escalão do Poder Executivo federal brasileiro.

Os dados sobre o total de servidores ativos foram obtidos no Painel Estatístico de Pessoal do governo federal.¹ Dentro do painel, selecionei a aba “servidores”, depois a exibição “por tipo”, com a aplicação dos filtros “sem GDF” e “com DPU”. Ajustei para a exibição “anual” dos dados e observei, para cada ano, no quadro “Grupo Situação de Vínculo”, o número de servidores ativos.

Em relação aos cargos e às funções de alta gestão, recorri à literatura especializada e às informações disponíveis em *sites* oficiais para coletar dados relacionados ao número e à composição dos ministérios (Governo Federal, 2019).

As normas relativas aos cargos comissionados e às funções de confiança foram obtidas no *site* oficial Portal da Legislação² e os dados relativos a esses cargos e funções foram extraídos do Painel Estatístico de Pessoal do governo federal. Quando aberto o Painel, o procedimento de filtragem foi realizado após o clique na opção “Faça você mesmo”, localizada em um menu à esquerda. Os filtros aplicados foram: em Seção, o filtro cargos e funções; em Dimensões, os filtros função, nível de função e subnível de função; em Métricas, os filtros DAS e correlatas (inclui a função de confiança). Após a última seleção, a opção para escolher o ano era habilitada, permitindo a coleta das informações para cada ano do período de interesse da pesquisa. O mesmo processo foi repetido para os cargos de natureza especial, com a diferença da seleção desse tipo de cargo em Métricas. Os dados extraídos foram organizados em planilhas para geração de gráficos, quadros e tabelas.

3 QUAL É O ESPAÇO PARA A POLITIZAÇÃO NA ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL?

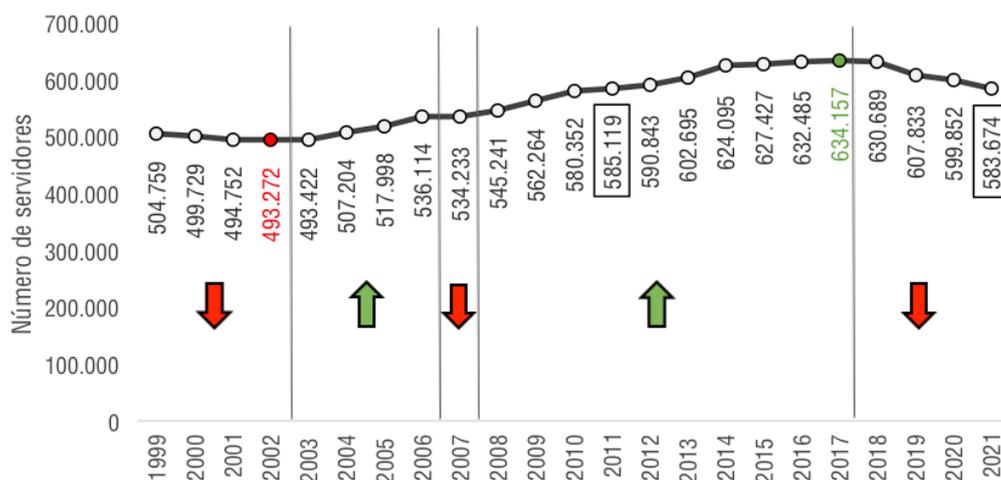
De acordo com os dados do Painel Estatístico de Pessoal, o governo federal encerrou 2021 com um total de 583.674 servidores públicos. Esse número englobava agentes públicos ativos dos órgãos e entidades da Administração Pública federal, incluindo servidores civis com cargos efetivos, cargos em comissão sem vínculo, empregados públicos e profissionais contratados temporariamente para atender às necessidades do interesse público. Não estão incluídos aposentados, beneficiários de pensão, estagiários, trabalhadores terceirizados e servidores da segurança pública do governo do Distrito Federal (custeados pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal, conforme dispõe a Constituição Federal, 1988).

O Gráfico 1 mostra a evolução do número de servidores públicos entre 1999 e 2021. Nele, é possível observar uma queda no número de servidores públicos entre 1999 e 2002 (FHC 2), seguida por um período de crescimento de 2003 a 2006 (Lula 1). Em 2007, no primeiro ano de Lula 2, ocorreu uma leve diminuição, seguida pelo maior período de aumento da série entre 2008 e 2017 (Lula 2, Dilma 1, Dilma 2, Temer). O auge foi alcançado em 2017, com 634.157 servidores. A partir de 2018 (Temer), observou-se uma nova diminuição, mantendo-se até 2021 (Bolsonaro), retornando o número de servidores aos patamares próximos aos de 2011.

¹ <https://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>

² <https://www4.planalto.gov.br/legislacao>

GRÁFICO 1 SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS ATIVOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL, BRASIL, 1999-2021



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do painel estatístico de pessoal do Governo Federal.

No período analisado, a politização da alta gestão no Executivo federal ocorreu, principalmente, nos cargos de livre nomeação e exoneração, como ministérios, cargos de natureza especial, cargos DAS e nas funções de livre designação e dispensa, como as funções de confiança (comissionadas).

As funções de confiança, desempenhadas apenas por servidores efetivos, foram incluídas nesta análise por conta do sistema de designação discricionária, que não estabelece uma distinção clara entre o comando técnico-administrativo e o comando político. Isso resulta em designações para cargos de comando técnico-administrativo baseadas em critérios de confiança, frequentemente associados às indicações para posições de comando político (Graef & Carmo, 2008, p. 2).

3.1 Ministro de Estado

O ministro de Estado é um agente político nomeado pelo presidente da República e diretamente subordinado a ele, sujeito à exoneração a qualquer momento. O ministro representa o mais alto nível hierárquico da burocracia pública, sendo considerado ator central no processo de políticas públicas.

A composição dos ministérios, de maneira que resulte em efetiva capacidade de governo em um cenário de presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988; Limongi, 2006), não é tarefa simples. Inácio (2018) mostra como essa composição é influenciada pelo contexto, pelas instituições e pelos atores envolvidos no jogo político. A autora argumenta que, no presidencialismo de coalizão, presidentes minoritários podem utilizar a composição do ministério para obter sucesso político, mas isso pode diminuir sua influência sobre as pastas ministeriais, dependendo da abordagem adotada pelo presidente em relação à “política de gabinete”.

A lógica do presidencialismo de coalizão indica que as nomeações ministeriais procuram acomodar a base parlamentar de sustentação do governo, contribuindo para a estabilização na relação Executivo-Legislativo (Amorim, 2018; Figueiredo & Limongi, 1999). O cálculo para o sucesso das coalizões nesse cenário pode envolver uma maior correspondência entre a força parlamentar e a presença

ministerial, visando à maior estabilidade política (Amorim, 2000). Além disso, é necessário considerar a centralidade do Executivo, a *toolbox* presidencial e a saliência dos ministérios para compreensão apropriada das dinâmicas de distribuição de poder (Inácio, 2018; Raile et al., 2010).

Assim, de acordo com sua estratégia, o presidente pode considerar aspectos técnicos e práticos, bem como levar em conta considerações políticas relacionadas às demandas sociais e à construção de uma base de apoio política ao definir a composição ministerial e a quantidade de ministérios.

A Tabela 1 apresenta a evolução do número de ministérios no período de 1995 a 2022. Ela registra um aumento no total de ministérios entre 1995 e 2016 e queda no período posterior. Os governos FHC, tanto o primeiro quanto o segundo mandato, contavam com 26 e 27 ministérios, respectivamente. Sob a gestão de Lula 1, esse número aumentou para 30 e, no governo Lula 2, houve acréscimo de 7, totalizando 37 ministérios. Durante os governos Dilma, o número de ministérios chegou a 39. Por outro lado, o governo Temer reduziu 10 ministérios em relação ao governo anterior. Já na gestão de Bolsonaro, foi observada a adoção da estrutura ministerial mais enxuta dentre aquelas consideradas nesta análise, com apenas 23 ministérios.

A Tabela 1 também revela aumento de órgãos com *status* ministerial vinculados à Presidência da República a partir do governo Lula 2. Essa estratégia de centralização produz três efeitos principais: a) eleva a importância de determinados temas na agenda governamental por meio da criação de Secretarias Especiais; b) cria cargos equivalentes ao de ministro de Estado que podem ser utilizados em negociações dentro da coalizão; e c) aproxima esses cargos do presidente da República, ampliando sua supervisão ou controle sobre eles (Howell & Lewis, 2002; Inácio, 2018).

TABELA 1 EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MINISTÉRIOS E SECRETARIAS ESPECIAIS, BRASIL, 1995-2022

GOVERNO	Ministérios	Ministério extraordinário	Ministério militar	Órgãos da Presidência com status de Ministério	Presidência do Banco Central com status de Ministério	Total de Ministérios
FHC 1 (1995-1998)	17	4	3	2	0	26
FHC 2 (1999-2002)	20	1	0	6	0	27
Lula 1 (2003-2006)	23	0	0	6	1	30
Lula 2 (2007-2010)	24	0	0	12	1	37
Dilma 1 (2011-2014)	24	0	0	14	1	39
Dilma 2 (2015-2016)	24	0	0	14	1	39
Temer (2016-2018)	23	0	0	5	1	29
Bolsonaro (2019-2022)	18	0	0	5	0	23

Nota: Não foram considerados: a) o Ministério Extraordinário de Coordenação do Gabinete de Transição Governamental, ocupado por Onyx Lorenzoni a partir de 5/11/2018, pelo fato de não expressar uma configuração de atuação governamental do governo Temer; b) a presidência do Banco Central durante o governo Bolsonaro, que oscilou entre a posição ministerial e a de cargo de Natureza Especial, prevalecendo esta última posição em razão da necessidade de regulamentação da lei que trata da autonomia do Banco Central (BC), que define essa instituição como órgão setorial nos sistemas da Administração Pública federal, além de estabelecer mandato de 4 anos para o presidente e diretores do BC.

Fonte: Barbosa e Pompeu (2017) e Governo Federal (2019).

O ápice dessa estratégia ocorreu durante os governos Dilma. Nos governos de Temer e Bolsonaro, o número de órgãos com *status* ministerial vinculados à Presidência da República retornou aos patamares observados nos governos FHC 2 e Lula 1.

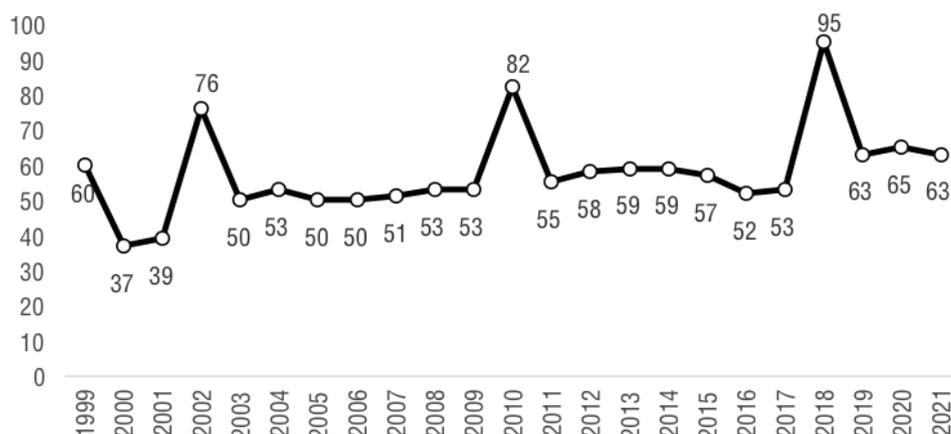
A análise realizada demonstrou como a determinação do número de ministérios seguiu uma lógica de politização, sobretudo quando enfrenta os desafios de construir coalizões governamentais bem-sucedidas. Ademais, foi destacada a redução do número de ministérios nos dois governos mais recentes, revertendo a tendência histórica de crescimento desde o início da série. Além do ministro de Estado, outros cargos na estrutura do Executivo federal estão sujeitos à politização e serão abordados nas próximas seções.

3.2 Cargos de natureza especial

Os cargos de natureza especial são posições de alto comando designadas pelo presidente da República, ministros de Estado e titulares de órgãos da Presidência da República. Essas posições são de confiança máxima e desempenham funções de liderança em órgãos-chave. Portanto, esses cargos correspondem também a um espaço privilegiado de alocação na estrutura do Executivo federal sujeita à politização.

O Gráfico 2 ilustra a variação do número de cargos de natureza especial no período de 1999 a 2021. Ele mostra que esses cargos não são numerosos e apresentaram variação positiva ao longo da série, apesar da queda inicial de 60 (1999) para 37 (2000) por conta, principalmente, da não consideração de cargos de Diretoria e Superintendência como cargos de Natureza Especial. Em 2001, esses cargos chegaram a 39, alcançando um patamar que variou entre 50 e 53 cargos entre 2003 e 2009. Entre 2011 e 2014, esses cargos aumentaram, chegando a 59, caindo ligeiramente em 2015 e retornando aos patamares de 52 e 53 cargos em 2016 e 2017, respectivamente. Entre 2019 e 2021, houve variação entre 63 e 65 cargos. A série apresenta três picos: em 2002, com 76 cargos; em 2010, com 82 cargos; e, por fim, em 2018, com 95 cargos de Natureza Especial. Essas anomalias ocorreram em razão da necessidade de nomear membros da equipe de transição para o próximo governo.

GRÁFICO 2 NÚMERO DE CARGOS DE NATUREZA ESPECIAL, GOVERNO FEDERAL, BRASIL, 1999-2021



Nota: Os dados estão anualizados pelos resultados do último mês para cada ano. A série tem início em dezembro de 1999.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do painel estatístico de pessoal do Governo Federal.

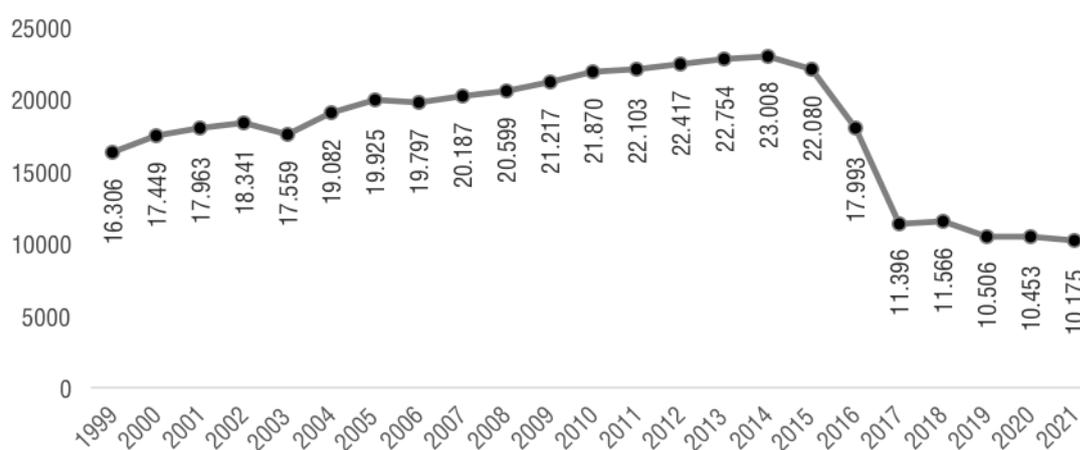
3.3 Cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS)

Até a promulgação da Lei nº 14.204/2021, que reestruturou os cargos em comissão e funções de confiança do Executivo federal, os cargos DAS foram a principal modalidade de cargo em comissão. Por serem de livre provimento pelo presidente ou pelos ministros, podendo ser ocupados também por pessoas sem vínculo com a Administração Pública Federal, esses cargos representaram um recurso estratégico para incorporar conhecimentos especializados por meio da entrada de novos profissionais no serviço público, formar equipes, recompensar aliados, neutralizar opositores e exercer controle sobre recursos de poder político e/ou econômico (D'Araújo & Lameirão, 2009; Loureiro & Abrucio, 1999).

Criados em 1967 e formalizados em 1970, foram divididos em duas categorias dois anos depois (Direção Superior: DAS-101; e, Assessoramento Superior: DAS-102). Desde 1976, essas duas categorias foram classificadas em níveis de 1 a 6, sendo que os níveis 4 a 6 exercem influência sobre a hierarquia para facilitar, controlar, influenciar e implementar decisões, formando, com os ocupantes de cargos de natureza especial, o presidente, o vice-presidente e os ministros, a elite dirigente que governa o país (D'Araújo & Lameirão, 2009; Lopez et al., 2015; Lopez & Praça, 2015; Praça et al., 2012).

O Gráfico 3 mostra a evolução dos cargos DAS no período de 1999 a 2021. Partindo de 16.306 postos em 1999, nota-se crescimento consistente desses cargos até 2014, quando atingem seu ponto mais alto, chegando a 23.008 postos. Houve pequenas variações negativas em 2003 e 2006, mas a tendência de queda foi estabelecida a partir de 2016, intensificando-se nos anos imediatamente subsequentes. A redução desses cargos desacelerou a partir de 2017, atingindo 11.396 postos, e chegando a 10.175 postos em 2021.

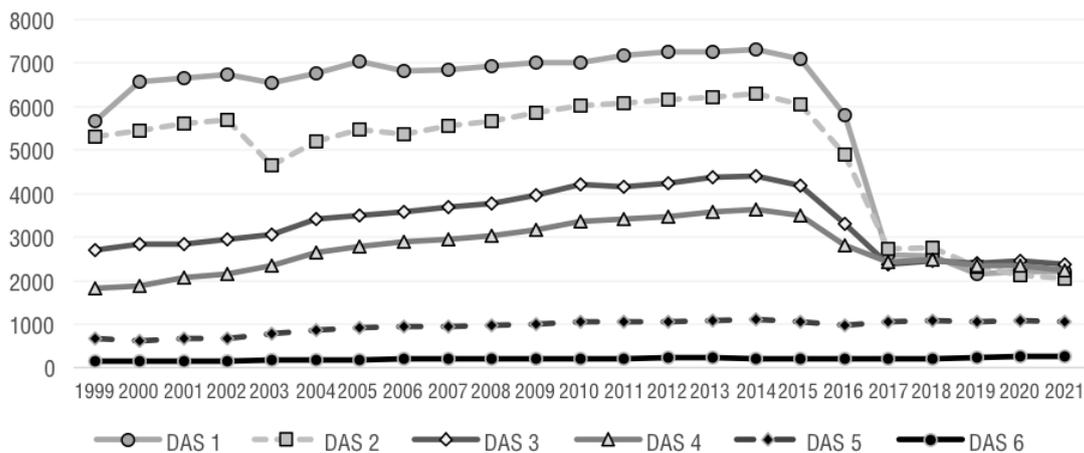
GRÁFICO 3 NÚMERO DE CARGOS DAS, GOVERNO FEDERAL, BRASIL, 1999-2021



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do painel estatístico de pessoal do Governo Federal.

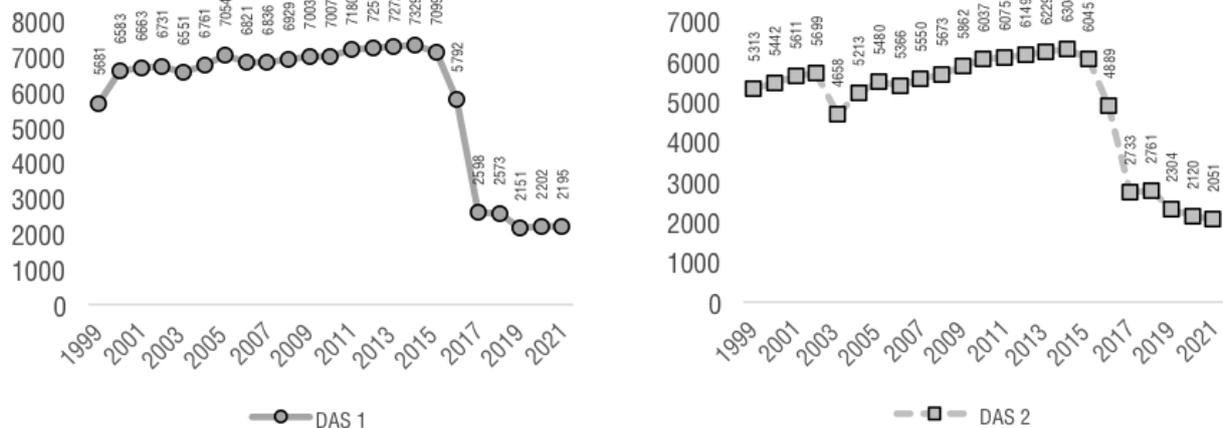
Quando a evolução dos cargos DAS é analisada considerando todos os seus níveis (Gráfico 4 e Painel 1), fica evidente que a queda afetou significativamente os níveis 1, 2 e 3. O nível 4 também apresentou redução, porém mais moderada. O nível 5, após queda nos primeiros anos da série, apresentou crescimento até 2014, seguido de uma relativa estabilização. O nível 6, em geral, apresentou trajetória que alternou estabilidade e crescimento, com crescimento mais acentuado no fim da série.

GRÁFICO 4 NÚMERO DE CARGOS DAS POR NÍVEL FUNÇÃO, GOVERNO FEDERAL, BRASIL, 1999-2021

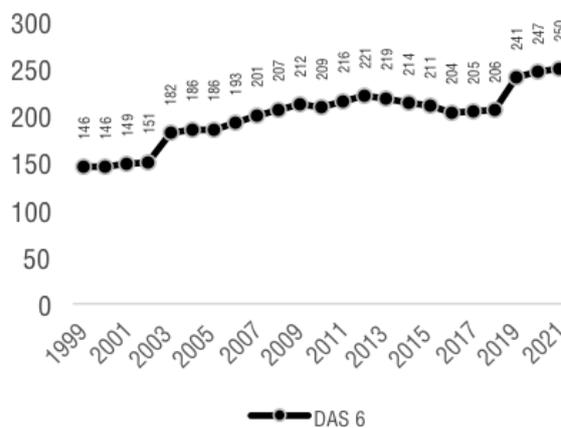
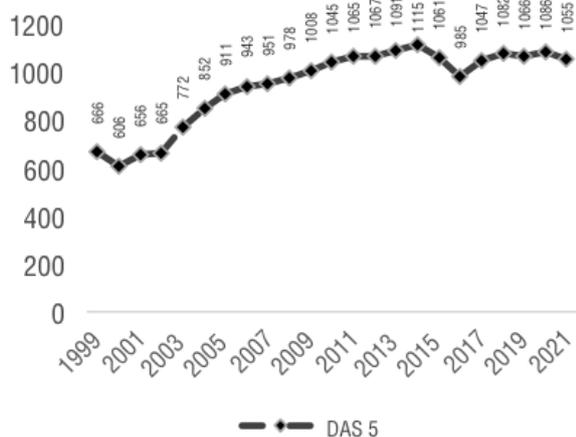
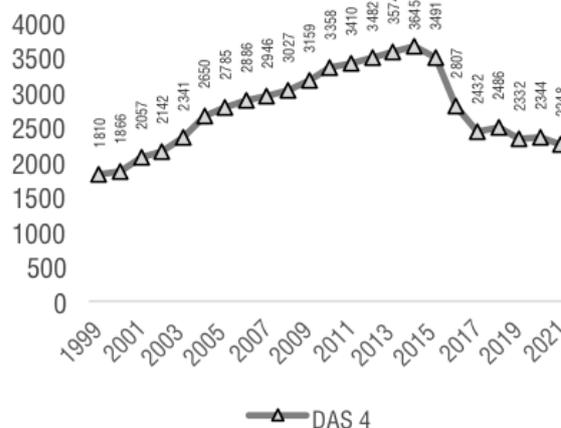
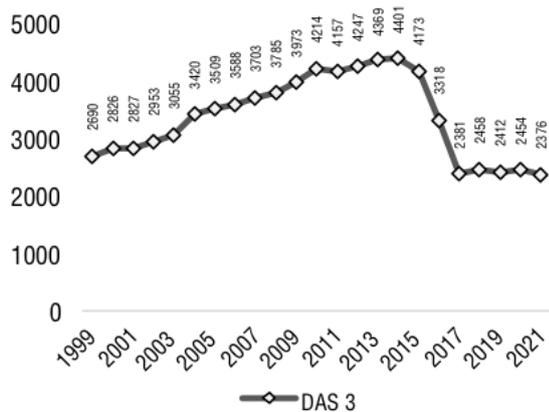


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do painel estatístico de pessoal do Governo Federal.

PAINEL 1 NÚMERO DE CARGOS DAS DECOMPOSTO POR NÍVEL FUNÇÃO, GOVERNO FEDERAL, BRASIL, 1999-2021



Continua



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do painel estatístico de pessoal do Governo Federal.

O Quadro 1 detalha as principais alterações normativas relacionadas aos cargos DAS desde 1999. Essas alterações são apresentadas no sentido de possibilitar uma leitura sobre a centralização/descentralização do processo de nomeação para esses cargos.

QUADRO 1 PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NORMATIVAS RELACIONADAS AOS CARGOS DAS, 1999-2021

GOVERNO	ALTERAÇÃO
	Decreto nº 2.947/1999 – deu poder aos ministros de Estado para proverem os cargos DAS-101 (Direção) e DAS-102 (Assessoramento), níveis 1 a 4, sendo que a indicação dos DAS-101, níveis 3 e 4, seria submetida à apreciação prévia da Presidência da República, por meio da Secretaria de Estado de Relações Institucionais. A indicação de chefe de Assessoria Parlamentar (DAS-101.4), de postos DAS 5 e 6 caberia ao presidente da República.
FHC 2 (1999-2002)	Decreto nº 3.362/2000 – alterou o órgão que intermediaria a apreciação prévia do presidente da República, passando essa tarefa a ser de responsabilidade da Secretaria-Geral da Presidência da República. Decreto nº 4.243/2002 – delegou competência ao chefe da Casa Civil da Presidência da República para praticar atos de provimento de cargos 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.
Lula 1 (2003-2006)	Decreto nº 4.567/2003 – centralizou no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (análise técnica) e na Casa Civil da Presidência da República todas as decisões em torno do preenchimento dos cargos DAS. Decretos nº 4.579/2003 e nº 4.676/2003 – delegaram competência ao ministro de Estado chefe da Casa Civil da Presidência da República para, observadas as disposições legais e regulamentares, praticar os atos de provimento de cargos níveis DAS 5 e 6, e de chefe de Assessoria Parlamentar (DAS-101.4). Além disso, a Casa Civil teria a mesma competência relativamente aos órgãos da Presidência com <i>status</i> de Ministério. Decreto nº 4.734/2003 – centralizou o provimento de todos os níveis de DAS na Casa Civil, que manteve a responsabilidade da nomeação dos titulares dos órgãos da Presidência com <i>status</i> de Ministério. Portaria nº 1.056/2003 (Casa Civil) – subdelegou aos ministros de Estado competência para praticar atos de provimento dos cargos DAS dos níveis 1 ao 4. Decreto nº 5.497/2005 – surge após as denúncias do ‘Mensalão’ que estavam relacionadas também aos critérios de preenchimento dos cargos em comissão. Essas denúncias eram dirigidas ao titular da Casa Civil, entre outros. O decreto pode ser considerado uma reação às acusações de politização do Executivo federal, definindo que 75% dos cargos DAS, níveis 1 a 3, e 50% dos cargos DAS, nível 4, deveriam ser ocupados, exclusivamente, por servidores de carreira, ou seja, funcionários públicos efetivos. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ficou com a responsabilidade de normatizar, acompanhar e controlar essa disposição, além de apreciar as nomeações de não-servidores de carreira para os cargos tratados no decreto.

Continua

GOVERNO	ALTERAÇÃO
Temer (2016-2018)	Decreto nº 8.821/2016 – estabelece a delegação de competência aos ministros de Estado para prover os níveis 1 a 4, não necessitando mais da aprovação do presidente da República. Os ministros também devem encaminhar as propostas para o provimento de cargos 5 e 6 à Casa Civil da Presidência da República, ficando esta responsável por sua autorização e nomeação. Decreto nº 9.021/2017 – estabelece percentuais reservados para servidores efetivos no preenchimento de cargos DAS. A novidade é a previsão de percentuais de 60% para cargos DAS de níveis 5 e 6.
Bolsonaro (2019-2022)	Lei nº 14.204/2021 – prevê a extinção dos cargos DAS e de funções de confiança para 31 de outubro de 2022 (para os alocados em autarquias ou em fundações públicas) e 31 de março de 2023 (para os alocados em órgãos da Administração Pública direta ou sem alocação definida), substituindo esses cargos e essas funções por cargos comissionados executivos e funções de confiança executivas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Decreto nº 10.829/2021 – regulamenta a Lei nº 14.204/2021.

Fonte: D'Araújo e Lameirão (2009) e as normas citadas neste quadro.

O Quadro 1 revela um padrão relacionado à competência para nomear os ocupantes dos cargos DAS. Essa competência foi delegada aos ministros de Estado para os níveis 1 ao 4, enquanto os atos de provimento para os níveis 5 e 6 ficaram a cargo da Presidência da República. No entanto, isso não implica necessariamente ausência de supervisão da Presidência da República sobre as indicações dos níveis inferiores de DAS, seja diretamente ou por meio de delegação a órgãos vinculados a ela. Rompendo com esse padrão, o governo Lula, em seu período inicial (primeiros seis meses), atribuiu à Casa Civil a competência para nomear os ocupantes de todos os níveis dos cargos DAS. Posteriormente, a Casa Civil passou a ser responsável pelas indicações nos níveis 5 e 6, enquanto aos ministros de Estado coube o provimento dos níveis 1 a 4.

A Tabela 2 ilustra a evolução da exigência legal de limites percentuais mínimos para servidores de carreira nos cargos DAS. É evidente o aumento gradual da exigência de servidores efetivos para ocupar esses cargos, começando nos níveis mais baixos e, ao longo do tempo, alcançando os níveis mais altos. Essa progressão pode ser interpretada como uma maneira de estabelecer critérios mais técnicos e rigorosos para o preenchimento dessas posições, especialmente nos cargos DAS de nível 5 e 6, reduzindo a discricionariedade nas nomeações.

TABELA 2 LIMITES PERCENTUAIS MÍNIMOS DE OCUPAÇÃO DE CARGOS DAS POR SERVIDORES DE CARREIRA, 1979-2021

CARGOS	FIGUEIREDO	ITAMAR	LULA 1	TEMER	BOLSONARO
	DECRETO-LEI Nº 1.660/1979, ART. 10.	LEI Nº 8.460/1992, ART. 14.	DECRETO Nº 5.497/2005, ART. 1º.	DECRETO Nº 9.021/2017, ART. 1º.	LEI Nº 14.204/2021, ART. 13, III. DECRETO Nº 10.829/2021, ART. 27.
DAS 1	50%	50%	75%	50%	60%
DAS 2	50%	50%	75%	50%	60%
DAS 3	–	50%	75%	50%	60%
DAS 4	–	–	50%	50%	60%
DAS 5	–	–	–	60%	60%
DAS 6	–	–	–	60%	60%

Fonte: D'Araújo e Lameirão (2009) e as normas citadas nesta Tabela.

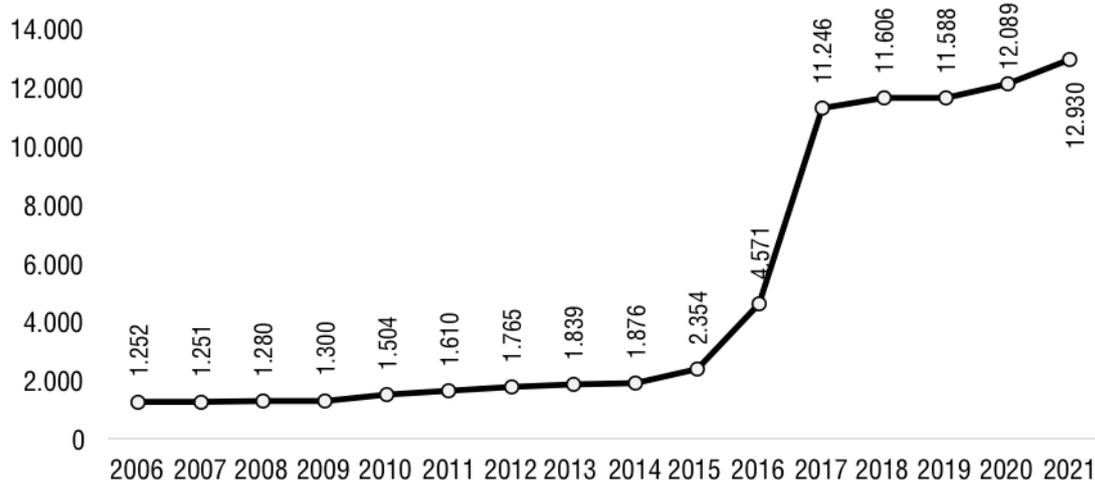
3.4 Funções de confiança

Possuem perfil de direção e assessoramento e são destinadas a servidores efetivos, conforme dispõe o art. 37, inciso V, do texto constitucional. A função de confiança é distinta do cargo em comissão. Os cargos em comissão são considerados cargos públicos completos, com atribuições definidas na estrutura organizacional e independentes dos cargos efetivos. Por outro lado, as funções representam acréscimos de responsabilidades gerenciais ou de supervisão atribuídas a servidores efetivos, levando em consideração a correlação de atribuições. Idealmente, essa adição de responsabilidades só faz sentido quando as atribuições do cargo efetivo do servidor estão relacionadas às funções de direção, chefia e assessoramento da unidade administrativa em questão. Caso contrário, trata-se de um conjunto de atribuições distintas que, na verdade, constitui outro cargo. A retribuição pelo exercício de função é feita por meio de gratificação, não envolvendo vencimento ou subsídio, como é o caso dos cargos em comissão (Graef, 2008).

O Gráfico 5 evidencia o maior uso de funções de confiança a partir de 2016, com grande crescimento em 2017, assumindo um crescimento menor a partir daí.

O Gráfico 6 apresenta a evolução do número de cargos de natureza especial, cargos DAS e funções de confiança, permitindo visualizar com clareza que a diminuição do número de cargos DAS ocorre simultaneamente ao crescimento do número de funções de confiança.

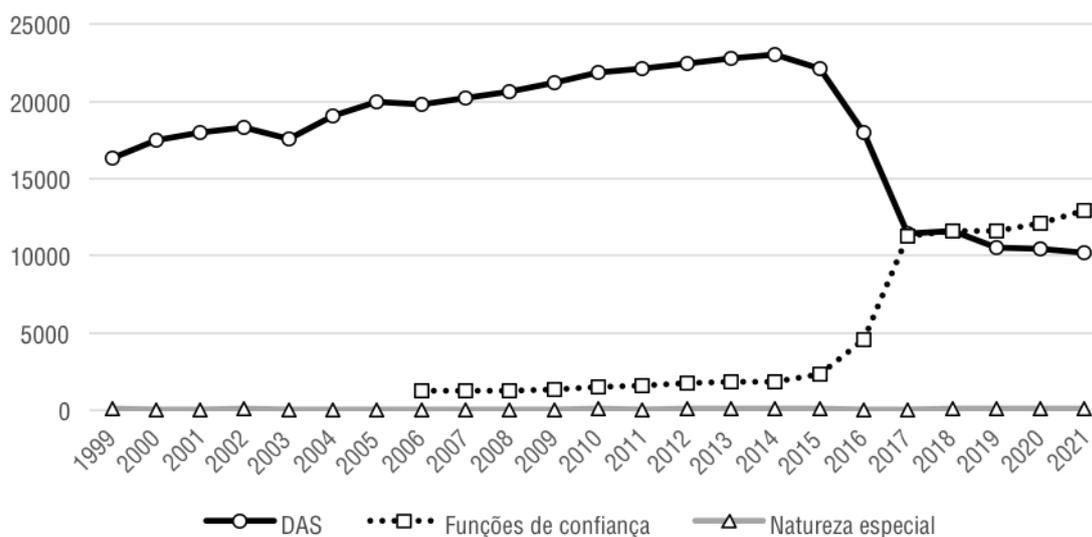
GRÁFICO 5 NÚMERO DE FUNÇÕES DE CONFIANÇA, GOVERNO FEDERAL, BRASIL, 2006-2021



Nota: A Lei nº 14.204/2021 instituiu a Função Comissionada Executiva (FCE) e, no decorrer de 2021, apenas duas dessas funções foram concedidas. No entanto, as estatísticas apresentadas no Gráfico 5 para o ano de 2021 não as contemplam.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do painel estatístico de pessoal do Governo Federal.

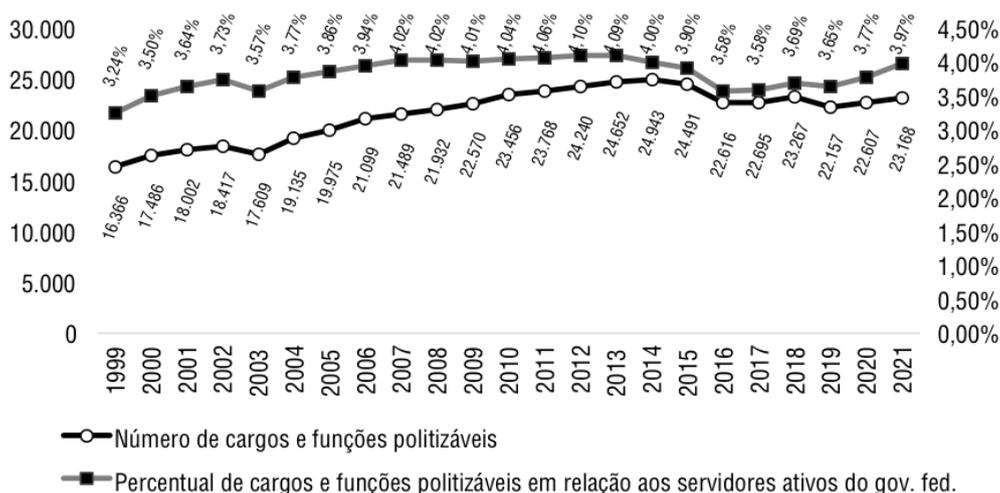
GRÁFICO 6 NÚMERO DE CARGOS DE NATUREZA ESPECIAL, CARGOS DAS E FUNÇÕES DE CONFIANÇA, GOVERNO FEDERAL, BRASIL, 1999-2021



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do painel estatístico de pessoal do Governo Federal.

O Gráfico 7 mostra que, entre 1999 (16.366) e 2014 (24.943), com exceção de 2003, houve crescimento de cargos e funções politizáveis, com pequena redução nos anos de 2015 (24.491) e 2016 (22.616), para posterior estabilização do número desses cargos em torno de 22.779 (média dos cinco últimos anos). Quando considerado o percentual desses cargos e funções sobre o total de servidores ativos do governo federal, o Gráfico 7 revela pequena variação ao longo de todo o período analisado, mostrando que o aumento dos cargos politizáveis, na verdade, foi impulsionado pela expansão da força de trabalho no Executivo federal. O Gráfico 7 deixa bastante evidente que a grande queda ocorrida nos cargos DAS após, sobretudo, 2016, pouco afetou o número de cargos e funções politizáveis e o seu percentual sobre os servidores ativos do governo federal.

GRÁFICO 7 CARGOS SUJEITOS À POLITIZAÇÃO, EXCETO MINISTÉRIOS, E SEUS PERCENTUAIS EM RELAÇÃO AO TOTAL DE SERVIDORES ATIVOS, GOVERNO FEDERAL, BRASIL, 1999-2021



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do painel estatístico de pessoal do Governo Federal.

4. O QUE PODE ESTAR ACONTECENDO COM OS CARGOS E AS FUNÇÕES DE LIVRE PROVIMENTO NO EXECUTIVO FEDERAL?

Apresentei, nas seções anteriores, dados que apontam para uma mudança na composição do espaço para politização no Poder Executivo federal. Essa mudança mostra que a redução dos cargos DAS não implicou em redução do espaço para a politização, e que esse espaço passou a ser crescentemente ocupado por servidores de carreira. Isso se evidencia: 1) pela criação de regras que passaram a estabelecer percentuais mínimos desses servidores para ocupação dos cargos DAS, abrangendo, progressivamente, todos os níveis desses cargos (como mostrado na Tabela 2); 2) pelo aumento das funções de confiança, desempenhadas exclusivamente por servidores de carreira, baseadas em designação discricionária e em critérios de confiança, frequentemente associadas às indicações para posições de comando político. Não é demais lembrar que o aumento dessas funções foi simultâneo e proporcional à redução dos cargos DAS.

Mas o que essa mudança representa? Quais consequências podem ser esperadas dela? Na tentativa de compreender o que está acontecendo com o espaço da politização no Executivo federal, penso ser importante recuperar parte do rico debate que envolve o equilíbrio entre o espaço técnico e o espaço político dentro da Administração Pública.

A tradição de análises sobre cargos e carreiras na Administração Pública se assenta na polarização entre políticos × burocratas (técnicos) (Bonis & Pacheco, 2010). Em análise comparada, contemplando alguns países desenvolvidos e em desenvolvimento, Grindle (2012) examinou a aquisição e a utilização de empregos no setor público desde o século XIX, revelando como a patronagem, como mecanismo político de recrutamento para o serviço público, foi importante, e como ela foi desafiada por aqueles que pretenderam substituí-la por um sistema de recrutamento meritocrático. A autora mostra que a persistência da patronagem decorre da sua adaptabilidade, flexibilidade e utilidade para as elites políticas que a empregam. Mas, ao mesmo tempo em que a patronagem pode ser usada para criar ilhas de eficiência e excelência no setor público, ela também pode ampliar a corrupção e a ineficiência, podendo gerar demandas por reformas.

Grindle mostrou que a capacidade de avançar com as reformas que procuraram ampliar a meritocracia foram limitados por legados institucionais, relacionados, principalmente, à forma como as decisões políticas foram tomadas, à forma como as estruturas sociais de classe e educação foram definidas, e à presença ou ausência de competição política (partidária). Além disso, a autora mostrou que as mudanças em sistemas de patronagem ocorreram em situações excepcionais, como derrotas em guerras ou crises políticas e econômicas graves, que abriram oportunidades para reformadores avançarem em suas agendas. Mas o resultado dessas reformas nem sempre foi livre de problemas, como demonstraram as críticas à atuação da burocracia por causa de sua excessiva estabilidade, rigidez, incompetência e capacidade limitada de resposta às necessidades dos cidadãos (Grindle, 2012).

No Brasil, o debate acerca da reforma do serviço público, envolvendo a divisão entre o espaço técnico e o espaço político, ocorre há algum tempo. Em relação ao perfil do dirigente político, Graef (2008), mesmo reconhecendo que burocratas devem estar subordinados à liderança política, defendeu a transformação dos cargos comissionados em funções de confiança, sustentando que os cargos políticos devem ser limitados àqueles estritamente necessários para o exercício eficaz do controle político. De outra forma, a direção da estrutura administrativa permanente deveria ser confiada a profissionais altamente qualificados, com formação específica e experiência comprovada, selecionados internamente segundo critérios técnicos e meritocráticos.

Segundo Graef (2008), a expansão exagerada da estrutura de cargos políticos tende a gerar descontinuidade e ineficiência administrativa, ao mesmo tempo em que pode fomentar favorecimento de grupos de interesse e práticas corruptas. Nessa perspectiva, a profissionalização da administração é crucial para modernizá-la e aprimorar sua eficiência, eficácia e efetividade nas ações. Isso implica inevitavelmente na redução da quantidade de cargos de direção preenchidos por critérios de confiança política. O ponto, porém, é que as funções de confiança também são designadas por critérios de confiança!

Nos últimos 20 anos, particularmente após o escândalo do ‘Mensalão’, foram criadas normas que aumentaram o espaço dos servidores de carreira em cargos DAS (Tabela 2). Em junho de 2016, seguindo a linha defendida por Graef, o governo federal anunciou uma ação através de uma Medida Provisória, convertendo 10.462 cargos DAS em funções de confiança. O Ministério do Planejamento

justificou essa medida como uma forma de reduzir o espaço para a ocupação de cargos sem vínculo, um esforço para promover a “meritocracia” no serviço público (Martello, 2016).

Essa mudança é positiva? Contribuiu de fato para a profissionalização da Administração Pública? Responder a estas questões extrapola os limites deste artigo. A rigor, cabe aqui apontar a necessidade de uma agenda de pesquisa que procure mensurar o impacto dessa mudança na qualidade do serviço público e das políticas públicas.

O que a literatura nos diz a esse respeito, e de forma bem clara, é que definir os limites da participação da burocracia de carreira em cargos de direção não é uma tarefa simples (Lopez & Praça, 2015). Pode-se, a princípio, imaginar que um dos principais efeitos do aumento de servidores de carreira está na profissionalização da Administração Pública (Lopez & Praça, 2018), com ganhos de eficiência, enfim, mas há que se considerar os efeitos indesejados da ampliação do espaço do servidor de carreira também (Loureiro & Abrucio, 1999), muitos desses efeitos foram mencionados por Grindle e reproduzidos anteriormente (Grindle, 2012). Atualmente, grande parte do debate sobre a politização das burocracias nos países europeus desenvolvidos gira em torno de encontrar maneiras de repolitizar o serviço público e reduzir a independência da burocracia na formulação de políticas, de modo a devolver aos políticos a capacidade de influenciar os rumos das políticas públicas (Lopez & Praça, 2018; Peters & Pierre, 2004).

Por fim, cabe mencionar que há, no debate sobre o papel do dirigente público, autores que apontam que a profissionalização da gestão deveria considerar que o exercício da função diretiva exige um *ethos* próprio, diferente do *ethos* do político e do *ethos* do burocrata (Bonis & Pacheco, 2010). O *ethos* do dirigente deveria ser centrado na busca de resultados por meio da melhor aplicação possível dos recursos disponíveis. As competências exigidas do dirigente seriam gerenciais e de julgamento, sujeitas ao *feedback* do político, a quem precisa demonstrar responsividade. A rotatividade desse dirigente seria maior, pois sua seleção envolveria tanto as suas competências quanto à sua afinidade e lealdade a quem o nomeia (Bonis & Pacheco, 2010). Mas esse tipo de concepção de dirigente público não aparece refletida na forma como cargos, carreiras e funções são concebidos na estrutura da administração pública federal.

5. CONCLUSÃO

O presidente brasileiro possui muitos recursos de poder para implementar sua agenda. O pressuposto desta análise foi o da existência de incentivos para a politização da burocracia, advindos da possibilidade de controle sobre ela, do monitoramento dos parceiros e da acomodação política no contexto do presidencialismo de coalizão. Se há incentivos para politizar, qual é o espaço reservado para politizações na estrutura da burocracia pública federal brasileira? Neste artigo, procurei avaliar esse espaço para o período 1999 a 2021.

Os dados mostraram um cenário de crescimento dos cargos e funções politizáveis até 2014, com exceção de 2003. Após 2014, houve uma pequena queda e tendência à estabilização em patamar muito próximo ao pico da série. Quando esses cargos e funções são considerados em relação ao total de servidores ativos do Governo Federal, é evidenciada uma pequena variação ao longo do período, mostrando que o espaço para politização se manteve relativamente estável.

Essa conclusão não seria alcançada se fossem considerados apenas os cargos de natureza especial e os cargos DAS. Portanto, argumentei que a abordagem tradicional compromete a compreensão do espaço da politização e isso traz consequências para o entendimento da dinâmica política. Não há espaço neste artigo para analisar todas as consequências relacionadas à amplitude da discricionariedade, aos impactos na dinâmica política e ao nível de profissionalização do dirigente público, mas busquei evidenciar, principalmente, que: 1) o tamanho do espaço para politização não foi alterado substancialmente com a grande redução de cargos DAS; 2) há um novo padrão da politização, marcado pela valorização de servidores de carreira em cargos e funções politizáveis. Inicialmente, grande parte da politização era feita utilizando-se os cargos e a discricionariedade da nomeação era maior. Ao longo do período analisado, foi ampliada a exigência de um percentual mínimo de servidores de carreira nas indicações para os cargos DAS. Também, a partir de 2016, houve um crescimento expressivo das funções de confiança, exercidas apenas por esses servidores. Esse crescimento das funções de confiança se deu quase na mesma proporção da expressiva diminuição dos cargos DAS, como se houvesse uma paulatina substituição de um pelo outro. Esses fatos, combinados, representaram a valorização do servidor de carreira na estratégia de politização.

Recuperando o debate entre políticos × burocratas, que marca as análises sobre cargos e carreiras na Administração Pública, procurei demonstrar que a mudança ocorrida no Brasil pareceu inspirada por uma visão de valorização da perspectiva meritocrática ou weberiana de serviço público (Graef, 2008; Martello, 2016), embora, paradoxalmente, tenha tido como resultado a manutenção dos níveis de politização pelo efeito da natureza mista da função comissionada (política e técnica). O impacto dessa mudança na Administração Pública brasileira ainda está por ser adequadamente mensurado e constitui em importante agenda de pesquisa futura.

A mudança aqui destacada pode indicar uma estratégia de politização mais preocupada com o controle da burocracia, de seu papel no desenho e na implementação das políticas públicas, em relação à repartição do espaço do comando da gestão entre parceiros políticos. Mas este artigo não é conclusivo a esse respeito. Em certa medida, ele provoca o raciocínio sobre como os atores políticos podem reagir a um cenário no qual a politização passa a ocorrer mais entre os servidores de carreira. Isso poderia resultar em maior partidarização da burocracia? Parte da literatura especializada, analisando cargos DAS, tem explorado a partidarização (filiação partidária) como indicadora da politização (Lopez & Silva, 2019; Praça et al., 2012), mas, apesar de a filiação ser um aspecto da politização, o vínculo formal com um partido não é o único critério que revela a afinidade com o indicado, o que remete aos desafios metodológicos de se tentar mensurar algo que muitos querem esconder.

Por fim, a literatura especializada revela que nem sempre politizar significa obter controle eficaz sobre a burocracia. A mera politização de uma agência não garante necessariamente uma resposta positiva às demandas do presidente. Existem questões de ordem técnica envolvidas que podem comprometer o desempenho das nomeações ou designações políticas e das agências sujeitas a essas indicações (Lewis, 2008, Kennedy, 2015). Além disso, é essencial considerar as reações da burocracia à tentativa de controle por meio da politização, como o boicote ou sabotagem em relação aos indicados pelo presidente (O’Leary, 2019), ou até mesmo o uso de manobras processuais para evitar o controle político (Potter, 2019), entre outras formas de reação.

REFERÊNCIAS

- Abranches, S. H. H. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados. Revista de Ciências Sociais*, 31(1), 5-34.
- Amorim, O., Neto. (2000). Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados. Revista de Ciências Sociais*, 43(3), 479-519. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582000000300003>
- Amorim, O., Neto. (2018). Cabinets and coalitional presidentialism. In B. Ames (Ed.), *Handbook of Brazilian Politics* (pp. 293-312). Routledge.
- Barbosa, S. C. T., & Pompeu, J. C. (2017). Trajetória recente da organização do governo federal. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 12, 13-20.
- Bonis, D., & Pacheco, R. S. (2010). Nem político, nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. In M. R. Loureiro, F. L. Abrucio, & R. S. Pacheco (Orgs.), *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI* (pp. 329-362). Fundação Getúlio Vargas.
- Bonvecchi, A., & Scartascini, C. (2011, December). *The presidency and the executive branch in Latin America: what we know and what we need to know* (IDB Working Paper Series, n. 283). Inter-American Development Bank.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Senado Federal. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- D'Araújo, M. C. S., & Lameirão, C. R. (2009). *A elite dirigente do governo Lula*. Fundação Getúlio Vargas.
- Decreto nº 2.947, de 26 de janeiro de 1999*. (1999). Dispõe sobre delegação de competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal e dá outras providências. Casa Civil. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2947.htm
- Decreto nº 3.362, de 10 de fevereiro de 2000*. (2000). Dispõe sobre delegação de competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal e dá outras providências. Casa Civil. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3362.htm
- Decreto nº 4.243, de 22 de maio de 2002*. (2002). Delega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Casa Civil. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4243.htm
- Decreto nº 4.567, de 1º de janeiro de 2003*. (2003). Dispõe sobre o quantitativo de cargos em comissão e funções de confiança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, estabelece metas e diretrizes relativas à revisão de estruturas dos Ministérios, autarquias e fundações federais, fixa os parâmetros a serem observados para a criação, por transformação, ou transferência de cargos em comissão ou funções gratificadas, e dá outras providências. Casa Civil. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d4567.htm
- Decreto nº 4.579, de 21 de janeiro de 2003*. (2003). Delega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Casa Civil. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4579.htm
- Decreto nº 4.676, de 17 de abril de 2003*. (2003). Delega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Casa Civil. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4676.htm
- Decreto nº 4.734, de 11 de junho de 2003*. (2003). Delega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Casa Civil. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4734.htm
- Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005*. (2005). Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. Casa Civil. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm
- Decreto nº 8.821, de 26 de julho de 2016*. (2016). Dispõe sobre a competência para os atos de nomeação e de designação para cargos e funções de confiança no âmbito da administração pública federal. Casa Civil. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8821.htm
- Decreto nº 9.021, de 31 de março de 2017*. (2017). Altera o Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005, que

dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. Casa Civil. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9021.htm

Decreto nº 10.829, de 5 de outubro de 2021. (2021). Regulamenta a Lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021, que simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e altera o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019. Casa Civil. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10829.htm

Decreto-Lei nº 1.660, de 24 de janeiro de 1979. (1979). Reajusta os vencimentos e salários dos servidores civis do Poder Executivo, dos membros da Magistratura e do Tribunal de Contas da União, e dá outras providências. Poder Executivo. <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/125873/decreto-lei-1660-79>

Figueiredo, A. C., & Limongi, F. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Fundação Getúlio Vargas.

Governo Federal. (2019). *Órgãos do governo*. <https://www.gov.br/pt-br/orgaos-do-governo>

Graef, A. (2008). Cargos em comissão e funções de confiança: Diferenças conceituais e práticas. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, 7(2), 61-72.

Graef, A., & Carmo, M. P. B. C. (2008). A organização de carreiras do Poder Executivo da administração pública federal brasileira: o papel das carreiras transversais. In *Actas del 13º Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina.

Grindle, M. S. (2012). *Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective*. Harvard University Press.

Howell, W. G., & Lewis, D. E. (2002). Agencies by presidential design. *The Journal of Politics*, 64(4), 1095-1114.

Huber, J. D., & Shipan, C. R. (2002). *Deliberate discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge University Press.

Inácio, M. (2018). Presidentially led coalitions: Portfolio allocation in Brazil (1985-2016). In M. Camerlo, & C. M. Gallardo (Eds.), *Government formation and minister turnover in presidential cabinets* (pp. 111-138). Routledge.

Inácio, M., & Llanos, M. (2016). The institutional presidency in Latin America: A comparative analysis. *Presidential Studies Quarterly*, 46(3), 531-549.

Kennedy, J. B. (2015). “Do this! Do that!’ and nothing will happen”: Executive orders and bureaucratic responsiveness. *American Politics Research*, 43(1), 59-82.

Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992. (1992). Concede antecipação de reajuste de vencimentos e de soldos dos servidores civis e militares do Poder Executivo e dá outras providências. Poder Executivo. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8460consol.htm

Lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021. (2021). Simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional; altera a Lei nº 11.526/2007; e revoga dispositivos das Leis nºs 8.216/1991, 8.460/1992, 9.028/1995, 9.625/1998, 9.649/1998, 10.480/2002, 10.556/2002, 10.667/2003, 10.682/2003, 11.355/2006, 11.357/2006, 11.907/2009, e 13.346/2016, e da Medida Provisória nº 2.229-43/2001. Poder Executivo. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14204.htm

Lewis, D. E. (2008). *The politics of presidential appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton University Press.

Limongi, F. (2006). Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, 76, 17-41.

Lindblom, C., & Woodhouse, E. (1993). *The policy making process*. Prentice Hall.

Lopez, F. G., & Praça, S. (2015). Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In F. G. Lopez (Org.), *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro* (pp. 107-138). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Lopez, F. G., & Praça, S. (2018). Cargos de confiança e políticas públicas no Executivo federal. In R. R. C. Pires, G. S. Lotta, & V. E. Oliveira (Orgs.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas*

- (pp. 141-160). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Lopez, F. G., & Silva, T. M. (2019). Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). *Revista de Administração Pública*, 53(4), 711-731.
- Lopez, F. G., Bugarin, M., & Bugarin, K. (2015). Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). In F. G. Lopez (Org.), *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro* (pp. 33-70). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Loureiro, M. R., & Abrucio, F. L. (1999). Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: O papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(41), 69-89.
- Martello, A. (2016, 10 de junho). Governo prevê economia de R\$ 230 milhões com corte de 4,3 mil cargos. *G1*. <https://g1.globo.com/economia/noticia/2016/06/planejamento-anuncia-corte-de-43-mil-funcoes-e-cargos-comissionados.html>
- McCubbins, M. D., Noll, R. G., & Weingast, B. R. (1989). Structure and process, politics and policy: administrative arrangements and the political control of agencies. *Virginia Law Review*, 75, 431-482.
- Moe, T. M. (1985). The politicized presidency. In J. E. Chubb, & P. E. Peterson (Eds.), *The new direction in American politics* (pp. 155-180). Brookings Institution Press.
- Moe, T. M. (1989). The politics of bureaucratic structure. In J. E. Chubb, & P. E. Peterson (Eds.), *Can the government govern?* (pp. 267-329). The Brookings Institution.
- Moe, T. M. (2012). Delegation, control, and the study of public bureaucracy. *The Forum*, 10(2), 1-45.
- Moe, T. M., & Howell, W. G. (1999). The presidential power of unilateral action. *The Journal of Law, Economics & Organization*, 15(1), 132-179.
- O'Leary, R. (2014). *The ethics of dissent: managing guerrilla government* (2a ed.). CQ Press.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (Eds.). (2004). *Politicization of the civil service in comparative perspective: the quest for control* (pp. 283-290). Routledge.
- Portaria nº 1.056, de 11 de junho de 2003. (2003). Subdelega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/P1056-03.htm
- Potter, R. A. (2019). *Bending the rules: procedural politicking in the bureaucracy*. University of Chicago Press.
- Praça, S., Freitas, A., & Hoepers, B. (2012). A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. *Novos Estudos*, 94, 91-107.
- Raile, E. D., Pereira, C., & Power, T. J. (2011). The executive toolbox: Building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, 64(2), 323-334.
- Thies, M. F. (2001). Keeping tabs on partners: the logic of delegation in coalition governments. *American Journal of Political Science*, 45(3), 580-598.
- Weber, M. (1991). *Economia e sociedade* (Vol. 1). Universidade de Brasília.
- Weber, M. (1999). *Economia e sociedade* (Vol. 2). Universidade de Brasília.

Antônio Luiz Arquetti Faraco Junior 

Doutorando em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Especialista em Sociologia pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). E-mail: antoniofaracojr@gmail.com

CONTRIBUIÇÃO DO AUTOR

Antonio Luiz Arquetti Faraco Junior: Conceituação (Liderança); Curadoria de dados (Liderança); Análise formal (Liderança); Investigação (Liderança); Metodologia (Liderança); Administração de projeto (Liderança); Recursos (Liderança); Supervisão (Liderança); Validação (Liderança); Escrita - rascunho original (Liderança); Escrita - revisão e edição (Liderança).

DISPONIBILIDADE DE DADOS

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo está disponível no Painel Estatístico de Pessoal do Poder Executivo Federal e pode ser acessado em <https://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>

AGRADECIMENTOS

O autor agradece à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de doutorado concedida durante o desenvolvimento da pesquisa, por meio do Programa de Excelência Acadêmica (PROEX). Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no 27º Congresso Mundial de Ciência Política da IPSA/AISP, realizado em Buenos Aires, Argentina, a participação nesse evento foi financiada pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG e pela CAPES. Por fim, o autor expressa sua gratidão aos revisores e pareceristas anônimos da Revista de Administração Pública (RAP), bem como aos comentários e ao incentivo à publicação das professoras doutoras Magna Inácio (UFMG) e Catarina Ianni Segatto (USP).