

O controle presidencial sobre as nomeações para a alta burocracia federal: as regras formais de provimento e o papel da Casa Civil (2003-2019)¹

Camila Romero Lameirão²

DOI: 10.1590/0103-3352.2024.43.279071

Introdução

Em sistemas de governo presidencialistas, como os dos Estados Unidos e do Brasil, os presidentes têm a rigor a prerrogativa de nomear, unilateralmente, os seus auxiliares considerados de primeiro escalão, como os ministros e secretários de nível equivalente e, ainda, de prover os cargos de comando de livre nomeação da burocracia que, distribuídos entre os diferentes órgãos da administração federal, podem totalizar milhares de postos (Dos Santos, 2009). O poder de nomear do presidente tem efeito, segundo estudiosos do tema, sobre o funcionamento da estrutura burocrática, o desempenho do governo na produção de políticas públicas e a relação com o Legislativo, os partidos e grupos de interesse (Anzia; Moe, 2019; Lewis, 2008a, 2011; Moe, 1993; Wood; Waterman, 1991). Assim, são diversas as motivações que podem instigar essas nomeações, como influenciar a produção de políticas, a gestão de

1 A autora é grata aos avaliadores deste artigo pelas críticas e sugestões apresentadas e às contribuições que proporcionaram ao texto final.

2 Professora na Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Ciências Sociais, Goiânia, GO, Brasil. E-mail: camila.romero@ufg.br

áreas específicas do governo, galvanizar suporte político e recompensar apoiadores. Como efeito, o poder de nomear é condicionado por distintos interesses.

Crescentemente, percebe-se, em ambos os países, um instigante esforço de investigação a respeito desses cargos que, logo abaixo dos titulares dos ministérios e secretarias de governo, ocupam posições-chaves na burocracia do Executivo federal. Em geral, a literatura estadunidense confere ao presidente e, por extensão, à presidência, um acentuado valor analítico, tomando o chefe do Executivo e a estrutura que o rodeia como o ponto de origem para entender e explicar como funciona o processo de nomeação dos cargos neste país (Aberbach; Rockman, 2009). No Brasil, por sua vez, observa-se uma interessante inversão, grande parte dos estudos é centrada, propriamente, na análise das características da composição dos cargos e, assim, com base no que é observado, identifica-se como opera o poder de nomeação dos presidentes. Sob este escopo, ao longo das últimas duas décadas, tem havido muitas contribuições à formação de uma agenda de estudos sobre “os cargos de confiança ou de livre nomeação presidencial”³ nos campos da ciência política e da administração pública.

Na agenda de estudos brasileira, os trabalhos comumente abordam, como objeto de análise, os cargos de “Direção e Assessoramento Superiores” (DAS) do Executivo federal, em específico, os níveis hierárquicos mais altos (os de nível 5 e 6), cuja nomeação é de competência do presidente.⁴ Em geral, os estudos têm enfatizado o perfil dos ocupantes dos cargos em diferentes governos e os critérios de recrutamento (Abers; Oliveira, 2015; D’Araújo, 2009, 2018; Lopez; Moreira, 2022; Lopez; Praça, 2015b), bem como a influência dos partidos políticos nas nomeações, as lógicas de divisão de poder (Batista; Lopez, 2021; D’Araújo, 2011; Lopez; Praça, 2015a; Lopez; Silva, 2019; Praça; Freitas; Hoepers, 2012) e o recurso aos cargos para a composição da coalizão governamental (Bertholini; Pereira, 2017; Guimarães; Perlin; Maia, 2019; Lopez, 2015), mas essa agenda tem o potencial de expandir-se, abarcando novas

3 De acordo com a classificação vigente, durante a maior parte do tempo, ao longo desses últimos 20 anos, os cargos de confiança considerados os “mais altos” em termos hierárquicos e de remuneração, da administração direta do Poder Executivo, são os de “Direção e Assessoramento” (DAS), níveis 6 e 5, além dos de “Natureza Especial” (NES). Como observam Lopez e Praça (2018), para fins descritivos, os “cargos de confiança” podem ser sinônimos de “burocracia de nomeação discricionária, burocracia de livre nomeação, burocracia de livre provimento, burocracia de confiança” (Lopez; Praça, 2018, p. 141).

4 Conforme a medição organizada e apresentada pelo Painel Estatístico de Pessoal, no período de 2003 a 2019, os cargos de DAS níveis 5 e 6 somaram, em média, um pouco mais de mil postos (Brasil, 2023a).

referências teóricas e dimensões de análise. São muitas as questões de pesquisa que ainda precisam ser exploradas, considerando que as nomeações para os cargos de alto escalão da burocracia têm repercussões sobre a qualidade e o desempenho dos governos, o controle da corrupção e a eficiência administrativa (Lopes; Vieira, 2020).

Com o intuito de explorar novas dimensões de análise, o artigo filia-se a uma linha de investigação já iniciada, mas que persiste pouco discutida, cujo propósito consiste em examinar como os presidentes controlam as nomeações para os altos cargos de direção da burocracia. Estudos já mapearam e analisaram as atribuições de nomeação dos postos de direção de maior nível hierárquico delegadas nos últimos 20 anos à estrutura de assessoramento presidencial, notadamente para a Casa Civil, concebendo este movimento como uma expressão do controle do presidente sobre o provimento da alta burocracia (Lameirão, 2011, 2015). Pesquisa mais recente também apontou que mudanças institucionais promoveram um maior controle presidencial sobre a burocracia e que, como resultado, a Casa Civil assumiu gradativamente maior controle sobre o sistema de nomeação (Albrecht, 2022).

Estes trabalhos significam avanços na abordagem deste tema de pesquisa, informando que no Brasil os presidentes manejam com discricionariedade as regras que definem o provimento dos cargos da alta burocracia, que incluem a própria delegação da competência de nomeação desses cargos, e que as mudanças nestas regras, embora guardem relação com objetivos diversos (alinhar preferências políticas, recompensar apoio, entre outros), apontam para um significado específico, notadamente, reforçar o controle do presidente sobre quem é nomeado para os altos cargos de direção. Depreende-se desses estudos que a centralização na Casa Civil da competência de nomeação da alta burocracia tem o potencial de estruturar o controle do presidente sobre o processo de provimento, sobretudo em relação a outros atores do sistema político (partidos, autoridades políticas, grupos de interesse), interessados em realizar indicações para a ocupação dos cargos.

Este artigo pretende examinar algumas características deste potencial controle do presidente sobre as nomeações estruturado, a princípio, na Casa Civil. Entende-se que esse é um objetivo complementar aos estudos sobre o tema que ainda segue inexplorado; afinal, pouco se conhece sobre o processo

de provimento da alta burocracia que há 20 anos está sob a competência da Casa Civil. O estudo pretende caracterizar, ao longo do período de 2003 a 2019, as diferentes etapas do processo de provimento dos altos cargos de direção, mostrando que no decorrer do tempo houve mudanças nas regras formais que regulam a provisão destes postos, passando a prever procedimentos que estabelecem algum nível de escrutínio na checagem dos nomes indicados para os altos cargos da administração federal. Assim, embora as pesquisas citadas tenham identificado a centralização do controle sobre as nomeações na Casa Civil, importa determinar, ainda, como este controle tem sido estruturado e se há alguma capacidade constituída para o desempenho desta função. O exame da evolução das regras de provimento poderá demonstrar se a presidência tem instituído, pelo menos formalmente, mecanismos para controlar quem está sendo indicado pelos ministérios, lançando-se luz sobre uma fase do processo de provimento que ainda pouco se conhece e que antecede ao ato de nomeação.

O artigo está dividido em mais quatro partes, além desta introdução e das considerações finais. As duas seções seguintes concentram-se em apresentar o enquadramento teórico e analítico do trabalho e a metodologia, respectivamente. Em seguida, as seções 4 e 5 do texto expõem os dados extraídos de pesquisa documental com base nos atos normativos que dispõem sobre a competência de nomeação, bem como a gestão do processo de provimento dos altos cargos de DAS, delegados aos órgãos de assessoramento pelos presidentes brasileiros, no período de 2003 a 2019.

A politização da burocracia e o controle da presidência sobre as nomeações

Considerada uma das expressões de poder mais importantes do presidente, ao mesmo tempo que uma das mais complexas (Lewis, 2011; Waterman, 1989), a prerrogativa de prover os altos cargos de direção da burocracia que compõe o Poder Executivo⁵ tem diversas implicações sobre a gestão e o desempenho do governo. Primeiramente, essa prerrogativa é concebida como

5 Nos Estados Unidos, assim como no Brasil, a estrutura administrativa do Poder Executivo federal subdivide-se entre o nível da burocracia permanente e o conjunto de cargos de livre provimento (*political appointees* ou "cargos de confiança"). Na hierarquia dos órgãos (ministérios, secretarias e demais postos de direção no Executivo), as posições de comando seriam compostas pelos cargos de livre provimento de diferentes tipos. Ver Dos Santos (2009).

um dos principais meios de controle político do presidente sobre a estrutura burocrática do Executivo – entendida como o conjunto de órgãos e servidores de carreiras permanentes do Estado (Moe, 1985; Wood; Waterman, 1991). A escolha e nomeação de quem comandará os cargos de direção do Executivo garante, potencialmente, ao presidente, alinhamento de interesses/preferências e algum nível de controle sobre a agenda de políticas públicas desses diferentes órgãos. Além disso, considerando a relevância de grande parte desses cargos no processo de decisão e formulação de políticas, quem é nomeado passa a ter, em diferentes níveis, responsabilidade sobre o sucesso ou fracasso de diversas áreas do governo. As escolhas do presidente têm, portanto, efeitos sobre os resultados (*outputs*) da administração.

A despeito da ênfase que a bibliografia confere à capacidade de controle político sobre a gestão da estrutura burocrática que o presidente visa obter por meio das nomeações, há que se reconhecer que são diversas as motivações que instigam estas nomeações e que conformam as escolhas do chefe do Executivo. Observando as diferentes lógicas que orientam as escolhas e as estratégias de nomeação dos presidentes em países da América Latina, Barbara Geddes (1994) atenta para o “dilema político” que caracteriza o processo de preenchimento dos cargos de mais alto escalão da administração, considerando que as lógicas que permeiam as nomeações são moldadas pelos diferentes interesses do presidente, tais como obter a lealdade e ao mesmo tempo a competência/expertise dos quadros que atuam nas diferentes fases do processo de políticas públicas, bem como recompensar aliados para obter suporte político, eleitoral e parlamentar. Segundo a autora, como o presidente responde a variados interesses, logo o preenchimento dos cargos de alto escalão caracteriza-se por diferentes lógicas.

A prerrogativa presidencial de prover cargos de comando do aparato estatal com certo nível de discricionariedade é caracterizada, por alguns autores, como a “politização da burocracia” (Lewis, 2005, 2007, 2008a, 2008b; Moe, 1985, 1993). David Lewis concebe a politização como “o ato de aumentar o número e permear de nomeados” (Lewis, 2008b, p. 2, tradução nossa) um órgão governamental. Nesta concepção, o fenômeno caracterizar-se-ia pelo seu aspecto relacional, considerando que essas nomeações ocorrem em relação a uma maior, ou menor, presença de servidores de carreira nos quadros

funcionais dos órgãos. Quanto maior o número de cargos de nomeação política (*political appointees*) e mais irradiados estiverem na hierarquia, ou seja, responsáveis por diferentes funções, em comparação aos servidores efetivos e/ou de carreira e suas respectivas atribuições, maior seria a politização de um órgão da burocracia.

Há outras acepções que ampliam a definição e o significado do termo “politização” e que não, propriamente, resumem-no a um padrão específico de provimento dos cargos da burocracia. Guy Peters (2013) argumenta que há, ao menos, seis tipos de politização – a direta, a profissionalizada, a redundante, a antecipatória, a dual e a social – que se manifestam em decorrência de aspectos estruturais do governo (como a existência prévia de um conjunto de cargos de livre provimento na estrutura burocrática) ou da agência (por escolha) do próprio governante (quando, por exemplo, incumbe algum assessor de monitorar as atividades realizada no âmbito dos ministérios). Em resumo, o autor concebe a politização como diferentes padrões de envolvimento dos atores políticos com a administração pública, buscando-a influenciar.

Nesta direção, o trabalho de Panizza, Peters e Larraburu (2019) também ressalta a amplitude do termo politização na tentativa de diferenciá-lo, analiticamente, dos conceitos de patronagem e clientelismo. Aos autores, interessa classificar diferentes tipos de nomeação por patronagem e, para tanto, procuram circunscrever o significado do conceito, estritamente, ao “poder dos atores políticos de nomear indivíduos, por discricionariedade, para cargos não eletivos no setor público” (Panizza; Peters; Larraburu, 2019, p. 148, tradução nossa), estabelecendo uma definição que não abarque as motivações para a nomeação ou as habilidades requeridas para a ocupação dos cargos. Para os autores, a definição do que é uma nomeação por patronagem supõe a sua diferenciação em relação aos termos “politização” e “clientelismo”, considerados por parte da literatura como intercambiáveis. Assim, definem que a politização é o conceito mais amplo dos três, envolvendo os diversos mecanismos mobilizados pelos atores políticos para influenciar a burocracia, enquanto o clientelismo, por sua vez, tem um sentido mais preciso, definido como uma das motivações da patronagem, especificamente, a troca de cargos públicos por suporte eleitoral.

As distintas acepções sobre a politização não são destoantes, podendo ser complementares, e iluminar diferentes dimensões do processo de nomeação política, que constitui uma das formas de ingresso de pessoal na administração pública. Portanto, se a politização não se resume à patronagem, que é o poder, a cargo dos políticos, de realizar a nomeação para os cargos de livre provimento da burocracia, mas consiste em distintos mecanismos e estratégias mobilizados pelos atores políticos para influenciar a administração pública, cabe reconhecer o valor analítico de diferentes dimensões do processo de preenchimento dos cargos. Como observado na Introdução deste artigo, no Brasil, os estudos sobre nomeação política adotam, em geral, lentes de análise que tendem a enfatizar algumas características da composição dos cargos de confiança, sobretudo, os aspectos atinentes ao perfil do nomeado, aos critérios de recrutamento e às lógicas de divisão de poder entre grupos políticos que formam a coalizão de apoio parlamentar do governo. A expansão das fronteiras analíticas que o conceito de politização enseja tem o potencial de estimular lentes diversas que, por exemplo, a literatura estadunidense parece já adotar. Naquele país, há algumas décadas, vem-se difundindo uma linha de estudos que integra a presidência institucional – entendida como um conjunto de instituições variadas que compõem a estrutura de assessoramento imediato do presidente – justamente ao sistema de cargos de livre nomeação (Moe, 1985, 1993; Weko, 1995), e uma das questões pesquisadas diz respeito ao controle presidencial sobre as nomeações executado pelo aparato de assessoramento do presidente.

Alguns trabalhos já se debruçam sobre essa questão e apontam evidências de que parte da estrutura de assessoramento da Casa Branca – notadamente, o “Presidential Personnel Office”, PPO (ou “Escritório de Pessoal do Presidente”, tradução nossa) – é direcionada para auxiliar o presidente no provimento dos altos cargos de confiança. David Lewis (2011) destaca o caráter estratégico do PPO, argumentando que os presidentes, ao mesmo tempo em que aumentaram o número de nomeações políticas no Executivo, expandiram a sua capacidade de vetar e distribuir esses cargos entre os órgãos da administração federal. Para o autor, o recurso à expansão do número de cargos de livre provimento não seria uma estratégia eficaz para os presidentes se eles não dispusessem das condições para efetivamente selecionar os respectivos ocupantes.

Patterson e Pfiffner (2001), examinando diferentes dimensões do funcionamento do PPO desde a sua criação em 1971, descrevem o papel do órgão encarregado por assessorar o presidente no processo de recrutamento e nomeação de centenas de cargos de livre provimento da administração federal. Os autores apresentam uma descrição histórica sobre as competências do órgão, enfatizando o seu escopo de atuação, desenvolvimento e as responsabilidades assumidas em diferentes governos, e informam que a constituição deste aparato possibilitou aos presidentes, no período mais recente, controlar quem estava sendo nomeado. Conforme expõem os autores, durante a maior parte do século XX, a “Casa Branca não teve uma capacidade institucional para recrutar nomeados políticos” (Patterson; Pfiffner, 2001, p. 418, tradução nossa), sendo entre as décadas de 1970 e 1980 que se estruturou uma organização na Casa Branca (o PPO) que centralizaria a supervisão e autorização das nomeações, inclusive as que, pelos regimentos, não estavam diretamente a cargo do presidente, mas a outros níveis administrativos do governo.

Em outra publicação, Pfiffner (2017) aborda os desafios que marcam o cumprimento eficaz da própria missão do PPO, que é o de conduzir o recrutamento e recomendar a nomeação dos ocupantes de milhares de cargos da administração federal, considerando que são muitos os atores que procuram influenciar esse processo, como os congressistas, lobistas e grupos de interesse. O autor pondera que as escolhas efetuadas para o preenchimento dos postos da burocracia são feitas com base em critérios diversos, que não se restringem aos de competência e qualificação. Sendo assim, no cumprimento de suas funções, o PPO precisaria “equilibrar o dever de selecionar o candidato mais competente para o cargo com a necessidade de recompensar quem ajudou, ou é leal ao presidente eleito” (Pfiffner, 2017, p. 17, tradução nossa).

Lewis (2012), por sua vez, também enfatiza que durante a maior parte do século XX, os partidos políticos e as lideranças do Congresso desempenharam com grande amplitude a função de indicar os nomes para a ocupação dos cargos de nomeação política da burocracia. Entre as décadas de 1970 e 1980, a estruturação do PPO permitiu aos presidentes que se seguiram desenvolver “uma capacidade para desempenhar um papel mais amplo na seleção de pessoal” (Lewis, 2012, p. 585, tradução nossa). O autor descreve que, desde o governo de Richard Nixon (1969-1974), os presidentes contam com “recrutadores

profissionais”, e que esse processo de seleção, organizado na estrutura da Casa Branca, tornou-se cada vez mais regularizado e institucionalizado.

De acordo com o autor, a organização de uma estrutura de assessoramento presidencial encarregada do processo de seleção para o preenchimento dos cargos de nomeação política “permitiu ao presidente estar mais apto a selecionar pessoas que fossem leais, competentes, e, também, avaliar as conexões políticas desses candidatos” (Lewis, 2012, p. 586, tradução nossa). Houve, assim, uma significativa mudança institucional no processo de seleção de pessoal do Executivo com a expansão da estrutura do PPO da Casa Branca, ao centralizar na presidência a competência de selecionar os ocupantes do cargo de livre provimento. Especificamente, as fases de seleção e nomeação de pessoal passaram a ser “regidas por processos definidos, com clara divisão de trabalho e sofisticados sistemas de computador para lidar com os currículos dos candidatos aos cargos” (Lewis, 2012, p. 585, tradução nossa). Ademais, o PPO executaria processos para assegurar que os candidatos aos cargos sejam submetidos “a verificações de antecedentes apropriadas e tenham sido examinados politicamente” (Lewis, 2012, p. 586, tradução nossa).

Em resumo, os trabalhos mostram que, a partir da década de 1970, houve uma paulatina mudança institucional no processo de seleção de pessoal para o preenchimento dos cargos de nomeação política no governo dos Estados Unidos, delegando-se a uma estrutura da presidência a competência de conduzir a gestão do processo de recrutamento para a composição dos cargos. Além disso, os autores enfatizam os efeitos desta mudança, e da consequente organização de um aparato, sobre a amplitude do controle presidencial em relação às nomeações políticas, salientando como foi constituída uma capacidade para conduzir o recrutamento de pessoal por meio da estruturação de uma equipe de servidores e de procedimentos específicos na presidência, mobilizados para a gestão da seleção de quadros e a mediação dos diferentes interesses e disputas em torno do processo de preenchimento dos cargos. Tomando o caso da presidência dos Estados Unidos, esses estudos indicam, portanto, que o exercício do controle do presidente sobre as nomeações políticas requer algum nível de estruturação, com a organização de um aparato, com funcionários e rotinas específicas.

No Brasil, é importante salientar, há trabalhos que descrevem em detalhes as regras e as decorrentes mudanças institucionais que delegaram a um dos principais órgãos de assessoramento presidencial, a Casa Civil, a competência pelo provimento dos cargos de alta direção da administração federal (Albrecht, 2022; D'Araújo; Lameirão, 2011; Lameirão, 2011). Segundo informam os estudos, há cerca de duas décadas, a partir de 2003, especificamente no ano inaugural do primeiro mandato de Lula da Silva (2003-2010), a Casa Civil passou a assumir, por delegação presidencial, a responsabilidade por prover os cargos comissionados de maior nível hierárquico da burocracia (os DAS, níveis 5 e 6). Essa delegação foi entendida como uma transferência de “recurso de poder” que facultaria ao órgão “controlar os ocupantes de funções centrais” de comando da burocracia (Lameirão, 2011, p. 185). Destaca-se, ainda, o ineditismo desta medida, pois desde a criação dos cargos de DAS, na década de 1970, a competência pela nomeação coube ao próprio presidente e somente a partir de 2003 é que um órgão da presidência tornou-se incumbido, formalmente, da atribuição de prover os altos cargos de direção. Em um dos trabalhos, apresenta-se a hipótese de que a “concentração de poderes na Casa Civil” seria uma medida do então presidente Lula “visando a controlar, supervisionar, ou talvez restringir indicações políticas feitas pelos integrantes da coalizão governamental” (D'Araújo; Lameirão, 2011, p. 101).

Nesta direção, em estudos subsequentes, observa-se um esforço em contextualizar as mudanças institucionais que outorgaram à Casa Civil a responsabilidade por prover os altos cargos de DAS, associando essa reforma à organização de um arranjo de coordenação política na presidência, que envolveria outros órgãos e atribuições (especialmente, a secretaria de Relações Institucionais, ou unidade equivalente), conformando uma engrenagem para mediar a relação do governo com o Congresso e os partidos que compunham a coalizão (Albrecht, 2022; Lameirão, 2015). Entende-se que a prerrogativa delegada à Casa Civil para prover os altos cargos diretivos da burocracia relaciona-se com a organização de um aparato para levar a cabo a coordenação política do Executivo, uma vez que esses cargos seriam “um dos principais recursos de negociação do governo para a composição de uma coalizão partidária de apoio parlamentar” (Lameirão, 2015, p. 190).

Em trabalho recente, Albrecht (2022) aborda o papel dos órgãos de coordenação da presidência, especialmente, em relação às atribuições no processo de provimento dos cargos DAS no período de 1990 até o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), mostrando que a tendência geral foi a de um aumento gradual no controle das nomeações por parte da presidência, “com ênfase no protagonismo da Casa Civil” (Albrecht, 2022, p. 843), o que poderia evidenciar uma estratégia do presidente para alinhar interesses em torno de políticas públicas e/ou ampliar o potencial de negociação com os partidos da coalizão. Segundo o estudo, uma das explicações para a centralização da competência de provimento da alta burocracia na Casa Civil e o consequente controle sobre as nomeações seria “a conjuntura das relações entre Legislativo e Executivo”, considerando que a composição da coalizão poderia impelir o presidente ao estabelecimento de “maior ou menor controle sobre a burocracia” (Albrecht, 2022, p. 844). Haveria, assim, uma relação entre a organização de uma competência na presidência, centralizada na Casa Civil, para a provisão dos altos cargos de direção e o contexto político-institucional mais amplo, que impõe ao presidente a mobilização de estratégias de coordenação política para a formação de uma coalizão de apoio parlamentar.

De modo mais específico, o estudo de Lopez e Praça (2015b) revela as funções propriamente de coordenação política assumidas pela Casa Civil junto aos representantes da coalizão de apoio parlamentar do governo, que remetem ao órgão as demandas e propostas de indicações, sobretudo para os cargos de alta direção. Atentos a “como a demanda por cargos é encaminhada e processada” (Lopez; Praça, 2015b, p. 118), os autores procuram identificar o fluxo decisório e os atores envolvidos em uma das fases anteriores à nomeação, que é a da indicação dos nomes para o preenchimento dos cargos. Para tanto, destacam o papel da Casa Civil no recebimento das demandas apresentadas pelos líderes partidários, atores que, de acordo com o texto, têm centralidade “no processo de divisão de cargos” e no contato com a presidência para o encaminhamento das nomeações (Lopez; Praça, 2015b, p. 119). Ademais, o estudo pondera que há condicionantes que podem limitar as indicações dos partidos, considerando que as nomeações submetem-se a exigências formais e informais que “limitam as margens de liberdade das indicações definidas no interior dos partidos”; uma das exigências formais seria executada, segundo

apontam, pela Casa Civil, que providenciaria a “análise técnico-jurídica dos nomes” indicados (Lopez; Praça, 2015b, p. 112).

Partindo de um quadro de análise mais amplo e comparativo, entre Argentina e Brasil, que aborda a influência do tipo de governo presidencialista (o formato do gabinete do Executivo), unitário ou de coalizão, sobre o escopo das agências que constituem a presidência institucional, o trabalho de Inácio e Llanos (2015) atenta, também, para esta relação entre a estrutura de assessoramento presidencial e os aspectos mais amplos do sistema político, argumentando que “os presidentes ajustam o formato e a composição das diferentes agências sob a sua autoridade para gerir melhor suas relações com o ambiente político (Inácio; Llanos, 2015, p. 41, tradução nossa). As autoras levantam a hipótese de que a distribuição de cargos do gabinete entre os parceiros da base de apoio parlamentar, em governos de coalizão, gera incentivos aos presidentes para “coordenar e resolver conflitos de distribuição entre os membros do gabinete” (Inácio; Llanos, 2015, p. 47, tradução nossa) por meio da expansão da estrutura burocrática da presidência. O trabalho reúne dados que permitem aferir alguma relação entre, especificamente, os governos de coalizão no Brasil e a arquitetura da presidência, considerando, sobretudo, a ampliação do número e a diferenciação das funções (administrativas, de assessoramento e relacionadas a políticas públicas) que as diversas agências assumiram, por delegação presidencial, ao longo do tempo.

Sucintamente, os estudos mencionados informam, em níveis distintos, sobre os papéis assumidos pela Casa Civil no processo de nomeação dos cargos da alta burocracia, apresentando contribuições para que o fenômeno da politização da burocracia seja estudado e entendido com base em novas lentes de análises. A referência ao trabalho de Inácio e Llanos (2015) cujo escopo da pesquisa é mais amplo, mas aborda diretamente a relação entre a estrutura presidencial e os esforços de gerenciamento da coalizão pelo Executivo, permite situar analiticamente o processo de delegação de funções relativas à coordenação política à Casa Civil como uma resposta do presidente para erigir formas de controle sobre o compartilhamento, especificamente, dos cargos em seu governo. Tendo este pano de fundo, as próximas seções do artigo pretendem lançar luz sobre o processo de provimento dos altos cargos de DAS, não se restringindo à competência da nomeação delegada à Casa Civil, mas a

outras etapas que gradativamente passaram a constituir este processo. Procura-se examinar se as mudanças observadas podem ter ampliado as condições estruturais do presidente de controlar as nomeações do governo.

Apontamentos metodológicos da pesquisa

Este estudo tem um caráter exploratório, buscando identificar e descrever dados, extraídos de pesquisa documental, que informam, primeiramente, sobre as regras que definem a nomeação dos altos cargos de direção da administração federal, bem como o escopo das competências e responsabilidades da presidência em relação ao processo de provimento desses cargos. A pesquisa exploratória é um procedimento metodológico de abordagem qualitativa, que pode utilizar uma variedade de técnicas para coleta de dados, e cuja principal característica é adquirir um conhecimento preliminar sobre um fenômeno que em pesquisas futuras será concebido com maior compreensão e precisão (Piovesan; Temporini, 1995). As análises exploratórias são comuns quando o objeto de estudo é relativamente novo, ou pouco abordado (Babbie, 1986), e não se resumem a um estudo descritivo, pois são comumente empregadas como uma fase inicial de um projeto mais amplo, com funções específicas, como refinar hipóteses, ou testar e definir os métodos de seleção de dados, além de ofertar um maior nível de conhecimento sobre um fenômeno sob interesse (Polit; Hungler, 1987).

O presente estudo, como parte de um projeto em curso, propõe-se a identificar evidências que possam ser, em estudos futuros, aprofundadas e complementadas por meio de outras técnicas de levantamento de dados, principalmente, pelo recurso à entrevista com atores-chaves. Desta forma, reconhece-se os limites da atual fase da pesquisa, que se detém às regras formais que dispõem sobre o processo de nomeação e provimento dos cargos de alto escalão da burocracia; por isso, detalhes que informam sobre os aspectos da implementação destas regras e seus eventuais efeitos escapam ao escopo deste estudo. Com o levantamento que será apresentado pouco se poderá conhecer sobre os aspectos informais que caracterizam o processo de provimento do alto escalão, como os critérios político-partidários e ideológicos que podem favorecer, ou não, uma nomeação, e os atores políticos, como os representantes de

partidos ou congressistas, com influência no preenchimento de cargos, mas que formalmente não exercem o poder de indicação e/ou nomeação.

A principal fonte dos dados que se procurou sistematizar neste trabalho foram os atos normativos, apresentados na forma de decretos, editados pelos presidentes no período de 2003 a 2019, publicizados no “Portal da Legislação” do governo federal (Brasil, 2023b), e acessíveis por meio da ferramenta de busca “Pesquisa de Legislação”.⁶ Foram efetuadas três buscas. A primeira procurou identificar as disposições legais que dispunham, especificamente, sobre a competência pelos atos de nomeação dos cargos de DAS; a segunda pretendeu reunir a legislação que tratava da organização interna e do conjunto de funções da Casa Civil a fim de apurar as atribuições previstas em relação ao processo de provimento dos cargos; por fim, a terceira busca deteve-se em identificar normatizações sobre o provimento dos altos cargos de DAS que não tenham sido filtradas nas duas pesquisas anteriores. A primeira busca compôs o material empírico da seção 4 do artigo, enquanto a segunda e terceira pesquisa foram a base da seção 5.

O exame do conteúdo destes atos normativos foi feito com base na análise documental que, como um instrumento de pesquisa qualitativa, pode ser definida como um “procedimento para revisão ou avaliação de documentos, [sendo os] materiais impressos ou eletrônicos”, requerendo que “os dados sejam examinados e interpretados a fim de gerar significado, ganho de entendimento, e o desenvolvimento de conhecimento empírico” (Bowen, 2009, p. 27, tradução nossa). Para tanto, esta análise pressupõe quatro etapas: a) a localização do documento; b) a seleção do material que está sob o escopo da pesquisa, c) a atribuição do sentido ou significado e, por fim, d) a sintetização do conteúdo do dado. Entre a variedade de propósitos a que se aplica a análise documental, convém destacá-la, segundo Bowen, como um meio de rastrear mudanças e desenvolvimentos, por meio de comparações.

Considerando, então, que os atos normativos sob análise foram produzidos em governos diferentes, inclusive de distintas matizes ideológicas,⁷ interessa

6 O “Portal da Legislação” é uma plataforma oficial de publicação da legislação federal, gerenciada pela Presidência da República (Brasil, 2023b).

7 Considerando as agremiações partidárias aos quais os presidentes estavam filiados quando iniciaram os respectivos governos, e a classificação ideológica dos partidos brasileiros proposta por Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023), pode-se conceber que Lula da Silva e Dilma Rousseff pertenciam a um partido de esquerda, o PT, e Michel Temer e, em seguida, Jair Bolsonaro eram filiados a partidos de direita, o MDB e o PSL, respectivamente.

rastrear, comparativamente, variações e/ou semelhanças em relação aos diferentes governos no que concerne, notadamente: a) à competência de nomeação das autoridades governamentais (Casa Civil e ministérios), sobretudo, em relação aos cargos de DAS de maior nível hierárquico (os 5 e 6); b) à prerrogativa de indicação dos ocupantes dos cargos de DAS, níveis 5 e 6 dos ministérios e demais órgãos federais; c) à responsabilidade dos órgãos da presidência na gestão do processo de provimento dos altos DAS; e d) ao regulamento das diferentes fases deste processo (recebimento, análise/checagem e nomeação).

O levantamento que será apresentado a seguir concentra-se no período de 2003 a 2019, que abarca, inicialmente, o ano em que houve formalmente a delegação à Casa Civil da competência de prover os cargos de DAS de maior nível hierárquico, no primeiro ano de governo do presidente Lula da Silva (2003-2010), até o início do mandato de Jair Bolsonaro (2019-2022), quando, pela primeira vez, transfere-se da Casa Civil importantes funções de checagem, no âmbito do processo de provimento dos cargos, para outro órgão de assessoramento presidencial, a Secretaria-Geral. No decurso de quatro diferentes mandatos presidenciais, que incluem além dos já citados, os de Dilma Rousseff (2011-2016) e o de Michel Temer (2016-2018), será possível observar, comparativamente, se e como diferentes presidentes manejaram as estruturas de assessoramento da própria presidência para controlar as nomeações dos postos de comando da administração federal.

As regras de nomeação dos altos DAS e o papel da Casa Civil

Embora sejam diversos os atores que, a cada governo, participam da seleção dos quadros que compõem a alta burocracia – entre eles, congressistas, líderes partidários e representantes de grupos de interesse (Lopez; Praça, 2015b), somente para citar alguns –, esse processo de escolha, e a decorrente influência sobre a nomeação, podem ser caracterizados como os aspectos informais do preenchimento dos postos de alta direção, pois como será apresentado nesta seção, o poder de nomear os altos cargos de DAS constitui, formalmente, competência da Casa Civil e o de indicar, cabe aos ministros. Esses elementos informais, entendidos como as normas não inscritas, ou discriminadas, nas disposições legais, ausentes da estrutura formal que organiza o funcionamento da administração e do governo (Molina, 2008), sem dúvida, marcam o processo de preenchimento dos cargos, mas dada sua natureza, são de difícil captura e mensuração (Siavelis, 2010).

Por isso, esta seção concentra-se em descrever as regras formais que estruturaram na Casa Civil até 2019 a competência de nomear os altos cargos de direção e, ao mesmo tempo, atribuíram aos ministros a prerrogativa de propor a indicação destes ocupantes, definindo diferentes papéis no processo de provimento.

A Casa Civil, devido às funções que exerce, pode ser entendida como o principal órgão de assessoramento presidencial nas atribuições de coordenação e acompanhamento das ações do governo. Os regimentos internos que definem suas normas de funcionamento e organização no período de 2003 a 2019,⁸ em comum, atribuem ao órgão as seguintes competências: assistir ao presidente no desempenho de suas atribuições, especialmente, a) a coordenação e integração das ações do governo federal; b) a verificação prévia da constitucionalidade e da legalidade dos atos presidenciais; c) a análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais; d) a avaliação e monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e entidades da administração pública federal; e) a publicação e preservação dos atos oficiais.⁹

Essas atribuições revelam, em termos formais, a centralidade da Casa Civil no assessoramento ao presidente e na gestão das ações do governo ao longo, ao menos, das últimas duas décadas. Adicionalmente, em 2003, foi incumbida ao órgão, por delegação presidencial, a competência de exercer os atos de provimento dos cargos de Direção e Assessoramentos Superiores (DAS), níveis 5 e 6, constante no Decreto nº 4.579 de 2003 (Brasil, 2003b). Na prática, essa regra transferiu ao órgão de assessoramento a responsabilidade por assinar as portarias de nomeação dos ocupantes dos postos que, logo abaixo dos ministros e dos secretários-executivos, seriam os de maior nível hierárquico da burocracia, em específico, da administração direta e das autarquias e fundações federais.¹⁰

8 Dispostos, respectivamente, pelos Decretos de nº 4.607 de 2003 (Brasil, 2003c), 5.135 de 2004 (Brasil, 2004), 8.889 de 2016 (Brasil, 2016b) e, ainda, os que foram editados no primeiro ano do governo Bolsonaro, os Decretos de nº 9.678 e 9.979 de 2019 (Brasil, 2019a; Brasil, 2019c).

9 Além dessas competências comuns, a Casa Civil esteve incumbida de outras atribuições em cada um dos mandatos. Essa pesquisa parte do entendimento de que as competências citadas, por terem sido mantidas em quatro diferentes governos (Lula, Rousseff, Temer e Bolsonaro – 1º ano de governo), constituem as funções elementares desse órgão de assessoramento presidencial. Para a exposição das atribuições deste órgão de assessoramento presidencial desde a sua criação, em 1938, ver: Lameirão, 2013.

10 Ressalta-se que em períodos anteriores a 2003, alguns órgãos de assessoramento presidencial já haviam assumido atribuições específicas no processo de provimento dos cargos de DAS, notadamente de análise e apreciação das indicações encaminhadas pelos ministérios para a ocupação dos cargos de nível hierárquico médio e baixo (Albrecht, 2022), mas a responsabilidade expressa de nomear os altos postos de Direção e Assessoramento de toda a estrutura governamental somente ocorreu em 2003, mantendo-se por sucessivas presidências

De 2003 a 2019, foram editados 5 decretos presidenciais (Quadro 1) dispo-
nido sobre as regras do processo de provimento dos cargos de DAS (níveis 1
a 6) que, em geral, demarcaram o escopo e a divisão de competências relati-
vas à nomeação entre a Casa Civil e demais autoridades ministeriais. No curso
de quase duas décadas, até 2019, no primeiro ano do governo Jair Bolsonaro,
a Casa Civil manteve-se responsável pelos atos de nomeação dos cargos de
DAS, níveis 5 e 6 e por autorizar o provimento pelos ministérios dos postos
de DAS 101, correspondentes aos cargos de Direção, níveis 3 e 4, cujas fun-
ções são, respectivamente, de coordenador e coordenador-geral (Brasil, 2003a).
Por sua vez, os ministros, ao longo deste período, possuíam a prerrogativa de
prover diretamente os titulares dos cargos de DAS (101 e 102) de nível 1 e 2,
além dos DAS 102, equivalentes aos cargos de Assessoramento, de nível 3 e 4.

Quadro 1 – Competência para a nomeação dos cargos de DAS, por autoridade governamental
(Casa Civil e ministérios), 2003-2019

Competência para nomear	Legislação (decretos presidenciais)				
	Dec. 4.579/2003	Dec. 4.734/2003, complementado pela Portaria 1.056/2003 da Casa Civil	Dec. 8.821/2016	Dec. 9.794/2019	Dec. 9.989/2019
Do chefe da Casa Civil	Ocupantes dos cargos de DAS, níveis 5 e 6; e ocupantes dos cargos de Chefe de Assessoria Parlamentar, código DAS 101.4 (Art. 2º)	Ocupantes dos cargos em comissão do Grupo DAS (Art. 1º) <i>* a competência pelo provimento dos cargos DAS de níveis inferiores ao 5 e 6 foi subdelegada pela Casa Civil, por meio da referida portaria, aos ministros</i>	Ocupantes dos cargos em comissão ou de funções de confiança de: I - nível equivalente a 5 e 6 do Grupo DAS; e II - Chefe de Assessoria Parlamentar e de titular de órgão jurídico da Procuradoria-Geral Federal instalados junto às autarquias e às fundações públicas federais (Art. 2º)	Ocupantes dos cargos DAS, níveis 5 e 6; Ocupantes do cargo de Chefe de Assessoria Parlamentar, o de titular de órgão jurídico da Procuradoria-Geral Federal instalados junto às autarquias e às fundações públicas federais e de chefe de assessoria jurídica e de consultor jurídico; Ocupantes dos cargos DAS equivalentes ou superiores a 3 de unidades descentralizadas da administração federal. (Art. 4º)	Ocupantes dos cargos DAS, nível 6 (Art. 4º)

Competência para nomear	Legislação (decretos presidenciais)				
	Dec. 4.579/2003	Dec. 4.734/2003, complementado pela Portaria 1.056/2003 da Casa Civil	Dec. 8.821/2016	Dec. 9.794/2019	Dec. 9.989/2019
Dos ministros	Ocupantes dos cargos de DAS 101, níveis 1 e 2 e DAS 102, níveis 1, 2, 3 e 4 (Art. 2º);	<i>[Por meio da subdelegação conferida pela Casa Civil, conforme a Portaria citada]</i> Ocupantes dos cargos de DAS 101, níveis 1 e 2 e DAS 102, níveis 1, 2, 3 e 4 (Art. 1º, I da portaria)	Ocupantes de cargos em comissão ou de funções de confiança que não foram delegados à Casa Civil, portanto, os cargos DAS, níveis 1 ao 4 (Art. 3º, II)	Ocupantes dos cargos e funções de confiança não atribuídos à Casa Civil - ou seja, os cargos DAS 101, níveis 1 e 2 e DAS 102, níveis 1, 2, 3 e 4 (Art. 6º);	Mantém-se a disposição do decreto anterior (9.794, Art. 6º), com inclusão à competência dos ministros, que passam a ter responsabilidade sobre o ato de nomeação dos ocupantes de DAS, nível 5;

Fonte: Elaboração da autora com base nos atos normativos citados (respectivamente, Brasil, 2003b; Brasil, 2003d; Brasil, 2003e; Brasil, 2016a; Brasil, 2019b; Brasil, 2019e).

As regras expostas no Quadro 1 informam que a partir de 2019 houve o estabelecimento de nova norma, constante no Decreto nº 9.989 de 2019 (Brasil, 2019e) alterando a competência da Casa Civil em prover, bem como aprovar a indicação para os cargos de DAS. O referido decreto delimita a prerrogativa de nomeação da Casa Civil apenas aos cargos DAS, nível 6, delegando-se neste mesmo ato normativo, a um outro órgão de assessoramento do presidente, à Secretaria-Geral, a competência pela análise das indicações para provimento dos cargos de DAS equivalentes ou superiores ao nível 3, encaminhadas pelos ministérios.¹¹ Conforme as disposições deste ato normativo, subentende-se que os ministros, após a autorização da Secretaria-Geral, seriam responsáveis pelo provimento dos demais cargos de DAS (1 ao 5); e a Secretaria-Geral, em substituição à Casa Civil, assumiria a competência de autorizar as nomeações indicadas pelos ministérios (notadamente, os cargos de DAS de níveis 3, 4 e 5).

Com este novo regulamento, pela primeira vez, reduz-se o escopo da competência de nomeação da Casa Civil e se altera o arranjo que centralizaria no órgão a gestão do processo de provimento dos altos de cargos de DAS. Essa mudança ocorre devido à transferência da Subchefia de Assuntos Jurídicos da estrutura da Casa Civil para a da Secretaria-Geral, a partir de agosto de 2019. Como será exposto na próxima seção, esta Subchefia detém funções específicas no âmbito do

11 As disposições do decreto nº 9.989 de 2019 que reduzem a competência de nomeação da Casa Civil vigoram por aproximadamente um ano. Em setembro de 2020, por meio do decreto presidencial nº 10.486 (Brasil, 2020), a Casa Civil retoma a competência para nomear e exonerar os ocupantes de cargos DAS, níveis 5 e 6; além disso, atribui-se ao órgão a responsabilidade pela nomeação dos postos de DAS nível 4 (Art. 4, IV e V).

processo de provimento dos altos cargos de DAS, a saber, “analisar e controlar as indicações para provimento de cargo em comissão e de função de confiança”, enviadas à Presidência pelos ministros, “além de apontar a existência de óbice ao prosseguimento das indicações”, bem como “preparar para despacho os atos de nomeação e designação” dos referidos cargos e funções, cuja competência de provimento é da Presidência, conforme o Art. 18 do Decreto nº 9.794 de 2019 (Brasil, 2019b).

No que tange às indicações para a nomeação dos altos cargos de DAS, destaca-se que os mesmos decretos que demarcam às competências de provimento da Casa Civil e dos ministérios, mencionados no Quadro 1, deixam explícitos que competem aos ministros e às demais autoridades equivalentes a proposição das indicações para os cargos DAS 5 e 6. Precisamente, a partir do decreto nº 4.734 de 2003 (Brasil, 2003d, Art. 1º, § 2º) institui-se que caberiam às autoridades ministeriais o envio à Casa Civil da proposta de nomeação dos altos cargos de DAS de suas respectivas estruturas administrativas, por meio do encaminhamento à presidência “das respectivas minutas de portaria” (Brasil, 2003d). Ou seja, a indicação dos nomes para a ocupação dos altos cargos de direção e assessoramento, cuja nomeação seria executada pela Casa Civil caso houvesse a aprovação, partiria dos próprios ministérios. O Quadro 2, abaixo, descreve os termos das normas editadas nos sucessivos decretos presidenciais, que atribuem aos titulares dos ministérios o envio à presidência da proposta para o provimento dos cargos.

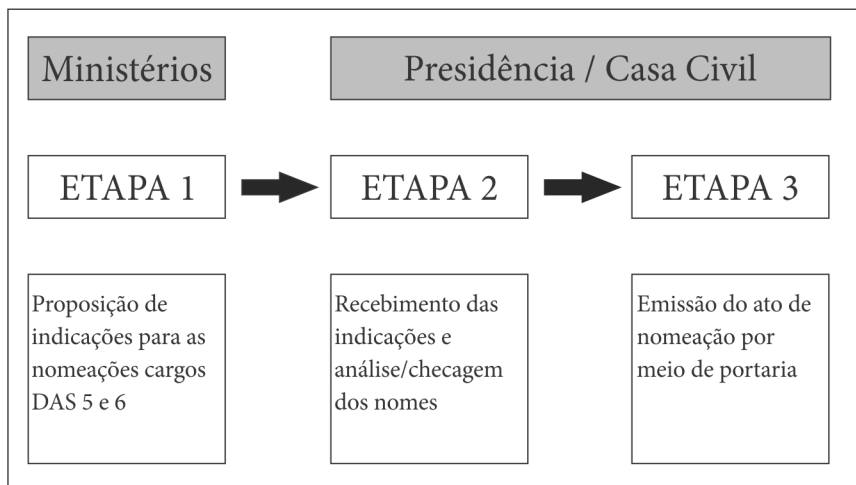
Quadro 2 – Disposições sobre a competência dos ministros de apresentar indicações para nomeação dos cargos DAS (níveis 5 e 6)

Ato normativo	Período de vigência/ presidência	Trecho da norma
Dec. 4.734 de 2003	2003 a 2016 Lula 1 e 2; Dilma 1 e 2	“[...] os Ministros e as autoridades referidas no § 1º encaminharão à Casa Civil [...] as propostas para o provimento de cargos, acompanhadas das respectivas minutas de portaria” (Art. 1º, § 2º).
Dec. 8.821 de 2016	2016 a 2019 Temer; Bolsonaro (até maio)	“[...] os Ministros encaminharão à Casa Civil [...] as propostas para o provimento de cargos ou funções, acompanhadas das respectivas minutas de portaria” (Art. 2º, § 1º).
Dec. 9.794 de 2019	2019 Bolsonaro (maio a agosto)	“[...] os Ministros encaminharão à Casa Civil [...] as propostas para o provimento de cargos e funções, acompanhadas das respectivas minutas de Portaria” (Art. 4º, § 4º).
Dec. 9.989 de 2019	2019 a 2020 Bolsonaro	“As indicações para provimento dos cargos em comissão e das funções de confiança [...] serão previamente encaminhadas, por meio do SINC, para análise da Secretaria-Geral e da Casa Civil, quando se tratar de cargo em comissão ou função de confiança de nível equivalente ou superior a 3 do Grupo-DAS” (Art. 6º, § 3º).

Fonte: Elaboração da autora com base nos atos normativos citados (respectivamente, Brasil, 2003d; Brasil, 2016a; Brasil, 2019b; Brasil, 2019e).

Assim, considerando que os ministros de Estado sejam os responsáveis por encaminhar as propostas de nomeação dos altos cargos de DAS à presidência, cumpre identificar as atribuições incumbidas aos órgãos de assessoramento do presidente no âmbito do processo de provimento dos cargos diretivos da burocracia. Conforme as regras, se os ministérios têm a prerrogativa de propor a indicação de quem ocupará esses cargos, por delegação presidencial, é a Casa Civil, até 2019, que efetivamente assinaria o ato de nomeação. Entre uma etapa e a outra do processo de preenchimento dos cargos diretivos, tal como retratado no fluxograma abaixo, há uma fase de análise dos nomes (Etapa 2), sob a responsabilidade da presidência, que deve ser conhecida em mais detalhes.

Figura 1 – Fluxograma do processo de nomeação dos cargos DAS 5 e 6 (2003-2019)



Fonte: Elaboração própria.

Em suma, os dados apurados por meio de pesquisa documental trazem evidências de que, formalmente, o processo de provimento é executado pela presidência, em reação às proposições encaminhadas pelos ministérios. Sem desconsiderar que a competência pela nomeação dessas indicações, na maior parte do tempo, coube à Casa Civil, sendo, por isso, a autoridade executora do provimento, pode-se entender que o órgão de assessoramento presidencial não detém, a princípio, a atribuição de indicar, ou recrutar, candidatos à

ocupação dos altos cargos de DAS da estrutura governamental (salvo, possivelmente, os postos de direção e assessoramento da própria presidência). Deste modo, o tipo de controle em relação às nomeações exercido pela Casa Civil, e outros órgãos da presidência envolvidos neste processo, pode ser caracterizado como reativo às proposições encaminhadas pelos ministérios, por meio da checagem e análise dessas propostas e, por fim, pela execução do próprio ato de nomeação. Este tema será objeto da próxima seção do artigo.

O processo de provimento dos altos DAS e as competências dos órgãos da presidência – as etapas até a nomeação

Até 2019 houve a centralização na Casa Civil da competência de nomeação dos altos cargos diretivos da burocracia. O ato de nomeação, no entanto, pode ser considerado a etapa final do processo de provimento, e interessa averiguar se há normas que disponham sobre a fase anterior, na qual as indicações para os altos cargos são recebidas e analisadas pela presidência. Assim, vale indagar qual a responsabilidade da estrutura de assessoramento presidencial nesta etapa do processo. Procura-se identificar se cabe à Casa Civil, ou a outro órgão da presidência, a realização de tarefas atinentes à apreciação das indicações de nomes recebidas e, sobretudo, quais são essas tarefas. Este mapeamento poderá informar sobre o tipo de controle que é exercido pelos órgãos de assessoramento na checagem das indicações, possibilitando a sua caracterização.

Uma consulta aos regimentos internos da Casa Civil¹² indica que entre os anos de 2003 a 2016 coube à Secretaria-Executiva do órgão “receber, controlar e registrar as indicações para provimento de cargos no âmbito da Administração Federal” (Brasil, 2003c; Brasil, 2004, Art. 5, VI), ao passo que a partir do governo de Michel Temer, em 2016, essa competência foi incumbida à Subchefia de Assuntos Jurídicos (SAJ) da Casa Civil que, formalmente, passou a ter a atribuição de “registrar, controlar e analisar as indicações para provimento de cargos e ocupação de funções de confiança submetidas à Casa Civil e preparar para despacho os atos de nomeação ou de designação”, a serem assinados pelo ministro chefe da Casa Civil ou pelo presidente da República (Brasil, 2016b, Art. 10, IX).

12 Brasil, 2003c; Brasil, 2004; Brasil, 2016b; 2019a; 2019c.

No decorrer dos 13 anos que coube à Secretaria-Executiva receber as indicações para o provimento dos cargos de confiança, não houve nenhuma regulação complementar que dispusesse formalmente sobre o processo de análise/checagem das indicações aos altos cargos de direção atribuído à Casa Civil. Assim, não se formalizou os trâmites e rotinas que caracterizariam esse processo, em específico, os procedimentos relativos à “análise das indicações” e os tipos de controle, no âmbito da apreciação, que poderiam ser exercidos pela estrutura de assessoramento presidencial, tampouco há uma atribuição expressa a algum servidor específico, ou equipe, da Secretaria-Executiva da Casa Civil quanto a essa responsabilidade de análise dos nomes indicados.

Em 2016, quando a SAJ assumiu formalmente a incumbência de receber e analisar as indicações para os cargos de confiança, especificou-se que a própria Subchefia prepararia o ato legal de nomeação, mas, naquele período, seguiam inexistindo regras que definissem os procedimentos de análise e controle da Casa Civil em relação às indicações para os postos de direção da burocracia. No ano seguinte, em 2017, todavia, um decreto de nº 9.004 (Brasil, 2017) que tratava de questões diversas a respeito da reorganização de algumas estruturas ministeriais da administração federal, estabeleceu uma alteração na disposição de cargos e funções da SAJ da Casa Civil, criando a “Coordenação-Geral de Revisão de Atos de Pessoal”. Em quase 15 anos, de 2003 a 2017, esta foi a primeira iniciativa formal de organização na estrutura da Casa Civil de uma equipe encarregada de assuntos referentes aos atos de pessoal que, provavelmente, estaria incumbida das funções relacionadas ao provimento dos altos DAS no âmbito da SAJ.

A partir de 2019, o governo Bolsonaro apresenta, por sua vez, novas regras relativas ao papel da SAJ no processo de preenchimento dos altos cargos diretivos da burocracia. Em específico, dois atos normativos deste governo, ambos editados no primeiro ano da presidência, introduziram alterações formais na gestão do processo de provimento dos altos cargos de DAS, redefinindo, inclusive, a estrutura de responsabilidades da Casa Civil que passa a responder cada vez menos pelas funções atinentes ao controle e à nomeação desses cargos. As novas normas instituem o “Sistema Integrado de Nomeações e Consultas” (SINC) e transferem a SAJ da Casa Civil para a Secretaria-Geral da Presidência (Brasil, 2019b; Brasil, 2019d).

O SINC consiste em um sistema eletrônico com vistas ao registro, controle e análise das indicações para provimento dos postos comissionados da administração federal. Especificamente, este sistema processaria, bem como disponibilizaria aos agentes e autoridades competentes, as informações para o provimento de cargos e funções de confiança cuja indicação tenha sido encaminhada à Casa Civil (Brasil, 2019b, Art. 10 e 11). Segundo o Decreto, entre as funcionalidades deste sistema eletrônico, são previstas (a) o encaminhamento de pedidos de pesquisa à Controladoria Geral da União (CGU) e à Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) para verificação da vida pregressa do indicado; (b) a consulta ao banco de dados de sanções aplicadas pela Comissão de Ética Pública da Presidência; e (c) a viabilização à análise de indicações pela Casa Civil.

Com a instituição do SINC, em maio de 2019, estabelece-se a SAJ, então pertencente à estrutura da Casa Civil, como a principal unidade gestora deste sistema, tendo como responsabilidade a concessão de acesso ao SINC às demais autoridades governamentais, incumbidas de enviar pelo sistema os pedidos de nomeação dos cargos de DAS 5 e 6; além do acesso exclusivo ao SINC das informações prestadas pela ABIN e a CGU acerca de eventuais óbices (jurídicos e éticos) dos indicados para nomeação dos altos cargos de DAS (Brasil, 2019b, Art. 18). É provável que essas novas regras tenham reconhecido formalmente algumas das atribuições de controle e checagem das indicações desempenhada pela Casa Civil já em governos anteriores.¹³

O ato normativo que institui o SINC dispõe, também, sobre as responsabilidades de outros órgãos da estrutura de assessoramento presidencial nas diferentes etapas do processo de preenchimento dos cargos de direção. A Secretaria de Governo da Presidência, que à época tinha como uma das principais funções assessorar o presidente na coordenação política do governo, também teria, inicialmente, funções específicas na operacionalização do SINC, como as de “avaliar” e “decidir pela conveniência e oportunidade administrativa quanto à liberação, ou não, das indicações submetidas à sua avaliação” (Brasil, 2019b, Art. 22, I e II), após a checagem de óbices feita pela SAJ.

13 Ver Zaverucha (2008, p. 118). Adicionalmente, anos antes da edição do referido decreto, uma passagem já citada neste artigo do trabalho de Lopez e Praça (2015b) menciona, de forma textual, que cabia à Casa Civil “a análise técnico-jurídica dos nomes” indicados (2015b, p. 112).

Assim, caberia também a esta Secretaria, como uma segunda etapa do processo de análise dos nomes, autorizar o prosseguimento da nomeação.

Entretanto, esse arranjo de atribuições, e suas respectivas divisões de competência, projetado com a criação do SINC, foi estruturalmente modificado, e a maioria das funções delegadas à Casa Civil passou a ser de competência da Secretaria-Geral e, por sua vez, as atribuições da Secretaria de Governo no processo de provimento foram transferidas para a Casa Civil, segundo as novas regras estabelecidas pelo decreto presidencial nº 9.889 de 2019 (Brasil, 2019e). Essas alterações ocorreram no contexto de reestruturação interna da Secretaria-Geral, em agosto de 2019, quando se remanejou para a estrutura deste órgão a SAJ (Brasil, 2019d). Com essa transferência, foi delegado à Secretaria-Geral a maior parte das responsabilidades sobre o processo de provimento dos altos cargos DAS, sobretudo a que concerne ao registro, controle e análise de verificação das indicações “para provimento de cargos e ocupações de funções de confiança submetidas à Presidência” (Brasil, 2019d, Art. 22, IX). Adicionalmente, a Secretaria-Geral acumulou, devido à transferência da SAJ, a função de preparar os atos de nomeação ou de designação para cargos em comissão ou funções de confiança.

Comparando-se os dois atos normativos de 2019, nota-se que há uma redução das funções da Casa Civil no âmbito do processo de provimento dos altos cargos de direção, ao mesmo tempo em que a Secretaria-Geral assume novas responsabilidades. Inicialmente, além das funções incumbidas à SAJ, já mencionadas, a Casa Civil era responsável por: a) estabelecer o prazo do envio das indicações para análise, e o prazo de respostas às pesquisas de checagem; b) definir os casos de submissão da indicação a outros órgãos da presidência; c) liberar as nomeações uma vez que houvesse a constatação de ausência de óbices; d) conceder a dispensa de consultas prévias das indicações aos órgãos de controle (ABIN e CGU), nas hipóteses de urgência e/ou interesse da administração pública federal; e) editar normas complementares para execução do que fora disposto no decreto que instituiu o SINC (Brasil, 2019b). A partir de agosto de 2019, no entanto, a Casa Civil foi desincumbida de todas essas responsabilidades, além das que exercia por meio da SAJ, como ilustrado no Quadro abaixo.

Quadro 3 – Competências de análise e checagem das indicações para os altos DAS– Casa Civil (CC) e Secretaria-Geral (SG) em 2019

	2019.1 (Decreto 9.794)	2019.2 (Decreto 9.989)
1. Recebimento e controle, pelo SINC, das propostas de indicação e encaminhamento para checagens de óbices (Art. 18, III)	SAJ (CC)	SAJ (SG)
2. Busca de esclarecimentos e informações adicionais, durante o processo de checagem, junto às autoridades indicantes (Art. 18 § 2º, I)	SAJ (CC)	SAJ (SG)
3. Acesso às análises (pareceres) da ABIN e CGU (Art. 18 § 1º)	SAJ (CC)	SAJ (SG)
4. Disponibilização das informações levantadas relativas à vida pregressa do indicado aos órgãos da PR responsáveis pela nomeação (Art. 18 § 2º, II)	SAJ (CC)	SAJ (SG)
5. Preparo para despacho dos atos de nomeação (Art. 18, III)	SAJ (CC)	SAJ (SG)
6. Registro no SINC da aprovação da indicação após a checagem (Art. 18, IV)	SAJ (CC)	SAJ (SG)
7. Estabelecimento do prazo de envio da indicação para análise e da resposta da checagem (Art. 19, III)	CC	Atribuição revogada
8. Decisão sobre a submissão da indicação a outros órgãos da PR (Art. 19, IV)	CC	Atribuição revogada
9. Competência para a liberação (autorização) das nomeações, cujas indicações não há óbices (Art. 20)	CC	SG
10. Dispensa de consulta prévia (Art. 21)	CC	SG
11. Edição de normas complementares ao Decreto (Art. 25)	CC	SG

Fonte: Elaboração da autora com base nos atos normativos citados (Brasil, 2019b; Brasil, 2019e).

O Quadro 3 evidencia o conjunto de encargos relativos ao processo de análise, checagem e de gestão das indicações para os altos cargos de DAS transferido da Casa Civil para a Secretaria-Geral. Observa-se que tanto as funções de apreciação e análise próprias à SAJ (1 a 6), como as de gestão do processo de provimento (9 a 11) incumbidas à Casa Civil são delegadas à Secretaria-Geral, sendo duas delas revogadas (7 e 8). Dentre as funções elencadas, a que prevê a competência para a liberação (autorização) das nomeações (a de nº 9) destaca-se pela sua importância, pois trata-se da prerrogativa de avaliar a nomeação de uma indicação, quando não houver óbice jurídico. Conforme os termos do decreto nº 9.989, outorga-se à Secretaria-Geral a competência pela liberação, isto é, pela “análise favorável às indicações” (Brasil, 2019e, Art. 20), o que na prática representa a capacidade de autorizar nomeações, sobretudo, para os cargos cujas propostas são submetidas à presidência. Ademais, este mesmo decreto remaneja a competência anteriormente delegada à Secretaria de Governo para realizar uma segunda avaliação das indicações com base nos critérios de conveniência e oportunidade administrativa à Casa Civil (Brasil, 2019e, Art. 22, I e II).

Em resumo, o arranjo do processo de provimento dos altos cargos de DAS – que abrange atribuições distintas, como as de análise/checagem, de avaliação das indicações e da nomeação, propriamente – que fora disposto no governo Bolsonaro, em 2019, destoa, comparativamente, do que vinha sendo organizado nas gestões presidenciais anteriores. Apesar de no ano inaugural de seu mandato o então presidente ter editado normas mais específicas sobre os procedimentos e a delegação de funções e responsabilidades aos órgãos envolvidos no provimento dos cargos DAS de maior nível hierárquico (Brasil, 2019b), que pareciam sedimentar os esforços de governos anteriores de erigir, sob a estrutura da presidência, formas de controle mais específicas sobre o preenchimento desses cargos, nota-se, segundo os dados apresentados, que em poucos meses o novo governo alterou a estruturação de tais iniciativas.

No novo arranjo, ao pender abruptamente para a Secretaria-Geral a autoridade sobre a gestão dos trâmites para o provimento dos cargos de direção e assessoramento mais importantes da burocracia federal, incluindo a prerrogativa de liberar as indicações para nomeação, o governo então vigente interrompe o processo de institucionalização que centralizava na Casa Civil as competências relativas ao provimento dos altos DAS – afinal desde 2003 o órgão concentrava as atribuições de controle e registro das indicações, bem como a de nomeação. De um ponto de vista teórico, essa mudança poderia não afetar as condições mais gerais do controle presidencial sobre as nomeações, pois a Secretaria-Geral também é um órgão sob a autoridade direta do presidente, sendo ele próprio o autor da delegação que confere as novas atribuições à esta Secretaria. Entretanto, considerado de outra perspectiva, como *trade-off*, o funcionamento desse novo arranjo, ao menos no curto prazo, poderia ser afetado pela ausência da expertise e dos aprendizados acumulados na Casa Civil durante todo os anos em que esteve à frente do provimento da alta burocracia.

Considerações finais

Os dados apresentados neste trabalho permitem que se avance no conhecimento sobre o processo de provimento dos cargos de confiança de maior nível hierárquico da administração federal brasileira, revelando que além da competência de nomear, já mapeada em trabalhos anteriores (Albrecht, 2022; Lameirão, 2011, 2015), delegou-se aos órgãos de assessoramento da presidência,

em quase duas décadas, funções específicas de checagem e análise das indicações para a ocupação desses postos. De 2003 a 2019, coube à Casa Civil, por meio da Secretaria-Executiva e, posteriormente, da Subchefia de Assuntos Jurídicos, além da Secretaria-Geral durante o governo Bolsonaro, receber as indicações dos ministérios para a nomeação dos altos cargos de DAS e providenciar as respectivas checagens de antecedentes, além de autorizar, caso não houvesse óbices, essas nomeações. Assim, observa-se que a presidência brasileira ao longo do tempo formalizou uma capacidade de controlar – ao ter a prerrogativa de vetar ou autorizar – quem é nomeado para os altos cargos diretivos.

O levantamento feito pela pesquisa documental não identificou evidências de que caberia à Casa Civil, ou a demais órgãos de assessoramento presidencial, as funções de recrutamento para os altos cargos da burocracia, o que, a princípio, sugere que não esteve sob o escopo deste aparato indicar quem seria nomeado, mas analisar as indicações recebidas dos respectivos ministérios e autorizar o ato de nomeação. Constata-se, assim, que a presidência brasileira não dispõe, formalmente, da prerrogativa de realizar processos seletivos ou mesmo propor nomes para a ocupação de cargos da estrutura ministerial, cabendo aos órgãos de assessoramento presidencial, ao longo do tempo observado, controlar essas indicações por meio das funções de análise/checagem dos antecedentes (relativos a processos judiciais e éticos) e pela autorização, por fim, do ato de nomeação. Pode-se caracterizar, portanto, esse controle como reativo, além de duplo, pois é realizado em duas fases – quando ocorre a checagem e posteriormente, havendo a inexistência de óbices, autoriza-se a emissão do ato de provimento.

Em termos teóricos, as mudanças capturadas e descritas por meio da análise das regras formais revelam como em diferentes governos as estruturas da presidência foram moldadas para viabilizar ao chefe do Executivo algum nível de controle sobre as nomeações para os altos cargos diretivos, evidenciando, segundo determinada acepção, uma dimensão da politização da burocracia (Lewis, 2011; Moe, 1993; Weko, 1995). Este estudo identifica uma relação entre o manejo da estrutura presidencial e a organização de uma capacidade de controle sobre um dos principais recursos de barganha da coalizão, os altos cargos de confiança, corroborando os achados da investigação conduzida por Inácio e Llanos (2015).

Quanto a isto, é importante observar que sob o contexto de um governo compartilhado, como o que decorre do presidencialismo de coalizão brasileiro, os interesses que motivam as nomeações são diversos, mas, ainda assim, estão sob a responsabilidade do presidente. Portanto, o estabelecimento de sucessivas regras, em distintos governos, parece indicar a conformação de uma capacidade presidencial para controlar a integridade das nomeações, ou pelo mesmo o cumprimento de certos critérios. Embora os dados levantados neste estudo não informem sobre a implementação e os respectivos efeitos desse conjunto de regras em relação à ocupação dos cargos da alta burocracia e, em específico, às demandas dos grupos integrantes das coalizões dos diferentes governos, ao longo do período de 2003 a 2019, não havendo, por enquanto, dados que possam estimar a aplicação e a efetividade desses dispositivos, importa salientar que as regras estabelecidas têm estruturado, formalmente, um sistema de provimento mais complexo e, a princípio, rigoroso. O manejo deste sistema, no entanto, é de ampla discricionariedade do presidente que, por decreto, tem a prerrogativa de estabelecer alterações de diversas ordens.

Por fim, é preciso reconhecer os limites desta pesquisa que tem um propósito exploratório. Há diversos elementos de análise que escapam a atual fase desta investigação e que lançam luz sobre uma agenda de pesquisa futura que possa informar, com a ampliação da base empírica, como funciona na prática a estrutura de controle das nomeações no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro. Nesta direção, em termos metodológicos, é certa a necessidade de incorporação de formas de coleta de dados que possam fornecer aportes para que se desvele os critérios informais aplicados na seleção e distribuição dos cargos da alta burocracia. Os dados recolhidos nesta pesquisa permitem por enquanto conjecturar que há a aplicação de algum nível de controle formal, sobretudo, de natureza jurídica, sobre as nomeações presidenciais, mas somente com base em novos dados será possível dimensionar se e como essa estrutura funciona. Além disso, de forma complementar, convém avançar em investigações que possam informar sobre outras formas de controle sobre as nomeações, sobretudo, de natureza político-partidária e/ou ideológica, que possivelmente se aplicam aos governos de coalizão que se caracterizam pela partilha de cargos da alta burocracia entre os integrantes da base aliada.

Referências

- ABERBACH, J. D.; ROCKMAN, B. A. The appointments process and the administrative presidency. **Presidential Studies Quarterly**, v. 39, n. 1, p. 38-59, 2009.
- ABERS, R. N.; OLIVEIRA, M. S. de. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 2, p. 336-364, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912015212336>. Acesso em: 30 set. 2023.
- ALBRECHT, N. F. Distribuição de cargos, contexto político e presidencialismo brasileiro: uma análise institucional do sistema de livre provimento. **Opinião Pública**, Campinas, v. 28, n. 3, p. 828-856, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912022283828>. Acesso em: 30 set. 2023.
- ANZIA, S. F.; MOE, T. M. Interest groups on the inside: the governance of public pension funds. **Perspectives on Politics**, v. 17, n. 4, p. 1059-1078, 2019.
- BABBIE, E. **The practice of social research**. Belmont, CA: Thomson/Wadsworth, 1986.
- BATISTA, M.; LOPEZ, F. Ministerial typology and political appointments: where and how do presidents politicize the bureaucracy?. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 1-34, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-3821202100010004>. Acesso em: 30 set. 2023.
- BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612154969>. Acesso em: 30 set. 2023.
- BOLOGNESI, B; RIBEIRO, E.; CODATO, A. Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 66, n. 2, p. 1-29, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/dados.2023.66.2.303>. Acesso em: 30 set. 2023.
- BOWEN, G. A. Document analysis as a qualitative research method. **Qualitative research journal**, v. 9, n. 2, p. 27-40, 2009.
- BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 4.567, de 1º de janeiro de 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. Brasília: Presidência da República, 2003a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4567.htm. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 4.579, de 21 de janeiro de 2003**. Delega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2003b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4579.htm. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 4.607, de 26 de fevereiro de 2003**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Casa Civil da Presidência da República, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2003c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4607.htm. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 4.734, de 11 de junho de 2003**. Delega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2003d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4734.htm. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Portaria nº 1.056, de 11 de junho de 2003**. Subdelega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2003e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/P1056-03.htm. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.135, de 7 de julho de 2004**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Casa Civil da Presidência da República, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5135.htm. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.821, de 26 de julho de 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. Brasília: Presidência da República, 2016a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8821.htm. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.889, de 26 de outubro de 2016**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Casa Civil da Presidência da República, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. Brasília: Presidência da República, 2016b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8889.htm. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.004, de 13 de março de 2017**. Transfere a Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa da Secretaria de Governo da Presidência da República para o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9004.htm. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.678, de 2 de janeiro de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Casa Civil da Presidência da República, remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Brasília: Presidência da República, 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9678.htm. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.794, de 14 de maio de 2019**. Dispõe sobre os atos de nomeação e de designação para cargos em comissão e funções de confiança de competência originária do Presidente da República e institui o Sistema Integrado de Nomeações e Consultas – Sinc no âmbito da administração pública federal. Brasília: Presidência da

República, 2019b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9794.htm. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.979, de 20 de agosto de 2019**. Altera o Decreto nº 9.678, de 2 de janeiro de 2019, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Casa Civil da Presidência da República e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Brasília: Presidência da República, 2019c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9979.htm Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.982, de 20 de agosto de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria-Geral da Presidência da República e remaneja cargos em comissão. Brasília: Presidência da República, 2019d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9982.htm. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.989, de 26 de agosto de 2019**. Altera o Decreto nº 9.794, de 14 de maio de 2019, que dispõe sobre os atos de nomeação e de designação para cargos em comissão e funções de confiança de competência originária do Presidente da República e institui o Sistema Integrado de Nomeações e Consultas – Sinc no âmbito da administração pública federal. Brasília: Presidência da República, 2019e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9989.htm. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 10.486, de 11 de setembro de 2020**. Altera o Decreto nº 9.794, de 14 de maio de 2019, que dispõe sobre os atos de nomeação e de designação para cargos em comissão e funções de confiança de competência originária do Presidente da República e institui o Sistema Integrado de Nomeações e Consultas – Sinc no âmbito da administração pública federal. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20192022/2020/decreto/D10486.htm. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO, **Painel Estatístico de Pessoal**, 2023a. Disponível em: <http://painel.pep.planejamento.gov.br>. Acesso em: 30 set. 2023.

- BRASIL. Presidência da República. **Portal da Legislação**, 2023b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/legislacao/> Acesso em: 30 set. 2023.
- D'ARAÚJO, M. C. **A elite dirigente do governo Lula**. Fundação Getúlio Vargas, CPDOC, 2009.
- D'ARAÚJO, M. C. PSDB e PT e o Poder Executivo. **Desigualdade & Diversidade**, Rio de Janeiro, Dossiê Especial, p. 65-100, 2º sem. 2011. Disponível em: <http://desigualdadediversidade.soc.puc-rio.br/media/09%20DeDespecialArt%2005Celina1.pdf>. Acesso em: 30 set. 2023.
- D'ARAÚJO, M. C. (org.). **Técnicos, intelectuais e políticos na nova República**: um perfil dos dirigentes públicos dos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2018.
- D'ARAÚJO, M. C.; LAMEIRÃO, C. Dirigentes públicos de alto escalão no Governo Lula. In: CARDOSO JR., J. C (org.). **Burocracia e ocupação no setor público**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. p. 91-131.
- DOS SANTOS, L. A. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 60, n. 1, p. 05-28, 2009.
- GEDDES, B. **Politician's dilemma: building state capacity in Latin America**. Berkeley: University of California Press, 1994.
- GUIMARÃES, A. R.; PERLIN, G.; MAIA, L. Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: as relações Executivo-Legislativo no Governo Dilma Rousseff. In: PERLIN, G.; SANTOS, M. L. (orgs.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. p. 25-59.
- INÁCIO, M.; LLANOS, M. The institutional presidency from a comparative perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 39-64, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-38212014000200002>. Acesso em: 29 dez. 2023.
- LAMEIRÃO, C. R. A ordenação dos cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) como estratégia para o fortalecimento institucional e decisório do presidente da República. In: CARDOSO JR, J. C; PIRES, R. (orgs.). **Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. p. 175-198.

- LAMEIRÃO, C. R. A Casa Civil como estrutura de poder e controle da Presidência: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no Governo FHC. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.
- LAMEIRÃO, C. R. Os níveis de controle da presidência sobre a coordenação governamental e a coalizão partidária (1995-2010). *In*: LOPEZ, F. G. (ed.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015. p. 165-208.
- LEWIS, D. E. Staffing alone: unilateral action and the politicization of the executive office of the President, 1988-2004. **Presidential Studies Quarterly**, v. 35, n. 3, p. 496-514, 2005.
- LEWIS, D. E. Testing Pendleton's premise: Do political appointees make worse bureaucrats?. **The Journal of Politics**, v. 69, n. 4, p. 1073-1088, 2007.
- LEWIS, D. E. **The politics of presidential appointments**: political control and bureaucratic performance. Princeton: Princeton University Press, 2008a.
- LEWIS, D. E. The evolution of the institutional presidency: presidential choices, institutional change, and staff performance. *In*: ROCKMAN, B.; WATERMAN, R. (eds.) **Presidential leadership: the vortex of power**. New York: Oxford University Press, 2008b. p. 237-259.
- LEWIS, D. E. Presidential appointments and personnel. **Annual Review of Political Science**, v. 14, p. 47-66, 2011.
- LEWIS, D. E. The contemporary presidency: the personnel process in the modern presidency. **Presidential Studies Quarterly**, v. 42, n. 3, p. 577-596, 2012.
- LOPES, A. V.; VIEIRA, D. M. Nomeações para cargos comissionados e grupos de interesse: usos, motivações e desafios retratados em pesquisas recentes. **REAd. Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 26, n. 2, p. 439-462, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-2311.290.97872>. Acesso em: 30 set. 2023.
- LOPEZ, F. G. (org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015.
- LOPEZ, F.; MOREIRA, T. O carrossel burocrático dos cargos de confiança: análise de sobrevivência dos cargos de direção (DAS) do Executivo Federal brasileiro (1999-2017). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 65, n. 2, p. 1-29, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/dados.2022.65.2.263>. Acesso em: 30 set. 2023.

- LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Cargos de confiança, partidos políticos e burocracia federal. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, p. 33-42, 2015a. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/riel.v4.n1.2015.49206>. Acesso em: 29 dez. 2023.
- LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. *In*: LOPEZ, F. G. (org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015b. p. 107-138.
- LOPEZ, F. G.; PRAÇA, S. Cargos de confiança e políticas públicas no executivo federal. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, 2018. p. 141-160.
- LOPEZ, F.; SILVA, T. M. da. Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 711-731, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220180387>. Acesso em: 30 set. 2023.
- MOE T. M. The politicized presidency. *In*: CHUBB, J. E.; PETERSON, J. E. (eds.) **The New Direction in American Politics**. Washington, DC: Brookings Institution, 1985. p. 235-271.
- MOE, T. M. Presidents, institutions, and theory. *In*: EDWARDS III, G. C.; KESSEL, J.; ROCKMAN, B. (eds.). **Researching the presidency: vital questions, new approaches**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993. p. 337-385.
- MOLINA, D. Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America. **Política y Gobierno**, v. 15, n. 1, p. 190-193, 2008. Disponível em: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/237/147>. Acesso em: 29 dez 2023.
- PANIZZA, F.; PETERS, G.; LARRABURU. Roles, trust and skills: a typology of patronage appointments. **Public administration**, v. 97, n. 1, p. 147-161, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/padm.12560>. Acesso em: 29 dez. 2023.
- PATTERSON, B. H.; PFIFFNER, J. P. The White House office of presidential personnel. **Presidential Studies Quarterly**, v. 31, n. 3, p. 415-438, 2001.

- PETERS, G. Politicisation: What is it and why should we care? *In*: NEUHOLD, C.; VANHOONACKER, S.; VERHEY, L. (eds.). **Civil servants and politics: a delicate balance**. London: Palgrave, 2013. p. 12-24.
- PFIFFNER, J. P. The Office of Presidential Personnel. **White House Transition Project Report**, 27, 2017. Disponível em: <https://pfiffner.gmu.edu/wp-content/uploads/2018/11/Pfiffner-Office-of-Presidential-Personnel-WHTP.pdf>. Acesso em: 30 set. 2023.
- PIOVESAN, A.; TEMPORINI, E. Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 29, n. 4, p. 318-325, 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-89101995000400010>. Acesso em: 29 dez. 2023.
- POLIT, D.; HUNGLER, B. **Nursing research: Principles and methods**. Philadelphia: J. B. Lippincott Company, 1987.
- PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. **Novos estudos CEBRAP**, v. 94, p. 91-107, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002012000300004>. Acesso em: 30 set. 2023.
- SIAVELIS, P. M. Cabinets, quotas, iron circles and the second floor: formal and informal organization of the executive branch in Chile. *In*: **Seminario internacional sobre el parlamentarismo europeo y el presidencialismo latinoamericano cara a cara**. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico, p. 1-33, 2010. Disponível em: https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/images/Documentos/2010/20100318_epp_siavelis_p_en_o.pdf. Acesso em: 30 set. 2023.
- WATERMAN, R. W. **Presidential influence and the administrative state**. Knoxville: University of Tennessee Press, 1989.
- WEKO, T. J. **The politicizing presidency: The White House personnel office, 1948-1994**. Lawrence: University of Kansas Press, 1995.
- WOOD, B. D.; WATERMAN, R. W. The dynamics of political control of the bureaucracy. **American Political Science Review**, v. 85, n. 3, p. 801-828, 1991.
- ZAVERUCHA, J. De FHC a Lula: a militarização da Agência Brasileira de Inteligência. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 177-195, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000200013>. Acesso em: 30 set. 2023.

O controle presidencial sobre as nomeações para a alta burocracia federal: as regras formais de provimento e o papel da Casa Civil (2003-2019)

Resumo: A prerrogativa do presidente de nomear os ocupantes dos cargos de direção do governo, entendida por alguns autores como a politização da burocracia, consiste em um recurso de poder estratégico que pode viabilizar o controle presidencial sobre a produção de políticas públicas, a estrutura administrativa, e formas de recompensa a apoiadores e aliados políticos. Considerando, então, estes diferentes interesses capazes de influenciar a composição de centenas de cargos desta natureza no Executivo, instiga-se investigar, em um primeiro passo, como o presidente controla as nomeações para os cargos centrais da burocracia. Com base em uma perspectiva de análise ainda pouco explorada nos estudos sobre o tema no Brasil, que ressalta o papel da estrutura de assessoramento presidencial no processo de provimento dos cargos de livre nomeação, este trabalho tem o objetivo exploratório de descrever e examinar, por meio de análise documental, as regras formais que regem o provimento da alta burocracia, detalhando as diferentes etapas deste processo, o escopo das atribuições delegadas aos órgãos da presidência e as formas de controle sobre as nomeações em diferentes governos. A conclusão aponta que os presidentes, ao longo do tempo, estruturaram uma capacidade de controle mais rigorosa, que favorece o escrutínio e a avaliação das indicações antes de proceder à nomeação. Ao mesmo tempo, essa capacidade é suscetível à ampla discricionariedade do presidente.

Palavras-chave: presidência, cargos de confiança, burocracia, provimento, controle.

Presidential control over appointments to the op-level federal bureaucracy: formal rules and the role of the Casa Civil (2003-2019)

Abstract: The president's prerogative to appoint top bureaucrats, understood by some authors as politicization, consists of a strategic power resource that can enable presidential control over policy production and over the government's administrative structure, while rewarding political allies and supporters. Considering the multiple interests that influence appointments to hundreds of positions in the Executive, the first step is to investigate how

the president controls bureaucratic appointments. Looking through an analytical lens that is still little explored in studies on political appointments in Brazil, which highlights the role of the presidential advisory structure in the appointment process, this paper aims to systematically analyze documents to describe and examine the process through which the Brazilian president nominates high-level federal appointees. In the effort to understand how presidents can control nominations, we detail the scope of this decision-making attribution in different governments, exploring the formal rules and the different stages of this process. We conclude that presidents, over time, have established a greater ability to control the nomination process, favoring their capacity to scrutinize and assess them before proceeding with the appointment. At the same time, this capacity remains susceptible to presidential discretion.

Keywords: presidency, political appointees, bureaucracy, appointments process, control.

Submetido em 30 de setembro de 2023

Aprovado em 04 de março de 2024