

# Distribuição de cargos, contexto político e presidencialismo brasileiro: uma análise institucional do sistema de livre provimento

Nayara F. Macedo de Medeiros Albrecht<sup>1</sup> 

Este artigo analisa a evolução do sistema de livre provimento de cargos da burocracia pública brasileira. Por um lado, a literatura sobre ocupação de cargos na burocracia associa a alocação dos postos ao presidencialismo de coalizão. Por outro, essa literatura também aponta iniciativas de profissionalização da burocracia e de fortalecimento das carreiras estatais. Nesse contexto, os dilemas presidenciais consistem na escolha entre buscar o apoio da coalizão mediante a nomeação de correligionários e controlar as políticas nomeando indivíduos alinhados às suas preferências. Neste artigo, teorias sobre mudança institucional são o principal marco teórico ao analisar a evolução das regras de nomeações a cargos públicos e seus impactos em características relacionadas aos perfis dos nomeados. Mediante estudo de caso sobre o Brasil, verifica-se a congruência entre as previsões teóricas e as evidências empíricas quanto à relação entre instituições e distribuição de cargos. A metodologia compreende revisão bibliográfica, análise documental e estatística descritiva. A pesquisa documental concentrou-se nas regras referentes a órgãos de controle da presidência da República e percentuais obrigatórios destinados a servidores de carreira. Os resultados mostram que as normas não são efetivas, uma vez que não foram cumpridas pelos órgãos da administração pública federal. Ademais, a quantidade de servidores de carreira ocupando cargos públicos já era alta antes do estabelecimento de percentuais obrigatórios. Já o papel dos órgãos de controle oscilou entre os diferentes mandatos. Apesar da centralização do poder presidencial, há evidências de que os dirigentes públicos detêm certa margem de liberdade na formação de suas equipes e que requisitos estabelecidos por lei foram descumpridos. Dessa forma, as conclusões reforçam a necessidade de incluir instituições informais nas próximas análises. Além de promover uma descrição contextual da realidade brasileira, este artigo contribui ao teste e à construção de teorias sobre a relação entre instituições e distribuição de cargos públicos.

*Palavras-chave:* burocracia; cargos; instituições; presidencialismo; Brasil

## Introdução<sup>2</sup>

Há duas formas de ingresso no serviço público brasileiro: concurso público e livre provimento, também chamado de “entrada lateral” (Lima, 2020). No que tange ao

---

<sup>1</sup> Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. São Carlos (SP), Brasil. Aston University, School of Business and Social Sciences, Birmingham, Reino Unido. E-mail: <nayara.albrecht@ufscar.br>.

<sup>2</sup> Este artigo apresenta resultados de pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), à qual presto meus agradecimentos (Processos nº 2019/19570-8 e 2021/13021-2). O projeto é desenvolvido, desde 2020, na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), com a participação do professor Pedro Floriano Ribeiro, cuja supervisão foi essencial ao desenvolvimento e aprimoramento da pesquisa. Destaco ainda que sou a única responsável por qualquer erro ou equívoco.

Executivo Federal, os chamados cargos de Direção e Assessoramento Superior (“DAS”) correspondem a posições cuja nomeação é discricionária. Isso significa que autoridades políticas possuem a prerrogativa de nomear indivíduos para ocupá-los, mesmo que eles não tenham vínculo formal com o serviço público. Tais cargos se organizam em seis níveis hierárquicos: os níveis 5 e 6 correspondem aos dirigentes públicos de alto escalão, que se destacam devido ao poder decisório na formulação e na implementação de políticas públicas, enquanto os níveis 1 a 4 correspondem a posições administrativas ou de médio escalão (Pacheco, 2002; Loureiro; Olivieri; Martes, 2010; D’Araújo, 2014; D’Araújo; Petek, 2018; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018).

O sistema de cargos DAS foi criado durante o regime militar como forma de aperfeiçoar os quadros da burocracia pública e, desde então, sofreu diversas modificações. Devido ao seu caráter discricionário, tal sistema é objeto constante de estudos que visam entender os critérios de nomeações e os perfis dos nomeados. É praticamente consensual, na literatura, que o presidencialismo de coalizão encoraja a distribuição de cargos para fins político-partidários, uma vez que o contexto institucional – caracterizado pela combinação atípica entre multipartidarismo, federalismo e presidencialismo (Abranches, 1988) – resulta na necessidade de angariar apoio de uma coalizão heterogênea e fragmentada. Nesse sentido, os cargos são vistos como “moedas de troca” nas negociações entre presidente e partidos, em razão da necessidade de se manter o apoio da coalizão (Olivieri, 2011; Lameirão, 2015). Outros estudos ressaltam as nomeações discricionárias como um recurso institucional do presidente para ter controle sobre a burocracia e as políticas públicas (Geddes, 1994; Vieira, 2013). Em contraste, pesquisas anteriores a esta investigação também apontaram tentativas de profissionalização da burocracia brasileira nas mudanças no sistema de livre provimento realizadas desde a redemocratização (Lopez; Praça, 2015; Guimarães; Perlin; Maia, 2019).

Este artigo tem o objetivo de verificar as tentativas de profissionalização e os esforços de controle da burocracia por parte do presidente por meio da análise de mecanismos causais que relacionam a variável independente (contexto institucional) à variável dependente (distribuição de cargos públicos). Em linhas gerais, o artigo discute se as mudanças institucionais recentes modificaram o sistema de cargos públicos no Brasil no sentido de promover maior profissionalização ou controle da burocracia por parte da Presidência da República. Isso foi feito por meio de uma análise da evolução do sistema de cargos do serviço público brasileiro, com foco nos cargos comissionados (ou “de confiança”) para identificar os possíveis impactos das mudanças institucionais nas tendências relacionadas à burocracia pública.

A pesquisa partiu de uma abordagem neoinstitucional que confere maior ênfase às transformações promovidas por pequenas mudanças (Streeck; Thelen, 2005; Mahoney; Thelen, 2010). Na Ciência Política e na Gestão Pública, diversos estudos tratam dos cargos DAS do Executivo Federal concentrando-se, sobretudo, em questões relativas à politização da burocracia e à ação dos partidos políticos nas nomeações, sem adentrar em mecanismos

específicos ou tratar do impacto de outros atores e variáveis institucionais (Lopes; Vieira; 2020). Mediante estudo de caso intensivo do Brasil, este artigo objetiva complementar os trabalhos anteriores (Lameirão, 2015; Castro; Cavalcante, 2017) por meio da análise do impacto das instituições na distribuição de cargos de modo a verificar se as evidências corroboram as previsões teóricas e propor novas hipóteses.

Em outras palavras, a pesquisa buscou averiguar a existência de evidências empíricas que corroborem ou questionem os resultados dos estudos anteriores quanto às tentativas de profissionalização da burocracia, os esforços de controle por parte da Presidência da República e os impactos do arcabouço institucional na distribuição de cargos públicos, rastreando mudanças no sistema de modo a compará-las com dados sobre composição da burocracia e nomeações. Nesse sentido, partindo do enquadramento teórico neoinstitucional, a investigação verificou se as mudanças nas regras impactaram significativamente a composição da burocracia, principalmente no que tange aos indicadores associados à profissionalização. A análise foi feita por meio da comparação entre as mudanças nas regras, presentes nos normativos aprovados entre 1990 e 2021, e dados sobre servidores analisados mediante estatística descritiva. Trata-se de um tema pertinente devido às recentes tentativas de reforma administrativa. Em linhas gerais, este artigo atende a três finalidades: descrição contextual do sistema brasileiro de provimento de cargos, teste de teorias e construção de explicações alternativas.

Na seção “Revisão de literatura”, apresenta-se o paradigma analítico utilizado no artigo, ou seja, a abordagem neoinstitucional, e o resultado de um mapeamento semi-sistemático e integrativo dos estudos sobre burocracia pública no Brasil. Em “Dados e métodos”, explica-se a metodologia empregada na pesquisa. Em “Análise”, é reconstruída de forma narrativa a evolução do sistema de cargos de livre provimento no Brasil, comparando as alterações normativas a dados e demais evidências disponíveis.

Nas “Considerações finais”, são destacadas potenciais lacunas entre as previsões teóricas e os dados reforçando elementos que devem ter análise mais detida em futuros estudos. Com isso, espera-se retomar a análise institucional no estudo da burocracia brasileira e trazer contribuições para o entendimento do sistema de cargos e das tentativas de reforma administrativa, além de apontar potencialidades, desafios e caminhos para a aplicação do neoinstitucionalismo nesse campo. Embora o estudo apresente limitações em relação à extração de inferências causais, principalmente devido à indisponibilidade de dados em recortes temporais mais longos, ele traz reflexões relevantes para o aprimoramento dessa agenda de pesquisa no Brasil.

## **Revisão de literatura**

O chamado “novo institucionalismo” (ou neoinstitucionalismo) consiste em um dos paradigmas analíticos recentes que mais tiveram influência nos estudos sobre fenômenos políticos (Peres, 2008). Esse paradigma de análise pode ser dividido em três vertentes:

histórica, da escolha racional e sociológica. O institucionalismo histórico foca na manutenção e na adaptação das instituições e em seus objetivos (Hall; Taylor, 2003). A mudança institucional é, portanto, um tema caro à vertente histórica, cujas análises oscilam entre os estudos que se focam em rupturas e aqueles que se concentram na estabilidade. As perspectivas centradas na ideia de estabilidade reforçavam o viés conservador das instituições, o qual associava a mudança a uma espécie de ruptura (Streeck; Thelen, 2005). Nesse sentido, Streeck e Thelen (2005) ressaltam que a ênfase na estabilidade institucional ilustra um problema geral na análise contemporânea que se baseia nos constrangimentos impostos à mudança e na consequente continuidade. Há um número crescente de trabalhos que enfatiza o conceito de dependência da trajetória (*path dependence*) e os retornos que sustentam as instituições, porém, segundo esses autores, eles auxiliam ainda mais o estudo da resiliência em lugar de tratar das transformações.

Streeck e Thelen (2005) argumentam que equiparar a mudança maior com a interrupção de continuidade tende a reduzir mudanças observáveis a pequenos ajustes com o propósito de estabilidade. Os autores propõem diferenciar os processos de mudança, que podem ser incrementais ou abruptos, de seus resultados, que, por sua vez, podem ser direcionados à continuidade ou à descontinuidade. Já Mahoney e Thelen (2010) propõem um novo modelo para captar os efeitos das mudanças graduais desenvolvendo quatro tipos:

- i) Mudança por camadas (*layering*): consiste no processo de adicionar novas regras em complementação às existentes, de modo a alterar seus efeitos;
- ii) Conversão (*conversion*): refere-se à reinterpretação das regras para atender a propósitos diferentes dos originais;
- iii) Deriva (*drift*): trata-se da falta de adaptação (intencional) das antigas regras às condições sociais, com o objetivo de mudar seus efeitos gradualmente;
- iv) Esgotamento (*exhaustion*): é um processo no qual a excessiva extensão das regras mitiga os efeitos originalmente propostos.

Dessa forma, os autores conferem maior ênfase a mudanças significativas que podem resultar de processos considerados como graduais. Em contraste, Capoccia (2016) se concentra na estabilidade, mas também com base em processos endógenos. O foco do autor se refere às condições sobre as quais instituições permitem ou constroem atores sociais a manter a estabilidade institucional, *i.e.*, que conferem poder aos "reacionários" (os atores contrários às mudanças). Em linhas gerais, as abordagens sobre mudanças graduais – com foco na estabilidade ou nos efeitos transformativos – tendem a reforçar a importância de fatores endógenos em contraste à tradição predominante nas políticas públicas que enfatizava as variáveis explicativas exógenas, como as rupturas e os choques

externos. Rixen e Viola (2015) também destacam a presença de variáveis endógenas como um componente central do conceito de dependência da trajetória.

Os elementos endógenos são importantes na compreensão do objeto em análise, tendo em vista que as modificações sobre as estruturas de cargos se caracterizam como graduais e partem predominantemente de dentro das instituições políticas. Ademais, tendo em vista o papel do sistema de cargos na governabilidade, as relações de poder ganham destaque nos esforços de explicação sobre os obstáculos e os avanços das tentativas de reforma administrativa. O sistema de cargos públicos afeta um conjunto variado de interessados, entre eles partidos políticos, o Presidente da República e os próprios funcionários públicos. Centrados em abordagens baseadas na escolha racional e no institucionalismo formal, os estudos sobre burocracia tendem a enfatizar a relevância da entrada lateral na coordenação da coalizão governamental (Batista, 2016) no contexto do presidencialismo de coalizão.

Nesse sentido, a escolha de indivíduos externos ao serviço público seria uma ferramenta de negociação, considerando a alta fragmentação partidária e a necessidade de garantir o apoio dos partidos (Olivieri, 2011; Lameirão, 2015; Pereira et al., 2015; Guimarães; Perlin; Maia, 2019; Borges, 2020). A utilização dos cargos públicos discricionários como “moedas de troca” é vista como uma consequência do presidencialismo de coalizão em razão da necessidade de angariar o apoio do Congresso (Olivieri, 2007; Pereira et al., 2015). As instituições desempenham, portanto, um papel central, pois moldam o comportamento dos agentes segundo a estrutura de incentivos (Geddes, 1994). Nesse contexto, a estratégia de nomeação para cargos pelo presidente depende do ambiente no qual ele se encontra. Tanto Geddes (1994) quanto Nunes (1997) ressaltaram a existência de distintas estratégias de nomeação no contexto brasileiro.

Apesar da diversidade, os estudos se concentram na distribuição de cargos para fins político-partidários. A tendência, na literatura, é dividir as nomeações entre “técnicas”, associadas a servidores das carreiras estatais, e “políticas”, associadas à patronagem (Scherlis, 2013; Lopez; Praça, 2015; Borges; Coêlho, 2015; Borges, 2020); essa divisão é objeto de críticas, conforme Pacheco (2002, 2008). O termo patronagem foi utilizado frequentemente em referência aos partidos políticos (Borges, 2020) ou à busca de apoio político (Abrucio; Loureiro, 2018), como se esses fossem os únicos tipos possíveis de relação patrão-cliente. Em contraste, outros autores destacam que há diferentes tipos de patronagem, cujos objetivos podem estar relacionados às políticas públicas e não apenas à busca por apoio (Bearfield, 2009; Lopes; Vieira, 2020; Lima, 2020). Além disso, o peso político-partidário demonstrou ser mais baixo em alguns órgãos específicos e para cargos de nível hierárquico inferior (D’Araújo; Petek, 2018; Lopez; Silva, 2019; Batista; Lopez, 2020).

Ainda que alguns autores reforcem que a dimensão partidária não é a única variável explicativa do sistema de distribuição de cargos discricionários, alguns estudos ainda tendem a reproduzir a velha dicotomia entre “técnica” e “política”, ou “mérito” e

“confiança”. Isso contribui para uma divisão reducionista, uma vez que estabelece fronteiras estanques entre as duas dimensões na medida em que limita a política à atividade político-partidária. As *proxies* utilizadas para estimar a ação dos partidos referem-se exclusivamente às filiações, ao passo que podem existir outros vínculos ideológicos ou políticos que ultrapassam o registro formal (Lopez; Silva, 2019). A profissionalização, por outro lado, é associada à ocupação de cargos por servidores das carreiras de Estado (Marenco, 2017). Conforme explica Pacheco (2002), a profissionalização do serviço público pautou-se na valorização das carreiras estatais, o que denota a contraposição entre mérito e sistema de cargos de direção e a visão de que os dirigentes devem ser escolhidos por “critérios técnicos”. A divisão entre técnica e política é, porém, artificial, tendo em vista que o vínculo formal com o serviço público não elimina a possibilidade de que os funcionários tenham outras conexões políticas (Albrecht, 2021).

Nessa direção, os estudos que tratam de burocracia tendem a destacar iniciativas de profissionalização desde a redemocratização, operacionalizando tal conceito por meio das carreiras estatais e dos vínculos formais entre funcionários e Estado. Lopez e Praça (2015), por exemplo, afirmam que um dos aspectos que teriam contribuído para maior profissionalização da burocracia brasileira nos últimos anos foi a aprovação de regras relativas a percentuais de cargos em comissão destinados obrigatoriamente a servidores de carreira. De forma semelhante, Guimarães, Perlin e Maia (2019) destacam que as regras mais recentes reduziram a discricionariedade no sistema de provimento. Por outro lado, a filiação partidária é vista como indício da intervenção dos partidos na burocracia pública. Os estudos enfatizam também as nomeações como um recurso institucional do Presidente da República para ter controle sobre a burocracia e as políticas públicas (Geddes, 1994; Vieira, 2013). Assim, diferentes fatores contribuiriam para menor ou maior nível de centralização das nomeações, tais como a heterogeneidade da coalizão e a distância ideológica entre ministros e presidente (Batista, 2014; Vieira, 2013).

As nomeações a cargos discricionários podem, portanto, servir a diferentes propósitos, como o controle por parte do presidente em relação às políticas (Geddes, 1994; Vieira, 2013), a inserção de quadros qualificados (Abers; Oliveira, 2015) ou ainda promover incentivos a servidores de carreira (Pacheco, 2008). De forma geral, as escolhas do presidente relativas às nomeações são enquadradas como ações que visam à manutenção da coalizão, ao controle da burocracia ou ao desenvolvimento de capacidades estatais para a implementação das políticas. As diferentes estratégias de nomeação variam ainda segundo os órgãos e setores que compõem o serviço público, tendo em vista as diferenças nos níveis de politização conforme as áreas de políticas públicas (Batista; Lopez, 2020).

Em linhas gerais, as pesquisas sobre o serviço público brasileiro se concentram no perfil da burocracia (Loureiro; Olivieri; Martes, 2010; D’Araújo; Petek, 2018; D’Araújo; Ribeiro, 2018) e na relação entre burocratas e partidos (Borges; Coêlho, 2015; Lopez; Silva, 2019, entre outros). Em ambos os casos, prepondera o impacto das regras formais

no comportamento dos agentes. Essas regras referem-se principalmente à responsabilidade do presidente de nomear indivíduos para cargos comissionados, ao contexto institucional do presidencialismo brasileiro e às normas relativas ao recrutamento. Nesse sentido, as estratégias de nomeação são vistas como resultado do presidencialismo de coalizão. É necessário, porém, fazer um esforço maior para compreender como tais regras são interpretadas e aplicadas por cada órgão público. Além disso, outros elementos podem se constituir como recursos institucionais de poder e controle, tais como as organizações que compõem a presidência (Lameirão, 2015).

Este artigo propõe uma análise do desenvolvimento das regras e sua aplicação no contexto geral. A pesquisa inova ao combinar a análise dos dispositivos institucionais – regras de escolha e sistema de cargos – à análise exploratória de dados sobre burocracia pública em uma perspectiva longitudinal. Assim, um fator relevante na análise refere-se à sequência das mudanças. Desde a sua criação na década de 70, o sistema de cargos de livre provimento passou por diferentes adaptações, mediante uma série de decretos. Nesse contexto, entende-se que a ordem com a qual os eventos ocorrem tem impactos nas escolhas institucionais realizadas devido ao retorno (*feedback*) positivo dos agentes. O conceito de “dependência da trajetória” é, portanto, aplicado no sentido que Pierson (2004) atribui ao termo: um processo que resulta em certa inércia institucional devido às dificuldades dos agentes em mudar suas direções após certas escolhas.

Seguindo a perspectiva neoinstitucional histórica sobre mudança e estabilidade, este artigo confere maior ênfase a fatores endógenos na análise do sistema de cargos. Longe de encerrar o debate, trata-se de um primeiro esforço em triangular as evidências sobre os mecanismos que incidem sobre o sistema de cargos no Brasil e seus reais efeitos sobre a burocracia pública. De um lado, a análise do caso aqui exposto permite verificar a aplicabilidade das teorias da mudança institucional. De outro, os dados trazem aportes à teoria e à compreensão do sistema de cargos no Brasil, sobretudo no que tange às consequências do arcabouço institucional brasileiro e aos esforços do presidente em controlar e profissionalizar a burocracia pública.

## Métodos e dados

Como o objetivo desta análise é trazer reflexões aprofundadas sobre impactos de mudanças institucionais, o estudo possui um desenho predominantemente qualitativo. Nesse sentido, expõe-se um estudo de caso longitudinal acerca da evolução de cargos do sistema brasileiro, compreendendo o período entre 1970 e 2021. Mediante pesquisa documental, foram analisados decretos e portarias que versam sobre as regras das nomeações. Trata-se de um estudo de caso único, uma vez que a unidade de análise é o país (Brasil), o qual equivale a um único ambiente institucional para os propósitos desta análise. Ainda que estudos de caso único enfrentem desafios quanto às generalizações e

inferências causais, eles são úteis para testar teorias, analisar casos desviantes e verificar mecanismos causais (Landman, 2003).

A escolha do estudo de caso como método aqui se justifica pelo estágio de pesquisa nessa área, o qual requer uma análise mais intensiva em razão dos desafios metodológicos próprios ao estudo da burocracia. Ao passo que pesquisas anteriores mencionam as últimas reformas nos sistemas de cargos como tentativas de profissionalização da burocracia (Lopez; Praça, 2015; Guimarães; Perlin; Maia, 2019), elas carecem de uma análise mais detida sobre os reais impactos de tais mudanças. O estudo atende, portanto, aos três objetivos da política comparada conforme descritos por Landman (2003): descrição contextual, teste e construção de teorias.

No que tange à descrição contextual, apresenta-se o desenvolvimento do sistema brasileiro com riqueza de detalhes. A coleta e a exposição de tais dados podem auxiliar futuras pesquisas sobre o tema. Já em relação ao teste e à construção de teorias, intenta-se verificar os limites e as potencialidades da versão histórica do novo institucionalismo, paradigma que se tornou predominante na Ciência Política contemporânea (Peres, 2008). E ainda, verificar evidências relacionadas ao mecanismo causal da relação entre arcabouço institucional e distribuição de cargos públicos para compreender como as regras estruturam os incentivos das nomeações a postos discricionários.

Além da análise das regras, são introduzidos dados sobre a ocupação de cargos de modo a verificar se houve algum efeito dos normativos nas práticas de recrutamento do serviço público. Assim, busca-se verificar a congruência entre as previsões teóricas sobre os impactos das regras institucionais e as evidências disponíveis. Em razão dos limites do método da congruência, combina-se tal método com o rastreamento do processo (*process-tracing*), ou seja, a busca por implicações observáveis de possíveis variáveis intervenientes entre as variáveis independente e dependente (Bennett, 2004). Embora a inferência causal seja limitada, a ausência do efeito esperado pelas previsões teóricas é uma evidência contra afirmações anteriores quanto às reformas administrativas e seus efeitos no sistema de cargos.

Nesse sentido, o mecanismo principal consiste na cadeia de causalidade entre o presidencialismo de coalizão e a distribuição de cargos públicos. Segundo a literatura especializada, o presidencialismo de coalizão implica a necessidade de articulação entre presidentes e diferentes partidos, o que, por sua vez, resulta na distribuição de cargos como “moedas de troca” para angariar apoio, isto é, a configuração institucional – multipartidarismo, presidencialismo e fragmentação – faz com que presidentes busquem o apoio dos partidos. Nesse processo de negociação, presidentes ofereceriam cargos em troca de apoio. Por outro lado, as nomeações de pessoas de confiança do presidente podem servir ao controle da burocracia pública (Geddes, 1994; Vieira, 2013) e a profissionalização da burocracia busca a criação de competências para a implementação das políticas (Batista; Lopez, 2020). O mecanismo foi testado com base em dados secundários sobre

os processos de nomeações, extraídos de estudos seminais anteriores, e de informações veiculadas em mídias e bases de dados oficiais do governo.

Foi possível verificar a plausibilidade dos argumentos teóricos segundo dois conjuntos de evidências, além dos dados já divulgados sobre filiações partidárias: o papel dos órgãos de controle e as regras quanto ao preenchimento dos cargos discricionários. Segundo Lameirão (2015), a atuação de determinadas estruturas – como a Casa Civil – remete à materialização do controle do presidente. Por outro lado, a profissionalização da burocracia, da qual a consolidação de carreiras estatais faz parte, é usualmente associada à técnica em detrimento das nomeações políticas. Ao passo que a centralização das nomeações consiste em indicador do controle do presidente sobre o processo de nomeação, a quantidade de servidores de carreira e de filiados em cargos serve para contestar ou apoiar o argumento de que as nomeações são predominantemente político-partidárias. Este artigo tenta abordar os limites e as potencialidades dessa operacionalização.

O papel dos órgãos foi analisado, em perspectiva histórica, por meio do desenvolvimento dos normativos. Assim, foi identificado o que mudou nas regras desde a redemocratização. Em relação à profissionalização, verificaram-se os normativos relativos a percentuais destinados a servidores de carreira. A composição dos quadros burocráticos foi analisada por meio das bases do Atlas do Estado Brasileiro<sup>3</sup> e do Painel Estatístico de Pessoal (PEP)<sup>4</sup>, que trazem dados acerca da composição do serviço público, principalmente em relação à quantidade de servidores pertencentes às carreiras estatais e funcionários externos ocupantes dos cargos em comissão. O objetivo foi identificar a progressão dessas quantidades em razão das normas implementadas no decorrer dos últimos anos. As análises e os gráficos apresentados foram construídos por meio da linguagem de programação R<sup>5</sup>. Em complementação, por meio de dados secundários, verificaram-se ainda algumas tendências recentes relativas a outras características dos funcionários. A comparação entre normativos e evidências permitiu explorar os impactos das regras formais “na prática”, uma vez que apresenta indícios de efeitos dessas regras, ainda que testes mais precisos devam ser realizados no futuro.

A pesquisa se debruçou sobre três conjuntos de questões. O primeiro remete aos efeitos das mudanças institucionais nas práticas dos agentes. Dessa forma, indaga-se se o aumento do percentual de cargos destinado a servidores de carreiras contribuiu para aumentar a quantidade de indicados com vínculo formal com o serviço público. Além disso, verificou-se o impacto das transformações de cargos DAS em Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), exclusivas de servidores de carreira. O segundo conjunto de questões se refere à mudança e à estabilidade do sistema. Questiona-se o que explicaria

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>>. Acesso em: 23 nov. 2022.

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/servidores/servidores-publicos/painel-estatistico-de-pessoal>>. Acesso em: 23 nov. 2022.

<sup>5</sup> Os scripts em R estão disponíveis no site do Cesop, na seção Revista Opinião Pública, na página deste artigo: <[https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao\\_publica](https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica)>.

a mudança no sistema de livre provimento e a estabilidade no que tange aos perfis. Por fim, com base nas questões anteriores, a terceira refere-se à relação entre presidencialismo de coalizão e distribuição de cargos. As evidências realmente comprovam tal relação frequentemente assumida como inequívoca pela literatura? Além das motivações mencionadas pela literatura, não existiriam outras variáveis que incidiriam sobre os níveis de politização, tais como o estilo pessoal de governar do presidente, a estrutura organizacional das pastas e o contexto político?

Ao tratar dessas questões, o artigo tece considerações sobre os limites e as potencialidades do paradigma neoinstitucional. Ao final do artigo, são apontados novos caminhos e outras possibilidades de análise para avançar a agenda de pesquisa sobre burocracia e instituições no Brasil.

## **Análise**

### *O sistema de cargos de livre provimento no Brasil, de 1970 a 2021*

Na administração pública brasileira, a expressão “livre provimento” refere-se aos cargos que podem ser alocados conforme a discricionariedade das autoridades responsáveis pela nomeação de quem vai assumi-los. Dessa forma, há dois tipos de ingresso (provimento) no serviço público: o concurso, frequentemente associado a um ideal de profissionalização e meritocracia, e o livre provimento, também chamado “de confiança” devido à natureza discricionária de suas nomeações. No Executivo Federal, os postos de confiança compreendem, entre outros, os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), também chamados de “cargos em comissão”, e as Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), as quais são exclusivas de servidores pertencentes às carreiras estatais formais. Para os fins deste artigo, embora o livre provimento seja atribuído predominantemente aos DAS devido ao seu maior nível de discricionariedade, as FCPE também serão incluídas na análise em razão da ausência de tais funções nos estudos anteriores.

O sistema de livre provimento foi criado na década de 1970, durante o regime militar brasileiro. O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, trouxera a ideia de “assessoramento superior” estabelecendo como critério de seleção o currículo e a experiência requerida para desempenho da função (art. 123). Os cargos DAS foram criados expressamente três anos depois, no governo de Médici<sup>6</sup>, que estabeleceu a “confiança” como o critério principal dos cargos (Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, art. 3º). Os cargos foram divididos entre dois grupos: sob o código “101”, localizavam-se os de “direção superior”, enquanto o código “102” indicava “assessoramento superior”. Em tese, o primeiro grupo se destinava a pessoas com experiência administrativa, enquanto o

---

<sup>6</sup> Emílio Garrastazu Médici (mandato de 1969-1974).

segundo destinava-se a assessores e consultores cujas funções possuíam natureza mais técnica (Decreto nº 71.235, de 10 de outubro de 1972, artigos 5º e 7º). Ambos eram de livre provimento do Presidente da República.

Durante o governo de Geisel<sup>7</sup>, o quadro foi reestruturado e o sistema passou a contar com seis níveis hierárquicos em lugar dos quatro previstos originalmente. Ao presidente, cabia a prerrogativa formal de nomear os níveis de 3 a 6, enquanto os demais poderiam ser nomeados por ato de Ministros de Estado ou dirigentes de órgãos (Decreto nº 77.336, de 25 de março de 1976, art. 7º). Um novo decreto estabeleceu que 50% dos níveis 1 e 2 de DAS, em cada órgão, deveriam ser preenchidos por ocupantes de cargo efetivo (Decreto-Lei nº 1.660, de 24 de janeiro de 1979, art. 10). Durante a administração de Figueiredo<sup>8</sup>, já nos auspícios da reabertura política, o presidente passou a ter a prerrogativa formal de nomear apenas os níveis 5 e 6 (Decreto nº 83.844, de 14 de agosto de 1979), enquanto os ministros eram responsáveis pelos demais, competência que foi reforçada durante o governo de Fernando Collor<sup>9</sup>. Collor também estendeu aos cargos DAS-3 o percentual obrigatório (50%) destinado a servidores de carreira, anteriormente previsto apenas para os níveis mais baixos (Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992, art. 14).

Assumindo após a saída conturbada de Collor, Itamar Franco promoveu mudanças significativas no organograma ministerial e na estrutura presidencial. Os ministros passaram a ser obrigados a submeter a designação de nomeados/as a cargos de 1 a 4 à autorização da presidência (Lameirão; D'Araújo, 2011; Lameirão, 2013; Lameirão, 2015). A Secretaria da Administração Federal da Presidência da República passou a ser responsável por autorizar a publicação de atos de provimento no Diário Oficial da União relativos a cargos de tipo "DAS", "Função Gratificada" (FG) e "Cargo de Direção" (CD) até que tais quadros fossem reestruturados (Decreto nº 838, de 11 de junho de 1993, art. 2º). A conjuntura política mostra-se, portanto, relevante, tendo em vista os fatores que levaram à queda de Collor e à reestruturação promovida por Itamar Franco. Em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso<sup>10</sup>, a competência formal das nomeações foi delegada aos ministros de Estado (art. 1º) para os DAS 101 1-2 e 102 1-4, sendo necessária consulta à Casa Civil para os cargos 101 de níveis 3 e 4. E a indicação para chefe de assessoria parlamentar deveria ser encaminhada ao presidente por intermédio da Casa Civil.

Posteriormente, os ministros tiveram a competência estendida, pois passaram a ser responsáveis pelo provimento de cargos DAS 101 e 102 dos níveis 1 a 4, sendo necessário o encaminhamento à Presidência para aprovação por intermédio da Secretaria

<sup>7</sup> Ernesto Geisel (mandato de 1974-1979).

<sup>8</sup> João Baptista Figueiredo (mandato de 1979-1985).

<sup>9</sup> Fernando Affonso Collor de Mello (mandato de 1990-1992, interrompido devido a impeachment).

<sup>10</sup> Mandatos: 1995 – 2002.

de Estado de Relações Institucionais para DAS 101 3 e 4<sup>11</sup>. A competência podia ainda ser subdelegada (Decreto nº 2.947, de 26 de janeiro de 1999). A Casa Civil ganhou ainda maior proeminência durante o governo de Lula<sup>12</sup>, quando passou a ser responsável pelo provimento dos cargos de todos os níveis hierárquicos, ainda que a nomeação dos cargos de níveis 1 a 4 tenha sido delegada novamente aos ministros de Estado. Lula também foi responsável por reestabelecer os percentuais dos cargos em comissão destinados a servidores de carreiras, que passaram a ser de 75% para os níveis de 1 a 3 e 50% para o nível 4. Em 2017, Michel Temer<sup>13</sup> alterou os percentuais: 50% dos cargos DAS 1-4 e 60% dos DAS 5-6 deveriam ser preenchidos por servidores de carreira. Apesar de ter diminuído o percentual destinado aos cargos 1 a 3, é notável a inclusão dos níveis 5 e 6, que consistem no mais alto escalão da burocracia pública federal.

Esse percentual não foi alterado desde então. Por outro lado, o presidente Jair Bolsonaro, cujo mandato iniciou-se em 2019, aprovou diversos decretos que versam sobre as regras de livre provimento. Em um primeiro momento, o presidente instituiu novas regras supostamente visando à profissionalização do serviço público, uma vez que estabelecia critérios relacionados a qualificações técnicas. Vale ressaltar, porém, que o próprio normativo previa situações de excepcionalidade face à observação de tais critérios, o que traz dúvidas quanto à aplicação efetiva das regras. Posteriormente, o presidente editou uma medida provisória (MP nº 1.042, de 14 de abril de 2021) que modifica todo o sistema de cargos e cujos impactos ainda restam desconhecidos. A MP transforma os cargos existentes em Cargos Comissionados Executivos (CCE), que substituem os cargos de total livre provimento, e as Funções Comissionadas Executivas (FCE), que substituem as funções de confiança exclusivas de servidores de carreira.

Por um lado, a nova MP simplifica o sistema ao congregar todos os cargos e funções em apenas dois tipos. Por outro, a medida difere das anteriores em relação às regras das nomeações. Em vez de estabelecer um percentual destinado a servidores de carreira, como as normas anteriores, o texto original da MP determinava que todos os CCE 1 a 4 seriam exclusivos de servidores. Entretanto, tratava-se de um nível hierárquico muito baixo, visto que o DAS-1 corresponde ao CCE/FCE 5. Foram feitas algumas alterações no texto da MP aprovado no Senado Federal (SF), incluindo o estabelecimento de um percentual obrigatório destinado a servidores de carreira e a prerrogativa de ministros de Estado para as nomeações de cargos de 1 a 14. Entretanto, mesmo na redação final, o percentual se refere ao conjunto de cargos em comissão e não a níveis específicos, o que corrobora a incerteza sobre como a regra será interpretada e efetivamente implementada nos órgãos.

---

<sup>11</sup> A delegação não se aplicava ao cargo de chefe de assessoria parlamentar (101.4). As nomeações para níveis DAS 101 3-4 foram atribuídas posteriormente à Secretaria Geral da Presidência (Decreto nº 3.362, de 10 de fevereiro de 2000). Em 2002, Cardoso delegou à Casa Civil a competência de provimento de cargos em órgãos específicos.

<sup>12</sup> Luiz Inácio Lula da Silva (mandatos: 2003 - 2010).

<sup>13</sup> Mandato provisório (durante o processo de impeachment de Dilma Rousseff): maio a agosto de 2016; mandato oficial: agosto de 2016 a janeiro de 2018.

Assim, os reais impactos da MP restam desconhecidos tendo em vista que dependerão ainda da distribuição de CCE e FCE em cada órgão. A responsabilidade de determinar essa distribuição é atribuída ao Poder Executivo.

Assim, nota-se que o papel dos órgãos de coordenação também oscilou no mandato mais recente. Se, em primeiro momento, o governo concedeu maior espaço a ministros de Estado para as nomeações (Decreto nº 9.989, de 26 de agosto de 2019), no seguinte, concentrou novamente as nomeações na Casa Civil (Decreto nº 10.486, de 11 de setembro 2020), de modo a estabelecer um controle ainda maior sobre o processo. A redação final da MP 1042 no SF, porém, retomou o papel dos ministros na nomeação para os cargos de 1 a 14, os quais são equivalentes aos DAS de níveis hierárquicos 1 a 4. As Tabelas 1 e 2 resumem as mudanças, a partir da década de 1990, no sistema de livre provimento referentes ao papel dos órgãos de coordenação política (Tabela 1) e aos percentuais destinados a servidores de carreira e às regras gerais (Tabela 2).

**Tabela 1**  
**Papel dos órgãos de coordenação da presidência (a partir de 1990)**

Presidente	Norma	Descrição
<b>Collor</b>	Decreto nº 99.244, de 10 de maio de 1990	Estabelece como competência dos Ministros de Estado o provimento de cargos DAS 1 a 4.
<b>Franco (reestruturação)</b>	Decreto nº 838, de 11 de junho de 1993	Estabelece a necessidade de autorização da Secretaria da Administração Federal da Presidência da República para publicar atos de provimento no DOU relativos a DAS, FG e CD, até que tais quadros fossem reestruturados.
<b>Cardoso</b>	Decreto nº 1.362, de 1º de janeiro de 1995	A competência formal das nomeações é delegada aos Ministros de Estado para os DAS 101 1 e 2 e 102 1 e 4, sendo necessária consulta à Casa Civil para os cargos 101 3 e 4. A indicação para Chefe de Assessoria Parlamentar deve ser encaminhada ao PR por intermédio da Casa Civil.
<b>Cardoso</b>	Decreto nº 2.947, de 26 de janeiro de 1999	Ministros tiveram a competência estendida, pois passaram a ser responsáveis pelo provimento de cargos DAS 101 e 102 dos níveis 1 a 4 (art. 1º), sendo necessário o encaminhamento à Presidência da República (por intermédio da Secretaria de Estado de Relações Institucionais) para cargos DAS 101 3 e 4. A delegação não se aplicava ao cargo de Chefe de Assessoria Parlamentar (DAS 101.4). A competência podia ainda ser subdelegada.
<b>Cardoso</b>	Decreto nº 3.362, de 10 de fevereiro de 2000	Desloca a função de apreciação das nomeações DAS 101 3-4 da SRI para a Secretaria Geral.
<b>Cardoso</b>	Decreto nº 4.243, de 22 de maio de 2002	Delega à Casa Civil a competência de provimento de cargos em órgãos específicos (Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, Secretaria de Estado de Comunicação de Governo e Gabinete do Presidente da República)
<b>Lula</b>	Decreto nº 4.579, de 21 de janeiro de 2003	Delega a competência de provimento de DAS 5 e 6 e de Chefe de Assessoria Parlamentar para a Casa Civil. Aos Ministros de Estado compete o provimento de cargos DAS 1 a 4, devendo a indicação de 3 e 4 ser encaminhada à Presidência por intermédio da Casa Civil.
<b>Lula</b>	Decreto nº 4.676, de 17 de abril de 2003	Adiciona os titulares de órgãos jurídicos da Procuradoria-Geral Federal instalados junto às autarquias e fundações públicas ao rol de cargos federais de competência delegada da Casa Civil.
<b>Lula</b>	Decreto nº 4.734, de 11 de junho de 2003	A Casa Civil passa a ser responsável pelo provimento de todo o conjunto de cargos DAS. A Portaria no 1.056, de junho de 2003 subdelegou a nomeação de DAS 1-4 aos Ministros de Estado.
<b>Temer</b>	Decreto nº 8.821, de 26 de julho de 2016	A Casa Civil continua a ser responsável pelo provimento dos cargos DAS 5-6, além de Chefe de Assessoria Parlamentar e de titular de órgão jurídico da Procuradoria-Geral Federal instalado junto às autarquias e às fundações públicas federais (art. 2º). Os demais cargos ficam a cargo dos ministros (art. 3º)

<b>Bolsonaro</b>	Decreto nº 9.794, de 14 de maio de 2019	A competência formal das nomeações pertence ao Presidente da República quando não há delegações. A competência é delegada ao Ministro da Casa Civil quando se trata de: DAS 5-6, chefe de assessoria parlamentar, titular da Procuradoria-Geral Federal instalado junto às autarquias e fundações públicas, e chefe de assessoria jurídica ou consultor, além de cargos ou funções máximas em unidades descentralizadas de nível equivalente ou superior a DAS-3. Os demais cargos são de competência dos Ministros de Estado, sendo necessária ainda apreciação da Casa Civil para cargos DAS 3 e 4.
<b>Bolsonaro</b>	Decreto nº 9.989, de 26 de agosto de 2019	A competência delegada para o Ministro da Casa Civil foi restringida aos cargos nível 6 (art. 4º). Os demais cargos são de competência dos Ministros de Estado, sendo necessária ainda apreciação da Casa Civil para cargos equivalentes ou superiores a DAS-3. Cargos equivalentes ou superiores a DAS-3 devem ser objeto de consulta à Secretaria Geral e à Casa Civil por meio do Sistema Integrado de Nomeações e Consultas - Sinc.
<b>Bolsonaro</b>	Decreto nº 10.486, de 11 de setembro 2020	Amplia a competência de provimento de cargos DAS 4 a 6 para o Ministro da Casa Civil, vedando a subdelegação (as propostas são encaminhadas pelos Ministros de Estado). Os demais cargos são de competência dos Ministros de Estado, sendo necessária ainda a apreciação da Secretaria-Geral, da Casa Civil, e da Secretaria de Governo da Presidência das indicações para cargos equivalentes ou superiores a DAS-3.
<b>Bolsonaro</b>	Medida Provisória nº1.042, de 14 de abril de 2021 (transformada na Lei 14204/2021)	A nomeação para os cargos de níveis 1 a 14 – equivalentes aos DAS de 1 a 4 – passa a ser de responsabilidade dos ministros, enquanto o presidente tem a prerrogativa de nomear os cargos hierarquicamente mais altos (15 a 18, equivalentes aos DAS 5 e 6).

**Fonte:** Elaboração própria com base em decretos e medidas provisórias.

Como se pode observar mais claramente na Tabela 1, o papel dos órgãos de coordenação nas nomeações oscilou nos últimos anos entre maior autonomia dos ministros de Estado e centralização na Casa Civil ou demais órgãos da Presidência. A tendência mais recente foi um aumento no controle por parte da Presidência da República. Por outro lado, os percentuais obrigatórios para servidores de carreira sofreram duas principais alterações – nos governos de Lula e de Temer –, até passar por uma transformação mais significativa com a nova MP encaminhada por Bolsonaro. Os decretos pertinentes encontram-se descritos na Tabela 2:

**Tabela 2**  
**Percentuais e outras regras (a partir de 1990)**

<b>Presidente</b>	<b>Norma</b>	<b>Descrição</b>
<b>Collor</b>	Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992	Estende aos cargos DAS 3 o percentual obrigatório (50%) destinado a servidores de carreira.
<b>Lula</b>	Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005	Obriga a destinação de 75% dos cargos DAS 1 a 3 e 50% dos DAS 4 a servidores de carreira. Estabelece a necessidade de consulta ao Ministério do Planejamento (atual Economia), responsável formal por fiscalizar os percentuais.
<b>Temer</b>	Decreto nº 9.021, de 31 de março de 2017	Altera o Decreto nº 5797/2005 para modificar os percentuais destinados a servidores de carreira: 50% dos cargos DAS 1 a 4 e 60% dos DAS 5 e 6.
<b>Bolsonaro</b>	Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019	Estabelece como critérios para nomeação: DAS/FCPE 4: experiência profissional de três anos em áreas correlatas e ocupação de cargo em comissão ou função de confiança por 2 anos (ou possuir título de especialista, mestre ou doutor em área correlata). DAS/FCPE 5: experiência profissional de cinco anos em áreas correlatas e ocupação de cargo em comissão DAS 3 por três anos (ou possuir título de especialista, mestre ou doutor).
<b>Bolsonaro</b>	Medida Provisória nº 1.042, de 14 de abril de 2021	Altera o sistema de cargos de livre provimento, ao substituir o atual conjunto pelos "Cargos Comissionados Executivos" (CCE) e as "Funções Comissionadas Executivas" (FCE) destinados às atividades de direção, chefia e assessoramento, que contam

	(transformada na Lei 14204/2021)	respectivamente com os níveis 1 a 18. Tais cargos podem ser criados por lei ou por ato do Executivo (desde que não implique aumento de despesa). De acordo com o texto original, os CCE dos níveis 1 a 4 somente poderiam ser preenchidos por servidores de carreira, empregado permanente da Administração Pública ou militar. A redação final, aprovada no Senado, estabeleceu um percentual obrigatório de 60% destinado a servidores de carreira para o conjunto dos cargos comissionados. As FCE só poderão ser preenchidas por servidores de carreira.
--	----------------------------------	--

**Fonte:** Elaboração própria com base em decretos e medidas provisórias.

Como se pode verificar, as mudanças no sistema de cargos ocorreram de forma gradual, com exceção da Medida Provisória nº 1.042, que altera toda a estrutura do sistema. Nota-se que as regras sofreram oscilações durante um mesmo governo. Para verificar se houve efeitos transformativos, porém, é necessário olhar para os dados, objetivo das próximas seções.

#### *Comparando a teoria, as regras formais e outras evidências*

Como apresentado anteriormente, em linhas gerais, os estudos sobre nomeações a cargos de livre provimento se amparam nos pressupostos do presidencialismo de coalizão e partem do pressuposto de que a necessidade de formar coalizões resulta na distribuição de cargos para fins políticos. Nesse sentido, presidentes concederiam informalmente a prerrogativa da indicação para ocupação de postos do alto escalão da burocracia aos partidos que nomeariam para eles seus correligionários (Olivieri, 2011; Borges; Coêlho, 2015; Guimarães; Perlin; Maia, 2019). Por outro lado, a nomeação de pessoas de confiança do presidente serviria ao propósito de controlar as políticas públicas (Geddes, 1994; Vieira, 2013), e a profissionalização mediante valorização das carreiras estatais buscaria o desenvolvimento de competências relacionadas à implementação dessas políticas (Batista; Lopez, 2020). Nesse contexto, as instituições condicionam o comportamento dos agentes mediante a estrutura de incentivos. No que tange à verificação de evidências relativas a tais mecanismos, há dois elementos empiricamente observáveis que podem ser analisados: o papel dos órgãos de coordenação da Presidência da República e a ocupação de cargos de confiança por servidores de carreira.

Os estudos se concentram geralmente nas filiações partidárias de servidores como indícios da presença dos partidos. Segundo Lopez e Silva (2019), entre 1999 e 2018, 13% do total de cargos DAS eram ocupados por filiados a partidos, média superior à da população brasileira. Ainda que o percentual consista em um indício da presença partidária, é necessário fazer algumas ponderações. Primeiramente, a filiação não implica necessariamente engajamento nas atividades partidárias, uma vez que não pressupõe envolvimento mais sólido. Além disso, o processo burocrático que permeia o cancelamento da filiação pode fazer com que haja filiados que são membros apenas formais, sem maior participação nas atividades do partido. E, sobretudo, as filiações não são o único tipo de vínculo entre indivíduos e partidos, sendo provável que existam outros tipos de relações entre eles. Por fim, é necessário reconhecer que existem outros tipos de atores e conexões

políticas que podem afetar o processo de nomeação e que são pouco explorados pelos estudos empíricos devido a obstáculos metodológicos. Grupos de interesse são um exemplo (Lopes; Vieira, 2020).

A filiação partidária de servidores é um dado importante, porém insuficiente para extrair inferências completas sobre a atuação dos partidos. O vínculo formal do serviço público como *proxy* de profissionalização também possui limites, uma vez que desconsidera outros elementos importantes, tais como a heterogeneidade de carreiras existentes no serviço público. Por outro lado, um dos indicadores dos esforços de controle da presidência consiste no desenvolvimento de suas estruturas. Seguindo o trabalho de Lameirão (2015), a prerrogativa dos órgãos de coordenação da presidência pode ser considerada uma *proxy* do controle do presidente. Como demonstrado na análise dos normativos, os órgãos de coordenação da Presidência da República ganharam cada vez mais destaque no controle das nomeações, o que poderia ser uma evidência de tentativa de emplacar políticas específicas ao controle ideológico exercido pela Presidência da República, ou ainda, às tentativas de negociação entre presidente e partidos. No entanto, é preciso analisar o quadro inteiro, uma vez que a mera existência de uma regra formal não implica seu exercício.

De acordo com Sorauf (1959), o uso dos cargos como recompensa ou estratégia de negociação é superestimado, pois a administração desse tipo de estratégia requer certas habilidades que dificilmente os políticos possuem. É difícil supor que o presidente tenha ferramentas reais para controlar a maioria das nomeações, sobretudo em razão da quantidade de cargos do sistema brasileiro, que ultrapassa 20.000 no sistema público federal. Nesse sentido, Pacheco (2002) já argumentara que raramente o presidente se encarrega pessoalmente das nomeações, as quais são atribuídas aos ministros. Além da previsão de delegação formal, há ainda a possibilidade de uma subdelegação informal. Entrevistas com burocratas demonstraram que secretários e outros dirigentes dispunham de certa liberdade em escolher as suas equipes (Lopez; Praça, 2015).

Apesar dessas observações, nos últimos anos, o controle por parte da Casa Civil passou por mudanças graduais até ser substancialmente ampliado no último governo. A evolução das regras referentes ao controle sobre nomeações poderia sugerir mudanças “por camadas” (Mahoney; Thelen, 2010), uma vez que novos dispositivos foram progressivamente adicionados aos já existentes de modo a ampliar ou transferir a responsabilidade de controle, além de propor novas formas de organização das indicações. O sistema foi se tornando gradualmente mais centralizado, com ênfase no protagonismo da Casa Civil, ainda que o papel dos ministros de Estados tenha variado entre maior e menor níveis de envolvimento. A partir de 2020, a subdelegação é vedada formalmente e a participação de órgãos de controle da Presidência da República é ainda mais ampliada, o que representa uma mudança mais significativa em relação às anteriores. Entretanto, para avaliar os reais impactos das regras sobre o papel dos órgãos de coordenação, seria

necessário realizar análises mais aprofundadas em consideração a padrões e instituições informais<sup>14</sup>.

De qualquer forma, o papel dos órgãos de coordenação variou entre os diferentes mandatos e dentro de um mesmo governo. Assim, é plausível supor que a centralização dependa tanto do estilo pessoal de governança do presidente quanto da conjuntura das relações entre Legislativo e Executivo. O estilo de liderança e a personalidade do presidente são fatores considerados relevantes na literatura sobre estudos presidenciais, no que tange ao papel das estruturas de coordenação, às dinâmicas com a burocracia e à qualidade do governo (Neustaldt, 1960; Batista, 2014; Silva, 2015). A composição da coalizão é um dos fatores que pode afetar a relação entre Legislativo e Executivo e, conseqüentemente, a necessidade de se impor maior ou menor controle sobre a burocracia (Vieira, 2013). Nesse sentido, Guimarães, Perlin e Maia (2019) apontam que a centralização das nomeações na Casa Civil foi um dos fatores que contribuíram para reduzir as indicações partidárias. Todavia, o percentual de nomeados filiados a partidos políticos manteve-se relativamente estável desde a redemocratização até períodos mais recentes, com um aumento mais notável entre 2016 e 2017. Mesmo para cargos de alto escalão, a fração não chegou a 30% (Lopez; Silva, 2019, 2020). O percentual indica certa presença partidária, principalmente se comparado à média da população brasileira, mas também reforça que o vínculo partidário não é o único fator que incide sobre as nomeações.

Por outro lado, a quantidade de servidores pertencentes às carreiras estatais nomeados para cargos DAS é também alta em todo o período. Os percentuais destinados a servidores de carreira são destacados pela literatura como tentativas de conferir maior nível de profissionalização à burocracia (Lopez; Praça, 2015; Guimarães; Perlin; Maia, 2019). O presidente Lula ampliou o percentual obrigatório para 75% dos cargos DAS 1a 3 e 50% dos DAS 4 a servidores de carreira. Pacheco (2008) destacou, porém, que havia incerteza quanto à aplicação de tais percentuais dentro de cada órgão. Ademais, dados apurados pela Câmara dos Deputados indicaram que os ministérios não cumpriram os percentuais, enquanto o governo afirmou que cumpriu com os limites em seu conjunto (D'Araújo; Lameirão, 2011). A interpretação das regras é um aspecto fundamental na manutenção ou na mudança, uma vez que consiste em um dos microprocessos fundacionais da estabilidade (Capoccia, 2016). A falta de clareza quanto à aplicação das regras pode ter contribuído para a ausência de efeitos mais transformativos.

Segundo Capoccia (2016), a mudança endógena gradual por deserção ou reinterpretção é mais provável de acontecer quando políticas e instituições são baseadas em categorias sociais contraditórias ou inconsistentes. Aparentemente, a relevância das carreiras estatais já estava em processo de reconhecimento – a julgar pelas reformas

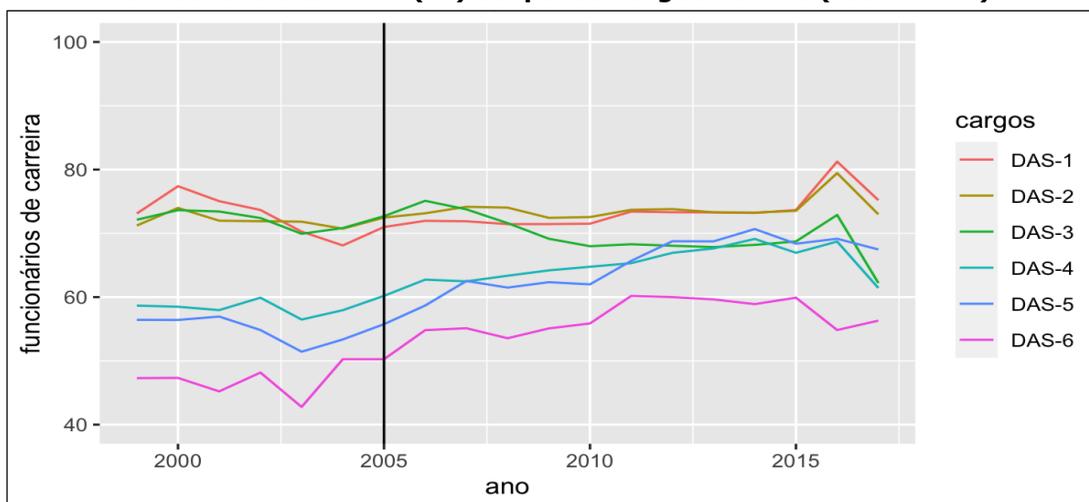
---

<sup>14</sup> Há relatos, na mídia, sobre perseguições ideológicas a servidores públicos ou aumento de denúncias de assédio moral no governo (ver, por exemplo, em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/08/sob-bolsonaro-gestao-federal-tem-media-de-uma-denuncia-de-assedio-moral-por-dia.shtml>>. Acesso em: 23 nov. 2022). No entanto, a análise de causalidade exigiria coleta e tratamento mais sistemáticos dos dados disponíveis.

administrativas empreendidas no passado (Cavalcante; Castro, 2017) – antes do normativo, o que pode explicar a estabilidade dos resultados face à mudança institucional. De fato, a quantidade de servidores de carreira ocupando cargos DAS já estava em processo de ascensão mesmo antes da aprovação dos últimos normativos, como mostra o Gráfico 1.

O gráfico ilustra a progressão da quantidade de servidores de carreira (em percentuais) em cada nível hierárquico do sistema DAS (1 a 6), de 1999 a 2017. A linha vertical preta marca o ano em que foi aprovado o decreto que estabeleceu percentuais obrigatórios durante o primeiro mandato de Lula.

**Gráfico 1**  
**Servidores de carreira (%) ocupando cargos de DAS (1999-2017)**



**Fonte:** Elaboração da autora a partir de dados do Atlas do Estado Brasileiro (IPEA).

Assim, reforça-se a pertinência de separar processos de resultados, conforme destacado na versão histórica do novo institucionalismo. Ainda que os últimos anos tenham sido caracterizados, em termos de administração pública, tanto por processos incrementais quanto de ruptura, os efeitos não foram tão transformativos em termos de quantidade de servidores de carreira e de filiados ocupando posições de gestão, mesmo havendo um aumento expressivo no alto escalão (DAS 5 e 6) no recorte temporal mais amplo. Como se nota no Gráfico 1, houve um pequeno aumento na quantidade de servidores ocupando cargos a partir de 2005, seguido de redução para os cargos de nível 3. Ademais, já havia uma tendência de crescimento no período imediatamente anterior. Vale destacar que houve um aumento substancial na quantidade de servidores de carreira ocupando DAS 5 e 6 desde 2000, possivelmente devido ao fortalecimento dos planos de carreiras estatais.

Tal aumento não parece, contudo, ser resultado dos normativos, uma vez que o decreto de Lula atingia apenas os níveis 1 a 4 e o decreto de Temer, incluindo os níveis 5

e 6, foi aprovado apenas em março de 2017. Assim, a tendência de crescimento da quantidade de servidores de carreira em cargos de alto escalão precedeu a instituição dos percentuais obrigatórios. Embora seja notável que a quantidade de servidores de carreira diminui com o aumento do nível hierárquico, o percentual no alto escalão ainda é elevado (acima de 40%). Dessa forma, os reais impactos do estabelecimento dos percentuais obrigatórios são duvidosos, visto que a quantidade de servidores de carreira ocupando cargos DAS era alta antes da aprovação dos normativos. Além disso, não há informações sobre como cada órgão interpretou as regras – uma das questões centrais para verificar se houve algum tipo de conversão nos moldes da tipologia de Mahoney e Thelen (2010). Em vez de gerar efeitos radicalmente transformativos, o decreto aparentemente formalizou uma prática que já existia. Uma investigação mais detalhista dos dados ainda mostra que, em alguns momentos, os percentuais obrigatórios sequer foram cumpridos para cada nível hierárquico separadamente, conforme sinalizado em vermelho na Tabela 3:

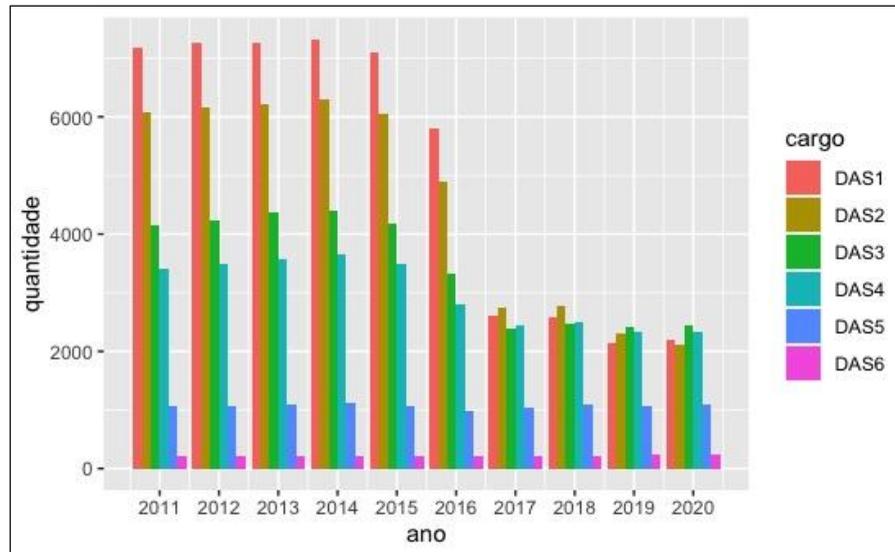
**Tabela 3**  
**Cargos de DAS ocupados por servidores de carreira (%)**

Ano	DAS 1	DAS 2	DAS 3	DAS 4	DAS 5	DAS 6
2004	68,1	70,73	70,83	57,95	53,36	50,26
2005	70,99	72,47	72,69	60,2	55,76	50,26
2006	71,96	73,14	75,1	62,74	58,68	54,82
2007	71,89	74,16	73,76	62,47	62,53	55,12
2008	71,44	74,03	71,6	63,95	61,49	53,55
2009	71,45	72,43	69,15	64,19	62,34	55,09
2010	71,55	72,55	67,98	64,76	62,0	55,87
2011	73,41	73,69	68,29	65,32	65,68	60,18
2012	73,31	73,8	68,05	66,94	68,76	60,0
2013	73,28	73,3	67,84	67,63	68,74	59,64
2014	73,2	73,25	68,19	69,12	70,67	58,9
2015	73,65	73,53	68,73	66,95	68,37	59,91
2016	81,24	79,44	72,88	68,71	69,15	54,84
2017	75,2	72,98	62,21	61,43	67,47	56,31

**Fonte:** Atlas do Estado Brasileiro (grifos meus).

Posteriormente, durante o governo de Temer, além das mudanças nos percentuais, alguns cargos DAS foram transformados em Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), as quais são destinadas exclusivamente a servidores de carreira (Decreto nº 8.785, de 10 de junho de 2016, e Medida Provisória nº 731, de 10 de junho de 2016). Entretanto, a transformação de cargos DAS em FCPE afetou predominantemente os níveis 1 a 4, tendo em vista que as FCPE eram divididas em apenas quatro níveis hierárquicos (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018), como mostra o Gráfico 2. Assim, os efeitos do normativo consistem no aumento de servidores de carreira em posições intermediárias de gestão, principalmente nos cargos de “coordenadores-gerais”.

**Gráfico 2**  
**Quantidade de Cargos DAS 1-6 (2011-2020)**



**Fonte:** Elaboração da autora a partir de dados do Painel Estatístico de Pessoal (PEP).

Ainda que faltem dados para uma análise causal mais robusta, os dois indicadores acima revelam a importância das instituições informais. No primeiro caso, apesar das competências formais da presidência e seus órgãos de coordenação, existem as subdelegações informais dentro dos órgãos. Os pedidos de nomeações para determinados casos são encaminhados pelos Ministros de Estado, mas isso não impede que haja certa consulta aos gestores das equipes, principalmente dirigentes das secretarias finalísticas. De qualquer forma, é inegável que a Casa Civil ganhou mais destaque nos últimos anos. Seu papel oscilou, porém, dentro de um mesmo mandato, sobretudo no mais recente, o que pode ser indício de maior controle das nomeações por parte do presidente face à conjuntura política, caracterizada por alto nível de instabilidade desde 2016.

No que tange ao segundo caso (quantidade de servidores de carreira ocupando cargos), os normativos reforçaram práticas que já existiam no serviço público e, mesmo assim, não foram integralmente cumpridos. O estabelecimento de percentuais obrigatórios não era sequer consenso entre os representantes dos servidores (Pacheco, 2008), o que acentua a relevância de atores e coalizões em fortalecer ou impedir a mudança. As novas regras não trouxeram, portanto, efeitos transformativos imediatos, mas seria necessário observar um período mais longo para analisar os impactos em longo prazo.

Até o governo de Temer, predominaram esforços formais voltados à valorização de servidores de carreira e diminuição da discricionariedade nas nomeações, mas com resultados incertos. Em outras palavras, algumas dessas mudanças nas regras parecem ter sido superestimadas pela literatura. As mudanças mais radicais ocorreram no governo

de Jair Bolsonaro. O presidente não só promoveu uma centralização muito acima dos níveis anteriores ao vedar subdelegações e estabelecer mais controle sobre o processo, como alterou todo o sistema de cargos por meio de medida provisória, aparentemente sem um debate prévio mais aberto. O debate legislativo, contudo, atuou para manter as regras anteriores ao modificar o texto da MP de modo a incluir os percentuais obrigatórios destinados a servidores de carreiras.

Assim, ao passo que o arcabouço institucional brasileiro condiciona o comportamento dos agentes, é necessário ressaltar que diferentes atores podem responder com distintas estratégias a um mesmo ambiente institucional. Além disso, se o paradigma institucional reforça a reinterpretação das regras como fonte de mudanças endógenas, é necessário observar que as aparentes mudanças também podem ser utilizadas para promover continuidade de práticas já consolidadas anteriormente.

### Considerações finais

O sistema de livre provimento consiste em parte fundamental do serviço público brasileiro, uma vez que compreende cargos da gestão pública. Ainda que este estudo não seja capaz de induzir fortes inferências causais, a análise aqui esboçada traz algumas contribuições para avançar a agenda de pesquisa. Em primeiro lugar, reforça-se a necessidade de analisar os impactos das instituições formais com mais cautela. A literatura tem assumido, sem maiores questionamentos, que o arcabouço institucional brasileiro desemboca em uma série de resultados, inclusive no que tange à alocação de cargos públicos. Entretanto, é necessário tecer algumas considerações sobre a distribuição de cargos: i) a filiação não é o único tipo de vínculo partidário, tampouco é necessariamente prova de engajamento; ii) as iniciativas formais mais recentes se concentraram na progressiva valorização de servidores de carreira, mas seus reais impactos são incertos.

Essas observações sugerem que é necessário acrescentar outros indicadores na operacionalização dos perfis da burocracia pública além da filiação e do vínculo formal com o serviço público. Ademais, as negociações entre presidentes e coalizões, provavelmente, possuem mais impactos em relação a cargos mais altos e específicos, como o de ministros, cujo *ethos* e o apelo não são os mesmos dos demais postos (secretários, diretores e coordenadores-gerais), conforme já havia alertado Pacheco (2002). Nesse sentido, um ponto ainda pouco explorado pela literatura se refere aos possíveis incentivos que permeiam as nomeações de servidores de carreira a postos discricionários face às iniciativas mais recentes. Pacheco (2008) menciona a promoção de incentivos mediante a compensação salarial. Uma hipótese plausível consiste na ideia de que a nomeação seria uma forma de cooptação tendo em vista a necessidade de cooperação da burocracia estatal.

Outro fator a ser considerado são as diferenças entre as carreiras estatais, visto que as pesquisas não fazem tal diferenciação, limitando-se a classificar os funcionários

como “de carreira” ou “externos” ao serviço público. Os órgãos e as carreiras que compõem o serviço público são heterogêneos, com diferentes níveis de progressão e remuneração, como mostram os dados do Painel Estatístico de Pessoal (PEP). Isso provavelmente tem influência na distribuição de cargos para servidores com vínculo formal, uma vez que os planos de carreira afetam a oferta de mão de obra qualificada para ocupar tais postos.

Resta evidente que a nova MP, encaminhada ao Congresso Nacional em 2021, poderia alterar substancialmente o sistema de livre provimento. No entanto, trata-se de mais uma informação que corrobora a necessidade de articular arcabouço institucional com outras variáveis, tais como estilo pessoal de governar e conjuntura política. Nesse sentido, atores podem responder de forma diferente aos mesmos incentivos institucionais. Ademais, a literatura falha ao ignorar as instituições informais, *i.e.*, práticas institucionalizadas que se encontram fora dos canais oficiais (Helmke; Levitsky, 2004). Assim, no que tange às nomeações, é provável que haja subdelegações não previstas pelo conjunto de normativos, como atestam entrevistas realizadas com burocratas (Lopez; Praça, 2015). A própria indicação partidária pode ser vista como uma instituição informal, visto que não se encontra prevista nas regras (Bruce, 2018). Portanto, a relação entre arcabouço institucional e distribuição de cargos necessita de uma análise mais intensiva. Ao passo que o presidencialismo de coalizão pode induzir às barganhas entre Executivo e Legislativo, principalmente devido à fragmentação partidária, outros fatores – como a conjuntura política, o controle presidencial, o papel dos órgãos de coordenação e a atuação dos próprios burocratas em seus respectivos departamentos – podem agir como forças contrárias a essa tendência.

O novo institucionalismo, em sua versão histórica, contribui para a análise da mudança e da estabilidade institucional ao inserir nela fatores endógenos e diferenciar processos de resultados. No entanto, cabe conceder maior espaço às instituições informais. Além disso, os estudos sobre o Brasil ainda se amparam majoritariamente no presidencialismo de coalizão para a compreensão de diferentes fenômenos. Não obstante a relevância desse conjunto atípico de instituições, ele não consiste em uma panaceia para a análise de todos os eventos políticos. Nesse sentido, como afirma Araújo (2017), nota-se que o presidencialismo de coalizão virou categoria analítica contribuindo para diagnósticos equívocos sobre a realidade brasileira. Portanto, apesar da relevância de tal arcabouço institucional, é necessária a inclusão de outras variáveis explicativas na análise.

### Referências bibliográficas

ABERS, R.; OLIVEIRA, M. S. “Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos”. *Opinião Pública*, vol. 21, nº 2, p. 336-364, ago. 2015.

ABRANCHES, S. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, nº 1, p. 5-38, 1988.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas*. Brasília: IPEA, p. 23-57, 2018.

ALBRECHT, N. "Reflexões sobre nomeações a cargos públicos no Brasil: a experiência de três secretarias entre 2011 e 2018". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 36, p. 1-34, 2021.

ARAÚJO, V. "Mecanismos de alinhamento de preferências em governos multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro". *Opinião Pública*, vol. 23, nº 2, p. 429-458, ago. 2017.

BATISTA, M. "O Mistério dos Ministérios: A governança da coalizão no presidencialismo brasileiro". Tese de Doutorado em Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife (PE), 2014.

\_\_\_\_\_. "O poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, nº 57, p. 127-155, mar. 2016.

BATISTA, M.; LOPEZ, F. "Ministerial typology and political appointments: where and how do presidents politicize the bureaucracy?". *Brazilian Political Science Review*, vol. 15, nº 1, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/bpsr/a/rYHkLbNV3mN4XDn3mdMzBtj/?lang=en#>>. Acesso em: 18 jan. 2022.

BEARFIELD, D. "What is patronage? A critical reexamination". *Public Administration Review*, vol. 69, nº 1, p. 64-76, jan.-fev. 2009.

BENNETT, A. "Case study methods: design, use, and comparative advantages". In: SPRINZ, D.; WOLINSKY, Y. (orgs.). *Cases, numbers, models: international relations research methods*. Michigan: University of Michigan Press, p. 19-55, 2004.

BORGES, A. "Política, burocracia e coordenação de políticas públicas no presidencialismo de coalizão brasileiro". *Cadernos ENAP*, nº 66, Brasília: ENAP, 2020.

BORGES, A.; COELHO, D. B. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois Ministérios - Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. In: LOPEZ, F. G. (Org.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, p. 71-104, 2015.

BRUCE, G. Governabilidade, accountability e instituições informais. In: DANTAS, H. (org.). *Governabilidade: para entender a política brasileira*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, p. 87-106, 2018.

CAPOCCIA, G. "When do institutions 'bite'? Historical institutionalism and the politics of institutional change". *Comparative Political Studies*, vol. 49, nº 8, p. 1.095-1.127, fev. 2016.

CAVALCANTE, P.; CASTRO, P. "Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas". *Revista de Administração Pública*, vol. 51, nº 1, p. 1-26, fev. 2017.

D'ARAÚJO, M. C.; LAMEIRÃO, C. Dirigentes públicos federais de alto escalão no Governo Lula. In: CARDOSO JR., C. *Burocracia e ocupação no setor público Brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, p. 91-131, 2011.

D'ARAÚJO, M. C. Elites burocráticas, dirigentes públicos e política no Poder Executivo. In: D'ARAÚJO, M. C. (org.). *Redemocratização e mudança social no Brasil*. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, p. 205-219, 2014.

D'ARAÚJO, M. C.; PETEK, J. "Recrutamento e perfil dos dirigentes públicos brasileiros nas áreas econômicas e sociais entre 1995 e 2012". *Rev. Adm. Pública*, vol. 52, nº 5, p. 840-862, set-out. 2018.

D'ARAUJO, M. C.; RIBEIRO, G. L. "Trajetória socioeducacional dos ministros brasileiros na Nova República (1985-2014)". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 26, nº 65, p. 39-61, mar. 2018.

GEDDES, B. *Politician's Dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994.

GUIMARÃES, A. R. S.; PERLIN, G. B.; MAIA, L. M. Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: análise das relações entre Executivo e Legislativo no governo Dilma Rousseff. In: SANTOS, M. L.; PERLIN, G. (orgs.). *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, p. 25-59, 2019.

HALL, P.; TAYLOR, R. "As três versões do neo-institucionalismo". *Lua Nova*, nº 58, p. 193-223, 2003.

HELMKE, G.; LEVITSKY, S. "Informal institutions and comparative politics: a research agenda". *Perspectives on Politics*, vol. 2, nº 4, dez. 2004.

LAMEIRÃO, C. "A Casa Civil como estrutura de poder e controle da presidência: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC". Tese de Doutorado em Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói-RJ, 2013.

\_\_\_\_\_. Os níveis de controle da presidência sobre a coordenação política governamental e a coalizão partidária (1995-2010). In: LOPEZ, F. G. (org.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015.

LANDMAN, T. *Issues and methods in comparative politics: an introduction*. Nova York: Routledge, 2003.

LIMA, R. "O recrutamento político impacta atitudes e percepções de burocratas em ministérios brasileiros? Evidências empíricas usando *matching* em *survey*". *Revista Opinião Pública*, vol. 26, nº 3, set-dez. 2020.

LOPES, A. V.; VIEIRA, D. M. "Nomeações para cargos comissionados e grupos de interesse: uso, motivações e desafios retratados em pesquisas recentes". *Revista Eletrônica de Administração – READ*, vol. 26, nº 2, p. 439-462, maio-ago. 2020.

LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Critérios e lógicas de nomeações para o alto escalão da burocracia federal. In: LOPEZ, F. G. (org.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015.

LOPEZ, F.; SILVA, T. M. "Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018)". *Revista de Administração Pública*, vol. 53, nº 4, p. 711-731, jul.-ago. 2019.

\_\_\_\_\_. "O carrossel burocrático nos cargos de confiança: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do Executivo Federal Brasileiro (1999-2017)". Texto para discussão. Brasília: IPEA, 2020.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (orgs.). *Burocracia e Política no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. FGV, p. 74-108, 2010.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (eds.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-37, 2010.

MARENCO, M. "Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 60 nº 4, p. 1.025-1.058, out.-dez. 2017.

MINISTÉRIO do PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO e GESTÃO. *Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal*. Secretaria de Gestão, Brasília: MP, 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual-de-estruturas-organizacionais-do-poder-executivo-federal/arquivos/manual-de-estruturas-organizacionais-do-poder-executivo-federal-2013-1a-edicao.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. *Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal*. Secretaria de Gestão, Brasília: MP, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual-de-estruturas-organizacionais-do-poder-executivo-federal/arquivos/manual-de-estruturas-organizacionais-do-poder-executivo-federal-2013-1a-edicao.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2022.

OLIVIERI, C. "Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, nº 29, p. 147-168, nov. 2007.

\_\_\_\_\_. "Os controles políticos sobre a burocracia". *Revista de Administração Pública*, vol. 45, nº 5, p. 1395-1424, out. 2011.

PACHECO, R. "Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competência de direção". VII Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y La Administración Pública, 7. Lisboa, Portugal, p. 1-20, 2002.

\_\_\_\_\_. "Brasil: o debate sobre dirigentes públicos. Atores, argumentos e ambiguidades". Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y De La Administración Pública, 13. Buenos Aires, Argentina, p. 1-18, 4-7 nov. de 2008.

PERES, P. S. "Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 23, nº 68, p. 53-71, out. 2008.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (BRASIL). Decreto-Lei nº 200, de 25 fevereiro de 1967. *Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-norma-pe.html>>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970. *Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5645.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5645.htm)>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 71.235, de 10 de outubro de 1972. *Dispõe sobre o Grupo - Direção e Assessoramento Superiores, a que se refere o artigo 2º da Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, e dá outras providências*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-71235-10-outubro-1972-419641-norma-pe.html>>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 77.336, de 25 de março de 1976. *Reestrutura o Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, de que trata a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, e dá outras providências*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-77336-25-marco-1976-425939-norma-pe.html>>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 1.660, de 24 de janeiro de 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*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1660-24-janeiro-1979-378288-norma-pe.html>>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 83.844, de 14 de agosto de 1979. *Altera a redação do artigo 7º do Decreto nº 77.336, de 25 de março de 1976, que dispõe sobre o Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/d83844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d83844.htm)>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 99.244, de 10 de maio de 1990. *Dispõe sobre a reorganização e o funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99244-10-maio-1990-334848-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992. *Concede antecipação de reajuste de vencimentos e de soldos dos servidores civis e militares do Poder Executivo e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8460consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8460consol.htm)>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 838, de 11 de junho de 1993. *Dispõe sobre os quadros de cargos e de funções de provimento em comissão dos órgãos e entidades da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, e a publicação dos respectivos atos*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0838.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0838.htm)>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.911, de 11 de julho de 1994. *Dispõe sobre a remuneração dos cargos em comissão, define critérios de incorporação de vantagens de que trata a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no âmbito do Poder Executivo, e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8911.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8911.htm)>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.362, de 1º de janeiro de 1995. *Dispõe sobre delegação de competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/D1362.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1362.htm)>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.947, de 26 de janeiro de 1999. *Dispõe sobre delegação de competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal e dá outras providências*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1999/decreto-2947-26-janeiro-1999-370764-norma-pe.html>>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.362, de 10 de fevereiro de 2000. *Dispõe sobre delegação de competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3362.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3362.htm)>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.243, de 22 de maio de 2002. *Delega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4243.htm)>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. 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*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4579.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4579.htm)>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.676, de 17 de abril de 2003. *Delega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4676.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4676.htm)>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. 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*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4734.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4734.htm)>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.497, de 21 de julho 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.* Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5497.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5497.htm)>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.785 de 10 de junho de 2016. *Dispõe sobre o remanejamento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, de Funções Gratificadas e de Gratificações Temporárias de Atividade em Escola de Governo para a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.* Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8785.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.785%2C%20DE%2010%20DE%20JUNHO%20DE%202016&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20remanejamento%20de,d%20Planejamento%2C%20Desenvolvimento%20e%20Gest%C3%A3o](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8785.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.785%2C%20DE%2010%20DE%20JUNHO%20DE%202016&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20remanejamento%20de,d%20Planejamento%2C%20Desenvolvimento%20e%20Gest%C3%A3o)>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. 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.* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8821.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8821.htm)>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.021, de 31 de março de 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.* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9021.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9021.htm)>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019. *Dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPÉ.* Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-9727-15-marco-2019-787822-norma-pe.html>>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. 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.* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9794.htm)>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. 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.* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9989.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9989.htm)>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.486, de 11 de setembro 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.* Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.486-de-11-de-setembro-de-2020-277191218>>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 731, de 10 de junho de 2016. *Dispõe sobre a extinção de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e a criação de funções de confiança denominadas Funções Comissionadas do Poder Executivo.* Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3718010&disposition=inline>>. Acesso em: 21 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 1.042, de 14 de abril de 2021. *Simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança, autoriza o Poder Executivo federal a transformar, sem aumento de despesa, cargos em comissão, funções de confiança e gratificações, prevê os Cargos Comissionados Executivos - CCE e as Funções Comissionadas Executivas - FCE e altera a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, para dispor sobre secretarias*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2278161>>. Acesso em: 21 set. 2021.

PIERSON, P. *Politics in time: history, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

RIXEN, T.; VIOLA, L. A. "Putting path dependence in its place: toward a Taxonomy of institutional change". *Journal of Theoretical Politics*, vol. 27, nº 2, p. 301–323, mai. 2015.

SCHERLIS, G. "The contours of party patronage in Argentina". *Latin American Research Review*, vol. 48, nº 3, p. 63-84, 2013.

SILVA, N. "A presidência institucional: o papel e a atuação da casa civil na coordenação e no monitoramento das políticas públicas do governo lula (2003-2010)". Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília (DF), 2015.

SORAUF, F. J. "Party and patronage". *Midwest Journal of Political Science*, vol. 3, nº 2, p. 115-126, mai. 1959.

STRECK, W.; THELEN, K., Introduction: institutional change in advanced political economies. In: STRECK, W.; THELEN, K. (eds.). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, p. 1-39, 2005.

VIEIRA, M. "Controle político da burocracia no presidencialismo de coalizão". Tese de Doutorado em Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro-RJ, 2013.

### **Abstract**

*Distribution of public offices, political context, and Brazilian presidentialism: an institutional analysis of the discretionary system*

This paper analyses the development of the discretionary system of bureaucratic positions in Brazil. On the one hand, the research literature relates the allocation of public offices to the coalitional presidential system. On the other hand, this literature pointed out initiatives aiming to professionalise the bureaucracy and strengthen state careers. In this context, the presidential dilemmas refer to choosing between seeking support from the coalition by appointing party members and controlling public policies by nominating individuals aligned with the president's preferences. In this article, theories of institutional change are the main theoretical framework for analysing the progression of rules on appointments to public offices and their impacts on the portraits of nominees. Through a case study of Brazil, the paper assesses the congruence between theoretical predictions and empirical evidence regarding the relationship between institutions and the distribution of public sector posts. The methodology comprises bibliographic research, documental analysis, and descriptive statistics. The documentary search concentrated on the rules regarding the presidential coordination bodies and compulsory percentages of appointed career civil servants. The results demonstrated that the laws were not effective as federal public bodies did not comply with the rules. Furthermore, the quantity of career civil servants in discretionary public offices was already high before the establishment of compulsory percentages. The role of coordination bodies varied across the different administrations. Despite the centralisation of presidential power, evidence points out that public managers are partially free to choose their staff and only sometimes comply with the legal requirements. Thus, the conclusions reinforce the need to include informal institutions in further analysis. Besides promoting a contextual description of Brazil, the paper contributes to theory-testing and theory-building on the relationship between institutions and the distribution of public offices.

*Keywords:* bureaucracy; positions; institutions; presidentialism; Brazil

**Resumen**

*Distribución de cargos públicos, contexto político y presidencialismo brasileño: un análisis institucional del sistema discrecional*

El artículo analiza la evolución del sistema discrecional de cargos públicos en Brasil. Por un lado, la literatura sobre nombramientos políticos relaciona la distribución de posiciones con el presidencialismo de coalición brasileño. Por otro, estudios resaltaron la presencia de iniciativas de profesionalización de la burocracia y de fortalecimiento de las funciones estatales. Los dilemas del presidente consisten en elegir entre alcanzar el apoyo de la coalición con el nombramiento de partidarios y controlar las políticas con personas de su confianza. Las teorías sobre cambio institucional son el principal marco teórico en el análisis de la evolución de las reglas de nombramientos a cargos públicos y sus impactos sobre los perfiles de los funcionarios. Por medio de un estudio de caso sobre Brasil, el artículo investiga la congruencia entre las predicciones teóricas y las evidencias empíricas sobre la relación entre instituciones y la distribución de cargos públicos. La metodología incluye la investigación bibliográfica, el análisis documental y la estadística descriptiva. El análisis documental se concentró en las reglas sobre los órganos de coordinación de la presidencia y la cantidad de cargos para funcionarios de carrera. Los resultados muestran que las leyes no son efectivas porque los organismos públicos no respetaran las reglas. Además, la cantidad de funcionarios de carrera era alta antes de las normas. El rol de los organismos de coordinación de la presidencia cambió entre los mandatos presidenciales. A pesar de la centralización del poder por parte del presidente, la evidencia muestra que los dirigentes gubernamentales tienen libertad para elegir su equipo y no respetan totalmente las normas. Así, las conclusiones enfatizan la necesidad de incluir las instituciones informales en análisis futuros. Además de describir el contexto de Brasil, el artículo trae contribuciones para el teste y la construcción de teorías sobre la relación entre instituciones y la distribución de cargos públicos.

*Palabras clave:* burocracia; cargos; instituciones; presidencialismo; Brasil

**Résumé**

*Répartition des emplois publics, contexte politique et présidentialisme brésilien : une analyse institutionnelle du système discrétionnaire*

Cet article analyse l'évolution du système discrétionnaire de emplois publics au Brésil. D'un côté, la littérature met en évidence la relation entre le présidentialisme de coalition brésilien et la répartition des emplois publics. D'un autre, des études exposent des initiatives sur la professionnalisation de la bureaucratie et la consolidation des carrières dans la fonction publique. Les dilemmes du président s'agissent de choisir entre obtenir le soutien de la coalition par la nomination de membres des partis et contrôler les politiques publiques en nominant des personnes en qui il a confiance. Les théories de changement institutionnel sont le principal cadre théorique dans l'analyse de l'évolution des règles de nomination et ses effets sur les portraits des fonctionnaires. À travers d'une étude sur le Brésil, l'article vérifie la congruence entre les prévisions théoriques et les évidences empiriques concernant la relation entre les institutions et la distribution des emplois publics. La méthodologie comprend la recherche bibliographique, l'analyse documentaire et la statistique descriptive. L'analyse de documents se concentre dans les règles sobre les organismes publics de coordination et la quantité d'emplois publics destinée aux fonctionnaires de carrière. Les résultats démontrent que les règles ne sont pas efficaces car les organismes publics ne l'ont pas respectées. En plus, la quantité de fonctionnaires de carrière nommés aux postes discrétionnaires était déjà élevée avant de la publication des lois. Le rôle des organismes de coordination a changé à travers des mandats. Malgré la centralisation du pouvoir sur le président, les évidences montrent que les autorités sont libres pour choisir leurs équipes et ne respectent pas toujours les règles. Donc, les conclusions pointent que l'on doit inclure des institutions informelles dans les prochaines analyses. En dehors de décrire le contexte brésilien, l'article cherche à apporter des contributions au teste et à la construction de théories sur la relation entre institutions et répartition de postes.

*Mots-clés:* bureaucratie; postes; institutions; présidentialisme; Brésil

Artigo submetido à publicação em 24 de setembro de 2021.

Versão final aprovada em 11 de agosto de 2022.

*Opinião Pública* adota a licença Creative Commons CC-BY.

