

POLÍTICA, BUROCRACIA E COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

André Borges

Este caderno é resultado dos conhecimentos gerados pelas pesquisas realizadas no âmbito do Programa Cátedras Brasil, desenvolvido com o objetivo de fomentar e apoiar iniciativas de produção e disseminação de conhecimento aplicado à Administração Pública. As bolsas foram destinadas a estudantes, professores, pesquisadores e profissionais engajados às atividades da Escola. A presente publicação é uma das entregas previstas no Edital nº 22 de 2017.





Política, burocracia e coordenação de políticas públicas no presidencialismo brasileiro

Autor:

André Borges

Expediente

Presidente

Diogo Costa

Diretora-Executiva

Bruna Santos

Diretora de Pesquisa e Pós-Graduação

Diana Coutinho

Diretor de Seleção e Formação de Carreiras

Rodrigo Torres

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretor de Gestão Interna

Cilair Rodrigues de Abreu

Editora

Diana Coutinho

Projeto gráfico e Capa

Ana Carla Gualberto Cardoso

Revisão gráfica

Amanda Soares Moreira

Editoração eletrônica

Ana Carla Gualberto Cardoso



A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Economia (ME).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília, a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) mantém o **Programa Cátedras Brasil**, com o objetivo de fomentar e apoiar iniciativas de produção e disseminação de conhecimento aplicado à Administração Pública que possam se traduzir em valor público.

As bolsas do programa destinam-se a estudantes, professores, pesquisadores e profissionais interessados em engajarem-se nas atividades da Escola, e buscam absorver contribuições interdisciplinares e inovadoras nos campos de conhecimento correlatos à gestão de políticas públicas e administração pública, tanto em nível nacional quanto internacional.

O beneficiário mais direto do **Programa Cátedras Brasil** é a administração pública brasileira, que passa a contar, a cada nova edição, com conhecimento aplicado que privilegia a resolução de problemas políticos, econômicos e sociais, com potencial transformador e relevância para a atuação do setor público, sem perder de vista o real beneficiário desta atuação, que é o cidadão.

A presente publicação é resultado deste esforço para contribuir na construção de uma ação governamental qualificada e baseada em evidências, que possa se traduzir, com maior facilidade, em políticas eficientes e efetivas e em desenvolvimento para a sociedade.



Cadernos

Política, burocracia e coordenação de políticas públicas no presidencialismo brasileiro

Autor:

André Borges

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

B7325p Borges, André
Política, burocracia e coordenação de políticas públicas no
presidencialismo brasileiro / André Borges. -- Brasília: Enap, 2020.
35 p. : il. -- (Cadernos Enap, 66)

Inclui bibliografia.
ISSN: 0104-7078

1. Presidencialismo - Brasil. 2. Política. 3. Governo. 4. Políticas
Públicas. 5. Burocracia. 6. Coordenação. I. Título. II. Programa Cátedras
Brasil.

CDU 328(81)

Ficha catalográfica elaborada por: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230



Enap, 2020

Este trabalho está sob a Licença *Creative Commons* – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional. As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação

Coordenação-Geral de Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil



Sumário

1. Introdução	7
1.1 Problemas de delegação e controle no presidencialismo	8
2. Estratégias e mecanismos de coordenação	9
2.1 Os limites da politização como estratégia de controle em contexto de baixa institucionalização da burocracia	10
3. Metodologia e seleção de casos	13
4. Coordenação de políticas e nomeações do alto escalão: os casos do Programa de Integração do São Francisco e Ferrovia Norte-Sul.....	16
4.1 As nomeações do alto escalão ministerial: testando a hipótese da politização	17
4.2 Analisando as nomeações para cargos estratégicos: controle ministerial ou compartilhado?	23
4.3 O papel dos ministros técnicos e da burocracia permanente: estratégias de delegação burocrática	27
5. Conclusão	31
6. Referências bibliográficas	33
7. Anexo: Lista de entrevistas	35



1 Introdução

Uma diferença central entre os sistemas parlamentaristas e presidencialistas no que concerne ao processo de produção de políticas diz respeito ao papel desempenhado pelos ministros e burocracias subordinadas a estes. No parlamentarismo, os ministros normalmente atuam como membros do Parlamento e assumem, junto com o chefe de governo, responsabilidade coletiva perante o legislativo. (DUNLEAVY; RHODES, 1990; STROM, 2000). Nos sistemas presidencialistas, o papel dos ministros na formulação de políticas públicas segue uma lógica mais informal. O gabinete não possui *status* formal de órgão deliberativo e o papel dos ministros como assessores do presidente é muito mais limitado (MARTÍNEZ-GALLARDO, 2010; STEIN, 2006).

Apesar dessas diferenças, ambos os sistemas de governo enfrentam desafios semelhantes com respeito aos processos de delegação e coordenação intragovernamental inerentes à operação cotidiana dos governos democráticos. Em particular, em sistemas multipartidários tais dilemas são acentuados tendo em vista a barganha interpartidária e maior heterogeneidade das preferências dos ministros. No parlamentarismo estilo Westminster, com governos de partido único, a nomeação de ministros de uma mesma organização partidária – com agendas de política não muito divergentes entre si – tende a facilitar o controle da burocracia e do processo de produção de políticas pelo primeiro-ministro. Em governos de coalizão, de forma diversa, um membro da coalizão não tem como controlar o comportamento de outro; além disso, podem emergir divergências sobre a agenda de políticas, especialmente quando as coalizões são incongruentes (MÜLLER; MEYER, 2010).

No presidencialismo de coalizão, observa-se dinâmica similar, com a importante diferença de que o presidente possui a prerrogativa de nomear e demitir ministros a qualquer momento; no parlamentarismo, o chefe do Executivo e seus ministros são corresponsáveis pelo governo perante o Parlamento. Outro aspecto é que as coalizões são formadas de maneira mais informal e não envolvem necessariamente acordo prévio sobre a agenda de políticas públicas nos sistemas presidencialistas. Essas características institucionais ampliam a possibilidade de haver divergências entre as preferências do presidente e seu partido, de um lado, e as preferências de políticas dos partidos aliados, do outro.

Como se sabe, o modelo institucional adotado na Constituição brasileira de 1988 garante ao chefe do Executivo poderes bastante amplos no que tange à formulação e implementação do orçamento, o monopólio da iniciativa legislativa em matérias de ordem administrativa, financeira e tributária, além da capacidade de legislar por medidas provisórias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Por outro lado, o sistema federativo e o sistema eleitoral criam pressões centrífugas que impulsionam a fragmentação partidária. Desse modo, os presidentes

brasileiros precisam obter o apoio de amplas coalizões multipartidárias para governar, distribuindo pastas ministeriais entre os vários partidos da base.

Essas características institucionais tendem a criar uma tensão entre os objetivos de garantir apoio no legislativo e assegurar coerência entre, de um lado, as políticas setoriais de responsabilidade dos vários ministérios e, do outro, a agenda do governo. De fato, ao entregar ministérios para partidos aliados, o chefe do executivo corre o risco de perder o controle sobre as políticas setoriais. Além disso, a partidarização dos cargos, quando associada a coalizões amplas e heterogêneas, pode resultar em conflitos intraburocráticos e dificuldades para a cooperação intersetorial (PEREIRA *et al.*, 2017).

A literatura especializada aponta que, com o intuito de lidar com os desafios da coordenação de políticas públicas, especialmente em contextos multipartidários, os presidentes podem recorrer ao fortalecimento de órgãos sob o controle direto da presidência, centralizando o controle sobre os programas governamentais. De forma complementar, também podem recorrer à nomeação de quadros da sua confiança nos vários ministérios, de modo a ampliar o controle sobre as políticas setoriais (Inácio, 2006; Inácio; Llanos, 2016; Lewis, 2009; Moe; Wilson, 1994; Pereira *et al.*, 2017; Wood; Waterman, 1991). Outros mecanismos de coordenação incluem a criação de comitês interministeriais e o empoderamento de ministérios do núcleo do governo (“core ministries”) no sentido de assumir a responsabilidade pela coordenação dos vários órgãos governamentais (Martínez-Gallardo, 2010).

Frente à problemática acima exposta, esta pesquisa se propõe a responder a duas questões centrais. Primeiro, como a formação de gabinetes multipartidários afeta o processo de implementação de políticas públicas que requerem a cooperação intersetorial. Segundo, como e por que os presidentes brasileiros adotam determinadas estratégias de coordenação para garantir maior congruência entre as ações dos ministérios e a agenda do governo. Mais especificamente, busca-se entender o funcionamento dos mecanismos de coordenação que envolvem diretamente a utilização dos poderes do presidente sobre a burocracia, no que diz respeito à nomeação de cargos e desenho institucional.

A primeira seção do relatório trata dos problemas de delegação e controle inerentes ao presidencialismo multipartidário e suas implicações para a coordenação intragovernamental. A segunda seção discute as estratégias e mecanismos de coordenação utilizados pelos presidentes para lidar com a fragmentação da autoridade sobre políticas públicas. A terceira seção apresenta a estratégia metodológica da pesquisa, os casos a serem analisados e as fontes de dados. A quarta seção traz os resultados empíricos da pesquisa.

1.1 Problemas de delegação e controle no presidencialismo

Em um estudo comparado sobre as estratégias de formação de gabinetes ministeriais nos presidencialismos latino-americanos, Barbara Geddes (1994) identifica um “dilema político” enfrentado por todos os presidentes da região frente a duas possíveis estratégias de utilização da burocracia: ou o preenchimento de cargos visando maximizar o apoio político e garantir maiorias estáveis, ou a busca da eficiência burocrática, garantindo-se um melhor desempenho na implementação do programa de governo no longo prazo pela escolha do alto escalão segundo competências técnicas. Para a autora, a preocupação dos presidentes com o desempenho burocrático efetivo tem que ser pesada contra necessidade de atender às demandas particularistas dos seus copartidários e aliados no Congresso.

Em realidade, porém, a disjuntiva entre maximização do apoio político e busca da eficiência burocrática apontada por Geddes (1994) não captura de forma totalmente precisa e completa os dilemas enfrentados pelos chefes do Executivo no sistema presidencialista. Isso porque os presidentes não se interessam apenas pelo bom desempenho do governo; eles também se preocupam em maximizar o controle sobre a burocracia e sobre a agenda de políticas governamentais. Garantir o controle sobre os diversos setores de política pública por meio da nomeação de quadros do seu partido ou técnicos ideologicamente próximos é objetivo de grande importância nas estratégias de nomeação presidenciais e que não se confunde necessariamente com a busca da eficiência burocrática (LEWIS, 2009; WOOD; WATERMAN, 1991). Isso significa dizer que os presidentes valorizam o controle sobre a burocracia pública e a construção de estruturas administrativas capazes de formular e implementar políticas públicas efetivas (LEWIS, 2011; MOE; CALDWELL, 1994).

Não é difícil perceber que os objetivos de maximizar apoio e garantir o controle da agenda governamental são potencialmente conflitantes. Ao entregar ministérios para partidos aliados, o chefe do Executivo corre o risco de perder controle sobre determinadas áreas de política pública. Nos termos da teoria da agência, o presidente é o principal dos ministros, e estes últimos são agentes do presidente. Por sua vez, os ministros e a burocracia estabelecem entre si uma relação principal-agente. A questão é garantir que a cadeia de delegação que vai do presidente até a burocracia garanta

a congruência entre as políticas públicas implementadas pelos servidores públicos e a agenda do governo. Para isso, o principal necessita recorrer a mecanismos de incentivo e monitoramento para evitar desvios no comportamento dos agentes (HUBER, 2000; PEREIRA *et al.*, 2013; STROM, 2000).

A formação de governos multipartidários cria um problema de controle quando o agente (ministro) decide usar sua autoridade e vantagens informacionais para perseguir suas próprias preferências, agindo em desacordo com as preferências do principal (presidente). Nos sistemas parlamentaristas multipartidários, a lógica da delegação é a mesma, com a diferença de que o principal é a coalizão. As perdas de delegação tornam-se mais severas quando a distância ideológica entre os partidos da coalizão é elevada, uma vez que os ministros terão maiores incentivos para se afastarem da agenda do governo quando seus partidos forem ideologicamente distantes do partido do presidente (ou do partido mediano da coalizão, no caso dos sistemas parlamentaristas) (LIPSMEYER; PIERCE, 2011; PEREIRA *et al.*, 2013; THIES, 2001).

Independente do grau de dispersão ideológica do gabinete, a coordenação dos programas governamentais tende a ser menos efetiva quanto maior for o número de atores com autoridade sobre as políticas públicas. Disso decorre que gabinetes fragmentados, formados por um grande número de partidos, tendem a enfrentar maiores desafios de coordenação do que gabinetes compactos (MARTÍNEZ-GALLARDO, 2010). Vale notar que as dimensões da polarização ideológica (distância ideológica média entre os partidos que compõem o gabinete) e da fragmentação (dispersão das pastas ministeriais entre os partidos no gabinete) estão correlacionadas entre si. Isto é, gabinetes mais fragmentados tendem a ser mais ideologicamente heterogêneos e vice-versa (KELLAM, 2015). Disso tudo se conclui que governos de coalizão devem enfrentar maiores custos de coordenação de políticas quanto maior for a fragmentação do gabinete¹.

¹ Definimos coordenação intragovernamental ou coordenação de políticas como “os instrumentos e mecanismos que visam promover o alinhamento forçado ou voluntário de tarefas e esforços das organizações do setor público. Estes mecanismos são utilizados para criar maior coerência e reduzir redundâncias, lacunas e contradições dentro e entre as políticas, processos de implementação e gerenciamento” (BOUCKAERT, G. *et al.* The coordination of public sector organizations. Hampshire: Palgrave Macmillan, p., 2010).

2 Estratégias e mecanismos de coordenação

Frente à fragmentação da autoridade sobre políticas intrínseca aos governos de coalizão, os presidentes latino-americanos recorrem a estratégias e instituições diversas com o objetivo de reassumir o controle sobre as políticas públicas e garantir a coordenação entre os vários órgãos e ações do governo. Em muitos países, a função de coordenação intragovernamental costuma ser assumida por um ministério ou secretaria específica, ou por um órgão ou órgãos vinculados diretamente à presidência. Em qualquer caso, as unidades administrativas responsáveis por realizar as funções de coordenação e monitoramento são denominadas de *centro de governo* (ALESSANDRO *et al.*, 2014). O centro de governo ou centro presidencial inclui o grupo de assessores mais próximos do presidente, que trabalham diretamente sob sua supervisão (BONVECCHI; SCARTASCINI, 2011).

Muito embora existam diversos mecanismos e instrumentos de coordenação – a exemplo de comitês interministeriais –, aqueles mecanismos relativos ao desenho das agências burocráticas e nomeações burocráticas têm papel de grande importância nos sistemas presidencialistas. Para a literatura norte-americana, os presidentes buscam obter o controle sobre os diversos setores de política pública por meio da nomeação de quadros da sua confiança. Essas estratégias de politização ou “presidencialização” estão associadas à escolha de quadros vinculados ao partido do presidente, e/ou que possuem vínculos pessoais com o chefe do Executivo (BERTELLI; FELDMANN, 2007; LEWIS, 2011; LEWIS, 2009; MOE; WILSON, 1994; PARSNEAU, 2013). O poder de nomeação permite não só ampliar o controle do presidente e seus aliados sobre a burocracia, mas também contribui para reduzir as assimetrias de informação entre a Casa Branca e as agências federais (MOE; WILSON, 1994).

Em governos multipartidários, a politização pode ser uma forma de se lidar com as perdas de delegação decorrentes da nomeação de ministros com preferências ideológicas extremas. Em sistemas parlamentaristas, um dos mecanismos para lidar com essas perdas é a nomeação para o cargo de vice-ministro (equivalente ao secretário-executivo no Brasil) de quadros de partidos outros que não o partido do ministro. Dessa forma, os partidos da

coalizão se controlariam uns aos outros. As teorias de monitoramento de coalizão em regimes parlamentaristas tomam como ponto de partida a existência de um acordo de coalizão prévio, sendo o compartilhamento do controle ministerial uma maneira de evitar que ministros muito distantes da posição ideológica média da coalizão fujam às diretrizes governamentais estabelecidas conjuntamente (LIPSMEYER; PIERCE, 2011; MARTIN; VANBERG, 2004; THIES, 2001).

Em sistemas presidencialistas multipartidários, no entanto, os acordos de coalizão são informais e muito menos institucionalizados. Além disso, os chefes do Executivo possuem muito mais autonomia para nomear e demitir ministros em contexto de separação de poderes. Assim, o estudo de Pereira *et al.* (2017) sobre o caso brasileiro argumenta que o papel de monitoramento é exercido de forma centralizada pela presidência, por meio da nomeação de copartidários, filiados a outros partidos da coalizão ou quadros técnicos para o posto de secretário-executivo. Em qualquer dos casos, a utilização estratégica das nomeações tem como um dos seus objetivos evitar o chamado “governo ministerial”. Essa seria uma situação em que o ministro detém controle monopolista sobre as políticas de responsabilidade da pasta (THIES, 2001).

Argumento que o controle da ação ministerial no presidencialismo brasileiro envolve não apenas a nomeação de secretários-executivos não alinhados ao ministro, mas também, e principalmente, a nomeação para cargos de segundo e terceiro escalão. No Brasil, diferentemente das velhas democracias parlamentaristas, o número de cargos abertos à indicação política é extremamente elevado, o que faz com que a disputa político-partidária pelo controle das políticas públicas se estenda aos escalões inferiores. Argumento ainda, seguindo a literatura parlamentarista, que, na impossibilidade de nomear copartidários para monitorar um ministro ideologicamente distante e/ou com preferências sobre políticas públicas divergentes daquelas da agenda presidencial, o presidente pode optar, como alternativa *second-best*, por entregar parte dos cargos a outros partidos da coalizão. Apesar de não ser totalmente plausível, no caso brasileiro, o suposto de que os partidos da coalizão teriam incentivos para garantir o cumprimento de uma agenda do governo comum, parece razoável supor



que a distribuição de cargos entre outros partidos evitaria ao menos o controle centralizado do ministro sobre a política setorial².

Outro fator que pode afetar a disposição para recorrer à politização diz respeito à importância de determinada agência setorial para a agenda de políticas do presidente. Alguns ministérios e agências são responsáveis por áreas de política e programas governamentais que são simplesmente mais importantes e prioritários para a presidência do que outros. Quanto mais relevante é determinado cargo para a realização dos programas e objetivos estratégicos da presidência, tanto mais provável a nomeação de indivíduos alinhados às preferências do presidente (PARSNEAU, 2013).

Apartir dessa discussão, podemos apresentar três hipóteses sobre a utilização de nomeações como mecanismos de coordenação e controle no presidencialismo brasileiro:

H1: Quanto maior a distância ideológica e/ou a incongruência de preferências entre o titular da pasta ministerial e o centro presidencial, tanto maior a probabilidade de o chefe do executivo nomear copartidários para posições subministeriais, com o objetivo de monitorar e controlar a política setorial.

Como hipótese complementar à primeira, apresentamos a seguinte:

H2: Na impossibilidade de nomear quadros do seu partido para monitorar ministros ideologicamente distantes ou com preferências divergentes das suas, o presidente deve optar por distribuir parte das posições de segundo e terceiro escalão entre outros partidos da coalizão, dessa forma evitando a situação de governo ministerial.

Por fim, a terceira hipótese diz respeito à relevância dos cargos para a agenda presidencial:

H3: Quanto maior a importância de determinado cargo para os programas prioritários da presidência, tanto maiores os incentivos para adoção de estratégias de politização, com a nomeação de copartidários do presidente.

² Em seu estudo, Pereira *et al.* (2017) tratam indistintamente o controle exercido por secretários-executivos filiados ao partido do presidente, filiados a outros partidos da coalizão, ou sem filiação partidária. Entendo, porém, que cada uma dessas alternativas de monitoramento requer tratamento analítico e empírico distinto, por razões a serem detalhadas na próxima seção.

2.1 Os limites da politização como estratégia de controle em contexto de baixa institucionalização da burocracia

A literatura sobre o presidencialismo norte-americano parte do suposto de que a politização resulta geralmente em maior controle dos presidentes sobre a burocracia e sobre as políticas públicas. Entretanto, essa pressuposição é questionável. Isso porque a utilização de critérios políticos e de lealdade pode levar à escolha de nomeados com baixa capacidade de gerenciar de forma efetiva as políticas governamentais. Ademais, ocupantes de cargos sem vínculo com o serviço público tendem a ficar por períodos curtos de tempo, solapando os esforços de planejamento e tornando mais difícil a coordenação intra- e interministerial (Lewis, 2009). Isso quer dizer que os presidentes enfrentam um *tradeoff*: ampliar a partidarização da burocracia pode gerar, inicialmente, algum aumento do controle e redução de assimetrias de informação, porém ao custo de redução da performance. Uma vez que agências burocráticas com baixa capacidade técnica e operacional são mais difíceis de controlar (Huber; McCarty, 2004), conclui-se que a politização pode ser uma estratégia contraproducente a partir de certo ponto.

Por outro lado, a literatura sobre delegação e controle em governos de coalizão parlamentaristas adota como suposto implícito a ideia de que os primeiros-ministros e seus partidos possuem basicamente as mesmas preferências. Dessa forma, os copartidários nomeados para monitorar ministros ideologicamente distantes seriam agentes perfeitos ou quase perfeitos do primeiro-ministro.

Em sistemas presidencialistas, no entanto, esse pressuposto não se sustenta, pois a separação de poderes cria uma divisão potencial entre os interesses dos congressistas, de um lado, e do presidente, do outro. Em sistemas multipartidários, em particular, a separação de poderes promove um conflito latente entre o presidente e sua base apoio na montagem das equipes de governo. Como notam Martinez-Gallardo e Schleiter (2015) um dos aspectos distintivos dos gabinetes formados em regimes presidencialistas é a significativa presença de ministros sem filiação partidária. Uma das razões para isso é que os ministros partidários podem ter incentivos para perseguir objetivos que são distintos daqueles do presidente. Isso vale inclusive para os ministros que são colegas de partido do chefe do Executivo.

Como notam Samuels e Shugart (2010), o presidencialismo cria uma divisão entre os partidos-no-executivo e os partidos-no-legislativo. O presidente e os parlamentares do seu partido são eleitos em disputas eleitorais separadas. Com isso os candidatos à presidência podem adotar estratégias de campanha distintas dos seus partidos no Legislativo e, mesmo, ganhar o apoio de segmentos eleitorados diferentes entre si. Essas tensões podem dividir os partidos presidenciais internamente, submetendo os copartidários do presidente no gabinete a pressões divergentes de dois principais: o presidente e a bancada legislativa do partido (Martínez-Gallardo; Schleiter, 2015, p. 236).

Por outro lado, a nomeação de ministros leais, sem filiação partidária, para o gabinete, tende a promover uma maior congruência entre as ações dos ministérios e a agenda presidencial, por duas razões. Primeiro, porque ministros não filiados a partidos têm menor probabilidade de ter ambições político-eleitorais próprias ou uma experiência prévia em cargos eletivos. Segundo, porque os custos de demitir um ministro não vinculado a um partido são mais baixos, dado que a saída destes não implica perda de apoio legislativo (Martínez-Gallardo; Schleiter, 2015, p. 233).

No Brasil e em outros países latino-americanos, os ministros políticos são, usualmente, congressistas ou quadros partidários indicados pelas bancadas da Câmara ou Senado (COX; MORGENSTERN, 2001), e, nesse sentido, podem ter menos incentivos para se preocupar com a coerência e efetividade das políticas implementadas pelas suas respectivas pastas. Vale notar que os ministros indicados pelos congressistas são, a um só tempo, integrantes do Poder Executivo e do gabinete, e representantes dos partidos-no-legislativo³. Assim, os titulares das pastas ministeriais precisam acomodar os objetivos e demandas do governo com as necessidades e objetivos das suas bancadas no Congresso, o que pode resultar em perda de coerência das ações governamentais. Os riscos de divergência entre as agendas do presidente e dos ministros tendem a ser tanto maiores quanto maior a importância da distribuição de *pork* e patronagem para a competição eleitoral (MARTÍNEZ-GALLARDO; SCHLEITER, 2015, p. 240). Pensando na sua própria sobrevivência e na sobrevivência dos seus partidos, os ministros políticos podem buscar a instrumentalização político-eleitoral da burocracia, alocando cargos e verbas para atender às bases dos legisladores, com efeitos deletérios sobre a efetividade e coerência dos programas governamentais.

Em síntese, há boas razões para supor que a nomeação de ministros sem filiação partidária tende a favorecer um maior controle da presidência e do centro de governo sobre as burocracias setoriais. Analogamente, é de se esperar que o oposto seja verdade: ministros políticos, inclusive vinculados ao partido do presidente, tendem a desenvolver agendas e prioridades que conflitam, potencialmente, com os grandes objetivos de política da presidência. A mesma lógica se aplica às nomeações subministeriais: a nomeação, pelo presidente, de copartidários para cargos de segundo e terceiro escalão não necessariamente garante maior controle sobre a política setorial. Na medida em que os presidentes e seus partidos podem ter preferências e prioridades diversas, é de se esperar que esse tipo de nomeação apresente maior risco de perda de delegação, relativamente a quadros técnicos leais ao chefe do Executivo. Ou seja, a politização tende a ser uma estratégia de controle e coordenação de políticas públicas de eficácia limitada, especialmente quando a capacidade técnica e administrativa das burocracias setoriais é baixa, de tal sorte que ampliar o grau de partidarização da burocracia pode acabar por comprometer o cumprimento das metas governamentais.

³ Vale notar que essa diferenciação faz sentido no sistema presidencialista, onde vigora a separação de poderes, mas não nos regimes parlamentaristas.

Há boas razões para crer que essa última condição se aplica ao caso brasileiro, ainda que com variações entre os ministérios e agências federais. A administração pública federal se caracteriza por um grau muito elevado de heterogeneidade institucional. Enquanto alguns ministérios e órgãos da administração indireta possuem burocracias permanentes altamente profissionalizadas e carreiras antigas e institucionalizadas, e relativo fechamento dos postos de alto escalão a quadros de fora da burocracia, outros se caracterizam pela virtual ausência de quadro próprio, e elevada rotatividade e partidarização das nomeações dos cargos diretos (BERSCH *ET AL.*, 2017; BORGES; COELHO, 2015).

Não obstante a variação existente no interior da administração pública federal, é preciso ressaltar traços institucionais mais gerais que dificultam o aprendizado institucional e a profissionalização da burocracia, especialmente o elevado número de cargos sujeitos a nomeações de discricionárias. Em 2015, haviam mais de 20.000 cargos de Direção e Assessoramento Superior na Administração Federal (LOPEZ, 2015). Vale notar ainda que a profundidade das nomeações é extremamente elevada: as posições DAS incluem tanto cargos do alto escalão, com responsabilidades de assessoramento direto aos ministros e/ou sobre a macroformulação de políticas e coordenação e monitoramento de implementação (DAS 4-6), bem como postos de nível técnico e operacional, não raro envolvidos diretamente na implementação e prestação de serviços (DAS 1-3). Mais recentemente, a partir do Decreto nº 5.497/2005, foram estabelecidos percentuais mínimos de ocupação de cargos DAS por servidores - 75% para os níveis 1-3 e 50% para o nível 4 - reduzindo a possibilidade de nomeação de pessoas de fora do serviço público. Não obstante essas restrições, o grande número de cargos disponíveis e o reduzido controle exercido pelo Legislativo e por agências independentes sobre as nomeações fazem com que os cargos diretos da burocracia federal adquiram papel muito importante como moeda de troca na formação de coalizões (BORGES; COELHO, 2015; LOPEZ; PRAÇA, 2015; PRAÇA *et al.*, 2011).

Em tal contexto, os presidentes têm fortes incentivos para considerar não apenas a lealdade política, mas também a capacidade administrativa no preenchimento de cargos de livre nomeação. De modo mais geral, como notam Moe e Caldwell (1994), dado que os presidentes são responsabilizados pela performance nacional do governo, diferentemente dos deputados, os primeiros têm incentivos para construir estruturas institucionais capazes de formular e implementar políticas públicas efetivas. Assim, a ampliação e/ou o fortalecimento da burocracia permanente serão estratégias de controle e coordenação de políticas tanto mais importantes quanto menor for a capacidade administrativa das agências públicas e quanto maior for a fragmentação institucional produzida pela partidarização dos cargos.

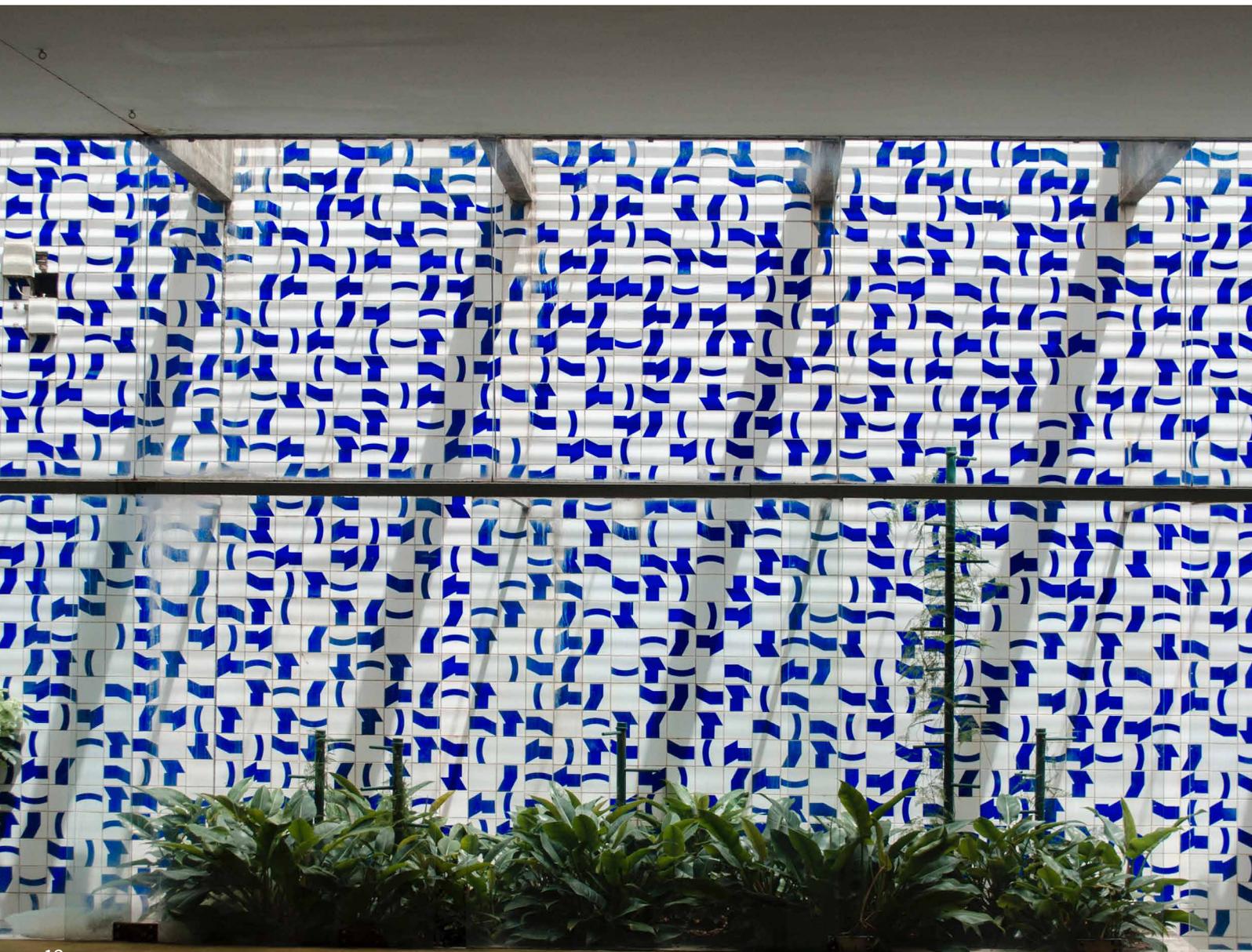
Com base na discussão realizada até aqui, podemos inferir que a politização é uma estratégia de controle do tipo *second-best* para lidar com as perdas de delegação inerentes ao presidencialismo de coalizão. Isso porque a nomeação de copartidários para cargos de segundo e terceiro escalão com o intuito de fiscalizar ministros

de partidos aliados tende a reforçar a fragmentação da burocracia. Por outro lado, delegar autoridade aos servidores do quadro (ou a profissionais do setor privado com experiência na área) pode garantir maior coerência e estabilidade às políticas estratégicas para a presidência. Assim, nomear ministros de perfil técnico, garantindo a esses autonomia para formar as suas equipes com base em critérios de mérito e confiança tende a ser uma estratégia mais efetiva para controlar a burocracia. Ademais, a partidização da burocracia irá quase sempre conflitar com a tendência natural dos presidentes de buscar a construção de estruturas administrativas mais eficazes, fortalecendo a burocracia permanente.

A questão é que nem sempre é possível adotar a busca pela eficiência burocrática em detrimento da distribuição de cargos segundo critérios partidários, conforme a hipótese do “dilema político” de Geddes (1994). Os presidentes precisam equilibrar esses dois objetivos. Porém, em determinadas contextos, os presidentes possuem maior

autonomia para fazer escolhas com respeito ao controle das burocracias setoriais, e nesses casos, a nossa expectativa teórica é que prevaleça a opção pela estratégia de *delegação burocrática*, isto é a nomeação de ministros de perfil técnico, dando a estes autonomia para montar equipes compostas por servidores públicos e quadros do setor privado com experiência e credenciais acadêmicas. Com base nessa discussão, podemos apresentar a quarta hipótese da pesquisa:

H4: Em um cenário de baixa capacidade institucional das burocracias setoriais, os presidentes terão fortes incentivos para fortalecer a burocracia permanente, seja por meio da criação de cargos, carreiras e novas estruturas administrativas, seja por meio da delegação burocrática.



3. Metodologia e seleção de casos

Para desenvolvimento da pesquisa, adotou-se uma abordagem comparativa qualitativa. O foco recaiu sobre dois programas governamentais que foram incluídos no PAC (Programa de Aceleração do Crescimento): o Programa de Integração do São Francisco (PISF) e a construção da Ferrovia Norte-Sul. A pesquisa cobre um período de oito anos de implementação dos programas, compreendendo os governos Lula II (2007-2010) e Dilma I (2011-2014). A escolha desses dois casos se justifica por razões de ordem teórica e metodológica. Em primeiro lugar, esses dois programas governamentais partilham de uma série de características, o que permite manter “constantes” uma série de condicionantes que afetam o processo de implementação. Em segundo lugar, os casos apresentam variações importantes nas dimensões explicativas que a pesquisa pretende focar. Ou seja, seguindo a lógica da abordagem comparativa qualitativa, procura-se garantir uma situação quase experimental que permita controlar algumas variáveis, ao mesmo tempo em que se assegura máxima variação nas dimensões implícitas nas hipóteses para realização de inferências. Em poucas palavras, a pesquisa irá realizar um estudo de caso comparativo com o intuito de testar (e, eventualmente, aprimorar e/ou modificar) as hipóteses.

Um segundo aspecto relevante para os objetivos desta pesquisa é que ambos os programas foram incluídos no PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) em 2007. Do ponto de vista institucional, o PAC representou um importante esforço de coordenação e planejamento governamental, colocando sob monitoramento direto de ministérios diretamente ligados à presidência (Casa Civil num primeiro momento, e MPOG, a partir da segunda fase do PAC), os projetos e programas prioritários da agenda presidencial. O estudo dessas duas obras, portanto, permite explorar uma série de inovações institucionais criadas no âmbito do PAC que tinham exatamente por objetivo melhorar a coordenação e a coerência das ações governamentais. Sabe-se, ademais, que tanto a Ferrovia Norte-Sul quanto o PISF eram obras estratégicas e de grande importância dentro do PAC, o que nos leva a crer que os incentivos para garantir o controle efetivo da execução física e financeira das obras fossem especialmente elevados. Nesse sentido, esses dois estudos de caso permitem explorar a dimensão da saliência de determinados órgãos e estruturas da administração pública do ponto de vista das prioridades da presidência que, como já visto, importa para a segunda hipótese da pesquisa.

O Programa de Integração do São Francisco e a Ferrovia Norte-Sul são projetos na área de infraestrutura e, por isso, partilham de algumas similaridades com respeito aos condicionantes de implementação. A transposição das águas do São Francisco para os estados ao norte da nascente do rio é um projeto antigo, com o objetivo de garantir maior segurança hídrica para a agricultura e consumo humano nas regiões atingidas pelas secas, sendo que os primeiros estudos datam de 1984. Porém, a viabilização das obras só veio a acontecer muito

recentemente, já no segundo governo Lula (2006-2010) (Loureiro *et al.*, 2013; Viana, 2011). A Casa Civil teve papel central na articulação política para vencer as resistências à proposta inicial de transposição das águas do São Francisco e garantir compensações aos estados que não seriam beneficiados pelo projeto: Bahia, Sergipe, Alagoas e Minas Gerais. A oposição de congressistas desses estados e do movimento ambientalista motivou a inclusão de obras de revitalização da bacia do São Francisco ao programa (Loureiro *et al.*, 2013, p. 23-24). Após embate entre o Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Integração Nacional pela liderança do projeto, a obra acabou ficando sob a gestão deste último (Viana, 2011).

A história do projeto da Ferrovia Norte-Sul data pelo menos do governo Sarney (1985-1990), porém, assim como a transposição do São Francisco, a execução do projeto só foi iniciada em 2006. A ferrovia é um dos mais importantes projetos ferroviários implementados nas últimas décadas, tendo como objetivo permitir a conexão entre a Ferrovia Centro Atlântica, em Goiás, e a Estrada de Ferro Carajás (EFC), no Maranhão, de modo a viabilizar a conexão de alguns dos principais portos brasileiros da região Sudeste, como Santos, Vitória e Rio de Janeiro, ao Norte do país (Almeida; Oliveira, 2012). O projeto inicial, incluído no PPI (Plano Piloto de Investimentos) em 2005, previa a construção do trecho entre Aguiarnópolis (TO) e Babaçulândia (MA). Posteriormente a obra foi incluída no PAC I e teve seu traçado ampliado, com a inclusão do trecho Açailândia-Belém (Almeida; Oliveira, 2012; Machado, 2016).

Tanto o PISF como a Ferrovia Norte-Sul são projetos de grande escopo, que envolvem a realização de um grande número de obras complexas e de alto custo. Além disso, como qualquer projeto de infraestrutura, ambos os programas vêm sendo executados em arenas decisórias com grande número de pontos de veto, incluindo agências envolvidas no licenciamento ambiental (MMA, Ibama) e órgãos de controle (TCU e CGU).

Por fim e não menos importante, é o fato de que a execução do PISF e da ferrovia ocorreram por meio de um desenho de implementação que envolvia a cooperação entre diversos ministérios e agências federais. A liderança na execução do PISF coube ao Ministério da Integração Nacional e da Ferrovia Norte-Sul ao Ministério dos Transportes, mas ambos os ministérios precisaram coordenar as suas ações com outros órgãos e atores. No caso do PISF, por exemplo, foi criado um conselho Gestor composto por representantes do Ministério da Integração Nacional, Ministério de Minas e Energia, Ministério do Meio Ambiente, Casa Civil, dos estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco (Loureiro *et al.*, 2013).

Apesar dessas semelhanças, há diferenças expressivas entre os dois ministérios que lideraram os programas no que diz respeito à filiação partidária dos titulares das pastas, como se pode ver na Tabela 1 a seguir:

**Tabela 1 – Ministérios dos Transportes e Integração Nacional:
lista de ministros e duração dos mandatos, 2007-2014**

Ministério	Ministro	Partido	Mandato em meses	Governo
MI	Geddel Vieira Lima	PMDB	37	Lula II
MI	João Reis Santana Filho	PMDB	9	Lula II
MI	Fernando Bezerra	PSB	34	Dilma I
MI	Francisco José Coelho Teixeira	s.f.	14	Dilma I
MT	Paulo Sérgio Passos	PL/PR	3	Lula I / II
MT	Alfredo Pereira do Nascimento	PL/PR	36	Lula II
MT	Paulo Sérgio Passos	PL/PR	8	Dilma I
MT	Alfredo Pereira do Nascimento	PL/PR	6	Dilma I
MT	Paulo Sérgio Passos	PL/PR	8	Dilma I
MT	César Borges	PL/PR	15	Dilma I
MT	Paulo Sérgio Passos	PL/PR	6	Dilma I

Fonte: <http://www2.planalto.gov.br/acervo/galeria-de-presidentes>

Ao longo de todo o período, o Ministério dos Transportes esteve sob controle de um único partido (PL/PR). Já no Ministério da Integração Nacional há uma variação temporal no que diz respeito aos partidos que controlaram a pasta (PMDB e PSB). Outra diferença entre os dois ministérios diz respeito à distância ideológica entre os titulares das pastas e o partido do presidente. Enquanto o Ministério dos Transportes teve, durante todo o período, titulares de um partido de direita, ideologicamente mais distante do PT, o Ministério da Integração Nacional esteve, ao longo do primeiro governo Dilma sob comando do PSB, aliado tradicional do partido do presidente. Há também uma interessante variação temporal no caso do Ministério da Integração Nacional: o ministro Geddel Vieira Lima, ainda que filiado a um partido de centro, o PMDB, fazia parte da chamada ala opositora da legenda, que havia apoiado a candidatura presidencial do PSDB em 2002. A integração de Geddel às hostes governistas ocorreu apenas tardiamente no primeiro governo Lula, de modo que também pode ser considerado um ministro mais distante do centro presidencial.

Assim, a variação entre os casos e ao longo do tempo permite testar a hipótese 1, que presume que maior distância ideológica entre o presidente e o ministro ou ministros responsáveis por implementar a política pública deve resultar em maiores incentivos para estratégias de “politização”.

Além disso, em ambos os casos ocorreram nomeações de ministros de perfil mais técnico, sem trajetória político-eleitoral prévia, o que permite explorar as estratégias presidenciais para garantir maior alinhamento entre a

burocracia setorial e o centro de governo em contextos em que a busca de apoio político joga peso menos relevante na negociação dos cargos.

No caso do Ministério dos Transportes o titular da pasta, Alfredo Nascimento, foi substituído pelo então secretário-executivo e servidor de carreira do ministério, Paulo Sérgio Passos, após uma série de denúncias sobre superfaturamento em obras públicas em 2011. Embora o secretário-executivo também fosse filiado ao partido do ministro (PR), a sua nomeação não teve respaldo do partido⁴. Além disso, Paulo Passos era visto como um quadro próximo à presidente (Silva, 2015) e, conforme noticiado na imprensa à época, atuou no sentido de minimizar o loteamento político dos cargos do ministério, o que sugere ter havido no período uma redução da influência do PR sobre a pasta em meio às denúncias de corrupção, com apoio da presidência⁵.

No caso do Ministério da Integração Nacional, a saída do PSB da base do governo no 2º semestre de 2013 permitiu à presidente Dilma fazer uma escolha pessoal para substituir o então ministro Fernando Bezerra. A presidente optou por indicar o então Secretário de Infraestrutura Hídrica do ministério, Francisco Teixeira. O novo ministro era servidor de carreira da Companhia de Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará, e não tinha experiência político-

⁴ <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2011/07/11/planalto-oficializa-indicacao-de-paulo-sergio-passos-ao-ministerio-dos-transportes.htm>

⁵ <http://www.valor.com.br/brasil/1162488/paulo-passos-faz-faxina-na-regional-do-dnit-em-mato-grosso-do-sul>

eleitoral prévia. Em ambos os casos, portanto, houve uma quebra no que diz respeito ao padrão anterior de nomeação de políticos profissionais, com mandato eletivo e/ou com experiência político-partidária prévia.

Para teste de hipóteses, a pesquisa se valeu da triangulação entre diferentes fontes de dados: entrevistas com informantes qualificados, relatórios de implementação e avaliação de políticas públicas e bases de dados com informações sobre os ocupantes de cargos de livre nomeação dos ministérios.

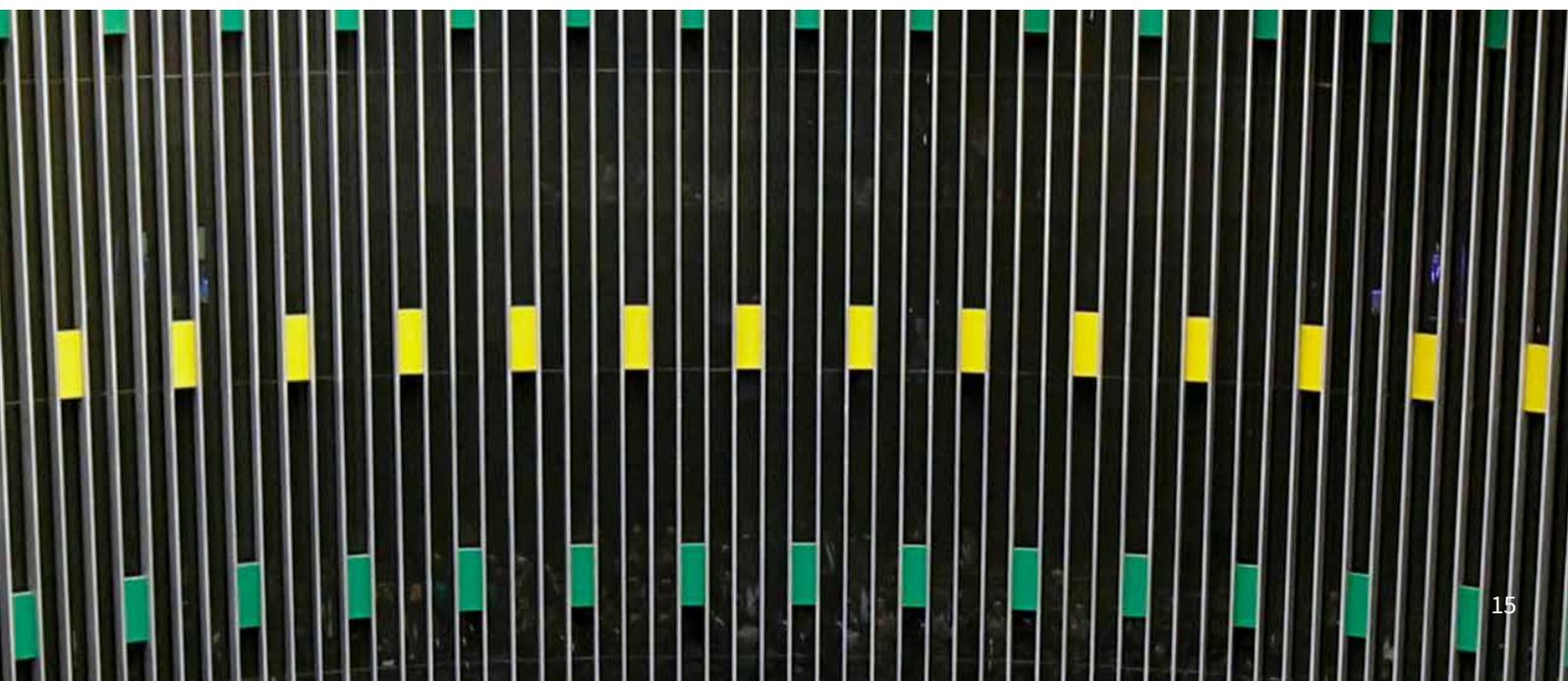
Foram realizadas 13 entrevistas com atores vinculados a instituições distintas e atuando em diferentes etapas do *policy-making* e níveis hierárquicos da burocracia. Os entrevistados são, majoritariamente, ex-ocupantes de postos de alto escalão dos ministérios dos Transportes e Integração Nacional, responsáveis pela execução dos programas governamentais escolhidos, Casa Civil e Ministério do Planejamento. É importante notar que todos os programas incluídos no PAC, a exemplo da ferrovia Norte-Sul e PISF, foram objeto de controle e monitoramento direto desses últimos ministérios. Em adição a esses 13 depoimentos, a pesquisa se valeu de três entrevistas com ex-integrantes de cargos do Ministério da Integração Nacional realizadas nos anos de 2013 e 2014, no âmbito de projeto de pesquisa do Ipea sobre ocupação de cargos confiança (Borges; Coelho, 2015). Esses depoimentos adicionais serviram basicamente para complementar informações a respeito da negociação dos cargos do alto escalão na pasta Integração Nacional.

Para análise das estratégias de nomeação de cargos DAS, a pesquisa se valeu de bases de dados disponibilizados pelo Ipea com informações de todos os ocupantes de cargos DAS dos níveis 1 ao 6 dos ministérios dos Transportes e Integração Nacional. As bases foram originalmente extraídas do sistema Siape e disponibilizadas pela Sigepe/MPOG. As bases trazem os nomes dos ocupantes de cargos, nível do DAS, anos de entrada e exoneração dos cargos, e alterações ocorridas no período (ex. promoção ou rebaixamento), além do cargo e carreira de origem, no caso de servidores de carreira. Em adição a essas

informações. As bases também incluem informações sobre filiação partidária, obtidas por meio de cruzamento dos nomes dos ocupantes de cargos com a lista de filiados a partidos políticos do Tribunal Superior Eleitoral. Os dados cobrem todo o período transcorrido entre 2007 e 2014.

Uma vez que a base do TSE traz todo o histórico dos filiados, inclusive daqueles que, ao longo dos anos, se filiaram a mais de um partido, foi necessário filtrar a base, selecionando apenas a última filiação obtida antes de uma determinada data de corte. Optou-se por estabelecer como datas para filtragem dos dados o período imediatamente anterior aos governos Lula II e Dilma I (31/12/2006 e 31/12/2010). Além disso, tendo em vista a existência de grande número de homônimos na lista de filiados, com alguns nomes se repetindo milhares de vezes, fez-se a opção pela amostragem aleatória de uma única observação dentre as repetidas. A razão para isso é que, na ausência de um identificador único que permita cruzar de forma precisa as bases de filiados e ocupantes de cargos, a manutenção dos homônimos aumenta substancialmente as probabilidades de “*match*” entre as bases. Ademais, a existência de diferentes indivíduos de mesmo nome filiados a vários partidos não possibilita fazer nenhuma inferência clara sobre a filiação por meio do cruzamento entre as bases. Decidiu-se, nesse sentido, por lidar com essa imprecisão de por meio da seleção aleatória. Com isso, foi possível reduzir substancialmente o volume de dados a serem manipulados.

Chegou-se à base final com informações sobre filiação partidária de cada um dos ocupantes de cargos DAS no período 2007 a 2014 dos dois ministérios por meio de uma rotina do *software* R desenvolvida especialmente para esse fim. Ainda que as informações não sejam totalmente confiáveis, por conta das dificuldades já citadas, a base de dados fornece uma aproximação à realidade que é de grande utilidade para os fins deste estudo. Note-se ainda que a maioria dos filiados ocupando cargos em ambos os ministérios ao longo do período são vinculados a partidos da base governista, o que é compatível com o que esperaríamos tendo em vista a dinâmica do presidencialismo de coalizão brasileiro.



4. Coordenação de políticas e nomeações do alto escalão: os casos do Programa de Integração do São Francisco e Ferrovia Norte-Sul

Nesta seção são apresentados os resultados da pesquisa, com respeito à análise das estratégias de preenchimento dos cargos do alto escalão dos ministérios dos Transportes e Integração Nacional, e seus reflexos sobre o processo de coordenação e implementação da Ferrovia Norte-Sul e Transposição do São Francisco.

Como já mencionado, ambos os projetos se iniciaram no 2º governo Lula, tendo sido incluídos no Programa de Aceleração do Crescimento. Além de garantir o não-contingenciamento dos recursos, a inclusão no PAC submeteu ambas as obras a uma complexa estrutura de monitoramento e controle. No nível macro, a gestão do PAC ficou a cargo do comitê gestor (CGPAC), formado pelos titulares do MPOG, Ministério da Fazenda e Casa Civil. O Grupo Executivo do PAC, responsável por consolidar ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução, incluía a Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) da Casa Civil; Secretaria do Orçamento Federal (SOF) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do MPOG; Secretária do Tesouro Nacional e Secretaria de Política Econômica do MF. Posteriormente, no 1º governo Dilma, criou-se uma secretaria para coordenar e gerir o PAC (a Sepac), sob comando do Ministério do Planejamento, sob chefia da ministra Miriam Belchior (Cardoso Jr; Navarro, 2016).

O acompanhamento das ações e programas setoriais se dava nas “salas de situação”, organizadas por tema, compostas por representantes do Gepac e dos ministérios setoriais. Essas instâncias tinham por objetivo discutir em detalhes o andamento dos projetos, o acompanhamento físico e financeiro das metas, os obstáculos e dificuldades de implementação e possíveis alternativas para superá-las (Cardoso Jr; Navarro, 2016; Macário, 2013). Segundo o relato de um entrevistado que atuou no monitoramento de programas de infraestrutura na Casa Civil, a criação dos mecanismos de monitoramento e controle do PAC tinha motivações explícitas e implícitas, sendo que as primeiras diziam respeito basicamente às dificuldades

de gestão de grandes obras e à necessidade de garantir acompanhamento mais frequente e sistemático da implementação. Já as motivações implícitas ou não manifestas estariam relacionadas à gestão do presidencialismo de coalizão, uma vez que todas as áreas estratégicas escolhidas para integrar o PAC como portos, ferrovias, estradas, energia e infraestrutura hídrica estavam sob controle de partidos da coalizão e não do partido do presidente⁶. A questão da dificuldade de gerenciar uma coalizão multipartidária e de garantir coerência entre as várias ações governamentais apareceu em diversas entrevistas como fatores importantes para explicar as inovações institucionais trazidas pelo PAC.

Outro entrevistado pontuou que a entrada de um projeto no PAC implica, necessariamente, uma transferência de poder do órgão setorial para os órgãos centrais⁷. Essa transferência se daria, em boa medida, por meio da redução da discricionariedade dos ministros para alocar recursos “carimbados” para obras do PAC.

Entretanto, não obstante a relevância dos mecanismos de centralização utilizados para garantir uma maior alinhamento entre os ministérios setoriais e o centro presidencial, os relatos dos entrevistados também apontam para a persistência de obstáculos à coordenação efetiva, que derivam em boa medida das assimetrias de informação entre as instâncias de monitoramento e os órgãos executores. Essas assimetrias informacionais se devem ao fato de que muitas informações necessárias ao monitoramento – a exemplo daquelas relativas à execução física das obras – são produzidas pelos próprios ministérios setoriais. Isso implica dizer, como ponderou um dos entrevistados, que a coordenação efetiva depende da construção de uma relação de confiança entre o centro de governo e o órgão setorial. Porém, ao menos no que concerne aos dois ministérios estudados nesta pesquisa, os depoimentos dos informantes sugerem que, em muitos momentos, prevaleceu a desconfiança na interação ministério-centro presidencial⁸.

Esses achados não são totalmente surpreendentes, considerando o suposto da literatura sobre delegação e controle que aponta para os obstáculos à coordenação

⁶ Entrevista n. 4. A lista de entrevistas com as respectivas datas de realização se encontra no anexo do relatório

⁷ Entrevista n. 11.

⁸ Entrevistas 5, 6 e 10.



intragovernamental em contexto de governos multipartidários e ideologicamente heterogêneos, como é o caso brasileiro. Porém, de forma distinta ao suposto pela literatura, as entrevistas não trazem muitas evidências de que as nomeações de segundo e terceiro escalão teriam sido utilizadas pelo centro presidencial de forma deliberada para monitorar os titulares das pastas dos Transportes e Integração Nacional.

Por outro lado, os depoimentos apontam para a não verticalização das nomeações nos ministérios dos Transportes e da Integração Nacional. Um dos entrevistados enfatizou, com respeito a esse último ministério, a ausência de autonomia dos ministros para nomear todos os cargos de relevo, especialmente aqueles vinculados à administração indireta⁹. O compartilhamento das posições de alto escalão entre vários partidos, incluindo-se aí indicações do partido do presidente, teria sido a regra, ao menos durante os governos do PT analisados neste estudo.

4.1 As nomeações do alto escalão ministerial: testando a hipótese da politização

Com o intuito de validar as informações obtidas nos depoimentos e submeter as hipóteses a teste, apresento a seguir evidências preliminares sobre a ocupação dos cargos de alto escalão dos ministérios dos Transportes e Integração Nacional no período em análise. Considerarei como cargos de alto escalão, além do posto de secretário-executivo, os DAS de 4 a 6, que agregam desde as posições diretamente abaixo do ministro (ex. secretários dos ministérios) até os cargos de nível intermediário, geralmente com funções de coordenação (DAS 4).

No que diz respeito à nomeação de secretários-executivos, é possível identificar três padrões gerais. O primeiro, que denomino controle ministerial verticalizado, corresponde aos casos em que um ministro político (ou o seu partido) nomeou um secretário-executivo da sua escolha, sendo este, geralmente, um copartidário. O segundo, controle compartilhado, corresponde aos casos em que o ministro dividiu espaço com um secretário-executivo não-alinhado. Por fim, a terceira situação, controle burocrático verticalizado, corresponde aos casos em que um ministro

não filiado a nenhum partido e/ou de perfil técnico nomeou um secretário-executivo da sua escolha, sendo este, também, de perfil técnico.

No Ministério da Integração Nacional, ao longo de praticamente todo o período estudado, predominou o controle ministerial verticalizado. O ministro Geddel Vieira Lima (2007-2010) teve como seu secretário, durante praticamente todo o período, o Consultor Legislativo Luiz Antônio da Eira. Apesar de não ser filiado a nenhum partido, o secretário era um quadro de confiança do ministro. Eira havia ocupado a diretoria do Centro de Informática da Câmara dos Deputados quando Geddel era primeiro-secretário da Câmara (2003-2004)¹⁰. Durante a gestão do deputado pelo PSB de Pernambuco Fernando Bezerra (2011-2013), por sua vez, a secretaria executiva foi ocupada por Alexandre Navarro, quadro do mesmo partido ligado ao então governador Eduardo Campos¹¹. Por fim, durante o período Francisco Teixeira (2013-2014), foi nomeado secretário-executivo o servidor federal Irani Braga Ramos, que já havia ocupado outras posições no ministério. Neste último período, prevaleceu, portanto, o controle burocrático verticalizado, uma vez que o ministro e o secretário não eram filiados a partidos. Além disso, a nomeação de Teixeira foi uma escolha pessoal da presidente Dilma, e não uma indicação de um partido da base¹².

Conforme as hipóteses 1 e 2, esperaríamos observar a situação de controle compartilhado durante a gestão de Geddel Vieira Lima. Isso porque, além de ser um aliado recente do PT, o ministro tinha, inicialmente, posição contrária à principal obra do PAC de responsabilidade do ministério, o Programa de Integração do São Francisco. A razão para tal é que a Bahia, estado de origem de Geddel, não seria beneficiada pela obra. De forma diversa, o ministro Fernando Bezerra, além de ser filiado ao PSB, partido ideologicamente próximo do PT, tinha uma posição muito mais favorável ao PISF¹³. De fato, na gestão Bezerra, conforme relatado em uma das entrevistas, a relação entre as instâncias de monitoramento do PAC e

⁹ Entrevista n. 12.

¹⁰ Entrevista n. 14. Base de dados SEGEPE -IPEA/DIEST, secretários-executivos.

¹¹ Borges e Coelho (2015). Base de dados SEGEPE-IPEA/DIEST, secretários-executivos. Entrevista n. 15.

¹² Entrevistas n. 5 e 16.

¹³ Entrevistas n. 4 e 5.





o ministério foi muito mais fluida¹⁴. A não ocorrência de controle compartilhado na gestão Geddel é, portanto, uma primeira evidência contrária às hipóteses da literatura.

No Ministério dos Transportes, por sua vez, predominou durante a maior parte do tempo o controle compartilhado. Segundo relatado por um dos entrevistados, a presidência não aceitou entregar o ministério “de porteira fechada”¹⁵. A secretária-executiva foi entregue a um servidor de carreira do ministério, Paulo Sérgio Passos, que possuía bom trânsito na presidência e Casa Civil e recebeu a incumbência de monitorar o ministro Alfredo Nascimento do PR (Pereira *et al.*, 2017; Silva, 2015). Como evidência adicional de controle compartilhado, cumpre notar que, ao longo da gestão de Alfredo Nascimento (2007-2011), esteve à frente da Secretaria de Gestão dos Transportes (SEGES), o servidor de carreira do ministério Miguel Masella, quadro de confiança do secretário-executivo¹⁶. A Seges era responsável por coordenar as ações do PAC dentro do ministério.

Com a queda do ministro Alfredo Nascimento em 2011 e a entrada de Paulo Sérgio Passos como titular da pasta, passa a vigorar um modelo de controle burocrático verticalizado. O secretário da Seges, Miguel Masella, foi alçado ao posto de secretário-executivo. Como já mencionado, não obstante ter se filiado ao PR, o ministro Paulo Sérgio Passos foi uma indicação da cota pessoal da presidente. Durante sua gestão, como se verá a seguir, predominou o recrutamento de servidores do quadro do ministério e de carreiras transversais para o alto escalão

do ministério, o que reforça o argumento de controle burocrático verticalizado. O alinhamento partidário entre o ministro e o secretário-executivo da pasta só ocorreu durante um breve período entre abril e junho de 2014, na gestão César Borges (2013-2014), quando foi nomeado para a secretaria o presidente do PR no estado do Pará, Anivaldo Vale¹⁷.

Em síntese, as evidências apontam para a predominância do controle compartilhado no Ministério dos Transportes, pasta controlada por uma legenda de direita e, portanto, muito distante do partido que ocupava a presidência. Esse padrão é consistente com a hipótese de que o centro presidencial tende a agir para evitar o governo ministerial quando o titular da pasta é ideologicamente distante. Note-se, porém, que a presidência optou por indicar para a secretaria-executiva não um copartidário, mas um servidor do ministério que, embora filiado ao partido do ministro, não tinha experiência político-partidária prévia, nem ambições eleitorais. Esse resultado é consistente com a hipótese 4 da pesquisa, que afirma que os presidentes devem preferir a indicação de quadros técnicos da sua confiança com o intuito de controlar a burocracia setorial.

Resta saber se os padrões observados verificados na ocupação das secretarias-executivas dos ministérios se repetem nos demais cargos de alto escalão (DAS 4 a 6). A Tabela 2 a seguir mostra total de ocupantes de cargos por nível, ministério e órgão (administração direta e indireta). Os dados são para o último ano da série (2014).

Tabela 2 – Ministérios dos Transportes e Integração Nacional: quantitativo de cargos DAS 4-6 ocupados, 2014

Nível cargo	Transportes		Integração Nacional	
	Adm. Direta	Adm. Indireta	Adm. Direta	Adm. Indireta
DAS 4	58	49	55	40
DAS 5	23	4	20	12
DAS 6	5	0	4	3
Total	86	53	79	55

Fonte: Segep / Ipea-Diest.

¹⁴ Entrevista n. 5.

¹⁵ Entrevista n. 8.

¹⁶ Base de dados SEGEPE/IPEA-DIEST. Entrevistas n. 8 e n. 13. Currículo do secretário, consultado em http://www.transportes.gov.br/images/cur1408730300_miguel.pdf

¹⁷ Currículo do secretário consultado em <http://www.transportes.gov.br/images/cur1403879638.pdf>. Em junho de 2014, César Borges foi exonerado do ministério, retornando ao posto o ex-ministro Paulo Sérgio Passos.



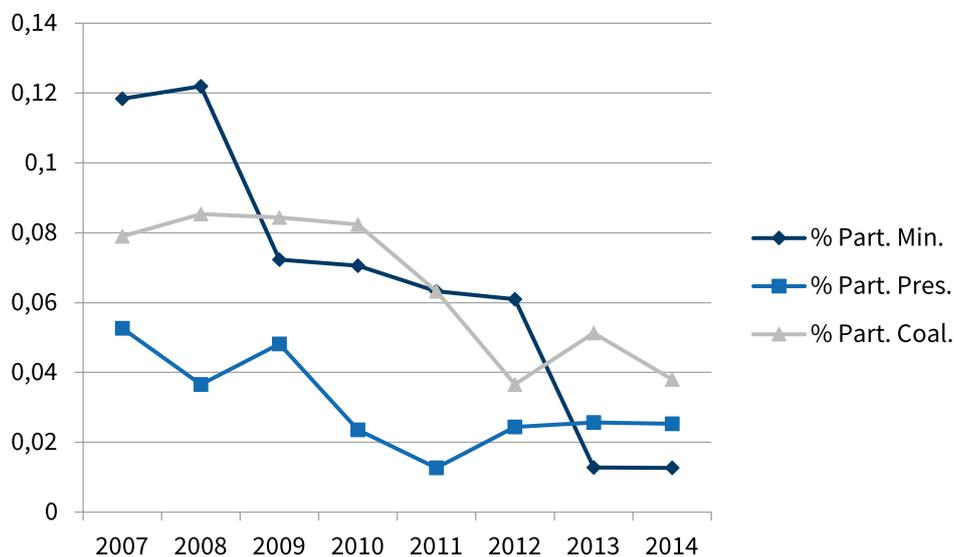
Como se vê na Tabela, a maior parte dos cargos de livre provimento nos níveis de 4 a 6 estão localizados na administração central dos ministérios. No entanto, o número de cargos das unidades da administração é bastante expressivo, representando em torno de 40% do total em ambos os ministérios. Cabe notar ainda que o quantitativo apresentado acima não inclui as empresas estatais vinculadas às pastas da Integração Nacional e Transportes (Codevasf e Valec, respectivamente). Infelizmente, a base da Segepe não traz informações para os cargos de estatais, de modo que os totais apresentados na tabela subestimam o número real de posições disponíveis na administração indireta.

Considerando o conjunto de posições DAS 4, 5 e 6, tem-se que, ao longo do período 2007-2014, os partidos da base governista ocuparam, em média, cerca de 16,35% dos cargos no Ministério da Integração Nacional. Para o Ministério dos Transportes, obteve-se percentual bastante semelhante: 16,61%. Entende-se por partidos da base do governo aqueles que ocuparam ministérios no período. Em favor da consistência, nos casos em que houve alterações no gabinete, com entrada ou saída de um determinado partido, alterou-se também a classificação dos ocupantes de cargos filiados a partidos.

Certamente, a filiação partidária dos ocupantes de cargos DAS é um indicador incompleto de politização, uma vez que nomeados não filiados podem ascender ao cargo também em razão de conexões políticas. Infelizmente, não há como mensurar de forma agregada e confiável esse tipo de influência político-partidária sobre a burocracia. Ainda assim, se aceitarmos que a filiação partidária é uma *proxy* razoável de politização, devemos concluir que a influência dos partidos sobre a ocupação de cargos é, provavelmente, menos expressiva do que as visões do senso comum que apontam para uma generalização da política de patronagem no alto escalão federal. De fato, resultados de pesquisa recente, com dados de 2014 para o conjunto dos ministérios e órgãos federais, indicam que o percentual de filiados ocupando cargos DAS de todos os níveis se situa em torno de 13%; para os cargos DAS 5 e 6, o percentual é de 22% (Lopez, 2017).

O gráfico a seguir mostra a variação na taxa de ocupação dos cargos do Ministério da Integração Nacional (MI) pelo partido do titular da pasta, partido do presidente e pelos demais partidos da coalizão. Os percentuais foram calculados considerando-se o total de cargos (ocupados) do órgão central do ministério (administração direta).

Figura 1 – MI – Taxa de ocupação de cargos pelos partidos da coalizão: administração direta, DAS 4 a 6 (2007-2010)

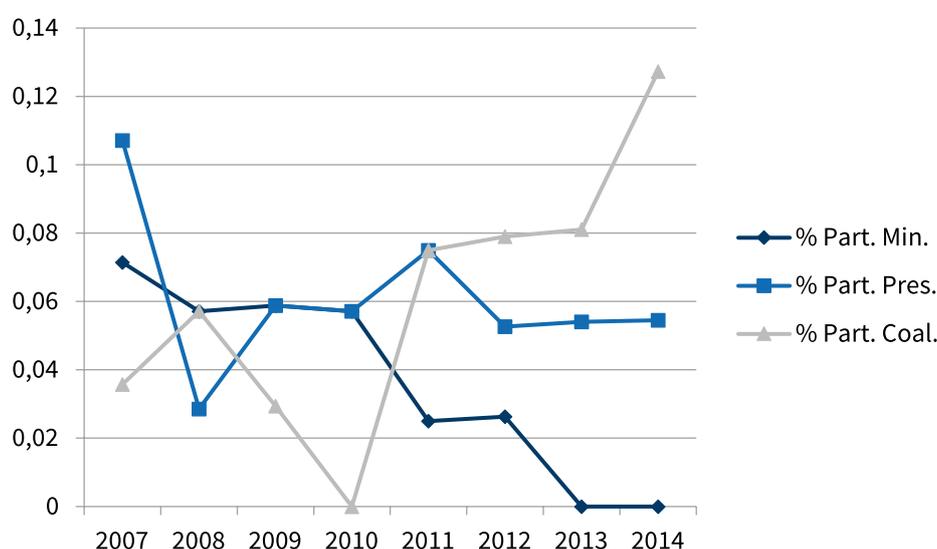


Fonte: Segepe / Ipea-Diest. TSE – Lista de filiados a partidos políticos. Elaboração própria.

Como se vê no Gráfico acima, o partido do titular da pasta da Integração Nacional só logrou nomear a maioria dos cargos do alto escalão em três anos da série: 2007, 2008 e 2012. Nos demais anos, os percentuais de cargos ocupados pelo partido do ministro são similares, ou inferiores, àqueles relativos aos partidos da coalizão. Por outro lado, em praticamente todos os anos, o PT, partido do presidente, esteve à frente de número inferior de cargos de alto escalão do que o partido do titular do ministério. Essa situação só se inverteu nos anos de 2013 e 2014, basicamente por conta da saída do PSB da base governista em 2013, o que levou a uma drástica redução no número de quadros desse último partido¹⁸.

O Gráfico a seguir apresenta a participação dos partidos do titular da pasta, do presidente e da coalizão no total de cargos da administração indireta. As unidades da administração indireta incluem as superintendências de desenvolvimento regional (Sudam, Sudene, Sudeco) e o Departamento Nacional de Obras Contratas as Secas. Importante notar, porém, que a base não traz dados de cargos de livre provimento de empresas estatais, de modo que toda a Codevasf não foi incluída nas análises. Neste segundo gráfico evidencia-se que, no âmbito das unidades descentralizadas do ministério, houve certo compartilhamento no controle dos cargos entre o ministro e o partido do presidente, sendo que em alguns anos o PT controlou a maioria dos cargos.

Figura 2 – MI – Taxa de ocupação de cargos pelos copartidários do presidente, partido do ministro e partidos da coalizão: administração indireta, DAS 4 a 6 (2007-2014)



Fonte: Segepe / Ipea-Diest. TSE – Lista de filiados a partidos políticos. Elaboração própria.

O Gráfico acima reforça o diagnóstico de ausência de verticalização dos cargos no Ministério da Integração Nacional, no período em análise. A expressiva participação do PT e dos partidos da coalizão nas nomeações da administração indireta, em detrimento dos partidos dos titulares da pasta da Integração Nacional (PSB e PMDB), reforça a tese de uma gestão compartilhada da burocracia setorial e de ausência de um alinhamento partidário entre os níveis hierárquicos e unidades do ministério.

De acordo com a primeira hipótese, caso os presidentes tivessem optado por uma estratégia de politização com o intuito de controlar a burocracia setorial, deveríamos observar um percentual mais elevado de nomeações de copartidários durante a gestão do ministro (ou ministros)

com preferências e agendas mais distantes do centro presidencial. No que concerne ao programa de Integração do São Francisco, não há dúvida que o ministro Geddel Vieira Lima apresentava menor alinhamento ao Planalto, tendo inclusive se colocado, ao menos inicialmente, contra as obras da transposição. Já durante a gestão de Fernando Bezerra, do PSB, teria havido, desde o início, conforme entrevistas, uma relação mais próxima e maior alinhamento entre o centro presidencial e o titular da pasta.

Entretanto, os dados apresentados acima não nos permitem fazer tal inferência. Ainda que o percentual de ocupantes de cargos filiados ao PT tenha sido, em média, mais elevado durante as gestões de Geddel Vieira Lima e João Santana, em comparação ao período Fernando Bezerra (2011-2012), as diferenças são de pequena monta. Se considerarmos o total geral de cargos ocupados pelo PT na administração direta e indireta, as médias para as gestões do PMDB e PSB são, respectivamente, 4,65% e 3,34%. Além disso, há semelhanças entre os dois períodos no que diz respeito à não predominância dos partidos dos titulares da pasta na ocupação de cargos.

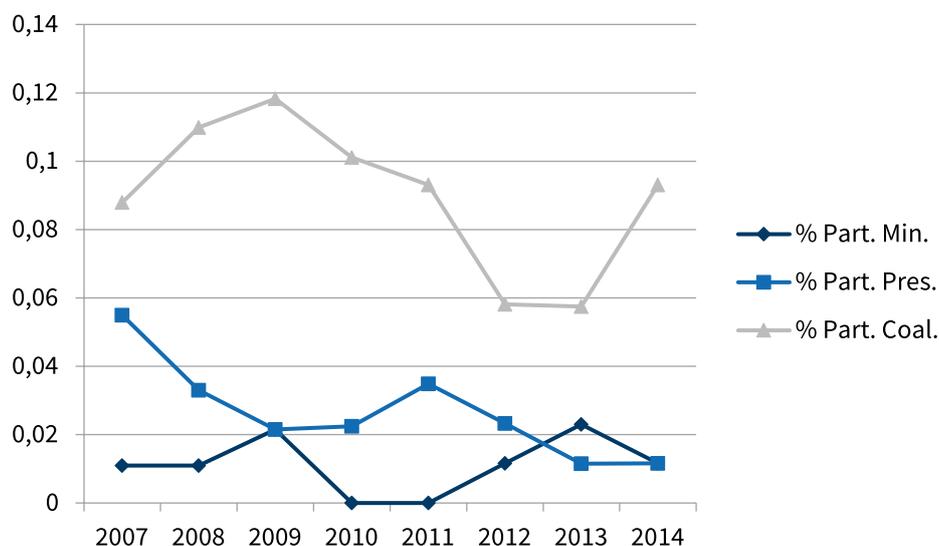
¹⁸ É importante notar que os dados da base de cargos DAS indicam sempre a situação dos nomeados em dezembro de cada ano. Uma vez que a saída de Fernando Bezerra do ministério ocorreu em outubro de 2013, os dados relativos a esse ano já evidenciam a saída dos quadros do PSB após a mudança do titular da pasta.

Vale notar ainda que a questão federativa pesa substancialmente na indicação dos cargos diretos do Ministério da Integração Nacional e, especialmente, dos órgãos da administração indireta, como Sudene e Dnocs. Muitas vezes, as presidências desses órgãos são indicadas por governadores e por lideranças das bancadas estaduais (Borges; Coelho, 2015). O atendimento de interesses regionais na distribuição dos cargos acaba por tornar muito difícil a verticalização das nomeações, favorecendo o cenário de compartilhamento demonstrado nas figuras acima.

Passamos agora à análise das nomeações no Ministério dos Transportes. Como já mencionado, a pasta dos Transportes esteve sob comando de um único partido – o PR – ao longo de todo período. No entanto, um dos ministros – Paulo Sérgio Passos –, ainda que filiado, não teve respaldo da legenda, tendo sido nomeado por escolha da Presidente da República, Dilma Rousseff.

A Figura 3 a seguir mostra a evolução da ocupação dos cargos pelo partido do presidente, pelo partido do ministro e partidos da coalizão no período de 2007 a 2014.

Figura 3 – MT – Taxa de ocupação de cargos pelos copartidários do presidente, partido do ministro e partidos da coalizão: administração direta, DAS 4 a 6 (2007-2014)



Fonte: Segepe / Ipea-Diest. TSE – Lista de filiados a partidos políticos. Elaboração própria.

Em todos os anos da série, o percentual de cargos DAS 4, 5 e 6 ocupados pelo PR na administração central do ministério foi inferior a 3% do total. Os partidos da coalizão ficaram com a parcela mais expressiva dos postos de alto escalão em todos os anos. Além disso, durante a maior parte do tempo, o PT ocupou parcela de cargos superior à observada para o partido dos titulares da pasta.

A Figura 4 mostra a distribuição dos cargos no DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de

Transportes), que compõe a administração indireta juntamente com a estatal Valec. Neste segundo gráfico, percebe-se, de forma diversa, uma presença bastante expressiva de nomeações de filiados ao PR. Até o momento da intervenção realizada pelo Planalto no ministério em 2011, quando ocorreu a exoneração em massa de quadros do partido, o PR controlou, em média, cerca de 13% dos cargos DAS 4- 5 do DNIT, valor muito superior àqueles observados no mesmo período para a administração direta.

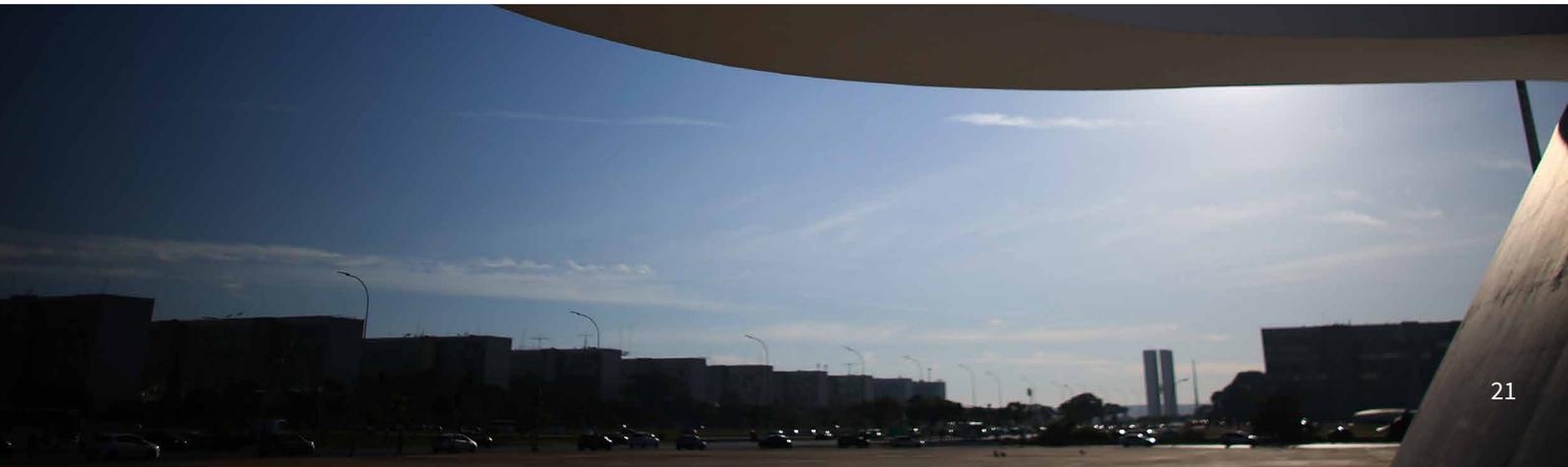
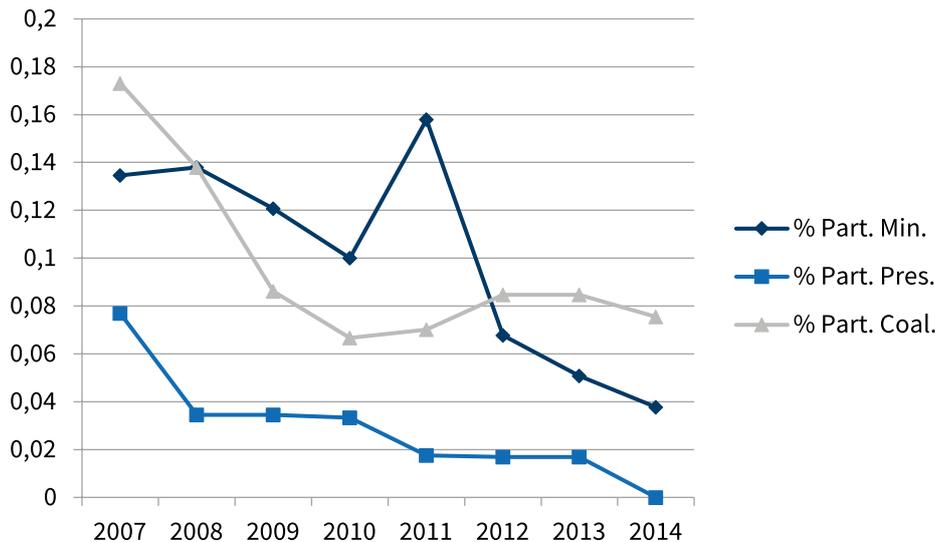


Figura 4 – MT – Taxa de ocupação de cargos pelos copartidários do presidente, partido do ministro e partidos da coalizão: administração indireta, DAS 4 a 6 (2007-2014)



Fonte: Segepe / Ipea-Diest. TSE – Lista de filiados a partidos políticos. Elaboração própria.

O que poderia explicar a divergência entre os padrões de ocupação de cargos do partido dos titulares da pasta entre as administrações direta e indireta? Uma possível razão poderia estar no fato de que o DNIT é um órgão de caráter finalístico, que executa parte expressiva do orçamento de investimentos do Ministério dos Transportes. A atuação do órgão na realização de obras de construção e manutenção de rodovias o torna objeto de disputa entre políticos interessados em agraciar suas bases eleitorais. Desse ponto de vista, poderia ser vantajoso para o PR aceitar uma participação menor na ocupação de cargos do órgão central do ministério para, em compensação, garantir o controle de cargos estratégicos do ponto de vista da implementação das políticas públicas na administração indireta. Cabe notar ainda que o PR garantiu não apenas o controle sobre o DNIT, mas também sobre a estatal Valec, que tinha sob sua responsabilidade a ferrovia Norte-Sul e todas as demais obras do PAC ferrovias. O PR controlou a presidência da Valec durante todo o período 2007-2014 e mesmo após o 1º governo Dilma, salvo pela breve gestão de Paulo Sérgio Passos, entre 2011 e 2013¹⁹.

De modo geral, portanto, pode-se dizer que o PR atuou no sentido de garantir o controle de órgãos estratégicos do ponto de vista da realização de investimentos em obras rodoviárias e ferroviárias. Feita essa ponderação, cabe ressaltar uma importante diferença entre os padrões de distribuições de cargos entre os ministérios dos Transportes e da Integração Nacional. Quando se considera o total de postos de livre provimento (administração direta e indireta), conclui-se que, ao longo de todo período, a maior parte dos cargos nos Transportes estiveram sob controle de partidos da coalizão (média de 9%). O total

de cargos nomeados pelo partido do ministro é bastante inferior em todos os anos, representando cerca da metade das nomeações de partidos da coalizão. No Ministério da Integração Nacional, em contraste, há um maior equilíbrio entre os partidos da coalizão e o partido do ministro. Cabe notar, porém, que há uma variação importante ao longo do tempo, uma vez que o percentual de cargos ocupados pelos partidos dos ministros da Integração Nacional foi maior, na média, durante a gestão do PMDB.

Um provável razão para essa diferença poderia estar no tamanho dos partidos que estiveram à frente dos ministérios da Integração Nacional, de um lado, e dos Transportes, de outro. Uma vez que a distribuição de ministérios e cargos entre os partidos tende a estar ligada à contribuição de cada partido para o apoio do governo no Congresso, então é de se esperar que os partidos com maiores bancadas consigam nomear número mais expressivo de cargos. De fato, enquanto as bancadas do PR e do PSB representaram no período, em média, cerca de 11% do total de cadeiras da coalizão governista na Câmara dos Deputados, o PMDB respondeu por cerca de 29% da coalizão, nos anos em que esteve à frente da pasta da Integração Nacional.

A análise realizada até aqui sugere, em síntese, um padrão mais geral de gestão da coalizão, independente da filiação partidária dos ministros, no sentido de evitar a verticalização das nomeações, distribuindo os cargos entre diversos partidos da base governista. Por outro lado, as evidências também demonstram que o Ministério dos Transportes, controlado por um aliado mais distante do PT, apresentou maior compartilhamento da gestão. Esse padrão se verificou na secretaria-executiva, com a nomeação de um quadro de confiança da presidência, e também na administração direta, na qual o PT e os demais partidos da coalizão ocuparam um percentual de cargos superior ao do partido do ministro em praticamente todos os anos da série.

¹⁹ Na seção seguinte, analiso em maior profundidade a política de nomeações dos cargos diretivos da Valec e seus impactos sobre a coordenação intraministerial e entre o ministério e o centro presidencial.

4.2 Analisando as nomeações para cargos estratégicos: controle ministerial ou compartilhado?

Encerrada a análise mais geral das estratégias de nomeação, passamos à análise dos padrões de ocupação dos cargos de livre provimento estratégicos para a agenda presidencial. Ainda que a mera inclusão no PAC não possa ser tomada como evidência de que um projeto encontra-se no topo da lista de prioridades da presidência, deve-se observar que tanto o PISF quanto a Ferrovia Norte-Sul são obras estruturantes e de grande impacto, com orçamentos bilionários. Além disso, ambos os projetos entraram no PAC num momento inicial, em que a influência do Congresso e dos ministérios sobre a carteira de obras ainda era relativamente reduzida. Num momento posterior, conforme a pesquisa de Pinto (2018), ampliou-se a politização na escolha dos projetos, levando à pulverização das ações e dos recursos. De fato, o caráter estratégico do PISF e da Ferrovia Norte-Sul para a presidência frente ao conjunto da carteira de obras dos ministérios foi enfatizado por diversos entrevistados.

Considerando a importância das duas obras para a agenda presidencial, deveríamos esperar, conforme a hipótese 3, uma ação mais incisiva do centro presidencial no sentido de controlar os cargos responsáveis pela execução do PISF e Ferrovia Norte-Sul através da utilização estratégica das nomeações. No caso da transposição do São Francisco, todo o trabalho de planejamento e execução ficou centralizado na Secretaria de Infraestrutura Hídrica. Por sua vez, as obras do PAC ferrovias ficaram a cargo da Valec, estatal que compõe a administração indireta do Ministério dos Transportes.

Em razão da ausência de dados a respeito dos ocupantes de cargos em estatais na base da Segep, não foi possível fazer um levantamento mais sistemático sobre as nomeações de postos de livre provimento da Valec. Entretanto, a partir dos

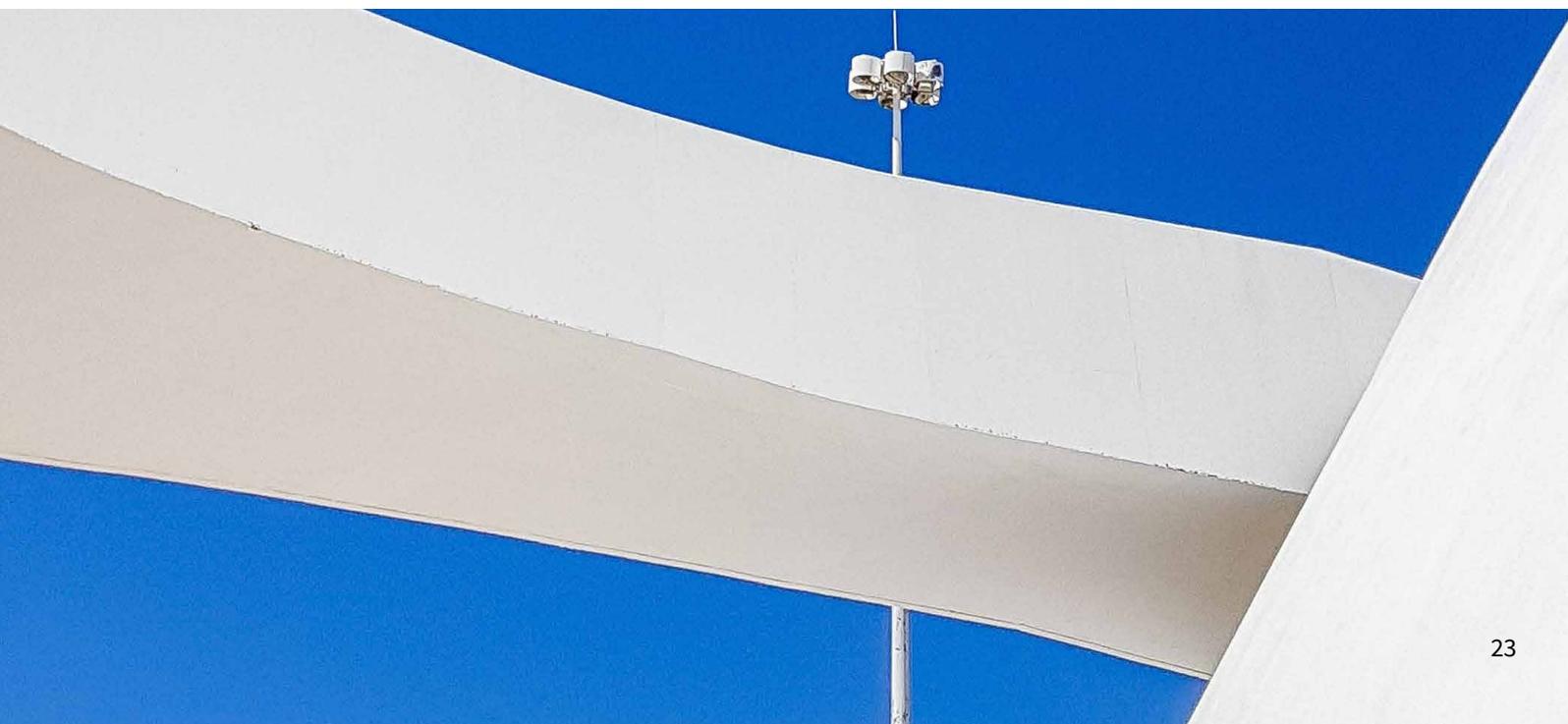
relatórios de gestão da empresa, levantei as informações sobre os integrantes das diretorias no período 2007-2014. Cruzando esses dados com as informações obtidas nos depoimentos e em notícias veiculadas na imprensa, foi possível reconstruir, mesmo que parcialmente, o processo de composição das diretorias.

Entre 2003 e 2011, a Valec foi presidida pelo deputado federal do PR José Ferreira das Neves, conhecido como “Juquinha”. A indicação de “Juquinha” é creditada ao então secretário geral do partido, Valdemar da Costa Neto. Por sua vez, o segundo cargo mais importante da estatal – a diretoria administrativa-financeira – esteve sob controle da família Sarney (PMDB), responsável pela nomeação de Francisco Elísio Lacerda²⁰.

O controle da cúpula do ministério e da presidência da estatal pelo mesmo partido no período de 2003 a 2011 não garantiu, no entanto, uma boa articulação entre as administrações direta e indireta. Isso porque o presidente da Valec não se subordinava aos ministros, reportando-se diretamente à Casa Civil. Como já mencionado, este último ministério tinha a responsabilidade de monitorar as obras do PAC, durante o 2º governo Lula. Um dos entrevistados relatou a esse respeito que :

Ele [Juquinha] era uma espécie de rabo que balançava o ministério, o rabo balançando o cachorro (...). A Casa Civil atuava, tinha uma relação muito direta com a Valec. O ministério era “*bypassado*”. Então era muito direta essa relação. Inclusive porque tanto a Valec quanto o DNIT não davam bola para o ministério. Aconteciam reuniões do PAC em que O Ministério dos Transportes falava que a obra estava assim, assado. E o DNIT e a Valec diziam: “Não está não”. (Entrevista n. 9).

²⁰ <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,valdemar-sempr-mira-area-financeira,750731>. Consultado em 15/07/2018.



Outro entrevistado ressaltou que os titulares da pasta não tinham autonomia para nomear e demitir alguns dos principais cargos da administração indireta, ao menos durante as gestões de Anderson Adauto e Alfredo Nascimento²¹. Esse cenário só foi alterado após a queda da cúpula do ministério em 2011, em razão de esquema de superfaturamento de obras e desvio de recursos descoberto pela operação “Trem Pagador” da Polícia Federal. Com a nomeação de Paulo Sérgio Passos como titular da pasta naquele mesmo ano, a diretoria da Valec passou a ser composta por quadros dos setores público e privado sem filiação partidária. Entre 2011 e 2012, a presidência foi ocupada por José Eduardo Castello Branco, engenheiro com larga experiência em cargos públicos e então subsecretário da pasta de Planejamento e Administração do estado do Rio de Janeiro. Em setembro de 2012, com a demissão de Castello Branco, assumiu a presidência o então diretor de Planejamento da Valec e ex-coordenador de projetos da ANTT, Josias Souza²². Em novembro de 2013, poucos meses após a entrada de César Borges (PR) no ministério, em lugar de Paulo Sérgio Passos, a Valec voltou a ser controlada pelo PR. O ministro César Borges indicou para o posto o então presidente da Companhia de Desenvolvimento Metropolitano da Bahia (Conder) e homem da sua confiança, José Lúcio Lima Machado.

Conforme os relatos das entrevistas, só se verificou uma controle mais direto do centro presidencial sobre os cargos diretivos e gestão das obras de responsabilidade

²¹ Entrevista n. 8.

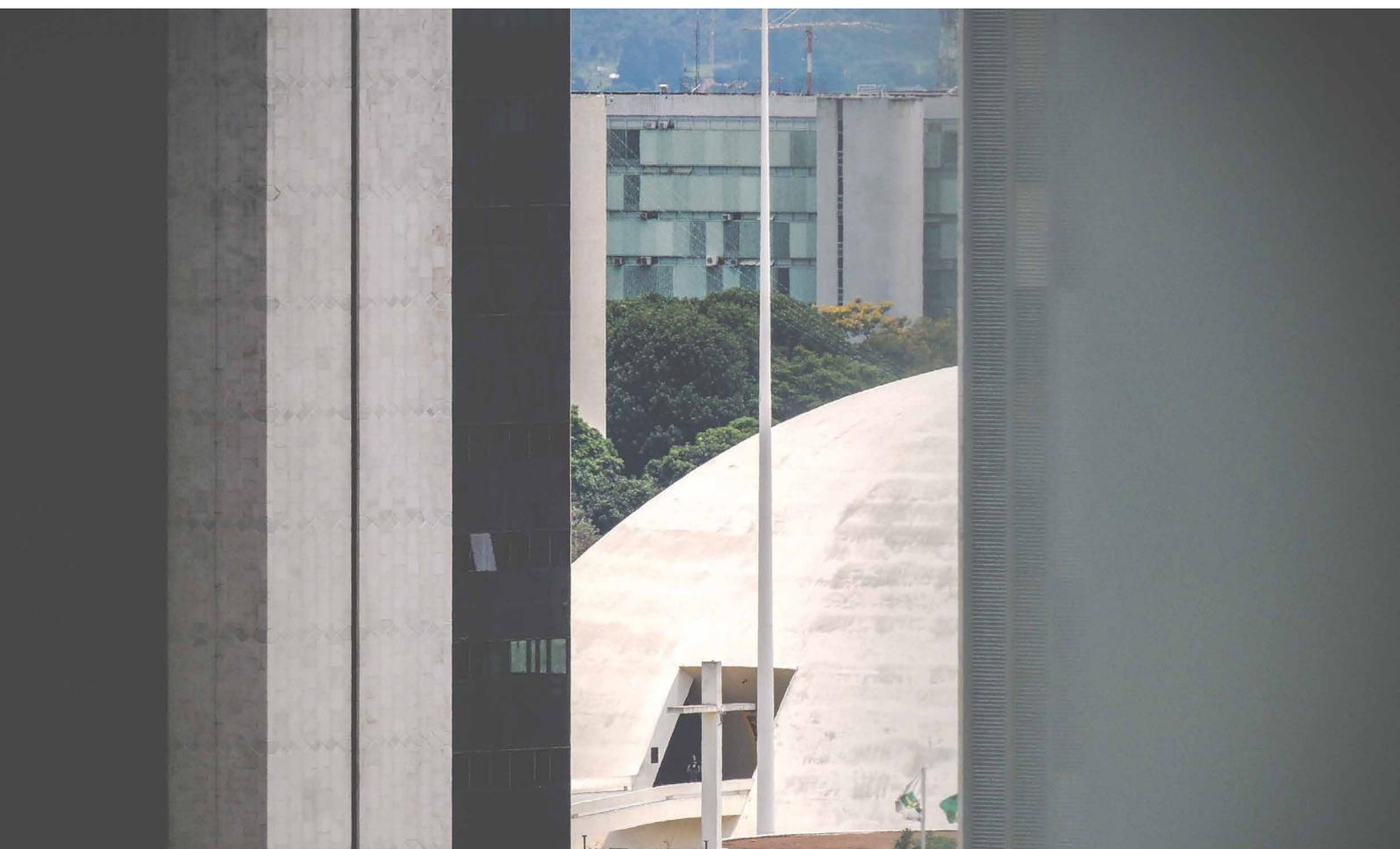
²² Entrevistas n. 8 e 13. Relatórios de gestão da VALEC, vários anos.

da Valec durante o período de três anos em que Paulo Sérgio Passos esteve à frente do ministério (2011-2013). Isso porque, naquele momento, o ministério foi colocado “sob intervenção” direta da presidência e do Ministério do Planejamento, pasta que passou a responder pelo monitoramento e controle das ações do PAC a partir do governo Dilma I. A esse respeito, um dos entrevistados relatou o seguinte:

O Paulo Sérgio Passos tinha uma relação mais próxima com a Dilma. Na época do Paulo Sérgio era muito centralizado no MPOG [Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão]. O momento pós-faxina foi quando o Ministério dos Transportes e o Planejamento ficaram mais próximos. Tinha uma cobrança quase diária. (Entrevista n. 8).

Essa mesma avaliação foi partilhada por outro entrevistado, que chamou a atenção para a presença do secretário-executivo do ministério, Miguel Masella, no conselho de administração do Valec durante o período 2011-2013. Com isso, havia uma proximidade muito grande entre a cúpula do ministério e a estatal. Conforme notou o entrevistado, “Ele [Masella] atuava nas duas pontas. Então era uma atuação muito próxima. De cobrar resultado, e às vezes até sabia antes da gente [da Valec]”²³. É importante notar que

²³ Entrevista n. 13.



o então secretário-executivo havia sido titular da SEGES (Secretaria de Gestão do Ministério dos Transportes), órgão responsável por gerenciar a carteira de obras do PAC e estabelecer uma conexão entre os órgãos finalísticos do ministério e as instâncias de monitoramento na Casa Civil/Sepac²⁴. A sua atuação conjunta na secretaria-executiva do ministério e no conselho de administração da Valec não parece ser obra do acaso, mas sim reflexo de um esforço coordenado para garantir maior controle sobre as obras do PAC ferroviárias.

Em síntese, pode-se dizer que só se observou uma atuação mais direta do centro presidencial no sentido de controlar a gestão da estatal durante o período 2011-2013. Naquele momento, a presidência decidiu pela nomeação de um ministro de perfil mais técnico que, por sua vez, teve autonomia para compor o alto escalão da Valec com servidores e profissionais do setor privado de sua confiança.

²⁴ Entrevistas n. 7 e n. 8. Base de dados de cargos de confiança do Ministério dos Transportes, Segepe/Ipea.

No caso da Secretaria de Infraestrutura Hídrica (Seinfra) do Ministério da Integração Nacional, órgão responsável pela gestão do PISF, observou-se, durante quase todo o período, a predominância dos titulares da pasta na escolha dos dirigentes. Pelo menos desde a gestão Ciro Gomes (2003-2005), todos os ministros atuaram para garantir a indicação de nomes da sua confiança para o posto de secretário. Tendo em vista ainda a centralidade da questão federativa na indicação dos quadros do alto escalão do ministério (BORGES; COELHO, 2015), tanto critérios regionais quanto partidários acabaram por ter grande peso na formação das equipes da Seinfra. A Tabela a seguir mostra a lista de Secretários de Infraestrutura Hídrica de 2007 a 2013, indicando filiação partidária e estado de residência²⁵. A última coluna da tabela apresenta o partido e estado do ministro responsável pela nomeação.

²⁵ No último ano da série (2014) a Secretaria de Infraestrutura Hídrica foi ocupada por uma secretária interina, dado que o ex-secretário, Francisco Teixeira, foi alçado ao posto de ministro em 2013, substituindo Fernando Bezerra. Uma vez que não foi possível encontrar informações confiáveis para essa nomeação específica, optou-se por excluí-la da lista.

Tabela 3 – Filiação partidária e estado de residência dos Secretários de Infraestrutura Hídrica e dos Ministros da Integração Nacional, 2007-2014

	Período	Estado de residência	Partido	Partido/UF do ministro
João Reis Santana Filho	2007-2009	BA	PMDB	PMDB/BA
Francisco Campos de Abreu	2010	BA	s.f.	PMDB/BA
Augusto Wagner Padilha Martins	2011	DF	PSB	PSB/PE
Francisco José Coelho Teixeira	2012-2013	CE	s.f.	PSB/PE

Fonte: Segepe / Ipea-Diest. TSE – Lista de filiados a partidos políticos. Website do governo do estado do Ceará (www.ce.gov.br). Borges e Coelho (2015). Elaboração própria.

Como se vê na Tabela, em praticamente todos os casos os titulares da Seinfra são oriundos do mesmo estado do ministro e/ou partilham a mesma filiação partidária. A única exceção é o engenheiro Francisco José Coelho Teixeira, que anteriormente à nomeação ocupava o cargo de presidente da Companhia de Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará. Cabe notar, porém, que apesar de Teixeira não ser filiado a nenhum partido, o então governador do Ceará, Cid Gomes, era filiado ao PSB, mesma legenda do ministro Fernando Bezerra.

No que diz respeito aos cargos imediatamente abaixo do secretário (diretorias), o padrão de nomeações é similar. Predominaram quadros provenientes de estados da região Nordeste, com ou sem vínculo com o serviço público. A Tabela 4 mostra a distribuição das nomeações realizadas para os cargos DAS 6 (secretário) e DAS 5 (diretorias) da Seinfra no período 2007-2014. É importante notar que, como a unidade de análise na tabela abaixo são as nomeações, um mesmo indivíduo pode ser contado duas vezes, caso tenha sido nomeado para mais de um cargo.

Tabela 4 – Quadro resumo das nomeações de cargos DAS 6 e 5 da Seinfra, conforme filiação partidária, situação de vínculo e estado de residência, 2007-2014

Situação de vínculo	UF de residência		Partido		
Sem vínculo	5	DF	5	PMDB	1
Servidor Federal	4	BA	3	PSB	1
Requisitado Est./Mun.	2	PE	2	PSDB	1
Empresa pública	1	CE	2	s.f.	9

Fonte: Segepe / Ipea-Diest. TSE – Lista de filiados a partidos políticos. Website do governo do estado do Ceará (www.ce.gov.br). Borges e Coelho (2015). Diário Oficial da União, várias edições. Elaboração própria.

Segundo um ex-integrante do alto escalão do Ministério da Integração Nacional, a influência determinante dos ministros na nomeação dos dirigentes da Seinfra é motivada principalmente pelo caráter estratégico da secretaria, que detinha o controle sobre o orçamento da maior e mais importante obra de responsabilidade da pasta:

Eu sempre brincava, abre aspas, ‘o ministro da infraestrutura hídrica’, que (...) é quase 80% do orçamento da casa, sempre foi da infraestrutura hídrica. Portanto, o ministro que chega, o que faz? Vou botar o meu principal quadro na porta do cofre. O cofre está aonde? Na Secretaria de Infraestrutura Hídrica. (Entrevista n. 13).

O que se pode inferir a partir da análise realizada até aqui é que predominou o controle ministerial sobre a Secretaria da Infraestrutura Hídrica. Nesse sentido, não há evidências em favor da hipótese da politização dos cargos mais estratégicos do ponto de vista da execução dos programas prioritários para a agenda presidencial. O PT, partido dos presidentes Lula e Dilma, não teve qualquer ingerência sobre a distribuição dos cargos de alto escalão da Seinfra. Por outro lado, o partido ocupou posições em postos de menor relevância durante o período, à exceção da presidência da Codevasf, indicada pelo governador

da Bahia Jaques Wagner em 2012²⁶. Apesar de controlar um expressivo orçamento de investimentos para obras de irrigação e infraestrutura de oferta de água, a estatal não tinha atuação direta na gestão do PISF. Somente a partir de 2014 a Codevasf se tornaria operadora federal do programa²⁷. Entretanto, o PT não manteve o controle sobre a estatal: em maio de 2015, diante das dificuldades para garantir apoio da base às medidas de ajustamento fiscal, a presidente reeleita Dilma Roussef cedeu à pressão do PP e nomeou o vice-governador do Piauí para o cargo.²⁸

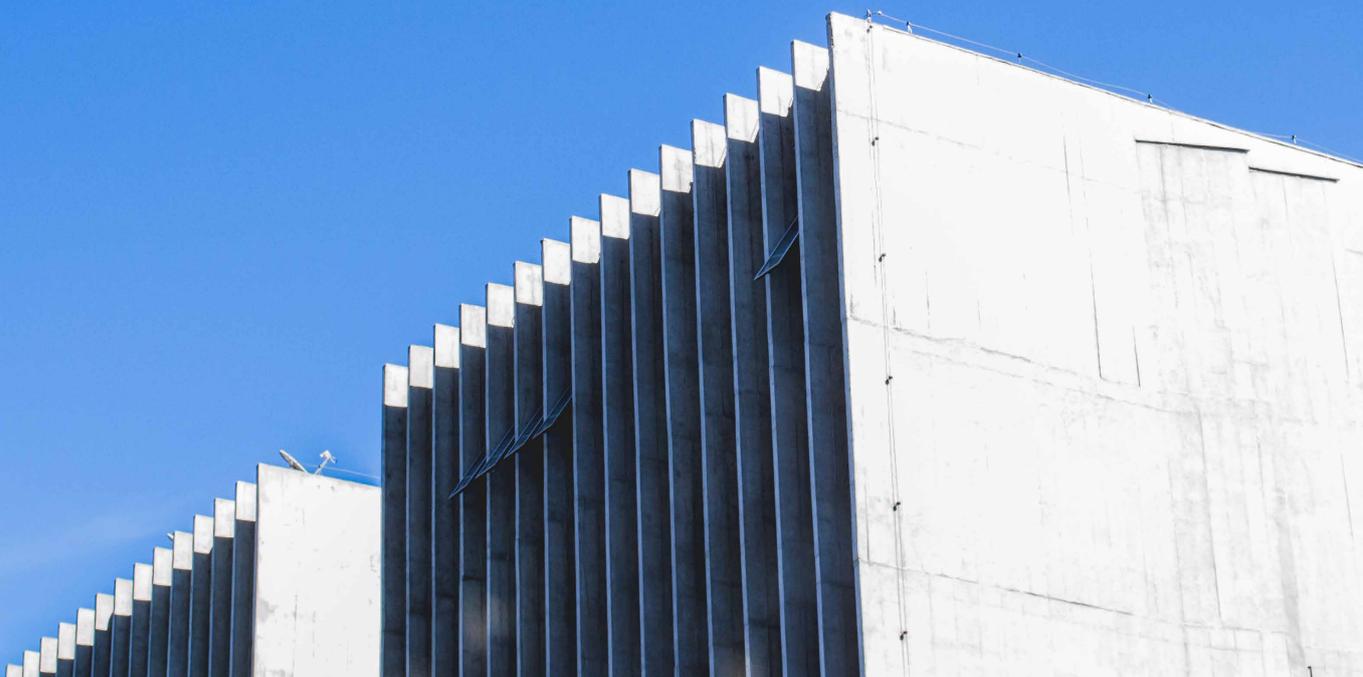
Após a saída definitiva do PSB do Ministério da Integração Nacional, em 2013, a presidente optou por nomear o então Secretário de Infraestrutura Hídrica, Francisco Teixeira, como titular da pasta da Integração Nacional. Apesar de ligado ao governador Cid Gomes e ao ex-ministro Fernando Bezerra, Teixeira era um experiente quadro da administração pública estadual do Ceará e o bom trabalho realizado na secretaria acabou por facilitar a aproximação com a Sepac e a presidência²⁹.

²⁶ Durante a gestão de Fernando Bezerra, do PSB, o PT controlou a Secretaria de Desenvolvimento Regional e a Sudene, ambos órgãos relativamente esvaziados do ponto de vista da capacidade de investimento. Fontes: entrevista n. 15, base de dados de cargos DAS.

²⁷ <http://www.codevasf.gov.br/noticias/2017-1/codevasf-celebra-43-anos-destacando-avancos-na-revitalizacao-de-bacias>

²⁸ <http://atarde.uol.com.br/politica/noticias/1682015-indicado-do-pp-felipe-mendes-de-oliveira-e-nomeado-presidente-da-codevasf>

²⁹ Entrevista n. 5.



4.3 O papel dos ministros técnicos e da burocracia permanente: estratégias de delegação burocrática

A opção da presidência pela nomeação de um ministro de perfil técnico após a saída do PSB da pasta da Integração sugere que, em momentos de maior autonomia na escolha do titular da pasta, os presidentes tendem a preferir quadros não-partidários. De fato, a saída dos socialistas da coalizão, já no final governo, abriu espaço para restringir o peso da barganha política na distribuição dos cargos do alto escalão. No Ministério dos Transportes, observou-se dinâmica similar com a nomeação de Paulo Sérgio Passos durante a intervenção do Planalto no ministério entre 2011 e 2014. Como se demonstrará a seguir, tanto Paulo Sérgio Passos quanto Francisco Teixeira configuram exemplos de delegação burocrática: ambos os ministros consolidaram um padrão de nomeações marcado pela maior presença de quadros do serviço público e, especialmente, aqueles vinculados a carreiras transversais – a exemplo das carreiras de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), Analista de Finanças e Controle e Analista de Infraestrutura – nos postos DAS mais elevados.

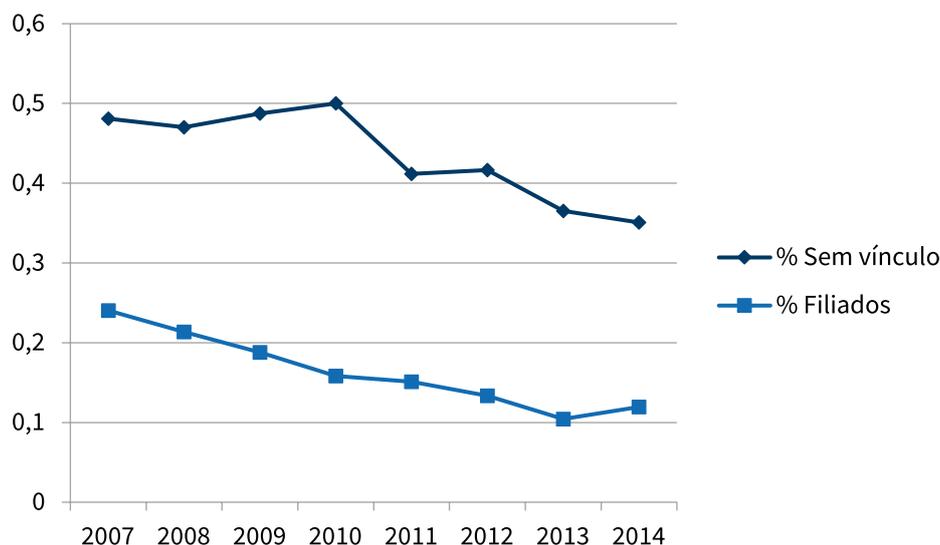
É importante notar que as carreiras transversais, não vinculadas a nenhum órgão específico, surgiram com o intuito de profissionalizar a administração pública e criar um *pool* de quadros técnicos para recrutamento aos postos de direção e assessoramento superior. Em

particular, o Governo Federal criou em 2007 as carreiras de Analista e Especialista em Infraestrutura com o objetivo explícito atender ao PAC nos setores de infraestrutura viária, saneamento, energia, produção mineral, comunicações e desenvolvimento regional e urbano (SANTOS, 2018). Indubitavelmente, a criação dessas novas carreiras era parte de um esforço mais geral no sentido de recuperar a capacidade de planejamento e execução de grandes projetos dos ministérios de infraestrutura, como Transportes, Cidades, e Integração Nacional, ponto que foi ressaltado por diversos entrevistados.

Argumento, de modo mais geral, que a incorporação de servidores de carreiras transversais aos postos DAS 4, 5 e 6 dos ministérios dos Transportes e Integração Nacional pode ser tomada como uma *proxy* de profissionalização da gestão e maior ênfase em critérios de mérito para preenchimento dos cargos de livre provimento. Também argumento que há uma relação inversa entre o percentual de filiados a partidos e o percentual de servidores do quadro ocupando posições do alto escalão. Ou seja, os ocupantes de DAS selecionados primordialmente por conexões pessoais e/ou critérios político-partidários são, muitas vezes (embora não necessariamente), indivíduos de fora do serviço público.

O gráfico a seguir mostra a evolução das nomeações do alto escalão do Ministério da Integração Nacional considerando o percentual de ocupantes de cargos sem vínculo com o serviço público e filiados a partidos políticos.

Figura 5 – MI – Taxa de ocupação de cargos por filiados a partidos políticos e sem vínculo com o serviço público: administração direta e indireta, DAS 4 a 6 (2007-2014)



Fonte: Segepe / Ipea-Diest. TSE – Lista de filiados a partidos políticos. Elaboração própria.

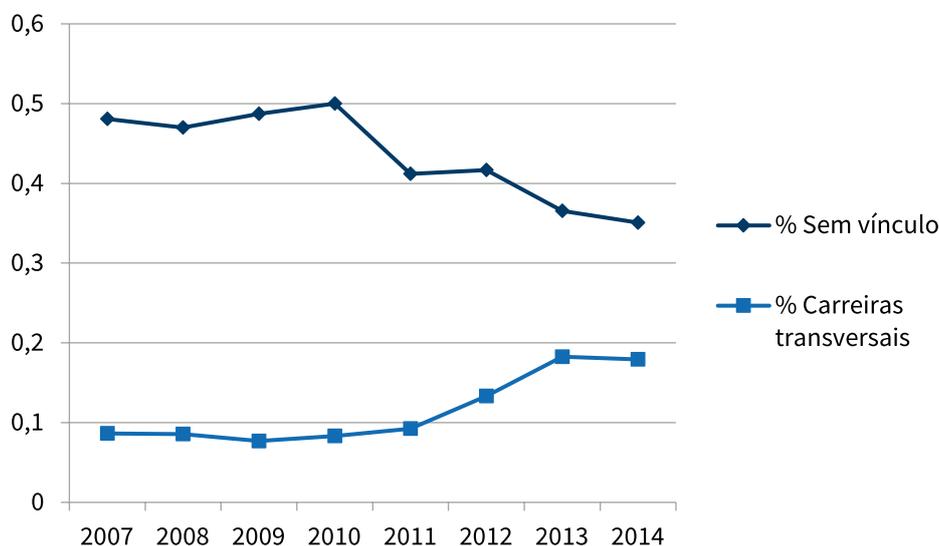
O comportamento das duas curvas mostra que há uma relação próxima entre o percentual de ocupantes de cargos filiados e sem vínculo. Uma vez que a redução do percentual de sem vínculo implica necessariamente aumento na proporção de servidores públicos ocupando cargos, infere-se que há uma associação negativa

entre os percentuais de filiados e de servidores. O total de ocupantes de cargos filiados a partidos políticos decresceu em praticamente todos os anos, porém índices mais baixos foram atingidos em 2013 e 2014 já na gestão Francisco Teixeira. Cabe notar ademais que, após a saída do PSB da coalizão em 2013, como visto anteriormente

no Gráfico 1, o partido perdeu praticamente todas os cargos que detinha na pasta. Os menores percentuais de servidores sem vínculo também foram observados em 2013 e 2014.

O Gráfico a seguir mostra a evolução do percentual de ocupantes de cargos sem vínculo e servidores de carreiras transversais.

Figura 6 – MI – Taxa de ocupação de cargos por servidores de carreiras transversais e sem vínculo com o serviço público: administração direta e indireta, DAS 4 a 6 (2007-2014)

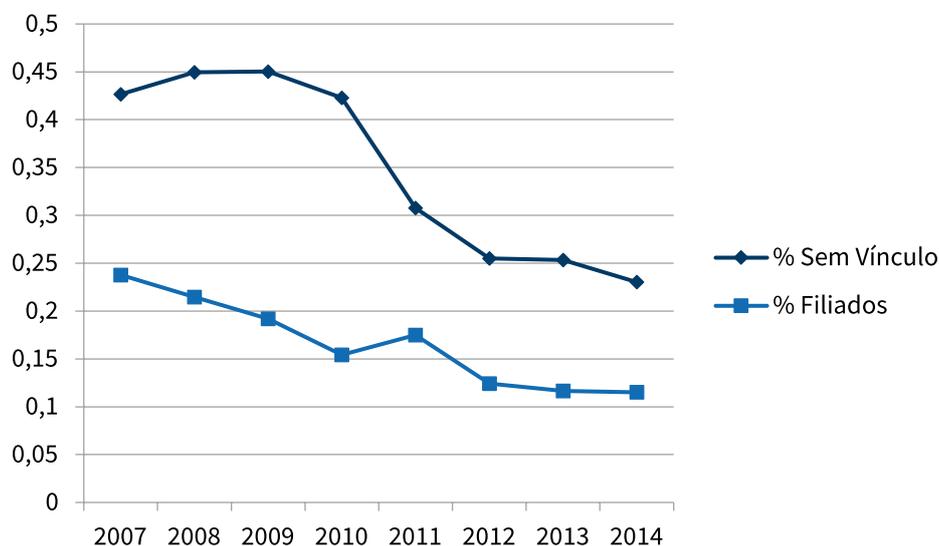


Fonte: Segepe / Ipea-Diest. Elaboração própria.

Este segundo gráfico demonstra que à redução dos nomeados sem vínculo correspondeu um aumento expressivo na presença de servidores de carreiras como EPPGG e Analista de Infraestrutura nos postos DAS 4 a 6. A leitura dos dois gráficos em conjunto sugere um processo de substituição paulatina de quadros filiados a partidos e de fora do serviço público por servidores de carreiras transversais. Mais uma vez, os percentuais mais altos foram

alcançados na gestão de Francisco Teixeira, chegando a quase 20% do total em 2014 (contra 9% no primeiro ano da série). É interessante notar que praticamente todo o crescimento nas nomeações de servidores de carreiras transversais ocorreu a partir de 2011. Possivelmente também como reflexo da realização do primeiro concurso para as carreiras de Analista e Especialista de Infraestrutura em 2010.

Figura 7 – MT – Taxa de ocupação de cargos por filiados a partidos políticos e sem vínculo com o serviço público: administração direta e indireta, DAS 4 a 6 (2007-2014)

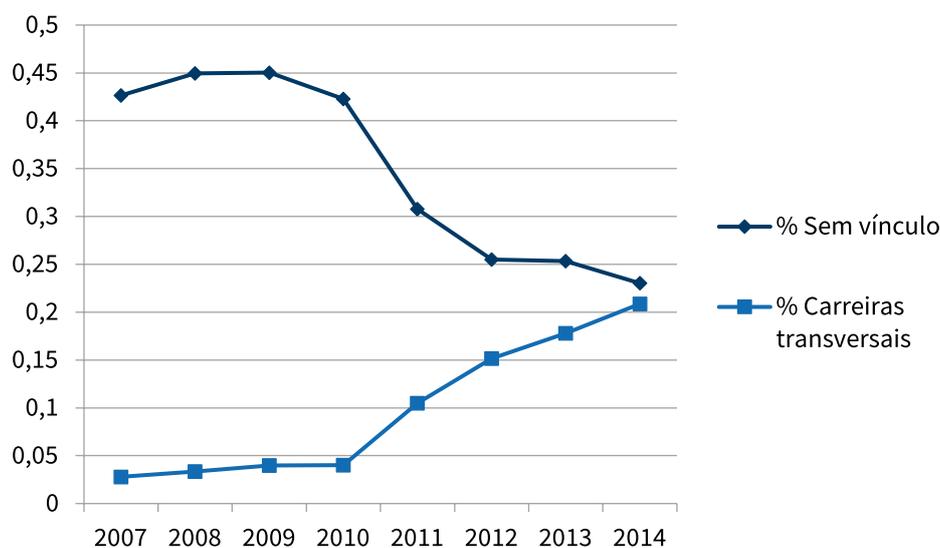


Fonte: Segepe / Ipea-Diest. TSE – Lista de filiados a partidos políticos. Elaboração própria.

A Figura 7 mostra a evolução de ocupantes de cargos do alto escalão do Ministério dos Transportes filiados e sem vínculo. Vale notar o decréscimo substancial na proporção de DAS sem vínculo com serviço público em 2011, logo após o início da gestão Paulo Sérgio Passos. Em dezembro de 2014, já na gestão de César Borges (PR), o percentual de ocupantes de cargos sem vínculo era de apenas 23%, cerca de metade do valor mais alto, verificado em 2009: 45%. O percentual de filiados também decresceu no período 2011-2014, ainda que de forma menos abrupta.

A Figura 8 mostra o rápido e intenso crescimento da proporção de servidores de carreiras transversais ocupando cargos do alto escalão entre 2011 e 2014, chegando a 20% no último ano da série. Em 2010, em contraste, apenas 4% dos cargos DAS de 4 a 6 do ministério dos Transportes eram ocupados por servidores dessas carreiras. Cabe ressaltar também a relação direta e inversa entre as curvas de percentuais de ocupantes de cargos sem vínculo e integrantes de carreiras transversais: o rápido crescimento da presença destes últimos coincide com a queda no percentual de DAS sem vínculo.

Figura 8 – MI – Taxa de ocupação de cargos por servidores de carreiras transversais e sem vínculo com o serviço público: administração direta e indireta, DAS 4 a 6 (2007-2014)



Fonte: Segepe / Ipea-Diest. TSE – Lista de filiados a partidos políticos. Elaboração própria.

Em razão da ausência de dados sistemáticos sobre os ocupantes de cargos na estatal Valec, não é possível verificar de forma mais pormenorizada possíveis mudanças ocorridas no período. Entretanto, como visto na seção anterior, a partir da entrada de Paulo Sérgio Passos no Ministério dos Transportes optou-se pelo recrutamento de quadros técnicos do setor público e privado para a presidência e diretorias da estatal.

Em síntese, houve uma clara mudança no padrão de nomeações de cargos do alto escalão nas gestões dos ministros Paulo Sérgio Passos e Francisco Teixeira. Os resultados aqui apresentados são consistentes com os depoimentos dos entrevistados a respeito da decisão da presidência de “blindar” ambos os ministros das ingerências políticas³⁰. Os depoimentos também apontam para uma melhor coordenação e alinhamento entre o centro presidencial e os ministérios a partir do momento em que boa parte dos cargos do alto escalão passa a ser ocupada por servidores públicos. Um ex-ocupante de cargo no Ministério dos Transportes no período fez o seguinte relato a respeito do período pós-2011:

Quando passa a ter [uma burocracia] mais consolidada, todos os técnicos da Casa Civil, Transportes, Sepac, passam a falar a mesma língua. Ele (técnico) sabe que se falar que “isso não vai andar, mas não pode tirar da carteira por uma questão política”, o outro técnico vai acreditar. (Entrevista n. 9).

O diagnóstico acima é consistente com os depoimentos citados na seção anterior, que apontam para uma maior fluidez na relação entre a presidência e as administrações direta e indireta do Ministério dos Transportes. Em parte, a melhora na coordenação parece estar diretamente associada à escolha de um ministro alinhado com a presidência. Porém, é plausível supor, como sugerido pelo relato acima, que a presença de servidores federais, muitas vezes de carreiras similares, em postos estratégicos, tanto nas instâncias de monitoramento quanto de execução do PAC, favorece o diálogo e promove uma relação de maior confiança entre a burocracia setorial e o centro presidencial.

No que diz respeito ao caso do Ministério da Integração Nacional, a entrada do ministro Francisco Teixeira, em

³⁰ Entrevistas n. 5, 9 e 13.

2013, teria representado, segundo um dos entrevistados, a passagem de uma situação de agendas competitivas ou paralelas para uma situação de unificação das agendas do centro presidencial e do ministério. Esse mesmo informante identificou um claro contraste entre o alinhamento verificado após a nomeação de Francisco Teixeira, e o embate pelo controle da informação que teria ocorrido na gestão Geddel Vieira Lima³¹.

³¹ Entrevista n. 5.

As evidências apresentadas até aqui são consistentes com a hipótese da delegação burocrática: a nomeação de ministros de perfil técnico foi acompanhada de mudanças no padrão de distribuição de cargos de alto escalão, com o incremento considerável da presença de servidores públicos nos postos DAS mais elevados e, especialmente, daqueles pertencentes a carreiras transversais. Além disso, não obstante o curto período analisado na pesquisa, observamos que em momentos de crise ou de mudanças na coalizão, os presidentes parecem optar pela nomeação de ministros não partidários como forma de reafirmar a sua autoridade.

5 Conclusão

Essa pesquisa buscou entender como a formação de coalizões no presidencialismo brasileiro afeta o processo de coordenação intragovernamental. A pesquisa enfocou especialmente como os presidentes se valem dos seus poderes sobre a burocracia para garantir maior congruência entre a agenda governamental e as ações dos ministérios. Optou-se por realizar um estudo de caso comparado das principais obras do PAC realizadas pelos Ministérios dos Transportes e Integração Nacional: a Ferrovia Norte-Sul e o Programa de Integração do Rio São Francisco, respectivamente.

A partir de entrevistas e de uma base de dados com informações sobre os ocupantes de cargos DAS dos dois ministérios, concluiu-se que as hipóteses 1 e 2 são confirmadas apenas parcialmente. No Ministério dos Transportes, houve mais claramente uma gestão compartilhada, uma vez que o PT e os demais partidos da coalizão ocuparam uma parcela dos cargos da administração direta superior àquela observada para o PR, partido dos ministros da pasta no período. Esse resultado é consistente em alguma medida com as expectativas teóricas, dado que o PR era um aliado ideologicamente mais distante da presidência do que os partidos que estiveram à frente da Integração Nacional. Entretanto, em ambos os ministérios observou-se o compartilhamento das nomeações de cargos do alto escalão entre diversos partidos da base governista, evitando-se dessa forma o controle monopolista dos partidos dos titulares da pasta sobre a política setorial. A ausência de verticalização das nomeações parece ser um padrão mais geral de gestão da coalizão no nível micro, e não necessariamente uma estratégia deliberada para constranger a gestão de ministros com preferências e agendas distantes da presidência.

A análise das nomeações para os órgãos responsáveis pela execução do PISF e Ferrovia Norte-Sul – Secretaria de Infraestrutura Hídrica (Seinfra) e Valec, respectivamente – também não revelou um padrão diferenciado de nomeações em função do caráter estratégico dos postos diretivos desses dois órgãos. Os ministros da Integração Nacional controlaram as nomeações dos secretários da Infraestrutura Hídrica durante praticamente todo o período. No caso da Valec, o centro presidencial somente atuou de forma mais direta para controlar a gestão da estatal durante o período 2011-2013, quando o Ministério dos Transportes esteve sob intervenção.

De modo geral, as evidências indicam que o gerenciamento da coalizão de governo impõe estrangulamentos bastante claros a estratégias de politização da burocracia. Isto é, não obstante a ausência de verticalização das nomeações, tanto na Integração Nacional quanto nos Transportes, os partidos que controlaram as pastas no período não abriram mão do controle sobre os cargos mais estratégicos e com maior capacidade de realização de investimentos. Certamente, a montagem de uma ampla e complexa estrutura de monitoramento no âmbito da PAC é apenas e tão somente o outro lado da moeda da ausência de controle direto do centro presidencial sobre

as unidades responsáveis pela execução de grandes obras de infraestrutura.

A pesquisa demonstrou, ainda, as limitações das teorias de controle e delegação burocrática utilizadas para explicar os governos parlamentaristas de coalizão. Em regimes presidencialistas, há uma clara separação entre o partido-no-executivo e o partido-no-legislativo. O presidente e a sua bancada no Congresso são eleitos de forma separada e, não raro, representam eleitorados distintos. Nesse sentido, a nomeação de copartidários pode não ser a melhor estratégia para monitorar ministros com preferências distantes daquelas da presidência. Ademais, na possibilidade de escolher entre nomear quadros técnicos da sua confiança, sem filiação partidária, ou um copartidário para chefiar ministérios, os presidentes devem preferir a primeira opção, uma vez que ministros sem experiência político-eleitoral prévia tendem a ser mais responsivos ao controle presidencial.

De fato, no caso do Ministério dos Transportes, onde ocorreu uma intervenção do Planalto após a queda da cúpula da pasta em meio a acusações de corrupção em 2011, a presidente Dilma Rousseff optou por nomear o secretário-executivo Paulo Sérgio Passos, servidor do ministério, para dar conta da tarefa. É digno de nota que o novo ministro recebeu carta branca para trocar boa parte dos ocupantes de cargos do alto escalão do ministério filiados a partidos por servidores públicos, não poupando nem mesmo os quadros do PT, partido da presidente Dilma. Pode-se especular em que medida a “faxina” realizada no Ministério dos Transportes seria ou não decorrência das peculiaridades do estilo de liderança da presidente. De qualquer forma, não há dúvida de que o caso em tela evidencia o potencial para a separação entre os chefes do Executivo e seus partidos em regimes presidencialistas³².

As evidências demonstram também a importância das estratégias de construção institucional e fortalecimento da burocracia para o controle presidencial sobre os ministérios. A criação do cargo de analista de infraestrutura em 2007, com o objetivo de reforçar os quadros dos ministérios responsáveis pelas grandes obras do PAC, e a posterior ascensão destes novos quadros aos cargos do alto escalão dos Transportes e Integração Nacional são consistentes com as ponderações de Moe e Caldwell (1994): os presidentes têm uma preferência natural pela construção de estruturas burocráticas coerentes e capazes de implementar políticas públicas de forma efetiva. No caso brasileiro, a baixa capacidade administrativa dos ministérios de infraestrutura tornava ainda mais premente a necessidade de fortalecer a burocracia, do ponto de vista

³² Cabe notar que Dilma Rousseff havia sido filiada ao PDT antes de entrar no PT, no início da década de 2000. Além disso, antes de chegar a presidência, nunca havia disputado uma eleição. A sua falta de experiência e traquejo político, e pouco “tempo de casa”, certamente podem ajudar a explicar o distanciamento em relação ao PT e a postura “tecnocrática”. Porém, tratar o caso Dilma como uma exceção seria um equívoco: é da natureza dos regimes presidencialistas permitir o recrutamento de candidatos presidenciais com pouca experiência partidária (SAMUELS; SHUGART, 2010).

do centro presidencial. Foi exatamente o que ocorreu ao longo das gestões de Paulo Sérgio Passos e Francisco Teixeira.

Por fim, um relevante achado da pesquisa é que a estratégia de delegação burocrática leva a um maior alinhamento e maior efetividade da coordenação entre o centro presidencial e a burocracia setorial. Uma das razões para isso seria a possibilidade de estabelecer relações de confiança para reduzir assimetrias de informação, uma vez que servidores passam a ocupar as posições mais importantes nas instâncias de monitoramento e execução de políticas. Futuros estudos deveriam explorar em maior profundidade essas questões.

Em termos das implicações dos resultados da pesquisa para a gestão pública, os resultados apontam para a necessidade de se repensar os critérios e mecanismos utilizados para preenchimento dos cargos de livre provimento no presidencialismo brasileiro. A elevada profundidade das nomeações em combinação com o compartilhamento dos cargos entre vários partidos tende a dificultar a coordenação e o controle. Em particular, os casos analisados mostram que os partidos da coalizão governista atuam estrategicamente, buscando ocupar, em seus ministérios, os cargos mais importantes do ponto de vista da capacidade de alocar recursos. Uma vez que a utilização da burocracia como fonte de patronagem e recursos (ilícitos) para financiamento de campanha é uma importante motivação para a ocupação de cargos pelos partidos da base – sendo o escândalo de corrupção na Valec revelado em 2011 exemplo extremo dessa lógica – não é difícil perceber que o atual sistema de distribuição de cargos não favorece a coerência e a efetividade das ações governamentais. Conforme relatado por alguns entrevistados, os mecanismos de coordenação criados pelo PAC, ainda que possam minorar a fragmentação institucional produzida pelo sistema de coalizão, não são capazes de resolver plenamente problemas endêmicos como a assimetria informacional entre o centro presidencial e os ministérios, e a baixa institucionalização das estruturas administrativas³³.

Recentemente, a partir do Decreto nº 9.021/17, estabeleceu-se um percentual mínimo de 60% dos cargos DAS 5 e 6 a serem ocupados por servidores de carreira. Além disso, cerca de metade dos cargos DAS existentes em maio de 2016, em torno de 10.400, foram transformados em funções comissionadas do Poder Executivo (FCPE), que

não permitem a nomeação de pessoas de fora do serviço público. Por outro lado, para os níveis DAS mais baixos – 1, 2 e 3 – ampliou-se o limite de nomeações de pessoas sem vínculo, de 25% para 50% do total (MARTINS, 2018).

A Lei de Governança das Estatais (Lei nº 13.303/2016) também aponta no sentido do estabelecimento de critérios mínimos para o recrutamento dos ocupantes de cargos do alto escalão. A nova legislação determina que os nomeados para diretorias e membros dos conselhos tenham experiência de pelo menos dez anos na área de atuação da empresa, e veda a nomeação de membros de partidos e ocupantes de cargos políticos ou eletivos.

Mesmo que possam reduzir, em alguma medida, a discricionariedade nas escolhas de dirigentes públicos, especialmente aqueles do alto escalão, essas mudanças não garantem necessariamente maior profissionalização da burocracia e redução das forças centrífugas que promovem a dispersão da autoridade no presidencialismo brasileiro. Isso porque a escolha dos ocupantes de cargos continua ocorrendo de forma pouco transparente e institucionalizada. Além de que, do ponto de vista do controle sobre as políticas públicas, a questão central não é a quantidade de cargos que se pode nomear, mas sim, quais cargos.

Nesse sentido, caberia pensar em modelos de seleção de dirigentes públicos que permitam reduzir as influências político-partidárias sobre empresas estatais e órgãos da administração indireta responsáveis pela execução dos programas e ações governamentais, além de reduzir, de forma geral, o total de níveis hierárquicos sujeitos à partidização. Do ponto de vista normativo, a nomeação de membros de partidos é justificável para cargos responsáveis pela formulação de políticas, mas não tanto para aqueles que respondem por funções de nível gerencial ou de implementação.

Já existem experiências na administração pública brasileira, a exemplo dos comitês de busca adotados pelas unidades de pesquisa do MCTI e processos de seleção interna dos dirigentes do INSS, que podem ser utilizados como modelo para o preenchimento de cargos DAS e funções comissionadas (Alessio, 2017). Em combinação com instrumentos capazes de conferir maior transparência à relação entre as unidades de implementação e formulação de programas, como contratos de gestão, essas mudanças contribuiriam para tornar mais eficazes os mecanismos de gestão e monitoramento já construídos no âmbito do PAC.

³³ Entrevistas n. 4 e 11.

6 Referências bibliográficas

- Alessandro, M. *et al.* *Governing to Deliver: reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2014.
- Alessio, M.F. *Estratégias de escolha de dirigentes públicos no Brasil: alcances e limitações das experiências recentes à luz do debate internacional*. Tese. Doutorado em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. 2017.
- Almeida, L.M.; Oliveira, E.A.D.A.Q. Implantação do modal ferroviário norte-sul: novo eixo de integração e desenvolvimento nacional. *Revista Cereus*; v. 4, n. 2, p. 54-66, 2012.
- Bersch, K. *et al.* State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. *Governance*, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2017.
- Bertelli, A.; Feldmann, S.E. Strategic Appointments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 17, n. 1, p. 19-38, 2007.
- Bonvecchi, A.; Scartascini, C. *The presidency and the executive branch in Latin America: what we know and what we need to know*. IDB Working Paper Series, no. 283, 2011.
- Borges, A.; Coêlho, D.B. O preenchimento dos cargos do alto escalão federal no presidencialismo de coalizão brasileiro. In. *Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro*. Brasília: Editora Ipea, 2015, p. 71-105.
- Bouckaert, G. *et al.* *The coordination of public sector organizations*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010.
- Cardoso Jr, J.C.; Navarro, C.A. *O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 A 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)* 2016.
- Cox, G.W.; Morgenstern, S. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics*, v. 33, n. 2, p. 171-189, 2001.
- Dunleavy, P.; Rhodes, R.A. Core executive studies in Britain. *Public Administration*, v. 68, n. 1, p. 3-28, 1990.
- Figueiredo, A.; Limongi, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editoral FGV, 1999.
- Geddes, B. *Politician's dilemma : building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994.
- Huber, J.D. Delegation to civil servants in parliamentary democracies. In. *European Journal of Political Research*. v. 37: Springer Netherlands: p. 397-413; <http://dx.doi.org/10.1023/A:1007033306962> DO - 10.1023/A:1007033306962, 2000.
- Huber, J.D.; McCarty, N. Bureaucratic capacity, delegation, and political reform. *American Political Science Review*, v. 98, n. 3, p. 481-494, 2004.
- Inácio, M. Entre Presidir e coordenar: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil. In. *III Congress of the Latin American Political Science Association (ALACIP)*, Campinas, Brazil, September: v. 4-6, 2006.
- Inácio, M.; Llanos, M. The Institutional Presidency in Latin America: a comparative analysis. *Presidential Studies Quarterly*, v. 46, n. 3, p. 531-549, 2016.
- Kellam, M. Parties for hire: how particularistic parties influence presidents' governing strategies. *Party Politics*, v. 21, n. 4, p. 515-526, 2015.
- Lewis, D.E. Presidential appointments and personnel. *Annual Review of Political Science*, v. 14, p. 47-66, 2011.
- Lewis, D.E. Revisiting the administrative presidency: policy, patronage, and agency competence. *Presidential Studies Quarterly*, v. 39, n. 1, p. 60-73, 2009.
- Lipsmeyer, C.S.; Pierce, H.N. The eyes that bind: Junior ministers as oversight mechanisms in coalition governments. *Journal of Politics*, v. 73, n. 4, p. 1152-1164, 2011.
- Lopez, F. Cargos de confiança nos mandatos Lula e Dilma. *Boletim de Análise Político-Institucional*, p. 29-37, 2017.
- Lopez, F.; Praça, S. Critérios e Lógicas de Nomeação para o Alto Escalão da Burocracia Federal brasileira. In. *Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro*. Brasília: Editora Ipea, 2015:107.
- Lopez, F.G. Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração pública federal (1999-2014), p., 2015.
- Loureiro, M.R. *et al.* Democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: conflitos e articulação de interesses no Projeto São Francisco, *Texto para Discussão*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) 2013.
- Macário, V.P. *Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão: o Programa de Aceleração do Crescimento e o seu impacto no Ministério dos Transportes*. 2013.
- Machado, R.A. *Investimento em infraestrutura econômica no Brasil e sua regulação: o caso do modal ferroviário, 2005-2015*. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política: Universidade Estadual de Campinas. 2016.
- Martin, L.W.; Vanberg, G. Policing the bargain: coalition government and parliamentary scrutiny. *American Journal of Political Science*, v. 48, n. 1, p. 13-27, 2004.
- Martínez-Gallardo, C. Inside the cabinet: the influence of ministers in the policymaking process. In: Scartascini, C.; Stein, E.; Tommasi, M., eds. *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American*

- Policymaking*. Washington, D.C; Cambridge, MA: Inter-American Development Bank; David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2010, p. 119-146.
- Martínez-Gallardo, C.; Schleiter, P. Choosing whom to trust: agency risks and cabinet partisanship in presidential democracies. *Comparative Political Studies*, v. 48, n. 2, p. 231-264, 2015.
- Martins, T.C. Burocracia e presidencialismo de coalizão: provimento de cargos de confiança no governo Temer (2016-2017). *E-Legis-Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, v. 11, n. 26, p. 139-157, 2018.
- Moe, T.M.; Caldwell, M. The institutional foundations of democratic government: a comparison of presidential and parliamentary systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, v. 150, n. 1, p. 171-195, 1994.
- Moe, T.M.; Wilson, S. Presidents and the politics of structure. *Law and Contemporary Problems*, v. 57, n. 2, p.1-44, 1994.
- Müller, W.C.; Meyer, T.M. Meeting the challenges of representation and accountability in multi-party governments. *West European Politics*, v. 33, n. 5, p. 1065-1092, 2010.
- Parsneau, K. Politicizing priority departments: presidential priorities and subcabinet experience and loyalty. *American Politics Research*, v. 41, n. 3, p. 443-470, 2013.
- Pereira, C. *et al.* Watchdogs in our midst: how presidents monitor coalitions in Brazil's multiparty presidential regime. *Latin American Politics and Society*, v. 59, n. 3, p. 27-47, 2017.
- Pereira, C. *et al.* Top managers and risk of policy expropriation in multiparty presidential regimes. In. *7º Congresso da ALACIP, Bogotá, Colômbia*, 2013.
- Pinto, M.D.O. *Uma história de dois PACs: a gestão dos investimentos públicos em infraestrutura a partir do Programa de Aceleração do Crescimento*. Dissertação de mestrado. Mestrado Profissional em Desenvolvimento e Políticas Públicas, Ipea, Brasília: DF. 2018.
- Praça, S. *et al.* Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010. *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, n. 2, p. 141-172, 2011.
- Samuels, D.; Shugart, M. *Presidents, parties and prime ministers: how the separation of powers affects party organization and behavior*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- Santos, M.E.N. *Capacidades estatais para planejar no Brasil: análise da contribuição do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*. Dissertação de mestrado. Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP. 2018.
- Silva, N. *A presidência institucional: o papel e a atuação da Casa Civil na coordenação e no monitoramento de políticas públicas do governo Lula (2003-2010)*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Ciência Política, Unb. 2015.
- Stein, E. *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina: Informe 2006*: IDB, 2006.
- Strom, K. Delegation and accountability in parliamentary democracies. In. *European Journal of Political Research*. v. 37: Springer Netherlands:261-290; <http://dx.doi.org/10.1023/A:1007064803327> DO - 10.1023/A:1007064803327, 2000.
- Thies, M.F. Keeping tabs on partners: the logic of delegation in coalition governments. *American Journal of Political Science*, v. 45, n. 3, p. 580-598, 2001.
- Viana, L.B.F. *Entre o abstrato e o concreto: legados do embate sobre o Projeto de Integração do São Francisco ou da Transposição*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Ciência Política, Unb, DF, 2011.
- Wood, D.B.; Waterman, R.B. The dynamics of political control of the bureaucracy. *The American Political Science Review*, v. 85, n. 3, p. 801-828, 1991.

7 Anexo: Lista de entrevistas

Entrevistas realizadas em 2018

1. Entrevista realizada com servidor do MI, 16/03
2. Entrevista realizada com servidor do MI, 16/03
3. Entrevista realizada com servidora do MT, 19/03
4. Entrevista realizada com ex-ocupante de cargo - Casa Civil/ MI, 21/03
5. Entrevista realizada com ex-ocupante de cargo - MI, 26/03
6. Entrevista realizada com ex-ocupante de cargo, MPOG
7. Entrevista realizada com ex-ocupante de cargo, MI, 03/04
8. Entrevista realizada com ex-ocupante de cargo, MT, 10/05
9. Entrevista realizada com ex-ocupante de cargo, MT, 11/05
10. Entrevista realizada com ex-ocupante de cargo, MT, 15/05
11. Entrevista realizada com ex-ocupante de cargo, Casa Civil
12. Entrevista realizada com ex-ocupante de cargo, MI, 18/05
13. Entrevista realizada com ex-ocupante de cargo, MT, 23/05

Entrevistas realizadas para a pesquisa Ipea/Diest sobre preenchimento de cargos de confiança no presidencialismo brasileiro em 2013/2014:

14. Entrevista realizada com ex-ocupante de cargo, MI, 26/09/2013
15. Entrevista realizada com ex-ocupante de cargo, MI, 14/01/2014
16. Entrevista realizada com ex-ocupante de cargo, MI, 17/01/2014

