CAPÍTULO 5

CARGOS DE CONFIANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO EXECUTIVO FEDERAL

Felix Lopez[1]
Sergio Praça[2]

1 INTRODUÇÃO

A influência dos partidos políticos sobre a burocracia de livre nomeação[3] é tema de ampla literatura e algumas controvérsias. Uma delas diz respeito às implicações das nomeações para angariar apoio do Poder Legislativo ao governo. Outra controvérsia trata das conexões entre o perfil dos nomeados e a qualidade das políticas formuladas e implementadas. A pesquisa da ciência política dedica maior esforço à primeira e menor no tocante a saber como o controle partidário influencia a burocracia e as políticas formuladas em âmbito ministerial. Ainda quando se trata da ocupação de cargos por partidos, não se explora a complexidade dos arranjos de poder intraministerial. Presume-se que a filiação partidária de um ministro se desdobra em controle partidário integral sobre os principais cargos da pasta, e daí decorre um florescimento sem maiores entraves de uma agenda partidária de políticas.

A presunção acaba por ofuscar o esforço para investigar o âmago das lutas do poder intraburocrático sobre a agenda ministerial, que é parte essencial da atividade política. Limita-se o entendimento sobre como diferentes articulações entre setores da burocracia, partidos e grupos de interesse definem as características da agenda de políticas. A diversidade de cenários possíveis inclui ministros que carregam agendas próprias e irredutíveis ao rótulo partidário, ministros que são bem definidas correias de transmissão de agendas partidárias ou bancadas temáticas, ou ministros ventríloquos de agenda formada no âmbito da Presidência da República (PR). Por fim, há os canais de expressão de agenda associada aos interesses constituídos nas burocracias ministeriais. A exploração empírica dessas possíveis figurações é condição para se compreender melhor como funcionam os executivos na Federação brasileira e os modelos de decisão que ali prevalecem.

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.
2. Professor e pesquisador da Escola de Ciências Sociais do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getulio Vargas-Rio de Janeiro (FGV-RJ).
3. Burocracia de nomeação discricionária, burocracia de livre nomeação, burocracia de livre provimento, burocracia de confiança e cargos de confiança são sinônimos neste texto.

Neste capítulo abordamos, de modo sucinto, aspectos marcantes da interface entre política e burocracia de alto escalão no Executivo federal, aqui definida como os ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) dos níveis 5 e 6.

Além desta introdução, a seção 2 apresenta um par de dualidades que costumeiramente emergem na literatura sobre cargos de nomeação discricionária e sugere formas de enquadrá-las. A seção 3 discute o perfil desses ocupantes de cargos, delineia o espaço que carreiras burocráticas ocupam nos cargos preenchidos, em diferentes áreas de políticas, e sugere algumas explicações para tais diferenças. A seção 4 examina o tempo de permanência e a rotatividade dos nomeados nesses cargos, que são faces de uma questão diretamente conectada à interface com a política. A seção 5 aborda aspectos sobre a filiação de nomeados em cargos de alta direção e explora alternativas para melhor compreender a influência dos partidos sobre a burocracia. As considerações finais resumem os argumentos do texto e sugerem uma agenda de análises futuras que preencham lacunas na literatura atual.

2 CONTROVÉRSIAS NO DEBATE SOBRE CARGOS DE CONFIANÇA NO BRASIL: A INFLUÊNCIA DOS PARTIDOS SOBRE A BUROCRACIA

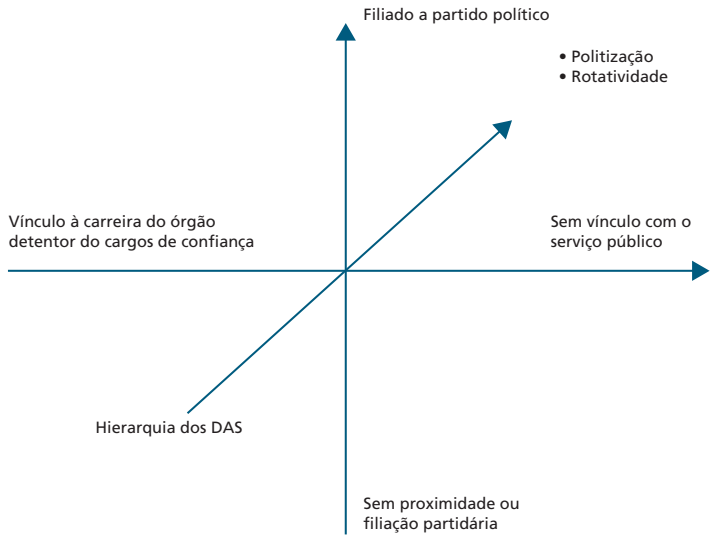
Há três aspectos recorrentes no debate público brasileiro sobre nomeações para cargos. O primeiro trata da extensão das nomeações políticas na administração: até onde a discricionariedade da escolha politicamente motivada vai, deve ir, e por que motivos? O segundo aspecto deriva do primeiro, e diz respeito ao volume de mudanças nos quadros da burocracia que estão associadas à dinâmica da política. Nesta discussão, se incluem os debates sobre patronagem e clientelismo, sistema de espólio, nepotismo e congêneres. O terceiro aspecto alude às implicações, para as políticas públicas, de um sistema mais permeável ao ingresso, na alta gestão, de profissionais do setor privado, sem vínculo com as carreiras burocráticas. Para os três aspectos, não há análises empíricas que respondam de forma cabal quais os *efeitos* que produzem, e esta é uma agenda fértil.

Antes de passar às controvérsias, esclarecemos os termos do debate. A figura 1 retrata dimensões diferentes, mas conectadas: politização, partidarização, profissionalização e rotatividade. De modo estilizado, é mais politizada uma gestão quanto maior for o número de cargos de confiança cujas nomeações decorram de escolhas por critérios políticos e menor a proporção de ocupantes desses cargos vinculados às carreiras de seus órgãos.[4] A partidarização diz respeito à filiação formal ao partido. Espera-se que a profissionalização se amplie quando se combinam menor politização e maior proporção de nomeados das carreiras burocráticas. A rotatividade – e tempo de permanência – é influenciada pelo grau de politização, partidarização e profissionalização.

4. Neste argumento, um servidor pode ser nomeado por critérios políticos e ser vinculado à burocracia federal, mas a probabilidade de os critérios políticos serem mais vigorosos ocorre se o vínculo não existe. Trata-se, em todos os exemplos deste parágrafo, de situações estilizadas.

Nesse contexto, nomeados mais vinculados a partidos permanecem menor tempo médio em seus cargos, pois estão mais diretamente vinculados às mudanças políticas nos ministérios e gabinetes presidenciais; estados e municípios devem apresentar padrão homólogo. De modo estilizado: uma pessoa nomeada oriunda do setor privado para um cargo de confiança na alta burocracia, DAS 6, tem maior chance de ser nomeada por razão política, ser filiada a um partido político da coalizão e permanecer em seu cargo por um tempo significativamente menor que um ocupante de DAS 1, que tem maior chance de não ser filiado e ter prestado concurso público para a carreira do órgão em que exerce o cargo[5]. Em geral, quanto mais alta a hierarquia do cargo, maior a chance de o nomeado se situar no primeiro quadrante. Quanto menor a hierarquia, maior a chance do nomeado figurar no terceiro quadrante. A estabilidade dos nomeados varia entre os quadrantes, sendo maior no terceiro e menor no primeiro.

FIGURA 1
Esquema sintético dos graus de politização e rotatividade dos cargos de confiança



Elaboração dos autores.

Passemos às controvérsias. A primeira controvérsia trata das desvantagens e – se há – vantagens em manter um sistema de nomeações discricionárias pervasivo como o brasileiro, para democratizar a ação do Estado e tornar o ciclo das políticas públicas mais eficiente. O sistema atual é amplo, não pelo total nomeados por livre escolha em relação ao universo de servidores federais,[6] mas por alcançar mesmo os níveis administrativos

5. Embora argumentemos adiante que, em geral, ambos ficam pouco tempo no cargo.
6. Até 2016, o total de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) representava 3% do universo de servidores federais civis ativos.

intermediários. É incontroverso que o sistema amplo torna mais simples ao governo obter lealdades partidárias e angariar apoio político entre as agremiações, pois em alguma medida nomeações são sistemas de compromisso e troca de apoio. Mas é igualmente consensual que um subproduto negativo é a instabilidade administrativa em funções que poderiam ser imunes à luta partidária ou à escolha discricionária.

Observado da ótica política, o cenário de ampla nomeação estimula e fortalece redes pessoais, faccionais e patronagem que minam a legitimidade da esfera política e das organizações do Estado aos olhos da população. Os subprodutos desse cenário são muitos. Por exemplo, um sistema governante ilegítimo faz germinar esquemas de compras de votos (Bustikova e Corduneanu-Huci, 2017). Se burocratas são vistos com desconfiança para levar bens públicos à população, políticos tomam seus lugares e podem cobrar um preço alto por isso.

Ademais, as nomeações politicamente motivadas em cargos de confiança ensejam que amadores ocupem a gestão, e aqui entra a discussão sobre profissionalismo. Graef (2008; 2010) argumentou que os parlamentares constituintes estavam cientes desse risco, e por isso a intenção legislativa expressa – mas não regulamentada – na Constituição Federal (CF) de 1988 foi circunscrever o espaço das nomeações livres apenas ao que hoje se denomina cargos de natureza especial, chefes de gabinete e assessores diretos. Os demais cargos seriam vinculados às carreiras de Estado, sobretudo os servidores treinados para as funções de gestão: os especialistas em políticas públicas e gestão governamental – EPPGGs (Graef, 2008). Cumpridas à risca, as implicações dessa legislação seriam a conversão de quase todos os atuais *cargos* de confiança do tipo DAS em *funções* de confiança ocupadas por servidores dos próprios órgãos federais.

No espírito da lei constitucional, que nunca chegou a ser posta em marcha, a função de confiança deveria ser concebida como extensão de atribuições já realizadas por servidores dos órgãos. Nas palavras de Graef,

> [a função deve ser] um *encargo* de direção, chefia e assessoramento *atribuído* a servidor ocupante de cargo efetivo. Ou seja, uma adição de atribuições relacionadas com as atividades de direção, chefia e assessoramento às atribuições do cargo efetivo. Essa característica de adição ou acoplamento às atribuições de natureza técnica do cargo efetivo só tem realmente consistência se as atribuições do cargo efetivo do servidor mantiverem correlação com as atribuições de direção, chefia e assessoramento de unidade administrativa cujas competências incluam as atividades próprias do cargo efetivo. Não havendo essa estreita correlação entre as competências da unidade organizacional, as atribuições do cargo efetivo, e as atribuições de direção, chefia e assessoramento, estaremos diante de um conjunto de atribuições distintas que constituem, de fato, outro cargo (Graef, 2008, p. 63).

Reduzir o número de cargos DAS diminui a influência dos políticos sobre a burocracia, mas pode torná-la menos responsiva às preferências dos cidadãos,

manifestadas na arena eleitoral. Há um espaço relativamente amplo de decisão para burocratas de alto escalão no processo de formulação e implementação. Se o presidente, seus ministros ou partidos não podem defini-lo, é mais difícil alterar o curso de políticas públicas e mais fácil criar problemas de legitimidade. Tal dilema foi vivido por alguns sistemas administrativos da Europa, após quase eliminarem o espaço das nomeações discricionárias e engessaram a capacidade de alinhar as burocracias às novas orientações programáticas (Peters e Pierre, 2004).

Uma questão diversa da politização, mas conectada a ela, é a rotatividade dos ocupantes de cargos. A penetração de discricionariedade em nomeações de níveis puramente administrativos amplia as mudanças, a cada ministro que sai e entra, e as mudanças são mais agudas no início de mandatos presidenciais (Lopez, Bugarin e Bugarin, 2015; Lopez e Silva, 2017).

Os argumentos contra a alta taxa de rotatividade de funcionários são derivações da ideia de que ela afeta negativamente o desempenho do serviço público (Schneider, 1994; Fesler e Kettl, 1996; Gaertner, Gaertner e Devine, 1983). Nesse sentido, alta rotatividade produz perda de *expertise* organizacional e temática de burocratas especialistas em certo assunto (Carpenter, 2001, p. 29). Inclusive o debate sobre profissionalização do serviço público tem forte associação com esse aspecto.

Nomeados do setor privado podem inovar em práticas e alterar ineficientes rotinas enraizadas, mas não trazem consigo a experiência acumulada e o conhecimento do funcionamento da máquina pública que estão já consolidados entre servidores. Toma tempo conhecer as entranhas de operação da máquina do Estado, e este conhecimento é decisivo para o bom funcionamento de órgãos. Quando um desses servidores sai da agência, carrega consigo saber prático não documentado, que faz falta. Com isso, também se desperdiça a experiência dos burocratas com redes informais de poder na área em questão e torna os órgãos com alta rotatividade menos atraentes para servidores mais qualificados (Lewis, 2008). Ademais, servidores de carreira podem aplicar às suas decisões o cálculo de longo prazo próprio aos que vislumbram toda uma carreira em seus órgãos, o que imprime aspectos virtuosos nas estratégias decisórias.

Outrossim, rotatividade alta também dificulta implementar avaliações de desempenho do serviço público (Abrucio, 1993). Desse modo, essa dimensão aumenta os custos de monitoramento da burocracia por parte do chefe do Executivo, pois monitorar novas pessoas é mais difícil do que monitorar pessoas com os quais o presidente e os ministros convivem há mais tempo (Huber, 1998).

A rotatividade no serviço público nem sempre é considerada deletéria para a formulação e a implementação de políticas públicas. Há pelo menos três motivos que a justificam.[7] O primeiro é o de fazer circular novas soluções para problemas

7. Os parágrafos a seguir são baseados em Praça, Freitas e Hoepers (2012).

existentes, atraindo pessoas de outras burocracias ou de fora do serviço público com ideias novas em assuntos da jurisdição do órgão ministerial (Kingdon, 1995; Huber e Martinez-Gallardo, 2004). Por não haver circulação de novas ideias e de debate público sobre temas próprios da burocracia, regimes ditatoriais sofreram com problemas que poderiam ser de fácil solução. A rotatividade da alta burocracia pode ser boa também para evitar o compadrio desses regimes com *lobbies* ilícitos (Abbink, 2004; Rauch, 2001), sendo este o segundo motivo. O terceiro é atuar como corretivo à incerteza inerente às relações de delegação entre políticos e burocratas (Huber e Martinez-Gallardo, 2008).

Quando o chefe do Executivo nomeia um ministro ou um servidor DAS para seu posto, não se sabe como este nomeado irá se comportar. É possível que um ministro do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) proponha políticas mais à direita do que o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) deseja; um funcionário DAS 5 do Ministério do Meio Ambiente (MMA) pode perseguir políticas indesejadas pela presidenta do PT. São exemplos plausíveis dos riscos inerentes à delegação de políticos aos burocratas em democracias (Martin e Vanberg, 2004). Nesse sentido, a remoção de ministros ou burocratas hostis pode corrigir os rumos do governo, reajustando os objetivos dos órgãos governamentais às políticas desejadas pelo chefe do Executivo (Lewis, 2008).

As dualidades elencadas anteriormente (virtudes e vícios da rotatividade, vantagens e desvantagens da politização) podem ser substantivamente debatidas com base no perfil dos nomeados, no seu tempo de estabilidade e na filiação a partidos, conforme discutiremos a seguir.

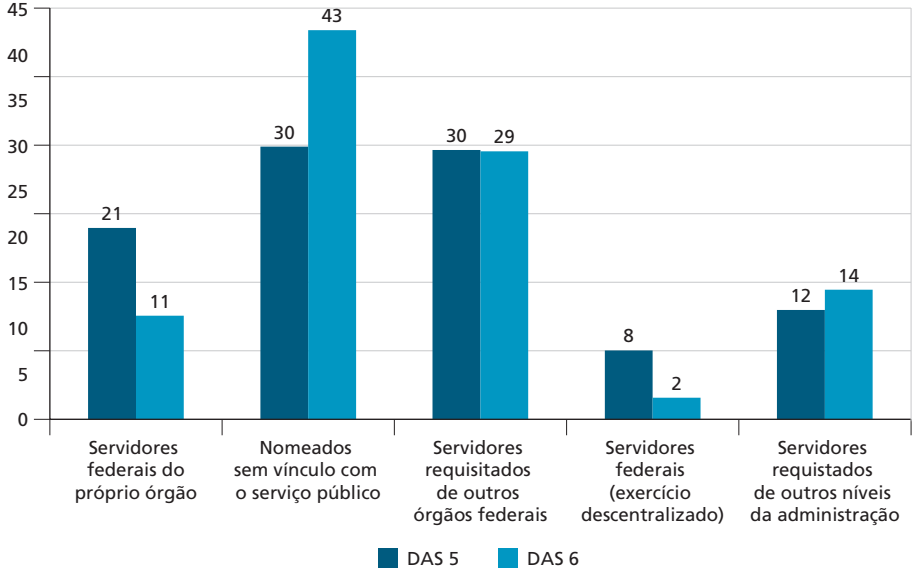
3 CARACTERÍSTICAS E PERFIL DE OCUPAÇÃO DOS CARGOS DE CONFIANÇA DAS 5 E 6

Os cargos DAS 5 e 6 abrangem fração reduzida do total de cargos de livre nomeação. Em 2015, somavam 6% (5% + 1%, respectivamente) do total de aproximadamente 22 mil DAS, totalizando 1.320 cargos. Sobre esses 6% é que efetivamente há cobiça político-partidária, porque é nestes que se concentram os poderes políticos e administrativos na gestão, embora eles existam, de modo circunstanciado e em menor escala, também em outros níveis.[8]

Nesses níveis, ao contrário dos demais, a ocupação por nomeados de fora do serviço público é mais ampla, acima de 30%; ainda assim, minoritária. O gráfico 1 especifica as diferentes origens dos servidores ocupantes desses cargos.

8. Os cargos DAS 1 a 3 são cobiçados principalmente quando estão alocados fora da capital, nas bases eleitorais das bancadas, que exercem pressão para definir os nomes. Aproximadamente 30% dos cargos DAS, quase todos de 1 a 4, estão nos estados. Para análise mais detalhada, ver Lopez e Praça (2015). O gráfico 1 também indica que a proporção de nomeados de outros níveis da administração não é grande (12% e 14%), e que adotar critérios mais restritivos para o conceito de servidor público, que atualmente é frouxo (Pacheco, 2011), produziria alterações apenas marginais.

GRÁFICO 1
Ocupantes de cargos DAS 5 e 6, por origem (2015)



Fonte: Siapenet.
Elaboração dos autores.

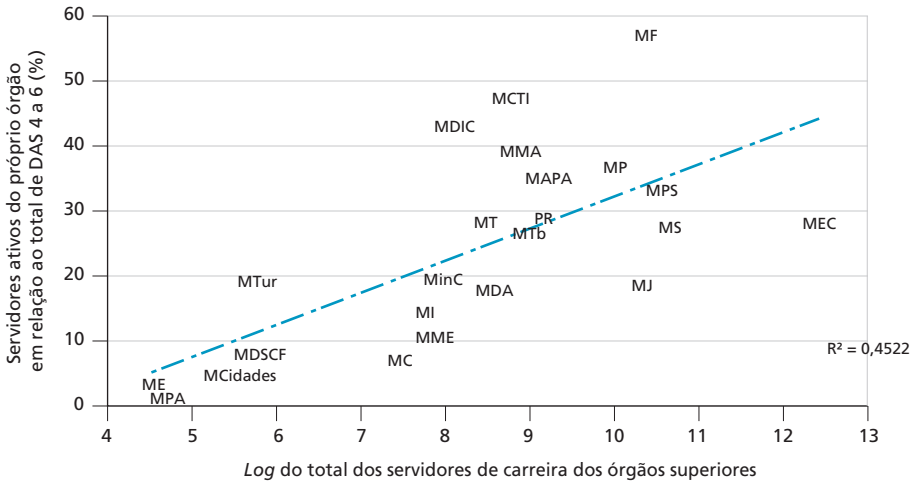
As variações são significativas entre ministérios e áreas de políticas, devido às diferenças entre as trajetórias institucionais das pastas e a natureza das políticas sob jurisdição daqueles. É mais simples influenciar partidariamente a alocação de cargos em setores de burocracia frágil e áreas de políticas periféricas que em pastas centrais para o núcleo do governo, ou que exijam quadros com maior domínio técnico para decisões.

Em alguns casos, torna-se mais atraente controlar um cargo menos sujeito ao controle público das decisões – que incluirão decisões politicamente questionáveis – de seus ocupantes.[9]

9. Um exemplo é o controle da Polícia Federal (PF) durante o governo Fernando Henrique Cardoso – FHC (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB). Em 25 de junho de 1999, o ministro da Justiça Renan Calheiros (PMDB) ligou para o presidente FHC e relatou que "a posse foi muito prestigiada. Acho que agora está tudo superado e a crise é coisa do passado" (Camarotti *et al*., 1999). O político peemedebista referia-se ao início do trabalho de Agílio Moreira Filho como diretor da PF, que é subordinada a seu ministério. Dois meses antes, os partidos da coalizão, liderada pelo presidente tucano, estavam aflitos com a demissão de Vicente Chelotti do cargo. Chelotti comandava a PF desde 1995 e caiu por se descobrir sua prática de *grampear* adversários políticos para chantageá-los (Chelotti..., 2006) – uma prática inaceitável para qualquer um que ocupa cargo de comando de uma organização que deveria garantir investigações isentas. Chelotti envolveu-se em várias tramas documentadas na imprensa. Em uma delas, Xico Graziano, presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) durante parte do governo FHC, confessou ter recebido de Chelotti gravações de grampos não autorizados pela justiça feitos no telefone de um desafeto político. O diretor da PF caiu quando o jornal *Folha de S.Paulo* divulgou áudio em que Chelotti se dizia "colado à cadeira" de diretor do órgão por ter FHC "nas mãos". Agílio Moreira Filho, seu substituto, permaneceu até 2002 no cargo, quando se aposentou para se candidatar a deputado federal pelo PSDB de Minas Gerais. Sua aproximação ao partido ocorreu durante o governo de Eduardo Azeredo (PSDB), posteriormente implicado como precursor do Mensalão petista. Chelotti também seguiu carreira política pelo PMDB.

Aspectos de carreira contam para a porosidade da influência partidária nas agências burocráticas. Existe uma associação alta entre ocupantes de cargos DAS por servidores das carreiras dos órgãos e o número de servidores nessas carreiras, o que sugere que a margem de espaço para contratar quadros de fora – e amplia a influência política – também é função da disponibilidade de quadros de carreira nos órgãos. Quanto menor a chance de encontrar nomes afinados com as preferências de quem define (o que é dado pelo estoque de servidores ativos no órgão), maior a chance de convidar quadros externos (ver, entre outros, Bersch, Praça e Taylor, 2017; Lopez, 2015).

GRÁFICO 2
Correlação entre número de ocupantes de DAS 4 a 6 originários do próprio órgão e total de servidores de carreira dos órgãos (2015)



Fonte: Lopez (2015).
Obs.: 1. Foram excluídos o Ministério da Defesa (MD) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE), por possuírem classificação própria no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape).
2. MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura; ME – Ministério do Esporte; MCidades – Ministério das Cidades; MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; MTur – Ministério do Turismo; MC – Ministério das Comunicações; MME – Ministério de Minas e Energia; MI – Ministério da Integração Nacional; MinC – Ministério da Cultura; MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário; MT – Ministério dos Transportes; MTb – Ministério do Trabalho; PR – Presidência da República; MJ – Ministério da Justiça; MS – Ministério da Saúde; MPS – Ministério da Providência Social; MP – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; MDIC – Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; MF – Ministério da Fazenda; e MEC – Ministério da Educação.

4 SOBREVIVÊNCIA E ROTATIVIDADE NOS CARGOS DE DAS E SUA RELAÇÃO COM A POLÍTICA PARTIDÁRIA E COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Um fenômeno relacionado à influência política e partidária nos cargos é o tempo de duração dos nomeados no cargo e sua contraparte, a taxa de rotatividade. A estabilidade dos nomeados é reduzida, bem como o tempo de permanência.

De 1999 a 2016, o tempo mediano de duração de um ocupante de DAS no mesmo cargo – considerando-se todos os níveis – foi de 25 meses, pouco mais que meio mandato presidencial (tabela 1). Note que, na maior parte do tempo, os mandatos pertenceram a um mesmo partido político, o que contribuiria para ampliar a estabilidade.

TABELA 1
Tempo de permanência dos DAS, segundo as áreas ministeriais (1999-2016)[10]

Nível da função	Central	Economia	Infraestrutura	Social
DAS 1 a 4				
Média	35,04	38,26	37,41	33,91
Mediana	22	25	23	22
(D.P.)	37,82	38,83	38,99	35,44
DAS 5 e 6				
Média	30,05	31,54	28,71	27,23
Mediana	20	21	19	17
(D.P.)	30,75	32,41	28,92	27,55

Fonte: Lopez e Silva (2017).

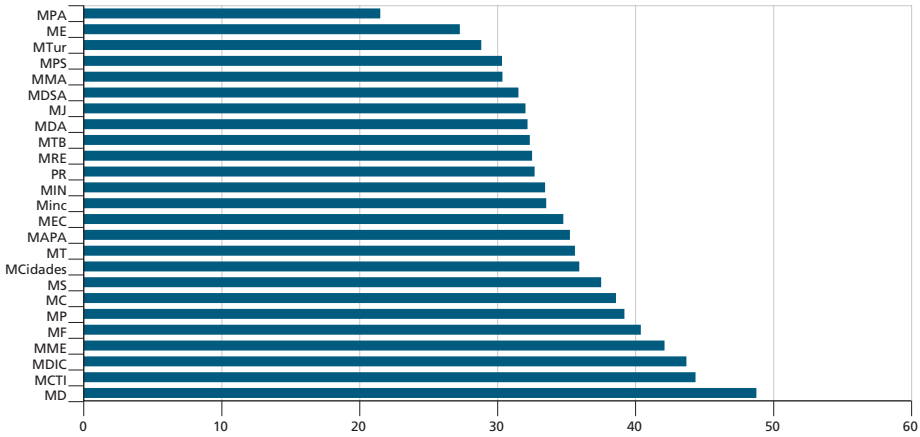
Diversos fatores explicam o tempo de permanência dos servidores – experiência no serviço público, filiação e área da política pública, por exemplo –, mas a amplitude das coalizões partidárias e a rotatividade de ministros são decisivas para explicar as mudanças dos ocupantes dos cargos de alta direção. Os níveis 5 e 6 apresentam tempo de permanência ligeiramente inferior aos demais. Há motivos diferentes para explicar a permanência entre distintos segmentos hierárquicos dos cargos, mas a mensagem geral é que a instabilidade é grande em todos os níveis.[11]

A associação observada entre taxas de rotatividade, origem dos servidores – serem ou não vinculados ao serviço público – e áreas de governo sugere haver diferenças na intensidade e no escopo da influência política e partidária sobre os órgãos. Da mesma forma que, em setores com burocracias mais estruturadas, a estabilidade é maior e a participação de servidores das carreiras em cargos DAS mais frequente, a presença de nomeados com vínculo ou sem vínculo com o serviço público altera as chances de sobrevivência. O gráfico 3 apresenta a média da duração dos ocupantes de DAS 1 a 6, por pastas.

10. A classificação por áreas de governo espelha a divisão proposta pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) na pesquisa Burocracia de Médio Escalão, apresentada em Freire *et al.* (2014, p. 89) e em Cavalcante e Lotta (2015), disponível em: <https://goo.gl/TMzZKv>.

11. Maior estabilidade evita rupturas nas rotinas de decisão que dissipam recursos públicos e reduzem a eficiência das políticas. Sempre que há descontinuidade: *i)* a agenda governamental pode sofrer mudança contraproducente na tramitação administrativa de políticas já acordadas; *ii)* o espírito de equipe é comprometido; *iii)* geram-se novos custos para definir outros nomes; *iv)* o fluxo de informações é prejudicado e de custosa reconstrução, o que *v)* resulta em retrabalhos decorrentes da perda de memória institucional (Fesler e Kettl, 1996).

GRÁFICO 3
Tempo de permanência dos ocupantes de DAS 1 a 6, por ministério (1999-2016)



Fonte: Lopez e Silva (2017), com base em dados do Siape.

Um exemplo do Ministério da Cultura (MinC) aponta como a falta de estrutura do ministério produz a corrupção como um de seus efeitos nocivos. Na descrição de uma das funcionárias do órgão:[12]

> Políticos se aproveitam da estrutura frágil do ministério para a corrupção. Digamos que eu seja um editor. Entro com um projeto de caráter cultural. Vai ser um livro que preciso justificar como impossível de financiar pelo mercado privado. Então, ele precisa da Lei Rouanet para acontecer. É um livro de fotografia de arquitetura em Brasília. O fotógrafo diz que a edição custa R$ 50 mil, mas o editor dirá que custa R$ 150 mil. A gráfica me dá orçamento de R$ 150 mil. Dou R$ 70 mil para a gráfica, 20 de "gorjeta". Coloco mais R$ 150 mil de cachê para o fotógrafo, que nem esperava ganhar dinheiro com isso, e R$ 50 mil pelo trabalho de equipe. O livro custa R$ 350 mil, e a empresa vai pagar este valor pela Lei Rouanet. Um funcionário DAS do MinC poderia reprovar o projeto por custo excessivo (sobrepreço). Mas o funcionário do MinC, que percebe o sobrepreço, pertence a uma equipe, informa o coordenador da equipe, detentor de um DAS 4. O funcionário faz a análise e manda para o parecer de um coordenador. Este coordenador pode pegar o processo, analisar e aprovar. Mesmo antes disso, o coordenador pode "puxar" o processo que quiser para ele mesmo analisar antes de qualquer técnico. O MinC não tem estrutura necessária para manter a prestação de contas em dia, porque seus funcionários prestam concursos para outros ministérios devido aos baixos salários.

Nota-se que nessa área implicações negativas da rotatividade também se associam aos quadros de menor escalão burocrático. Nessa perspectiva, qual seria o

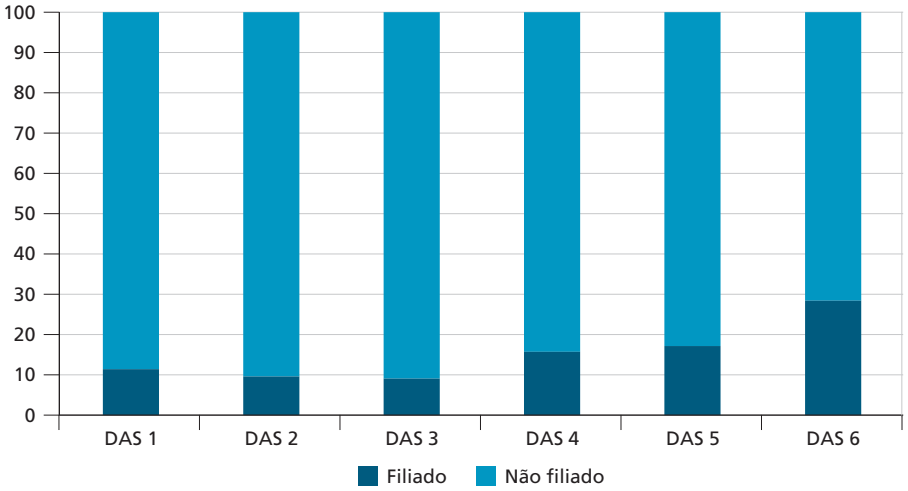
12. Entrevista realizada em 18 de outubro de 2016.

perfil dos nomeados em relação ao atributo que mais claramente indica a conexão entre burocracia e política, a filiação partidária dos servidores?

5 NOMEADOS E FILIADOS PARA CARGOS DAS

Como mencionado, a elevada taxa de mudança dos ocupantes de cargos da alta burocracia está relacionada às mudanças frequentes de ministros. A cúpula ministerial define os principais cargos a preencher em cada pasta, seja por definição direta, seja colhendo as indicações junto às bancadas regionais. As mudanças partidárias nos ministérios aumentam em 20% a já elevada rotatividade dos cargos.[13] Mas a proporção de filiados entre nomeados de alto escalão não é significativa. Nos níveis 5 e 6, o percentual médio é inferior a 30%, embora variem entre áreas de políticas e perfis de servidores.

GRÁFICO 4
Proporção e número de ocupantes de cargos DAS filiados a partidos políticos, no serviço público federal, por nível do cargo (dez./2015) [1]
(Em %)



Fontes: Siape e Tribunal Superior Eleitoral (TSE).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] A filiação foi mensurada a partir do cruzamento entre o número do título de eleitor dos ocupantes de DAS e da mesma informação, que está disponível na base de filiados a partidos políticos, disponibilizada pelo TSE. As extrações foram feitas no mês indicado. Portanto, a chave primária do cruzamento foi o número do título de eleitor. Esse procedimento, que só foi possível pela disponibilização ao Ipea das informações sobre título de eleitor, evitou o problema usual dos homônimos, no caso de cruzamentos que utilizaram o nome do filiado e ocupante do DAS, na falta de melhor dado.

13. Ademais, quanto mais politizada é a nomeação do ministro, menor seu tempo de permanência no cargo (Palotti, 2017, p. 128). Em linha com o que discutirmos nesta seção, os vínculos partidários não constituem um aspecto central da explicação das variações na sobrevivência dos ministros, embora o vínculo partidário deva ser diferenciado de politização. Basta ver, por exemplo, que os testes realizados pelo autor, na série entre 1995 e 2014, indicam que "a diferença ideológica aponta para o sentido oposto da causalidade [usualmente] proposta [pela literatura]: ministros mais distantes ideologicamente do presidente tendem a permanecer por mais tempo no gabinete" (*op. cit.*, p. 128).

Os especialistas em políticas e gestão governamental ocupantes de DAS, por exemplo, que constituem o núcleo duro das carreiras do chamado Ciclo de Gestão, têm taxa de filiação de 7%, comparados aos 17% dos ocupantes de DAS de fora do serviço, em 2016. Os números não são extravagantes, pois 8% da população brasileira estava filiada a um partido em 2015.

A filiação é um aspecto da politização, mas o vínculo formal com o partido não é o critério mais importante. Pode ser que a proximidade ideológica não se manifeste pela filiação. Em todo caso, o mais provável é as nomeações combinarem, como na maioria dos sistemas administrativos, a intenção de recompensar ativistas partidários e que são capazes de tocar as diferentes políticas.

Os critérios se combinam. Note o seguinte: em *survey* aplicado aos ocupantes de cargos DAS de níveis 1 a 5, em 2014,[14] 77% dos respondentes consideraram *laços de confiança* razões importantes ou muito importantes para as nomeações ocorridas em seus respectivos órgãos; 55% acharam que a *rede de relacionamentos* é que tinha relevância para as nomeações. A *afinidade político-partidária* foi considerada importante ou muito importante por 19% dos servidores; a *competência técnica* e a *experiência* foram apontadas como importantes ou muito importantes para 81% e 73%, respectivamente.

Vínculos interpessoais (laços de confiança e rede de relacionamentos) e domínio técnico da função (competência e experiência) são critérios fundamentais de escolha.[15] Olivieri (2007) apontou um caminho ao demonstrar que, mesmo em um órgão cujo perfil predominante é técnico (Banco Central do Brasil – BCB), as redes de amizade exercem papel decisivo e, combinadas ao perfil técnico, explicam fração expressiva das escolhas discricionárias, recobrando um traço já salientado por Loureiro, Abrucio e Rosa (1998) na definição dos nomes dos formuladores de políticas (*policymakers*) da administração federal.

Ao considerar as redes informais como determinantes das nomeações políticas, o estudo clássico de Mark Granovetter (1973) sobre a *força dos laços fracos* é fonte de sugestões. O sociólogo norte-americano estudou como trabalhadores da cidade de Boston encontraram novos empregos através de pessoas que conheciam, mas raramente se encontravam. Estas pessoas são "mais propensas a mover-se em círculos diferentes dos nossos e, portanto, terão acesso a informações diferentes daquilo que recebemos" (Granovetter, 1973, p. 171, tradução nossa).

O argumento pode ser aplicado para explicar alguns dos compromissos políticos em nível federal no Brasil. Nesse caso, os designados que são nomeados

14. Para mais informações, acessar o *link* disponível em: <https://bit.ly/2rtPJk8>.

15. Cabe lembrar que a questão indagava a opinião do respondente sobre o padrão observado no órgão, não a sua própria nomeação. Com isso, o viés de respostas motivadas por atender a desejabilidade social foi reduzido.

por pertencimento ao partido podem ser considerados como obedecendo a uma lógica de *vínculos fortes*. Esses nomeados são recomendados diretamente por chefes partidários. No entanto, os ministros e os principais burocratas podem não preencher compromissos apenas por este critério; contam também com *laços fracos*, que recomendam pessoas que não são membros do partido e têm conexões de amizade com os que estão no poder e/ou conhecimentos considerados relevantes para fins de formulação de políticas.

Esses tipos de relacionamento estão presentes em todas as áreas políticas do nível federal no Brasil. Se, em áreas como a política econômica, as redes acadêmico-pessoais são muito relevantes (Olivieri, 2007), a mesma ocorrência é verdade para o Ministério da Justiça (MJ) e órgãos reguladores, como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), como relatado por um ex-secretário executivo nomeado no governo Fernando Henrique Cardoso.[16] Os movimentos sociais e as organizações não governamentais também ativam redes relevantes para designar aos cargos de confiança membros de suas redes, como ocorreu na área ambiental (Abers e Oliveira, 2015).

A imagem mais apropriada de nosso sistema é um misto de nomeações para fins de *policy*, com mediação entre proximidade ideológica e capacidade técnica (Pacheco, 2011). Esse pêndulo varia contextualmente. Nessa perspectiva, a literatura comparada identifica padrão similar em muitos outros contextos. Barbara Geddes (1996) sugeriu que o dilema dos políticos decorre da necessidade de conciliar critérios de patronagem e capacidade técnica na montagem do governo. Edson Nunes (1997) também aludiu à combinação de gramáticas na interface entre as esferas política e burocrática, com variações temporais e setoriais, embora se reportando a aspectos mais amplos da interface entre Estado e sociedade.

As "gramáticas políticas" clientelistas, corporativistas, universalistas e de insulamento continuam, hoje, a dar sentido aos processos de escolha. Nossas pesquisas com cargos de livre provimento indicam que a gramática clientelista ganha maior espaço em cargos de médio escalão e naqueles que estão situados nas bases eleitorais, fora da capital federal. A gramática do insulamento é sempre evocada, e provavelmente mais considerada, nos cargos de livre nomeação de órgãos que lidam com a economia e o orçamento, e o universalismo vai ganhando espaço à medida que se institucionalizam carreiras de Estado em diferentes áreas.

Kopecký *et al.* (2016), na nota de pesquisa *Party Patronage in Contemporary Democracies*, compararam o escopo e as características da patronagem em 22 diferentes países das cinco regiões do mundo e verificaram que, entre as características

16. Entrevista pessoal realizada pelos autores em 5 de fevereiro de 2013.

dos nomeados, costuma haver profissionalismo e proximidade política, embora conexão pessoal também seja circunstancialmente importante.

> *The relatively high proportions for all three criteria, however, imply that parties typically prioritize multiple criteria when appointing to the state. Party politicians thus frequently select appointees who are, concurrently, professionally competent, loyal to the party and personally connected to an individual in the party* (Kopecký *et al.*, 2016, p. 425).[17]

Quando observamos, em um ponto do tempo (2014), a divisão dos cargos por partidos e níveis hierárquicos, duas características são salientes. A primeira já foi indicada: a maioria não possui filiação. A segunda é que quanto mais alta a hierarquia do cargo, mais restrito à coalizão de governo é o vínculo partidário do nomeado (tabela 2).

TABELA 2
Proporção de filiados por partidos e nível dos cargos, entre o total de filiados (dez./2014)
(Em %)

Nível do cargo	PT	PMDB	PSDB	PDT	DEM	PP	PCdoB	PSB	PR	PTB	PPS	PV	Outros	**Total**
DAS 1	26,4	11,8	9,4	7,0	8,0	7,0	3,3	4,1	3,2	4,6	3,1	2,0	10,0	**100**
DAS 2	30,9	11,6	9,1	8,3	6,0	6,7	3,8	3,6	4,1	2,9	2,2	1,7	8,6	**100**
DAS 3	28,0	12,6	11,3	9,4	5,1	3,8	4,3	3,8	5,9	3,8	1,9	2,4	7,6	**100**
DAS 4	48,7	9,9	5,8	6,8	5,8	3,1	3,3	1,9	2,1	2,3	1,7	1,2	7,2	**100**
DAS 5	53,3	11,5	5,5	4,9	4,2	1,2	7,3	3,6	0,6	1,2	1,8	0,6	4,3	**100**
DAS 6	71,0	12,9	0,0	1,6	0,0	0,0	6,5	3,2	1,6	0,0	0,0	0,0	3,2	**100**
Média	35,1	11,5	8,4	7,3	6,2	5,1	3,9	3,4	3,4	3,3	2,3	1,7	8,2	**100**

Fontes: Siapenet e TSE.
Elaboração dos autores.
Obs.: PDT – Partido Democrático Trabalhista; DEM – Democratas; PP – Partido Progressista; PCdoB – Partido Comunista do Brasil; PSB – Partido Socialista Brasileiro; PR – Partido da República; PTB – Partido Trabalhista Brasileiro; PPS – Partido Popular Socialista; e PV – Partido Verde.

Os cargos superiores parecem blindados ou aos filiados aos partidos da coalizão ou não filiados, o que sugere um grau importante de controle político na alta burocracia. Nos ministérios, as nomeações estão de fato concentradas em uma só legenda, e são raras as exceções.

17. Além disso, os resultados apontam haver variação na intensidade da patronagem entre países, e que as nomeações políticas são para níveis intermediários e altos da burocracia de livre nomeação. A patronagem varia entre regiões, indicando que o histórico institucional é um fato bem relevante. Na Europa Ocidental, a patronagem é a menor (0,29) e na América Latina é a maior (0,81). Na Europa, a patronagem ocorre apenas nos níveis mais altos; na América Latina, ela está em todos os níveis, o que confirma o já difundido argumento de que o Estado latino-americano tem maiores níveis de politização da burocracia, comparado à Europa (Kopecký, p. 432). Esses legados institucionais por região são importantes porque acentuam que há um componente histórico-cultural relevante.

Em 2014, havia 229 cargos DAS 6 preenchidos; 28% com filiados distribuídos em oito partidos integrantes da coalizão governista. Filiados ao PT detinham 20% do total de DAS e representavam 70% dos filiados. O PMDB representava 13% dos filiados. No nível mais alto da hierarquia, a concentração de poder no partido presidencial foi grande.

Em 56% das pastas, havia apenas uma legenda entre os filiados; em 24%, duas legendas ocupavam cargos; em 12%, três legendas; e 8% das pastas não possuíam filiados ocupando DAS 6. Poder-se-ia afirmar que o partido do ministro exercia controle estrito sobre os órgãos. Contudo, 72% dos nomeados não estavam filiados. Para entender melhor esse universo, e as razões de sua escolha, há largo espaço ainda para pesquisas empíricas.[18]

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma agenda de pesquisas para aprofundar a compreensão da relação entre política e burocracia inclui identificar motivações para as escolhas dos membros da alta burocracia e não se limitar a enxergar a influência de partidos. Embora os partidos sejam decisivos para esta compreensão, vínculos de sociabilidade alternativos (amizade, vínculos corporativos comuns, redes de indicação extrapartidária, para nomear alguns) também são relevantes. Abordagens de redes sociais soam, à primeira vista, promissoras para avançar nessa questão. Compreender as diferentes dimensões da formação da alta burocracia é fundamental: nos estudos do sistema político, revelando quando e como os processos decisórios estão (des)vinculados de arranjos partidários, já que a literatura disponível no campo presume essa conexão, mas requer melhor demonstração.

Não sabemos se e como mudanças de gabinete observadas ao longo dos mandatos alteram as agendas das pastas. Parte da resposta requer a compreensão de como as decisões são tomadas no interior do Executivo, e, para isso, é necessário detalhar os processos de definição dos nomes que compõem a burocracia de alto escalão. Adicionalmente, pode-se entender melhor se a influência multipartidária sobre a burocracia torna mais difícil coordenar política e administrativamente a formação e a implementação das agendas ministeriais e interministeriais.

Um segundo item de agenda futura é identificar de modo mais seguro a conexão entre a grande rotatividade, a baixa estabilidade nos cargos e a capacidade de implementar políticas públicas. Questão associada a esta é saber como se relacionam os perfis dos nomeados (grau de politização, qualificação, entre outros atributos) e a mesma implementação. A estabilidade dos nomeados é abrigo contra as rupturas incessantes nas rotinas de decisão que dissipam recursos e reduzem a

18. Explicação alternativa é considerar o sistema infenso à influência partidária quando não há filiados, o que consideramos menos provável.

eficiência das políticas. Embora se tenham elencado consequências deletérias para a gestão – por exemplo, problemas no fluxo de informações, retrabalhos, perda de memória institucional, impedimentos à construção de espírito de equipe –, compreender melhor os efeitos da rotatividade é condição para se discutir os arranjos que incentivam a continuidade em cargos de médio escalão e evitam que etapas cruciais do planejamento sejam desestruturadas em função dessa instabilidade.

O terceiro ponto que merece esforço é explorar as características e o funcionamento da burocracia de estados e municípios, em todas as dimensões. Inicialmente, espera-se que a influência política sobre as nomeações da alta burocracia seja maior nos entes federados subnacionais. A comparação horizontal ou vertical entre as unidades administrativas abre grandes terrenos para explicar aspectos poucos explorados e compreender mais a fundo a interface da política com a burocracia pública no Brasil. É um desperdício, em termos científicos e metodológicos, não explorar o potencial de análises comparadas sobre gestão pública – e inúmeras áreas das ciências sociais – em um país com tantas unidades político-administrativas com idênticas características institucionais. O estudo da politização da burocracia é uma das áreas que tem muito a ganhar com esta abordagem.

REFERÊNCIAS

ABBINK, K. Staff rotation as an anti-corruption policy: an experimental study. **European Journal of Political Economy**, v. 20, n. 4, p. 887-906, 2004.

ABERS, R.; OLIVEIRA, M. S. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. **Opinião Pública**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 336-364, ago. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2KLiuAY>.

ABRUCIO, F. Profissionalização. *In*: ANDRADE, R. C.; JACCOUD, L. (Orgs.). **Estrutura e organização do Poder Executivo**: administração pública brasileira. Brasília: Enap; Cedec, 1993. p. 33-107.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2017.

BUSTIKOVA, L.; CORDUNEANU-HUCI, C. Patronage, trust, and state capacity: the historical trajectories of clientelism. **World Politics**, v. 69, n. 2, p. 277-326, 2017.

CAMAROTTI, G. *et al.* Posse na PF ensaia pacificação no Planalto. **O Estado de S.Paulo**, 25 jun. 1999.

CARPENTER, D. P. **The forging of bureaucratic autonomy**: reputations, networks, and policy innovations in executive agencies – 1862-1928. Princeton: Princeton University Press, 2001. p. 29.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs.) **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015.

CHELOTTI, o 'grampeador', assume vaga de deputado. **Congresso em Foco**, 7 mar. 2006.

FESLER, J. W.; KETTL, F. D. **The politics of the administrative process**. Chatham: Chatham House Publishers, 1996.

FREIRE, A. O. G. *et al.* **Perfil da burocracia de médio escalão do Poder Executivo federal**. Brasília: Enap, 2014. 102 p. (Cadernos Enap, n. 39).

GAERTNER, K. N.; GAERTNER, H. G.; DEVINE, I. Federal agencies in the context of transition: a contrast between democratic and organizational theories. **Public Administration Review**, v. 43, n. 5, p. 421-429, 1983.

GEDDES, B. **Politician's dilemma**: building state capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1996.

GRAEF, A. Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 61-72, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://goo.gl/fC485m>.

_____. Origens e fundamentos da carreira de gestor governamental. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 7-23, jan./jul. 2010. Disponível em: <https://goo.gl/6oAVDD>. Acesso em: 15 ago. 2017.

GRANOVETTER, M. The strenght of weak ties. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973. Disponível em: <https://goo.gl/jSvoDp>. Acesso em: 15 ago. 2017.

HUBER, J. How does cabinet instability affect political performance? Portfolio volatility and health care cost containment in parliamentary democracies. **American Political Science Review**, v. 92, n. 3, p. 577-591, 1998.

HUBER, J.; MARTINEZ-GALLARDO, C. Cabinet instability and the accumulation of experience: the French fourth and fifth republics in comparative perspective. **British Journal of Political Science**, v. 34, n. 1, p. 27-48, 2004.

_____. Replacing cabinet ministers: patterns of ministerial stability in parliamentary democracies. **American Political Science Review**, v. 102, n. 2, p. 169-180, 2008.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York, Addison-Wesley, 1995.

KOPECKÝ, P. *et al*. Party patronage in contemporary democracies: results from an expert survey in 22 countries from five regions. **European Journal of Political Research**, v. 55, n. 2, p. 416-431, May 2016. Disponível em: <https://goo.gl/qKkpiw>.

LEWIS, D. **The politics of presidential appointments**: political control and bureaucratic performance. Princeton: Princeton University Press, 2008.

LOPEZ, F. **Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração pública federal (1999-2014)**. Brasília: Ipea, 2015. (Nota Técnica, n. 16). Disponível em: <https://bit.ly/2ww4Miv>.

LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Como são nomeados os cargos de confiança no nível federal? *In*: BASSOTTI, I. *et al*. (Orgs.). **Uma nova gestão é possível**. São Paulo: Fundap, 2015. p. 161-177.

LOPEZ, F.; SILVA, T. **O carrossel burocrático nos cargos de confiança do Brasil**: análise de sobrevivência dos ocupantes de cargos DAS federais (1999-2016). 2017. Mimeografado.

LOPEZ, F.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). *In*: LOPEZ, F. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015. p. 33-70.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; ROSA, C. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, n. 4, p. 46-82, out./dez. 1998. Disponível em: <https://bit.ly/2rrQieu>.

MARTIN, L.; VANBERG, G. Policing the bargain: coalition government and parliamentary scrutiny. **American Journal of Political Science**, v. 48, n. 1, p. 13-27, 2004.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Brasília; Enap; Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia Política**, n. 29, p. 147-168, nov. 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2HYChPN>.

PACHECO, R. Critérios de nomeação para cargos de direção no setor público. **Desigualdade e Diversidade**, p. 21-30, 2011. (Dossiê Especial).

PALOTTI, P. **Estratégias de seleção e substituição de ministros de Estado no presidencialismo de coalizão**: perfil, alocação e rotatividade. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

PETERS, G. PIERRE, J. **Politicization of the civil service in comparative perspective**: the quest for control. New York: Routledge, 2004.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro: 2010-2011. **Novos estudos – Cebrap**, São Paulo, n. 94, p. 91-107, nov. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2KHdFse>. Acesso em: 7 maio 2018.

RAUCH, J. Leadership selection, internal promotion, and bureaucratic corruption in less developed polities. **Canadian Journal of Economics**, v. 34, n. 1, p. 240-258, 2001.

SCHNEIDER, B. R. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 1994.

ANEXO

TABELA A.1
Ocupação dos cargos DAS 6, incluindo não filiados, por legenda partidária, em diferentes ministérios

Ministério	Sem filiação	PCdoB	PDT	PMDB	PP	PR	PRB	PSB	PT	**Total geral**	Filiados (%)
MAPA	3			1						**4**	25,0
MC	2								1	**3**	33,3
MCidades	2				1				1	**4**	50,0
MCTI	4								1	**5**	20,0
MD	2			1					1	**4**	50,0
MDA	2								4	**6**	66,7
MDIC	5								1	**6**	16,7
MDSCF	5								1	**6**	16,7
ME	3	2								**5**	40,0
MEC	8								3	**11**	27,3
MF	7								1	**8**	12,5
MI	6					1				**7**	14,3
MinC	8			1					2	**11**	27,3
MJ	17	1						1	3	**22**	22,7
MMA	6								2	**8**	25,0
MME	6									**6**	0,0
MP	11								4	**15**	26,7
MPA	2						1		1	**4**	50,0
MPS	2			2					1	**5**	60,0
MRE	11									**11**	0,0
MS	4			1					3	**8**	50,0
MT	4					1				**5**	20,0
MTb	1		1					1	1	**4**	75,0
MTur		1		2						**3**	100
PR	34								12	**46**	26,1
Total geral	**157**	**4**	**1**	**8**	**1**	**2**	**1**	**2**	**43**	**219**	28,3

Fontes: Siapenet e TSE.
Elaboração dos autores.
Obs.: PCdoB – Partido Comunista do Brasil; PDT – Partido Democrático Trabalhista; PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro; PP – Partido Progressista; PR – Partido da República; PRB – Partido Republicano Brasileiro; PSB – Partido Socialista Brasileiro; PT – Partido dos Trabalhadores; MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; MC – Ministério das Comunicações; MCidades – Ministério das Cidades; MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; MD – Ministério da Defesa; MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário; MDIC – Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; ME – Ministério do Esporte; MEC – Ministério da Educação; MF – Ministério da Fazenda; MI – Ministério da Integração Nacional; MinC – Ministério da Cultura; MJ – Ministério da Justiça; MMA – Ministério do Meio Ambiente; MME – Ministério de Minas e Energia; MP – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura; MPS – Ministério da Previdência Social; MRE – Ministério das Relações Exteriores; MS – Ministério da Saúde; MT – Ministério dos Transportes; MTb – Ministério do Trabalho; MTur – Ministério do Turismo; e PR – Presidência da República.