

**Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras**

Redes de Proteção: incentivos, escolhas e
comportamentos na política brasileira.

**Tese apresentada ao Departamento de
Ciência Política da Faculdade de Filosofia e
Ciências Humanas da Universidade Federal de
Minas Gerais como requisito parcial para a
obtenção do título de Doutor em Ciência Política.**

Sabino José Fortes Fleury

Orientadora: Prof^a. Dr^a Maria de Fátima Junho Anastasia

Belo Horizonte

2009

Uma tese de doutorado, tal qual uma netinha que chega ao mundo, pode representar, talvez, um fim de um ciclo na vida. Mas, o que é mais importante, indica também a abertura de novas perspectivas e de novos caminhos para o futuro.

Em janeiro de 2007, quando esse texto ainda era um esboço, Heloísa chegou ao mundo. Enquanto esse texto ia adquirindo o seu formato final, ela aprendeu a engatinhar, a dar os primeiros passos e pronunciar as primeiras palavras. Em breve, ela aprenderá a ler e, no devido tempo, espero, a analisar com propriedade o conhecimento passado, a criticar as certezas que lhes forem apresentadas e, principalmente, a encontrar suas próprias respostas.

Para Heloísa, com todo o amor e a esperança, dedico essa tese.

Agradecimentos

À professora, orientadora e amiga Fátima Anastasia, pela dedicação profissional impar, pela leitura atenta e pela discussão crítica das hipóteses desenvolvidas ao longo do texto.

Aos membros da banca, os professores Renato Raul Boschi, Octávio Amorim Neto, Carlos Ranulfo Felix de Melo, Eduardo Lima e a professora Magna Inácio, pela disponibilidade, pelos comentários e pelos questionamentos no transcorrer da defesa.

Aos professores e colegas da Universidade Federal de Minas Gerais, pela contribuição constante para o esclarecimento das ideias e para o aprimoramento do conhecimento.

As amigos e companheiros de trabalho, servidores da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, e também a todos os ilustres representantes do povo com quem tive a oportunidade de conviver ao longo de duas décadas de vida profissional, por propiciarem que ao conhecimento acadêmico e teórico seja associado o imprescindível saber que somente a realidade pode trazer.

À Fátima Fleury, companheira de toda a vida e ao Gustavo e ao Túlio, pela paciência que, é certo, deve-se ter com quem se dedica à elaboração de uma tese. Mas, principalmente, pelas críticas e sugestões que somente são possíveis quando fundamentadas em sólidos conhecimentos teóricos, associados à franqueza que somente se encontra no convívio familiar.

Resumo

Analisar o papel desempenhado pelo conjunto de recursos existentes na estrutura administrativa descentralizada do governo federal sobre a conformação de preferências dos atores políticos, e, principalmente, os desdobramentos das escolhas por eles efetuadas no que se refere à construção ou à consolidação de coalizões políticas no Brasil, no período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, constitui o principal objetivo desta tese.

Considera-se que esses recursos - financeiros, orçamentários e de pessoal - constituem, em sua totalidade, um conjunto de incentivos que funcionam como elementos que permitem aos atores políticos avaliarem e priorizarem opções e escolhas, contribuindo, dessa forma, para a inteligibilidade do jogo político que, no Brasil, se desenrola em múltiplas arenas e comporta várias situações de ação diferenciadas. Em especial, os cargos públicos, funcionando como uma espécie de *equivalente geral* no contexto das negociações entre atores coletivos ou individuais, exercem um papel importante para a obtenção de equilíbrios sequenciais.

Assim sendo, a utilização desses recursos presentes na arena governamental contribui para: a) a diminuição das possibilidades de que os embates em torno da ocupação de cargos ministeriais adquiram características de jogos de “soma zero”, dada a expansão da oferta de recompensas; b) a diminuição dos custos de transação, que tendem a se elevar exponencialmente no caso de negociações *ad hoc* em torno da aprovação pontual de matérias presentes na agenda política do governo; c) a construção de *redes de proteção* que amortecem, para os atores individuais, os impactos negativos decorrentes de eventuais fracassos na arena eleitoral.

Dadas essas características, conclui-se que os jogos presentes na arena governamental, ao possibilitarem a definição de preferências e comportamentos, resultam na obtenção de equilíbrios que extrapolam essa arena e contribuem para a estabilização do jogo amplo da política nacional. Em síntese, conclui-se que o contexto material representado pela estrutura administrativa do governo federal e a utilização que dele fazem atores políticos relevantes apresentam impactos positivos na formatação e na consolidação de coalizões de governo, no Brasil pós-1988.

Palavras-chave : partido político, coalizão, estrutura administrativa federal, múltiplas arenas, teoria dos jogos, incentivos, equilíbrios, redes de proteção.

Abstract

The structure of the Brazilian federal government, very wide and decentralized, provides a large amount of resources which are usually perceived by the political actors as important factors for the conformation of their preferences and, consequently, their choices and decisions. These resources - budgetary, administrative and financial - acting as institutional constraints, allow the political actors to identify and to rank their preferences and, doing so, to produce the intelligibility that is absolutely necessary to equilibrate the political games.

In this sense, the bureaucratic structure of the federal government and its offices function in Brazil as a kind of “general equivalent”, that can be use in the political bargains. So, the process of appropriation of these resources by the political actors contributes: a) to minimize “zero sum” situations in the political arena, by elevating the amount of rewards; b) to decrease the transaction costs that, on *ad hoc* political negotiation, tend to be very elevated; c) to build networks which protect or minimize, for individual actors, the damages caused for failures in the electoral arena.

Key-words: political party, administrative structure, multiple arena, political equilibria, game theory, protection network

ÍNDICE

Introdução	08
Cap. 1 – Modelos teóricos existentes e novas abordagens para o exame das relações entre os atores na arena governamental brasileira	29
1.1 - O neoinstitucionalismo nos EUA	32
1.2 - Os estudos no Brasil	41
1.3 - A transposição de elementos teóricos para a contexto institucional do Brasil: insuficiências e possibilidades	49
1.4- Questões Metodológicas.....	58
Cap.2 - Pressupostos para a análise do jogo político em múltiplas arenas	63
2.1 - A teoria dos custos de transação e a análise das relações políticas	70
2.2 - Os atores políticos : partidos e máquinas.....	73
2.3 - Aspectos metodológicos : alternativas para a pesquisa	79
Cap. 3 – A estrutura administrativa federal: órgãos, entidades e empresas	85
3.1 - Algumas características gerais da estrutura administrativa brasileira	88
3.2 - A organização da administração pública federal	94
Cap. 4 - A institucionalização do modelo administrativo: os quadros de pessoal.....	111
4.1 - A máquina administrativa do governo federal : cargos e empregos públicos	120
4.2 - A conformação atual dos quadros de pessoal do governo federal.	123
4.3 - Cargos de provimento em comissão e funções gratificadas	136
4.4 - A utilização dos recursos disponíveis - possibilidades e combinações	142

Cap. 5 - Atores políticos e decisões racionais: incentivos e escolhas	145
5.1 - As percepções dos cidadãos e o sistema político-partidário	153
5.2 - O partido político e a participação dos atores individuais.....	156
5.3 - As carreiras políticas e a construção de “redes de proteção”.....	165
5.4 - As carreiras políticas: sucessos e fracassos.....	171
5.5 - A atuação dos partidos e a conquista de espaços na administração.....	176
5.6 - Os jogos em múltiplas dimensões: acompanhamento de casos significativos.....	180
Considerações Finais	197
Referências Bibliográficas	204
Anexos	212

INTRODUÇÃO

Analisar o processo de construção e de consolidação de coalizões políticas no Brasil, no período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, constitui o principal objetivo desta tese. Neste aspecto, o trabalho ora apresentado insere-se em um conjunto de obras recentes na Ciência Política brasileira no qual se busca, a partir de uma perspectiva teórica que privilegia a importância das instituições políticas para a delimitação das escolhas dos atores políticos: a) compreender as motivações desses atores e entender os seus comportamentos; b) analisar as interações que acontecem em diversas arenas e identificar as influências dessas interações sobre a previsibilidade do jogo ou a obtenção de equilíbrios estáveis nos processos políticos no País.

Entre as várias arenas relevantes nas quais se desdobra o jogo político, as arenas eleitoral e legislativa (especialmente a que se relaciona com a tramitação de leis no espaço institucional da Câmara dos Deputados) têm merecido destacada atenção dos estudiosos.

Neste trabalho, o foco do exame direciona-se para outra arena, a que se vincula à conformação da estrutura administrativa do Brasil. A “arena governamental” - este é o termo que será adotado doravante nesta tese¹ - tem como especificidade o fato de prover os recursos disponíveis para que os atores possam definir os parâmetros para a aferição de custos e benefícios de suas escolhas racionais.² Na arena governamental acontecem relevantes situações de ação (Ostrom, 2005), nas quais os participantes, a partir de suas posições

1 - A opção pelo termo “arena governamental” e não “arena administrativa”, que também poderia ser utilizado, justifica-se pela maior abrangência do primeiro, pois as relações que acontecem no âmbito da estrutura administrativa do Poder Executivo não se restringem a aspectos técnicos ou operacionais, mas desdobram-se em interações de natureza política, na medida em que delas resultam impactos sobre a distribuição e o exercício de poder.

2 - A racionalidade instrumental, downsiana, é aceita como um axioma neste trabalho. Isto não significa, no entanto, que outros elementos que não os estritamente relacionados com cálculos de custos e benefícios imediatos não sejam relevantes para a conformação das preferências e escolhas. Além das conhecidas limitações relacionadas com a obtenção de informações e com as interferências decorrentes dos resultados de ações passadas, sabe-se, como preconiza Max Weber, que a ação racional pode também ter raízes em emoções e comportamentos idiossincráticos.

específicas, dotados de informações e mecanismos de controle e atuando a partir de cálculos racionais que envolvem custos e benefícios, procuram obter resultados que sejam coerentes com suas preferências e comportamentos.

A ampla estrutura administrativa do governo federal brasileiro, com suas centenas de órgãos ou entidades³ e os cargos respectivos, constitui, junto com as normas constitucionais e legais, o contexto no qual os atores se movem. Mensurar a utilidade da apropriação dos recursos nela existentes⁴ constitui, segundo Ostrom (2005: 53), o elemento central para a construção de previsões por parte dos pesquisadores:

If the primary interest is to predict what will happen in a particular situation, and not how to change the situation, the only value that a researcher needs to use is the net value assigned by participants to the achievement of an outcome. This value is referred to as *utility* in economics and game theory. Utility is a summary measure of all the net values to the individuals of all the benefits and costs arriving at a particular outcome.

Os atores individuais, segundo a autora, atribuem valores intrínsecos aos custos e benefícios, segundo parâmetros próprios, o que faz com que a mensuração da utilidade seja sempre bastante difícil e desafiadora para o pesquisador. Entretanto, como condição para que essa mensuração possa até mesmo ser tentada, é preciso que custos e benefícios disponíveis na realidade sejam identificáveis pelos atores políticos e, também, objetivamente identificados pelo pesquisador. Identificá-los constitui, portanto, o requisito necessário para o desenvolvimento de análises acerca de comportamentos racionais.

Por fim, é importante ressaltar que as múltiplas arenas de ação são transitivas e intercambiáveis. O foco na arena governamental não significa o descuido com as arenas eleitoral e legislativa. A opção pelo exame das características dessa arena específica,

3 - Conceitualmente, órgão não se confunde com entidade, embora os termos sejam utilizados como sinônimos na linguagem corrente e cotidiana. A principal distinção entre as duas modalidades administrativas diz respeito à personalidade jurídica: apenas as entidades podem ser consideradas pessoas jurídicas de Direito Público autônomas; os órgãos integram o Poder e confundem-se, portanto, no que diz respeito à sua personalidade jurídica, com o ente em que estão inseridos. Ao longo deste texto, sempre que necessário, esta distinção será lembrada, seja em nome da precisão conceitual, seja para que não se incorra em equívocos na argumentação.

4 - Os recursos existentes na estrutura administrativa, especialmente os cargos e empregos públicos, possuem a peculiar característica de serem ao mesmo tempo condição (input) e resultado (outcome) no jogo que se desenrola na arena governamental. Estas duas perspectivas estão presentes na análise que deles se faz.

entretanto, está relacionada com a construção de um modelo analítico que, como se verá mais adiante, apresenta como principal desafio o de explicar, de forma plausível, a função que os recursos disponíveis exercem diretamente sobre a conformação de preferências de atores individuais e indiretamente sobre a obtenção de equilíbrios políticos e a construção de coalizões.

“Um fenômeno de imediata observação para quem procure conhecer a vida política do interior do Brasil é o malsinado coronelismo”. Com esta frase Victor Nunes Leal inicia sua obra clássica, o livro *Coronelismo, Enxada e Voto*, publicado pela primeira vez em 1949, no qual analisa as relações políticas no Brasil da primeira metade do século XX. O coronelismo, diz o autor (1978:20), “é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras.”

Michel Debrun (1983), em um conjunto de artigos publicados em jornais e revistas no final da década de 1970 e reunidos na coletânea que tem o emblemático título de “A Conciliação e outras Estratégias”, por sua vez, afirma que as forças dominantes na política brasileira sempre adotaram, desde a Independência, um conjunto limitado de estratégias que lhes permitiram a manutenção do caráter excludente das relações políticas. Dentre as estratégias utilizadas pelas elites, destaca-se, segundo Debrun, a “Conciliação” (escrita sempre com letras maiúsculas e entre aspas), que não se concebe como acordos entre atores de peso semelhante ou igual, mas que pressupõe a perpetuação do desequilíbrio e da assimetria entre os supostos parceiros, ou seja, entre os grupos dominantes e os dominados existentes na sociedade brasileira.

Fabiano Santos (1997) argumenta que “em sistemas multipartidários, além do poder parlamentar, fonte aliás incerta de influência legislativa, é fundamental ter acesso aos cargos governamentais que alocam recursos públicos e regulam as atividades dos agentes econômicos e sociais. Daí a importância, no Brasil, de se ter acesso aos cargos do Executivo.” Segundo ele, “a decisão dos deputados em participar de coalizões de apoio presidencial dependerá, portanto, não somente do grau de concordância com o programa de governo, mas também do acesso dado por essa cooperação a cargos políticos.”

De acordo com Edson Nunes (2003:32), o clientelismo, originalmente associado a sociedades rurais, assume no capitalismo brasileiro atual uma nova feição: “o clientelismo repousa num conjunto de redes personalistas que se estendem aos partidos políticos, burocracias e *cliques*.” Segundo ele, “as elites políticas nacionais contam com uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões até as localidades”, e os recursos materiais do Estado “desempenham um papel crucial na operação do sistema”. Os partidos políticos, diz o autor, têm acesso a privilégios “que vão desde a criação de empregos até a distribuição de outros favores como pavimentação de estradas, construção de escolas, nomeação de chefes e serviços de agências, tais como o distrito escolar e o serviço local de saúde.”

Troca de proveitos, compromisso entre elites, “Conciliação”, clientelismo ou patronagem: vários são os estudiosos da política brasileira que, em momentos históricos distintos, a partir de perspectivas teóricas próprias e não necessariamente semelhantes, constatarem existir na realidade brasileira um elemento recorrente, qual seja, a utilização de recursos públicos (administrativos e orçamentários) por parte de determinados atores políticos importantes com o intuito de fortalecer suas posições nas situações de ação ou, como as vezes acontece, simplesmente obter vantagens de natureza pessoal para determinados indivíduos.

O controle de indicação de ocupantes dos cargos públicos federais existentes nos vários

escalões da estrutura administrativa descentralizada do governo federal é uma das faces do processo político, apontado por autores como os acima citados, entre outros. Entretanto, mais do que constatar a existência desse fenômeno – e, muitas vezes, classificá-lo como um anacronismo ou como uma disfunção do sistema –, é importante indagar o seu significado institucional e as suas relações com o processamento de demandas sociais e com a elaboração de políticas públicas.

Qual é, portanto, a importância e o significado funcional para os atores políticos da utilização dos chamados “recursos de patronagem” no processo de montagem das coalizões políticas no Brasil no período pós-redemocratização? E, principalmente, quais são as relações entre a peculiar natureza desse processo, seus incentivos e limitações, e a reconhecida estabilização do sistema político brasileiro no período atual? Procurar responder a essas indagações constitui o desafio central deste trabalho de investigação.

Para respondê-las adequadamente, isto é, por meio de uma abordagem sistemática e logicamente ordenada, alguns outros elementos específicos, de natureza empírica, estão na origem de questões complementares, dentre as quais se destacam as apontadas a seguir:

a) quais são as possibilidades e as restrições constitucionais, derivadas da repartição de competências entre os entes federados, que interferem no processo de definição das escolhas políticas e no comportamento dos agentes públicos no Brasil ?

b) quais são os incentivos e os recursos materiais relevantes, assim considerados os cargos e empregos públicos e respectivas atribuições, no que diz respeito à implementação de políticas públicas e alocação de recursos financeiros, existentes na estrutura administrativa do governo federal, passíveis de utilização pelos atores políticos?

c) quais são as características do sistema partidário brasileiro e das carreiras políticas no Brasil que interferem na formação das preferências dos atores políticos?

d) quais são as relações que se estabelecem entre o processo de distribuição de recursos

disponíveis na estrutura administrativa federal, associada à natureza específica da estrutura partidária e às peculiaridades das carreiras políticas, e a montagem ou a manutenção de coalizões, com os comportamentos disso decorrentes?

Algumas dessas indagações estão presentes nas obras de um significativo conjunto de cientistas políticos que têm se dedicado ao estudo das relações políticas no Brasil atual, tendo como matriz teórica aquela a que se convencionou denominar “neoinstitucionalismo”. No entanto, entre as obras mais recentes produzidas no Brasil sob a influência dessa abordagem predominam aquelas em que se procura compreender as características institucionais relevantes do sistema, especialmente as que dizem respeito à montagem de coalizões ou de coligações, a partir, principalmente, da análise das decisões visíveis nos momentos de deliberação ou de embates relevantes no processo legislativo federal, ou seja, com o foco voltado principalmente para a arena legislativa.

Compartilhando com a maioria dos cientistas políticos da atualidade a aceitação e a utilização da abordagem neoinstitucionalista, pois, afinal, como alerta Peters (2005) no parágrafo inicial de sua obra dedicada ao estudo do neoinstitucionalismo, “as raízes da ciência política estão no estudo das instituições”, nesta tese o foco de análise desloca-se para um contexto mais amplo, que extrapola a arena legislativa, embora nela repercute, especialmente nos momentos em que atores pivotaes exercem seu poder em situações críticas de ação.

As análises que derivam do acompanhamento de embates relevantes na arena legislativa são constituídas, por pressuposto, a partir de situações excepcionais, pois a delimitação do universo de votações relevantes para o acompanhamento depende de condições precisas, definidas a partir de variáveis que dizem respeito ao grau de conflito envolvido, pois somente se pode medir coesão ou disciplina quando é irrelevante ou pouco significativa a concordância entre os atores. Além disso, muitas vezes, em decorrência da própria dinâmica do processo legislativo brasileiro, com diversas etapas de negociação e barganha, a concordância (ou a

discordância) entre atores, no momento do Plenário, tem como elemento subjacente processos realizados em outras subarenas específicas da arena legislativa, como é o caso da análise nas comissões ou nos gabinetes parlamentares. Muitas vezes, portanto, as vantagens resultantes da facilidade para a obtenção de dados empiricamente mensuráveis, a partir das votações nominais, não suprem a contento as dificuldades decorrentes da investigação das conexões de sentido que orientam comportamentos e ações.

Buscar compreender as conexões de sentido - formulação weberiana - ou as avaliações intrínsecas da utilidade - nos termos mencionados por Ostrom - inerentes às ações dos atores relevantes constitui um desafio que não pode ser respondido plenamente a partir do exame de situações de ação espetaculares ou excepcionais que afloram esporadicamente na arena legislativa.

O comportamento disciplinado dos atores e a previsibilidade do jogo são, acima de tudo, manifestações ou resultados de interações e processos prévios e amplos. A possibilidade de imposição de disciplina ou de negociação de acordos *ad hoc* sempre existe e muitas vezes acontece em momentos cruciais no processo legislativo. Nesses casos, no entanto, os custos de transação são, muitas vezes, excessivamente elevados, mas podem ser condizentes com a situação de ação em questão.

Além disso, para que os jogos políticos persistam (ou seja, para que não se tenha ruptura abrupta da ordem vigente) de forma sequencial e consistente, as condições institucionais formais e os incentivos materiais que condicionam a adesão voluntária ou compelem os atores a determinadas formas de conduta estão muitas vezes localizados na arena legislativa. Fatores como os acima apontados expõem as limitações de algumas abordagens excessivamente centradas na arena legislativa, especialmente no que se refere à compreensão de processos estáveis e duradouros de construção de coalizões.

Por outro lado, as relações rotineiras, pouco espetaculares, porém persistentes, entre os

atores situados nas esferas do Executivo e do Legislativo, incorporam e exprimem os componentes institucionalizados da atividade política. As instituições, como aponta Rothstein (1998:145), constituem “as regras do jogo”, e sobre isso há um reconhecido consenso entre os cientistas sociais. Mas, como ressalta o autor, não existe consenso sobre o que pode ser incluído nesse universo, pois se pode considerar que apenas as normas formalmente elaboradas por instâncias legislativas competentes - leis, decretos e demais atos normativos - estejam incluídas nessa categoria, ou se pode agregar a elas o conjunto das regras informais de condutas, como os hábitos, costumes e práticas consagradas que integram a vida em sociedade. E essas práticas, que permanecem subjacentes ao sistema político, a não ser em situações excepcionais, não ganham destaque nos meios de comunicação ou atraem a atenção da maior parte dos cidadãos, em decorrência mesmo da sua natureza.

Neste trabalho, os mecanismos de utilização, pelos atores políticos, dos recursos disponibilizados na estrutura administrativa do governo federal são considerados uma forma institucionalizada de relacionamento político. Como tal, envolvem aspectos legais (formais) e informais (práticas consolidadas). Os atores políticos, no contexto institucional com o qual se defrontam, utilizam-se dos recursos disponibilizados a partir de um cálculo racional, o qual, por sua vez, somente existe em decorrência da inteligibilidade conferida ao sistema político pela existência consolidada das mesmas práticas às quais recorrem.

A referência aos autores mencionados anteriormente neste trabalho não é fortuita. Entre Victor Nunes Leal e Edson Nunes, mais de meio século se passou. Nesse interregno, mudaram significativamente a realidade econômica e a social do mundo e do Brasil. Paradigmas teóricos foram superados. Entretanto, não se pode deixar de identificar certa semelhança entre suas formulações.

Essa persistência sugere um alto grau de adaptação ou de “amadurecimento” do modelo, para ficarmos nos termos adotados por Huntington (1975:24). Segundo ele, “o nível de

institucionalização de qualquer sistema político pode ser definido pela adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão de suas organizações e procedimentos.” Ao abordar o processo específico de transformação institucional, ao qual denomina “adaptabilidade”, Huntington associa diretamente essa capacidade ao tempo de existência da organização e à efetividade de suas respostas às demandas a ela submetidas. A adaptação, segundo o autor (p. 25), é uma função dos desafios do ambiente e da idade. Além disso, segundo ele, “o êxito na adaptação a um desafio do meio abre caminho para adaptações bem sucedidas aos desafios ambientais subsequentes.” Comparando o processo de “amadurecimento” de uma organização com a evolução da vida humana, o autor conclui que, inversamente ao que ocorre com os indivíduos, a passagem do tempo torna menos arraigados os mecanismos e processos nas organizações bem sucedidas, reforçando a sua capacidade de inovação e sobrevivência aos desafios ambientais.⁵

Muita ênfase se tem dado, na moderna Ciência Política, à compreensão de variações. Esquece-se que o seu oposto – a invariância – constitui um problema de pesquisa tão relevante quanto o primeiro, pois compreendê-la significa desvendar os fundamentos e os mecanismos que permitem a consolidação dos quadros institucionais.

5 - As análises de Huntington incorporam dois termos distintos - instituição e organização -, e as vezes há uma certa confusão conceitual entre ambos. No entanto, isso decorre de uma perspectiva funcionalista, na qual a consolidação de um processo social - a institucionalização - depende do bom funcionamento dos órgãos - organizações - nele imersos.

Esta tese está dividida em cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

Nos dois primeiros capítulos são apresentados e discutidos os aspectos teóricos e metodológicos importantes para o estudo empreendido, os quais fornecem os subsídios para a delimitação do universo relevante de dados empíricos e para a elaboração do encadeamento lógico da argumentação.

Não se trata, entretanto, de capítulos de “introdução teórica”, desvinculados do desenvolvimento do estudo: neles não se busca uma revisão exaustiva da literatura científica relacionada com os temas em discussão no trabalho, que são aqueles que, especificamente, dizem respeito à estrutura de incentivos e recursos existentes no contexto institucional, aos comportamentos dos atores políticos e à estruturação do sistema partidário no contexto de um sistema federativo complexo como o brasileiro. Além disso, a mobilização de elementos teóricos não se limita aos capítulos iniciais, pois aspectos teóricos importantes para a compreensão de determinadas questões relevantes estão presentes ao longo de todo o texto.

Teoria e análise, é importante ressaltar, são elementos indissociáveis. Shepsle e Weingast (1995), na introdução à obra coletiva por eles organizada, dedicada ao exame das variantes teóricas relacionadas com o estudo das instituições parlamentares nos Estados Unidos, ressaltam a necessidade da conjugação de esforços entre os pesquisadores dedicados ao desenvolvimento de proposições analíticas e aqueles direcionados para o exame de dados empíricos.

Fiorina (1995), nas suas observações finais sobre as polêmicas questões discutidas na citada obra coletiva, atribui à “frutífera interação” entre a teorização e a pesquisa empírica o *status* avançado dos estudos legislativos.⁶

6 - Para Shepsle e Weingast (1995:01), “the important enterprise of deriving and testing theoretical propositions about legislatures depends in essential ways on the continued close association between scholars interested in substantive findings and those interested in developing analytical explanations”. Fiorina (1995:303), por sua vez, escreve: “For years I have told graduate students that the legislative studies subfield is the most scientifically advanced subfield of political science. And the reason for the progressive nature of legislative subfields - I have gone on to say - is the fruitful interaction between self-conscious theorizing and careful empirical research.”

No primeiro capítulo, são examinados, a partir das características intrínsecas do objeto e das hipóteses adotados no trabalho, alguns dos principais elementos teóricos e metodológicos frequentemente utilizados nas pesquisas recentes que têm como temas centrais as relações políticas e a atuação dos parlamentares. Embora não se afastem aqui os pressupostos fundamentais adotados pelo “neoinstitucionalismo”, especialmente os que se utilizam da premissa da racionalidade instrumental dos atores⁷, busca-se verificar a adequação de determinados conceitos e axiomas elaborados especificamente para a realidade norte-americana ao contexto institucional brasileiro.

Dois conjuntos específicos de elementos teóricos são discutidos nessa seção: o representado pela produção norte-americana da segunda metade do século XX e o elaborado no Brasil a partir da década de 1980. Em seguida, busca-se verificar a sua adequação e aplicabilidade aos estudos das relações políticas no País, no momento atual. Também são apontadas algumas das principais dificuldades relacionadas com a transposição de elementos teóricos e metodológicos desenvolvidos em função da realidade institucional norte-americana, que se distingue da brasileira em aspectos fundamentais, como é o caso da construção das carreiras políticas, por exemplo.

No segundo capítulo, são apresentadas abordagens teóricas e propostas metodológicas que se considera serem mais adequadas ao exame do objeto, conforme as hipóteses de pesquisa selecionadas. Isto porque é importante que se proceda, desde o início do estudo, à clara distinção entre a definição negativa da proposta (o que ela não abrange) e a definição positiva (o que se propõe). Relacionada com essa distinção, que decorre, como não poderia deixar de ser, de uma opção pessoal do pesquisador, está a apresentação dos aspectos metodológicos e da escolha de procedimentos de pesquisa, fato que, por sua vez, também

7 - As premissas da chamada “escolha racional” são as que mais se destacam. Entretanto, não se pode negar validade a importantes aspectos do chamado “neoinstitucionalismo histórico”, dada forte a influência exercida por trajetórias e escolhas pregressas na conformação das ações dos atores relevantes.

implica a não adoção de outras possíveis práticas metodológicas, por inadequadas ao enfoque e ao objeto propostos. A explicitação dos pressupostos teóricos constitui, portanto, um passo fundamental para que se possa compreender a delimitação dos termos da pesquisa, tal como ela se apresenta.

Alguns elementos teóricos são importantes para a conformação do quadro analítico que orienta o desenvolvimento da pesquisa e da argumentação. Em primeiro lugar, considera-se que as formulações de Tsebelis (1998) sobre a diversidade e a intercambiabilidade de arenas são bastante pertinentes para a compreensão da realidade política brasileira. De Scharpf (1997) retem-se a noção de jogos não-cooperativos e sequenciais, jogados por “atores reais”. Combinadas, as propostas teóricas desses dois autores permitem a construção do cenário analítico que facilita o exame das condições nas quais se desenrola o complexo jogo político brasileiro.

Um segundo aspecto importante diz respeito à natureza dos atores políticos, coletivos ou individuais. Os partidos políticos já foram exaustivamente analisados, ao longo do tempo, a partir de diversas perspectivas: como grupos de elites, como expressão de interesses ideológicos de classe, sendo partidos de massa ou oligarquias organizadas e burocratizadas. Cada maneira de analisá-los está, de certa forma, associada a um determinado momento histórico ou a um paradigma teórico dominante. Para compreender os partidos políticos brasileiros no momento atual utilizam-se conceitos apresentados por Katz e Mair (1997), autores que veem nos sistemas partidários ocidentais um processo de cartelização, no qual os partidos relevantes (os que competem eleitoralmente com chances de vitória ou que se alternam no poder) direcionam seus esforços para a ocupação dos espaços extraparlamentares da máquina pública, renunciando explícita ou implicitamente à promoção de reformulações profundas na estrutura político-administrativa.

Além desses aspectos, que são importantes para a compreensão de questões específicas,

é importante destacar um ponto teórico central para o desenvolvimento desta tese. Trata-se da transposição da teoria econômica dos custos de transação para o exame das relações políticas no Brasil. As propostas originalmente apresentadas por Coase (1937) foram adaptadas por Epstein e O'Halloran (1999) para o estudo das relações entre o Congresso e o Executivo nos Estados Unidos da América, local em que os autores identificam a existência de uma provável delegação de atribuições pelo Legislativo à burocracia estatal, no processo de implementação de determinadas políticas públicas, e analisam suas causas. Sua aplicabilidade ao contexto institucional brasileiro constitui o elemento central para explicar a busca da apropriação de determinados recursos materiais presentes na burocracia estatal por parte dos atores situados na esfera do Legislativo.

Duas propostas de natureza metodológica também são importantes para a abordagem do objeto de estudo, nos termos do problema de pesquisa suscitado.

Os procedimentos de pesquisa que têm por base o exame de votações nominais em projetos pontuais são descartados por serem impertinentes ao objeto de pesquisa e ao enfoque proposto. Esses procedimentos são valiosos e necessários para o exame de situações de ação específicas que ocorrem na arena legislativa. Em decorrência de sua natureza preponderantemente descritiva, a sua utilidade reduz-se substancialmente quando se busca compreender a conformação de preferências e de motivações dos atores e, mais ainda, quando se visa analisar as relações estruturais presentes no jogo político, tal como se propõe neste trabalho.⁸

Considera-se, aqui, que uma alternativa possível para o exame de estruturas institucionais e de situações de ação que se concretizam em arenas amplas, como é o caso da arena governamental, reside no desenvolvimento de estudos qualitativamente relevantes, que permitam a construção de uma “explicação potencial fundamental” para o problema de

8 - Até mesmo a utilidade de processos eminentemente centrados em análises quantitativas obtidas a partir de votações nominais tem sido questionada, no caso do comportamento dos parlamentares norte-americanos, por importantes autores, como Arnold e Rhode, como se verá mais adiante, no momento oportuno, nesta tese.

pesquisa, conforme propõe Nozick (1991).

Assim sendo, adota-se como solução metodológica a construção de “narrativas analíticas” consistentes, nos moldes propostos por autores como Kaplan (1993), Fischer (2003) e, principalmente, Levi (2004). Além disso, como as atividades dos atores políticos são examinadas a partir da perspectiva da teoria dos jogos, do “*Institutional Analyses and Development (IAD) framework*”, tal como expõe Ostrom (2005), são utilizados principalmente os conceitos de “situação de ação” (*action situation*) e de “arena de ação” (*action arena*) para identificar os atores, os recursos e os níveis múltiplos de análise.

Os capítulos 3 e 4 são correlatos e complementares. Em ambos empreende-se o levantamento de dados relevantes acerca da estrutura administrativa brasileira, que, como já se disse, fornece um conjunto de recursos e de incentivos materiais que possibilitam aos atores orientarem e hierarquizarem suas preferências.

O terceiro capítulo tem como objeto o levantamento de dados empíricos e a exposição sistematizada dos recursos que existem na complexa estrutura administrativa do governo federal. Isto se faz mediante identificação de órgãos relevantes da administração direta, de entidades da administração indireta, de empresas públicas e de sociedades de economia mista que, cada qual à sua maneira, interferem profundamente no jogo político nacional.⁹

Esse levantamento de dados empíricos é precedido, no entanto, pelo exame de parâmetros constitucionais que permitem avaliar o grau de institucionalização dos modelos de estruturação administrativa. Além disso, os dados relativos à magnitude da estrutura administrativa do governo federal estão associados à construção de parâmetros que possibilitam, aos atores, identificarem e atribuírem valor às posições (unidades administrativas e respectivos cargos) existentes .

9 - O tamanho e a extensão da estrutura administrativa importam para a estruturação das relações políticas e, especialmente, para a definição das estratégias partidárias. Esta constatação, proposta por Zucco Jr (2003) e referendada por Amorim Neto (2006), também orienta em grande parte a análise da estrutura administrativa brasileira aqui empreendida.

O quarto capítulo possui estrutura análoga à do anterior. O processo de institucionalização do modelo de provimento de cargos e empregos públicos atualmente existente é acompanhado a partir da perspectiva histórica da evolução das normas constitucionais que disciplinam essa matéria. Os cargos e empregos públicos, por suposto, constituem o elemento material que mais diretamente pode ser “apropriado” como recurso disponível. Órgãos, entidades e empresas somente adquirem personalidade pela aceitação da validade de uma ficção jurídica que lhes permite existir. Sua materialidade revela-se a partir dos recursos que lhes são alocados, e sua ação efetiva depende necessariamente da atuação de pessoas físicas, que nelas ocupam posições de mando ou de execução. Nisto reside, portanto, a importância da identificação de cargos e empregos públicos e a análise de características legais que regem sua existência: são estes os elementos que introduzem “atores reais” no jogo que se joga na arena governamental.

O exame da estrutura administrativa não se restringe aos cargos de primeiro escalão – os Ministérios e os órgãos que lhes são equiparados, como as “secretarias especiais” – e a relação entre sua ocupação e a proporcionalidade de bancadas, como faz Amorim Neto (2000; 2006), autor que procura derivar da taxa de coalescência existente em determinado momento as razões para o sucesso ou o fracasso da agenda legislativa do Presidente.

Procurar ampliar o universo de análise, como se faz aqui, significa, no entanto, optar, neste momento, pela não utilização dos procedimentos metodológicos adotados por Amorim Neto, em decorrência de três ordens interligadas de fatores: a grande magnitude do novo objeto, a dinâmica intensa de transformações e a consequente dificuldade de obtenção de dados empíricos confiáveis para a construção de correlações matemáticas precisas.

A intensa dinâmica e a maior fluidez nas transformações nos escalões inferiores da administração pode decorrer de vários fatores, de ordem política ou pessoal (como o falecimento de um ocupante, como aconteceu na Codevasf, no caso exposto no capítulo 5).

Essas duas condições combinadas, somadas ao fato de que transformações nos segundo ou terceiro escalões dificilmente são trazidas para as páginas dos noticiários nacionais, ficando restritas, quando muito, aos meios de comunicação locais ou especializados - ou apenas ao Diário Oficial -, inviabilizam a construção, no curto ou no médio prazo, de uma base de dados que possa servir para o cálculo preciso das taxas de coalescência.¹⁰

Insistindo-se, como se faz ao longo de todo este trabalho, no exame da arena governamental como local privilegiado de identificação de recursos e de incentivos para a ação dos atores políticos, considera-se importante verificar não apenas a relação entre a ocupação de cargos de primeiro escalão e a composição de bancadas no Congresso, mas também a capacidade de investimento, o nível de regionalização e o montante de cargos disponíveis no maior número possível de unidades da estrutura administrativa.

Como alternativa aos procedimentos utilizados por Amorim Neto, que poderão, talvez, no futuro ser utilizados com êxito, caso a estrutura administrativa ampliada passe a constituir um objeto reconhecido nas agendas de pesquisa na Ciência Política brasileira, adotam-se nesta tese instrumentos predominantemente qualitativos, direcionados para a construção de narrativas analíticas e o exame de casos significativos.

A ampliação do objeto possibilita que se tenha um panorama mais completo, no qual a conformação das escolhas e comportamentos coletivos - gerados pelos partidos políticos - é relacionada com interesses e escolhas individuais, as quais, por sua vez, dependem das posições relativas dos atores nas arenas políticas e do montante relativo de recursos disponíveis para uma determinada posição na arena governamental.

O quinto capítulo apresenta como objeto o estudo de características dos atores políticos brasileiros relevantes, coletivos ou individuais. A configuração “cartelização” do sistema

10 - É importante lembrar que, também no campo científico, as trajetórias pregressas interferem nas condições presentes. Neste sentido, as lacunas existentes no estudo da estrutura administrativa constituem uma dificuldade adicional para a obtenção de dados quantitativos confiáveis, que possam se prestar à construção de relações precisas entre variáveis matematicamente mensuradas.

partidário brasileiro, nos termos propostos por Katz e Mair (1997, 2002), constitui um dos pressupostos adotados para explicar a estabilidade na conformação dos pontos de equilíbrio do jogo político, dada a confluência de interesses entre os principais atores no que diz respeito à utilização de recursos disponíveis na estrutura administrativa.¹¹

A peculiar forma de desenvolvimento das carreiras políticas no Brasil, com o intenso trânsito entre os Poderes Legislativo e Executivo, nos termos propostos por Samuels (2003), constitui uma diferença específica em relação, por exemplo, ao contexto institucional norte-americano, que não pode ser desconsiderada quando se busca compreender as motivações desses atores. Além dessa peculiaridade, um outro aspecto relevante que distingue o comportamento entre atores dotados de situações semelhantes, porém situados em contextos institucionais profundamente distintos em determinados aspectos (deputados brasileiros e norte-americanos) diz respeito à transitoriedade entre cargos eletivos e cargos não eletivos e seu significado para a sobrevivência de carreiras políticas. A construção de “redes de proteção”, tecidas a partir da malha partidária, representa tanto uma salvaguarda que amortece as quedas decorrentes de fracassos eleitorais quanto um elemento que impulsiona carreiras e pode fazer reverterem quadros desfavoráveis.

Este é, portanto, um ponto fundamental, abordado no capítulo 5: a construção de redes de proteção depende em primeiro lugar da existência de recursos apropriáveis e, ao mesmo tempo, da profissionalização das carreiras políticas, por meio da intermediação de um tipo específico de ator coletivo, o partido de cartel.

Ao mesmo tempo, não se pode negar o fato de que aspectos constitucionais e legais que permeiam a estruturação do modelo partidário e eleitoral, especialmente os relacionados com a possibilidade de coligações eleitorais incongruentes¹² e com a regionalização de comandos

11 - Examina-se, também, como exemplo de hipótese concorrente, a que foi apresentada por Hagopian e outros (2007), autores que atribuem a crescente importância dos partidos políticos no Brasil e o correlato crescimento da coesão entre seus membros ao sucesso de programas ou ideologias partidárias, fato que, também, segundo os autores, está associado ao que consideram ser uma significativa redução da estrutura administrativa brasileira, no seu entender ainda em curso.

12 - Uma coligação eleitoral deve ser considerada incongruente, conforme se define e se propõe nesta tese, nos

e lideranças, devem ser examinados cuidadosamente, dada a sua capacidade de interferência no desenrolar do jogo político na arena nacional.

Ao lado disso, a sobrevivência de “máquinas políticas” regionais reforça a hipótese da multiplicidade de instâncias decisórias e, por conseguinte, de arenas relevantes. A utilização desse conceito, apropriado para a realidade norte-americana do período de imigração e de urbanização acelerada do final do século XIX e início do século XX, deve ser feita com os devidos cuidados. Entretanto, algumas semelhanças com a realidade brasileira, como a personificação de lideranças e a distribuição de cargos (nos Estados Unidos, empregos) na estrutura administrativa permitem que o conceito tenha utilidade para a análise de comportamentos políticos no Brasil, nos moldes do estudo exemplar apresentado em 1982 por Eli Diniz a respeito do “chaguismo” no Rio de Janeiro, na década de 1960.

casos em que alianças distintas são formuladas para os pleitos majoritários e proporcionais, no mesmo momento eleitoral. As discussões jurídicas e a resposta constitucional ao problema da “verticalização” indicam a importância desse fator no contexto eleitoral brasileiro.

Ainda no capítulo 5, a partir do exame de casos abrangendo algumas modalidades específicas de jogos que se apresentam em níveis distintos na arena governamental, busca-se verificar a pertinência da hipótese principal do trabalho, qual seja, a de que, dadas as restrições constitucionais e as práticas institucionalizadas presentes na realidade brasileira, a ocupação de cargos na estrutura administrativa do Poder Executivo constitui o elemento unificador de expectativas, que confere inteligibilidade ao jogo político e que, portanto, permite a obtenção de equilíbrio.

Para demonstrar o comportamento dos atores políticos no quadro institucional complexo brasileiro, examinam-se no capítulo 5 três exemplos de jogos, que ajudam a compreender o papel das tensões partidárias e a influência exercida por lideranças específicas (ou de prováveis máquinas políticas). São jogos importantes, que acontecem em níveis distintos, que compreendem subjogos específicos e que, portanto, repercutem diferentemente sobre o contexto político.

O primeiro deles envolve o processo de indicação de nomes de atores individuais para a ocupação de cargos na estrutura administrativa descentralizada e desconcentrada do governo federal. Trata-se do nível mais simples de disputa, onde os interesses imediatos podem ser visualizados mais facilmente. Nesse nível pode-se perceber, também, a existência de “redes de proteção”, que se manifestam pela distribuição de cargos ou posições na estrutura administrativa a atores individuais – geralmente deputados que não lograram reeleger-se – em situações de fracasso eleitoral.

O segundo jogo diz respeito ao controle de órgãos e de entidades na administração federal. Esse jogo, como se verá, desdobra-se em subjogos específicos, de acordo com a esfera de abrangência dos recursos e das posições em disputa. O caso acompanhado é o que se refere à transição entre o controle do PSB (Ciro Gomes) e o do PMDB (Geddel Vieira Lima) sobre o Ministério da Integração Nacional e, principalmente, sobre a Codevasf, empresa pública dependente vinculada ao órgão mencionado. As empresas públicas, deve-se ressaltar, são consideradas independentes quando os recursos auferidos em suas atividades são suficientes para o custeio de seus gastos, ou dependentes, quando as despesas de custeio são financiadas total ou parcialmente pelo Tesouro Nacional.

O terceiro caso, abordado como exemplo da complexidade crescente nas relações políticas no Brasil, refere-se ao papel dos fundos de pensão nas disputas pelo controle de recursos de grande magnitude. Os exemplos apontados são o da disputa recente pelo controle do Fundo Real Grandeza, patrocinado por Furnas e pela Eletronuclear, envolvendo segmentos do PMDB do Rio de Janeiro e sindicatos de empregados, e a polêmica em torno da orientação de investimentos da Vale, envolvendo diretamente a Presidência da República e mobilizando, ainda que nos bastidores, a influência do fundo de pensão dos funcionários do Banco do Brasil sobre a empresa privatizada.

Em todos os casos e arenas ou situações de ação específicas, o comportamento dos atores envolvidos é analisado a partir de posições, recursos e benefícios potenciais. Isso permite reafirmar a suposição inicial de que a construção de modelos de análise, no contexto institucional brasileiro, deve levar em conta tanto o nível necessário de generalização abstrata quanto o patamar específico dos interesses reais e do potencial de atuação dos atores em cada caso.

Na conclusão, sintetizando a trajetória da argumentação desenvolvida ao longo do texto, confirma-se a hipótese de que a estabilização das relações no jogo político cotidiano no Brasil está associada à diminuição dos custos de transação e à construção de parâmetros que permitam a inteligibilidade recíproca de expectativas entre os atores.

O exame do processo de construção de “redes de proteção” por meio da apropriação individual, mediatizada pelo partido, de recursos disponíveis na estrutura de incentivos da máquina administrativa federal revela que as relações geradas na arena governamental constituem um elemento de grande importância para a obtenção de equilíbrios em outras arenas, como a legislativa ou a eleitoral, e, portanto, contribuem para a crescente estabilização do processo político brasileiro recente.

CAPÍTULO 1 – Modelos teóricos existentes e novas abordagens para o exame das relações entre os atores na arena governamental brasileira.

Uma concepção que está na base de grande número de pesquisas recentemente produzidas na Ciência Política brasileira é a de que as condutas e as relações entre os atores políticos relevantes, situados tanto no âmbito do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo, são em sua maior parte bastante previsíveis. Segundo essas pesquisas, fatores operacionais de ordens distintas ou elementos institucionais específicos interferem ou são mobilizados pelos atores políticos para fortalecerem coalizões de governo. Aumenta, portanto, a possibilidade de estabilização e obtenção de equilíbrios na arena política nacional.

Neste capítulo são examinadas algumas das principais propostas teóricas existentes, que demonstram aplicabilidade ou pertinência em arenas ou situações de ação relevantes, e, no capítulo seguinte, propõe-se uma perspectiva teórica complementar em que se leva em conta a necessidade da redução dos custos de transação, condição que se consegue por meio da utilização, pelos atores coletivos e individuais, dos recursos disponíveis na arena governamental.¹³

A aceitação, em seu conjunto, das novas perspectivas teóricas é compatível com o processo de superação de um paradigma até há pouco tempo dominante nos estudos autóctones.

O antigo paradigma, consolidado a partir de meados do século XX, apresentava entre os seus pressupostos fundamentais a afirmação da existência de um quadro recorrente de instabilidade institucional, resultante da suposta incapacidade das instituições e dos atores políticos para produzirem resultados eficazes em um contexto de rápidas transformações

13 - Considera-se aqui que a arena política, a mais ampla, desdobra-se em arenas específicas: a eleitoral, que compreende a formação do corpo representativo; a congressual, que abrange as atividades de representação; a governamental, aqui entendida como a que abrange a estrutura administrativa e os programas de governo.

sociais. Supunha-se que do processo de modernização da sociedade resultava uma “sobrecarga de demandas” que não poderiam ser adequadamente processadas pelas instituições políticas existentes, consideradas frágeis e instáveis. Disso decorreriam tanto as condutas imprevisíveis dos atores sociais e políticos relevantes quanto a busca de estabilização a partir da intervenção de atores exógenos ao sistema político específico, representados preferencialmente pelas forças armadas.¹⁴

No campo acadêmico brasileiro, em meados do século XX, a busca de explicações para os fenômenos políticos priorizava o estudo das macroestruturas sociais e das contradições de classe, quase sempre a partir da perspectiva teórica dominante, fortemente influenciada pelo marxismo.¹⁵ Buscava-se, então, a construção de teorias compreensivas da realidade, das quais o melhor exemplo talvez se encontre no conjunto de obras que podem ser agrupadas sob o que se convencionou denominar “teoria do desenvolvimento”, que no Brasil teve em Celso Furtado o seu mais destacado representante.

Por não se enquadrar nas premissas e pressupostos do antigo modelo paradigmático dominante nos meados do século XX, o estudo ora apresentado não tem como objetivo o exame e a análise do impacto de transformações sociais na produção de comportamentos políticos produzidos por atores específicos. Isso afasta de imediato do horizonte da pesquisa o estudo da atuação de agentes coletivos relacionados com a estrutura de produção

14 - Huntington (1975:208) atribui ao excesso de demandas sociais e, principalmente, ao baixo grau de institucionalização do sistema político as causas da instabilidade e do surgimento do que denomina sistema pretoriano, no qual, segundo ele, “as forças sociais se enfrentam cara a cara; não há instituições políticas nem grupos de líderes políticos profissionais reconhecidos e aceitos como intermediários legítimos para moderar os conflitos entre os grupos.” Sua obra influenciou um grande número de trabalhos posteriores, no Brasil e no exterior.

15 - A influência deste modelo analítico ainda pode ser percebida em trabalhos bem mais recentes. Sorj (2001:67), por exemplo, utiliza alguns dos seus conceitos fundamentais. Segundo ele, “A rápida expansão do setor público produziu no Brasil, especialmente na segunda metade dos anos 70 e na primeira dos anos 80, uma ampla bibliografia sobre capitalismo de Estado, as relações entre o setor público e o privado e o surgimento de uma nova classe social (burguesia de Estado ou tecnoburocrática) com interesses diferentes e eventualmente opostos aos da burguesia privada. (...) Essa expansão do setor público gerou empregos para técnicos e operários qualificados, deu posições de poder em conselhos de administração a militares reformados e político derrotados em eleições mas ligados ao governo, porém nada indica que se tenha constituído um núcleo social dirigente com características diferenciadas de classe ou algo semelhante.” A categoria *classe social* está no âmago desse tipo de análise e fornece o parâmetro mais importante, na concepção do autor, para a compreensão da relação política analisada.

econômica, tais como as classes sociais, por exemplo.

Uma das mais importantes consequências da superação de um determinado paradigma, como aponta Khun (1975), reside na necessidade de reconstrução da área de estudos, com a elaboração de novas agendas de pesquisa, a partir da identificação dos problemas para os quais as respostas anteriores se tornam inadequadas ou insuficientes.

Este estudo, procurando inserir-se no contexto de reconstrução apontado, e tendo como um de seus principais objetivos o de destacar pontos para o aprofundamento das discussões recentes acerca de comportamentos de atores políticos no Brasil, a partir da perspectiva do neoinstitucionalismo, inicia-se pela análise e pela crítica de algumas das premissas fundamentais do novo instrumental teórico e, também, pela avaliação da sua aplicabilidade à realidade, institucional e histórica, brasileira. Entretanto, outros esclarecimentos se fazem necessários para que se compreenda o direcionamento do estudo, pois também no campo específico do neoinstitucionalismo existem aspectos, ênfases, enfoques e métodos que não integram os pressupostos deste trabalho.

“The roots of political science are in the study of institutions”, afirma Peters (2005) na primeira frase da obra em que apresenta a sua concepção acerca do que seja o neoinstitucionalismo. Mas, como alertam Thelen e Steinmo (1992:7), existem, nessa abordagem, pelo menos duas diferentes variantes teóricas que, embora compartilhem a preocupação central com a maneira pela qual instituições amoldam as estratégias políticas e influenciam os resultados das ações, distinguem-se em seus pressupostos, ênfases e métodos: a escolha racional e o institucionalismo histórico.¹⁶

Um rápido exame de questões relacionadas com o desenvolvimento teórico e com a transposição das premissas do neoinstitucionalismo de matriz norte-americana para a realidade brasileira faz-se, portanto, necessário para que se tenha um melhor esclarecimento acerca do contexto teórico que orienta o trabalho de pesquisa desenvolvido neste estudo.

16 - Peters (1996:208-12) aponta ainda as variantes “normativa”, “social” e “estrutural”.

1.1 - O neoinstitucionalismo nos EUA

Nos Estados Unidos da América, nas décadas de 1950 e de 1960, o surgimento de propostas teóricas, nas quais se contemplavam tanto a análise dos elementos estruturais e institucionais quanto o estudo do comportamento individual dos parlamentares e eleitores, pode ser considerado o ponto de partida para a construção do modelo neoinstitucionalista. As propostas do “institucionalismo tradicional”, direcionadas para o estudo comparativo das macroestruturas constitucionais e das instituições formais do governo foram, a partir de então, gradualmente substituídas pela ênfase no estudo de ações políticas empreendidas por atores aos quais se atribuíam uma racionalidade instrumental inerente a comportamentos egoístas dos indivíduos.

Naquele momento, com fundamento em conceitos e procedimentos derivados principalmente da análise econômica, apresentados em obras pioneiras como a de Downs (1999), publicada originalmente em 1957, e de Buchanan e Tullock (2001), que teve sua primeira edição em 1962, a atenção de muitos cientistas políticos direcionou-se para o exame da racionalidade inerente ao processo decisório no interior das estruturas políticas. Surgia, dessa maneira, a teoria da escolha pública (“*public choice theory*”), que tem como pressuposto central o postulado de que os atores individuais, agindo racionalmente, procuram sempre maximizar o seu ganho pessoal, em um contexto de recursos escassos. No caso dos governos e dos partidos políticos, esperava-se que o comportamento racional dos atores tivesse como principal motivação, segundo Downs (1999:33), a obtenção do máximo apoio político e, conseqüentemente, a vitória nas disputas eleitorais. O “axioma crucial”, nos termos usados pelo autor (1999:48), é o da afirmação do *interesse pessoal* como elemento motriz da ação individual ou coletiva: supõe-se que “todo indivíduo, embora racional, seja também

egoísta”.

À teoria da escolha pública agregou-se, ainda na década de 1960, outra matriz teórica, derivada em parte, por sua vez, de premissas originalmente apresentadas, entre outros, por Weber (1992) no início do século XX e por Parsons na década de 1930 (sua obra pioneira, *The Structure of Social Action*, data de 1937). Compartilhando vários pressupostos com a teoria da escolha pública, especialmente os relacionados com o interesse egoísta e a racionalidade instrumental, a chamada “teoria da escolha racional”, no entanto, a partir de uma perspectiva metodológica específica - o individualismo metodológico - procura derivar condutas coletivas e sociais de escolhas e interações individuais.

Em linhas gerais, pode-se dizer que um dos principais aspectos da transformação observada nas obras de inspiração institucionalista, que ocorre a partir de meados do século XX, diz respeito à substituição como foco de atenção e pesquisa: dos pioneiros exames comparativos das macroestruturas formais e legais passa-se, posteriormente, para as análises de comportamentos de atores políticos individuais ou coletivos, no contexto de interações determinadas e específicas.

A partir do final da década de 1960 e do início da década de 1970 nos Estados Unidos da América, trabalhos inovadores, tendo como foco de atenção específica o Congresso americano, como foram os apresentados em 1965 por Fenno Jr. (1971) e Mayhew (1974), por exemplo, abriram o espaço para uma nova e ampla agenda de pesquisa sobre o comportamento dos atores políticos e sobre o contexto institucional que circunscreve as suas escolhas.

Nesses estudos acerca do comportamento dos atores políticos e, também, sobre a conformação das instituições legislativas que os circunscrevem podem ser identificados três aspectos centrais que se destacam e para os quais convergem, também no Brasil, as principais discussões teóricas no final do século XX:

a) a “conexão eleitoral”, em que se associa a motivação para a ação política ao sucesso nas eleições e, conseqüentemente, à continuidade de carreiras dos atores políticos;

b) a relação personalizada dos atores políticos com suas bases eleitorais e as conseqüências da personificação do voto sobre o sistema político-partidário;

c) o papel das estruturas de poder internas no Congresso na definição e no controle de agendas e, portanto, na produção legislativa.

A relação entre o interesse egoísta dos indivíduos e seu comportamento que, como já se disse, constitui um dos axiomas da teoria da escolha pública, permanece também subjacente em várias das construções teóricas e pesquisas empíricas mais recentes. Esse é o caso, por exemplo, dos estudos sobre a conexão eleitoral, desenvolvidos a partir de meados dos anos 1970 nos Estados Unidos, principalmente.

Ao apresentar uma motivação para os comportamentos dos atores políticos que é ao mesmo tempo simples, compreensível para o senso comum e, ainda, de praticidade inegável, David Mayhew talvez tenha se tornado o autor que, direta ou indiretamente, mais influenciou as obras posteriores. Mayhew (1974:5) parte do pressuposto simples e direto de que a atuação dos congressistas norte-americanos tem como único objetivo a busca de sua reeleição: o autor os define como sendo “*single-minded seekers of reelection*”. A busca do sucesso eleitoral e a preservação de carreiras políticas representam, para o autor, a motivação predominante para o comportamento dos atores políticos e, portanto, a partir dessas variáveis, devem ser estruturadas as hipóteses acerca do funcionamento das instituições legislativas.

Arnold (1990:5), acompanhando de perto as propostas teóricas apresentadas por Mayhew, também considera que o objetivo dominante na ação parlamentar consiste na busca da reeleição, embora critique, tal como o faz Fenno Jr. (1973)¹⁷, a ideia de que essa seja a

17 - No seu já considerado clássico livro em que aborda as atividades das comissões no Congresso norte-americano, Fenno Jr. aponta, ao lado da reeleição, duas outras motivações para a atuação dos representantes e para a conformação do sistema de comitês: a formulação de “boas” políticas públicas e a obtenção de influência e poder.

única motivação dos representantes eleitos. Segundo este autor,

The theory assumes that members of Congress care intensely about reelection. Although they are not single-minded seekers of reelection, reelection is their dominant goal. This means simply that legislators will do nothing to advance their other goals if such activities threaten their principal goal. If reelection is not at risk, they are free to pursue other goals, including enacting their own vision of public policy or achieving influence within Congress.

Assim, o primeiro aspecto que será dominante na elaboração das pesquisas acadêmicas acerca das instituições parlamentares reside na afirmação de que, com maior ou menor intensidade (dependendo de cada autor), a *busca da reeleição representa o elemento primordial para a definição de comportamentos dos atores políticos*.

A conexão eleitoral e o axioma da reeleição, tal como se apresentam nos estudos produzidos de acordo com a matriz teórica citada, são, no entanto, insuficientes para explicar os comportamentos dos atores no complexo conjunto de interações e de decisões que acontecem no decorrer do exercício do mandato parlamentar.

O jogo político real, como destaca Sharpf (1997:58-9), não se desenrola em uma sucessão linear e concatenada de movimentos. Em situações de interação em que atores coletivos desempenham papéis centrais – e este é sempre o caso das relações políticas em regimes democráticos -, a interação entre eles apresenta aspectos intertemporais, intersectoriais e interpessoais. Isso reforça, segundo o autor, a necessidade de convergência ou de divergência entre percepções e preferências, como forma de orientação da ação:

Integration has an intertemporal, an intersectoral, and an interpersonal dimension – the ability to forgo present satisfaction for future gain; the ability to trade one type of interest for another that is considered more important; and the ability to sacrifice the interests of some members for the greater benefit of the collectivity. (...) We can thus conclude that the capacity for strategic action depends, on one hand, on the preexisting convergence or divergence of (policy-relevant) perceptions and preferences among the (policy-relevant) members of the composite actor and, on the other hand, on the capacity for conflict resolution within the collective unit.

A capacidade de resolução de conflitos internos, no caso das unidades coletivas, constitui um ponto essencial para a compreensão da atuação dos partidos políticos, e o seu

exame será retomado mais adiante neste trabalho¹⁸. Por ora, deve-se ressaltar a insuficiência de motivações que decorrem exclusivamente do jogo eleitoral como único elemento explicativo para determinados comportamentos políticos que afloram no decorrer do processo sucessivo de interações que acompanham o decurso de uma determinada legislatura no Brasil. Aqui, sendo a memória do voto volátil e existindo a possibilidade de transferências entre partidos e postulantes, decorrente das regras eleitorais, reforça-se a necessidade de se estudar a estrutura de incentivos que não se limita ao momento eleitoral, mas que permite a construção de percepções convergentes entre os atores relevantes.

O segundo aspecto que se destaca nos estudos teóricos atuais está associado à discussão acerca da existência de uma relação de cunho personalista entre representantes e representados e, em existindo, das suas consequências sobre comportamentos dos atores políticos e sobre a estruturação do sistema partidário. Essa discussão está mais fortemente presente nos países que adotam sistemas eleitorais baseados na delimitação formal de distritos nos quais os candidatos majoritários são eleitos, mas não é de todo impertinente para sistemas como o do Brasil, em que se utiliza o critério da proporcionalidade para a definição dos representantes segundo as vagas disponíveis para os amplos distritos legalmente reconhecidos (os Estados ou os Municípios, conforme as eleições), ainda que, na prática, persistam os “distritos reais”, nos quais se concentram, em maior ou menor quantidade, os votos dos atores individuais.

Cain, Ferejohn e Fiorina (1987), ao analisarem a relação entre representantes e eleitores nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, afirmam que a responsividade (*responsiveness*) dos parlamentares, naqueles países, desdobra-se em quatro aspectos distintos e inter-relacionados: a) o relativo ao resultado de políticas públicas (*policy responsiveness*); b) o que diz respeito à

18- Scharpf ressalta (p.59) que da necessidade de negociação pode resultar a baixa capacidade de resolução de conflitos, mas que decisões fundamentadas exclusivamente no princípio da maioria ou na imposição pelos líderes hierárquicos, por sua vez, podem ter efeitos desastrosos se forem utilizadas para resolver conflitos cognitivos fundamentados em diferentes fontes de informação ou diferentes hipóteses causais.

ideologia dos eleitores; c) o relativo à alocação de benefícios aos distritos, geralmente visto de forma pejorativa (*allocation responsiveness, que se associa a “pork barrell”*); d) o que diz respeito à prestação de serviços assistenciais ou à intermediação junto à burocracia do Executivo (*service responsiveness*). Para esses autores, o último aspecto mencionado é crucial para o entendimento da atuação dos parlamentares que não se incluem entre os mais proeminentes, os *backbenchers* britânicos ou os *rank and file* norte-americanos (no Brasil, seriam os integrantes do chamado “baixo clero”).

Um aspecto das formulações dos autores é de especial interesse para o estudo de comportamentos políticos: o impacto da personalização do voto sobre a disciplina legislativa e a coesão partidária. Segundo eles (p.15),

In sum, the first potential effect of the personal vote is upon legislative discipline and control. If individual legislative members are independent representatives of distinct geographical areas, legislative discipline must rely relatively more on the carrot and less on the stick. But increasingly independent members will seek to appropriate the carrot after they have eliminated the stick. Thus, policy making evolves toward a system of symmetrical bargaining among equals.

A partir do reconhecimento da identificação recíproca entre eleitores e representantes, Cain, Ferejohn e Fiorina ¹⁹ concluem que o crescimento da autonomia dos parlamentares individualmente considerados tem como consequência a tendência no sentido da construção de sistema de barganhas simétricas entre pares (*free agents*), no qual são atenuados os poderes impositivos (stick) das lideranças e no qual, simetricamente, crescem as dificuldades para a coordenação das ações coletivas.

O segundo ponto em destaque diz respeito, portanto, à *relação entre a personificação do voto e a independência do representante frente ao partido* e, também, à estruturação e estabilização do sistema partidário, com a alocação de recursos que, uma vez identificados e valorados, possam funcionar como moedas de intermediação.

19 - Segundo os autores, “representatives elected with a substantial personal vote are better situated to survive ebbs and flows of electoral tides set in motion by reactions to national conditions and national party leaders. They are also better situated to resist the threats and blandishments of party leaders than those who owe election solely to the party labels attached to their names” (p. 197).

A tensão gerada no sistema pelas forças centrífugas eventualmente produzidas pela personificação do voto tem como contraposição a institucionalização de estruturas internas de decisão e poder, que possibilitam a compatibilização entre os interesses específicos de cada ator individualmente considerado e os parâmetros de atuação da instituição globalmente considerada.

O terceiro ponto de atenção se reporta, portanto, à estruturação interna das casas legislativas e ao papel das instâncias de poder, com especial ênfase, principalmente no contexto norte-americano, à atuação das comissões importantes. Nesse caso há, na teoria, uma clara convergência quanto ao reconhecimento de que o controle das instâncias internas de poder constitui um elemento que favorece a estabilidade na conformação de políticas e, também, a consolidação de lideranças no interior das carreiras parlamentares.

Fenno Jr. (1971), em artigo publicado originalmente em 1965, aponta dois problemas básicos cuja solução passa pela estruturação interna do Congresso norte-americano: o do processo decisório e o da própria manutenção da instituição. Para solucioná-los, segundo o autor (p.218), institucionalizou-se ali um sistema semi-oligárquico de controle, fundamentado em dois conjuntos de regras e tradições:

Two distinguishable clusters of such rules and traditions are of special importance to the preservation of the existing structure. One cluster functions to maintain harmony between those who hold leadership positions in the house and those who do not. It's the seniority-protégé-apprentice system of norms. A second cluster functions to maintain harmony among those members who hold leadership positions. This is the negotiation and bargaining system of norms. Together the two systems maintain the degree of centralization-decentralization which gives to the House its semi-oligarchical characteristics.

Um elemento central desse modelo semioligárquico é, no Congresso dos Estados Unidos da América, representado pela estruturação de sistema de comissões parlamentares, às quais se atribui a capacidade para organizar o processo aparentemente caótico de votações no Plenário. Os primeiros estudos que levam em conta o papel relevante do sistema de comissões adotavam, em geral, uma perspectiva que valoriza a função distributiva destes órgãos

internos. A afinidade entre membros e áreas de atuação, reforçada pela necessária senioridade que se apresenta como requisito para a ocupação de cargos relevantes nas principais comissões reforça esta perspectiva.

Uma proposta alternativa reside no reconhecimento da função informacional das comissões, que atuam no sentido de orientar as posições, nos momentos de votação em Plenário, de um conjunto de parlamentares que se mostram, na maioria das vezes, pouco conhecedores das especificidades das questões sobre as quais devem decidir. A perspectiva informacional, apresentada especialmente por Krehbiel (1992), sustenta-se a partir de pressupostos metodológicos derivados de premissas relativas à autonomia das instituições. O autor, fundamentando-se nas premissas teóricas desenvolvidas pelo neoinstitucionalismo, procura, em primeiro lugar, reforçar a natureza empiricamente autônoma do contexto institucional:

If, as argued, chaos does not back into the domain of institutional choice, then theorizing about legislative politics as a process in which institutions are given (i.e., exogenous) is acceptable after all. One needs only to characterize the institutions that exist and then to theorize – not to worry about institutions as objects of choice. This is essentially what New Institutionalism research has done historically. (Krehbiel, 1992, pp-31-33).

A hipótese da autonomia das instituições contraria, segundo o autor, a lógica inerente ao Postulado da Maioria (“*Objets of legislative choice in both procedural and policy domains must be chosen by a majority of the legislature*” – p. 16), pois dela conclui-se que as instituições não podem ser submetidas, previamente à sua consolidação, às decisões obtidas por meio de processos de votação. Do desenvolvimento dessa premissa decorre a defesa do autor da perspectiva informacional como contraponto lógico à perspectiva distributiva (que se fundamenta em escolhas racionais decididas em votação). Segundo o autor, a partir dessa perspectiva analítica pode-se, portanto, compreender o papel central desempenhado pelo sistema de comissões e pelas regras procedimentais (*committees and rules* – p. 32) na moderna estruturação interna do Congresso norte-americano.

É importante ressaltar que ambas as perspectivas, a distributiva e a informacional, podem, segundo Krehbiel (1992:9), conviver em determinadas situações específicas. No entanto, há, segundo ele, um aspecto fundamental que deve ser destacado e que permite organizar os procedimentos de pesquisa: trata-se da questão do direcionamento dos objetivos de pesquisa teórica, que migram da ênfase nos *resultados* para o destaque dos *comportamentos*:

In short, an exclusive focus on *policy outcomes* is neither the most direct nor the most feasible approach to identifying the principles of legislative organization. A closely related and somewhat more promising approach to testing theories of legislative organization is to observe *policy-making behavior* to infer whether it is motivated primarily by distributive or informational concerns.

Nesse ponto da argumentação, é possível destacar alguns dos elementos que estão presentes no centro das abordagens teóricas dominantes sobre o funcionamento das instituições parlamentares dos Estados Unidos e que repercutem, segundo os autores, sobre o comportamento dos atores no Congresso norte-americano:

- a) a continuidade das carreiras políticas, representada pela reeleição ao mandato no Legislativo, que constitui a principal motivação para os atores que procuram, de forma egoísta e individualista, maximizar seus lucros políticos;
- b) a conexão eleitoral, fortemente influenciada pela relação pessoal que se estabelece entre representantes e eleitores circunscritos a distritos geograficamente bem delimitados, tende a fortalecer a independência dos atores individuais medianos perante os partidos políticos e as lideranças institucionais;
- c) a formatação institucional interna do Congresso, especialmente no que diz respeito a comissões, regras e lideranças, permite que sejam minimizados os efeitos potencialmente caóticos presentes nos dois tópicos antes mencionados.

Ao lado desses três tópicos, dois aspectos que orientam os trabalhos empíricos que

buscam estudar os comportamentos políticos se sobressaem: 1) a ênfase na produção legislativa formal como indicador de preferências individuais e de escolhas coletivas; 2) a ênfase no acompanhamento empírico dos resultados das votações nominais (*roll-call*).

É importante ressaltar que, dos três elementos em destaque - o axioma da reeleição, a personificação do voto e a estruturação interna das casas parlamentares -, os dois primeiros pouco informam sobre o contexto em que ocorrem as interações rotineiras nas casas parlamentares e o terceiro prioriza o contexto institucional interno. A transposição desses elementos teóricos para a realidade brasileira, que apresenta aspectos específicos relacionados com a estrutura partidária e com o modelo federativo, merece, no entanto, especial atenção.

1.2 - Os estudos no Brasil

Dada a inquestionável influência exercida pelo neoinstitucionalismo sobre um importante conjunto de obras recentes na Ciência Política brasileira, é necessário que se busque compreender a relação entre os elementos centrais da matriz norte-americana e a produção teórica moderna no Brasil.

A análise crítica das formulações citadas na seção anterior demonstra existirem nelas três aspectos centrais:

a) a viabilidade da “conexão eleitoral” para sua fundamentação e as consequências dessa questão para a definição de ações políticas;

b) o significado do “axioma da reeleição” no contexto institucional brasileiro;

c) o problema metodológico inerente à tentativa de identificação de conexões de sentido nos comportamentos dos atores a partir da apuração de resultados mensurados nas votações nominais na Câmara dos Deputados.

Como já foi dito no início deste capítulo, a antiga perspectiva analítica (sociológica), amplamente disseminada nos anos 1960 e 1970, foi gradualmente substituída, a partir dos anos 1990, pela constatação de que as instituições políticas nacionais são dotadas de mecanismos capazes de assegurar a previsibilidade e a governabilidade.

Em linhas gerais, podem-se identificar, no moderno conjunto de estudos, três grandes vertentes explicativas específicas para o comportamento previsível dos parlamentares brasileiros, que podem ser sintetizadas a partir do exame das premissas e conclusões apresentadas por seus principais expoentes.

Figueiredo e Limongi (1995), em trabalho que se tornou referência para os estudos recentes sobre o tema no Brasil, partem do pressuposto de que “há uma forte e, em geral, pouco notada, continuidade legal entre o período autoritário e o atual no que diz respeito às regras que regulam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo” (1995: 196). Essa continuidade, segundo os autores, que se manifesta em primeiro lugar por meio da persistência de poderes de agenda concentrados nas mãos do Presidente da República, também pode ser encontrada em aspectos essenciais do Regimento Interno da Câmara e na atuação prática das lideranças internas no parlamento:

Vale observar que o Regimento Interno da Câmara, elaborado após a promulgação da Constituição e justificado a partir da necessidade de adequar a organização interna do Poder Legislativo ao novo quadro constitucional, pouco contribuiu para alterar as práticas e os costumes a regular o trabalho legislativo. Grosso modo e abusando da generalização, o processo legislativo continua dirigido e controlado por um número restrito de parlamentares, os membros do colégio de líderes, e converge quase exclusivamente para o plenário, em detrimento do trabalho das comissões.

Segundo eles, essa concentração de poderes existente no interior do sistema político produz estabilidade e previsibilidade nas decisões, pois, “antes que obstáculo, o congresso se revela disposto a facilitar a tramitação das matérias presidenciais e, sobretudo, a remover possíveis obstáculos à ação presidencial” (1995:174).

Associando-se esses recursos internos ao largo espectro de prerrogativas legislativas conferidas ao chefe do Poder Executivo, espectro este que foi ampliado significativamente

durante o período autoritário e preservado no texto constitucional de 1988, ocorre que, segundo Figueiredo e Limongi (2006:251),

...os mecanismos de formação de agenda podem aumentar a capacidade de o presidente buscar cooperação, reforçando a coesão na coalizão governista e superando a dissidência originada por diferenças ideológicas e discordâncias a respeito de políticas públicas.

Tudo isso no contexto das escolhas de parlamentares individuais, diminuindo suas opções e fortalecendo o controle exercido por lideranças. Segundo os autores (2001:691), em situações em que governos de coalizão constituem o padrão dominante, normas constitucionais e regimentais, além de facilitarem a coordenação de ações,

... diminuem a influência individual dos parlamentares e previnem conflitos institucionais decorrentes de diferenças nas bases eleitorais do Executivo e do Legislativo em um sistema de separação de poderes. Os poderes de agenda e a capacidade de controlar o processo legislativo fazem com que a ação coordenada do Executivo e a dos líderes da coalizão que o apóia seja, não só possível, como eficaz. O governo funciona como se houvesse uma fusão de poderes.

As premissas básicas apresentadas por Figueiredo e Limongi reportam-se, portanto, às estruturas de poder internas existentes na Câmara dos Deputados. Na arena legislativa, em um contexto marcado por múltiplos atores e respectivas posições de poder, em situações de ação específicas, é alta a possibilidade de instabilidade institucional ou de desestabilização dos jogos existentes. Nesse caso, as regras constitucionais ou regimentais exercem função análoga à exercida pelo conjunto de normas legais sobre o universo das transações econômicas na sociedade capitalista. Elas atuam no sentido da redução de custos de transação, favorecendo a continuidade do jogo e a obtenção de equilíbrios.

Neste aspecto, a argumentação de Figueiredo e Limongi está correta, mas, no entanto, aplica-se plenamente apenas à arena legislativa, único local em que as lideranças institucionais internas podem exercer plenamente suas prerrogativas. Em situações complexas nas quais as negociações extrapolam a arena legislativa, as prerrogativas internas das lideranças devem ser suplementadas por outros elementos, presentes em outras arenas do jogo político, elementos que surgem como incentivos para o reforço de comportamentos dos atores

individuais.

Deve-se lembrar, também, que as estruturas institucionais, que, na maior parte das vezes, podem ser identificadas a partir de aspectos do Regimento Interno, não impedem o surgimento de diversas posições de poder que não podem ser percebidas apenas a partir do conjunto de regras formais, mas que se manifestam também nas práticas consolidadas. Ao lado das prerrogativas atribuídas aos líderes formalmente escolhidos e das vantagens inerentes à ocupação de cargos na estrutura de poder, a existência de indivíduos a quem são atribuídas qualidades de liderança, seja pela sua trajetória histórica nacional ou pela sua inserção regional, representa um componente adicional na construção das interações políticas no Brasil. Máquinas políticas como as do “chaguismo” na década de 1960 no Rio de Janeiro e do “carlismo” na Bahia são exemplos do paralelismo e da convivência entre estruturas partidárias formais e práticas consolidadas²⁰.

Um segundo modelo analítico bastante utilizado é o em que são correlacionados os processos de elaboração e execução do orçamento federal com a obtenção de apoio parlamentar. Pereira e Mueller (2002:295), por exemplo, consideram que a execução de emendas orçamentárias individuais constitui, para o Executivo, uma “moeda política de baixo custo”, que é bastante útil como elemento de troca por apoio à sua agenda no Congresso. Segundo os autores,

o uso estratégico da liberação das emendas propicia ao Executivo o ganho de votos favoráveis que mais do que compensa a perda decorrente da alteração de sua proposta inicial. É por isso que o governo não somente abre mão de usar os recursos institucionais e as informações de que dispõe para impedir a modificação do seu projeto de orçamento, como incentiva a apresentação de emendas ao sistematicamente superestimar o nível das receitas esperadas. Não que os congressistas sejam ludibriados por essa estratégia; eles se dispõem a participar desse jogo com o governo porque vêem nele um meio através do qual a maioria dos parlamentares possa assegurar sua própria sobrevivência política. Os deputados que fazem parte da coalizão se beneficiam recebendo verbas orçamentárias que, apesar de pequenas em relação à totalidade do orçamento, são suficientes para garantir-lhes êxito eleitoral e sobrevivência política.

Esse modelo, adequado talvez à realidade norte-americana, dentro do marco teórico em

20 - Já há atualmente quem aponte o surgimento do “lulismo”, em decorrência das características especiais da liderança exercida pelo Presidente da República sobre o Partido dos Trabalhadores e seus aliados.

que se privilegia a perspectiva distributivista, tem sido bastante criticado por autores como Figueiredo e Limongi (2002;2005). Segundo eles, não é possível estabelecer uma relação causal entre execução de emendas orçamentárias e votos favoráveis na arena legislativa, pois os valores dessas emendas são insignificantes perante os de outras formas de alocação de recursos, como as emendas coletivas de bancada ou as apresentadas em comissões. Além disso, conforme afirmam (2005:740),

Há um sem-número de deputados que votam a favor dos interesses do Executivo sem participarem do processo orçamentário, e há os que participam e têm suas emendas executadas apesar de não mais exercerem mandatos.

O terceiro modelo explicativo para a estabilidade institucional é o que se fundamenta nos processos de montagem dos gabinetes ministeriais. Aqui, privilegia-se o processo de negociações político-partidárias que se estabelecem entre o Executivo e os partidos políticos, com vistas à ocupação de cargos de alto escalão na estrutura de governo.

Nessa vertente analítica destacam-se os trabalhos de Amorim Neto (2000 e 2006), autor que busca encontrar no exame do “grau de coalescência”, definido pela “proporcionalidade entre as cotas ministeriais dos partidos e seus pesos parlamentares”, a explicação para comportamentos previsíveis dos agentes políticos no processo legislativo, comportamentos que ganham visibilidade nos embates em plenário e que podem ser objetivamente aferidos por meio de mensuração nas votações nominais.

É importante ressaltar que a ênfase na relação direta entre duas variáveis – proporcionalidade de bancadas e ocupação de cotas ministeriais – constitui um elemento utilizado também para fundamentar o controle de agenda por parte de cartéis políticos que monopolizariam tanto a apresentação de proposições quanto a viabilização de sua efetiva apreciação em plenário, como apontam Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003: 556):

We define an agenda cartel as a set of agents possessing two key properties. First, they collectively hold a controlling share of the agenda-setting offices relevant to a given assembly. Thus, just as an economic cartel collectively monopolizes an economic resource, such as oil, so an agenda cartel collectively monopolizes a legislative resource, agenda setting offices. Second,

the cartel establishes a procedure for agreeing on which proposals will be allowed access to the plenary session. We shall say that a legislative party is “in government” if at least one of its members holds a cabinet portfolio. A majority (minority) government is one in which cabinet portfolios are distributed to parties that collectively hold a majority (minority) of seats in the assembly.

É interessante recuperar de Amorim Neto e Santos (2001) uma formulação que se aplica, segundo eles, ao período compreendido entre 1946 e 1964. De acordo com os autores, a disciplina partidária no Brasil, naquela época, deve ser explicada principalmente pelas estratégias adotadas pelo chefe do Poder Executivo, fundamentadas na distribuição de recursos de patronagem, por meio de um modelo a que eles denominam “conexão presidencial”. Segundo os autores,

a combinação de um Executivo centralizador com uma estrutura federativa e um sistema de representação proporcional de lista aberta, em que as unidades da federação funcionavam como distritos eleitorais, fez da Câmara dos Deputados uma espécie de estuário quase natural para os interesses regionais represados. E visto que os recursos para atender às demandas regionais estavam depositados nas mãos do Executivo, os deputados de cada estado passaram a assumir, por razões práticas, o papel de lobistas, representando suas próprias unidades de origem perante o governo federal. Foi um impulso distributivo que mobilizou os interesses desses parlamentares em dar apoio ao Executivo na implementação — e não somente na formulação — de políticas públicas. O controle de cargos na esfera executiva tornou-se, então, uma condição sine qua non para que os políticos pudessem acumular influência e poder.

Nesse modelo, os autores afirmam ser razoável alegar que “o agente legislativo efetivo na Câmara dos Deputados no Brasil, no período estudado, não foram nem os deputados nem os partidos, mas as facções que se definiam em função do apoio ou oposição ao presidente”, facções estas que se formavam em decorrência da utilização de recursos de patronagem.

A atual realidade política brasileira, é claro, não pode ser confundida com a vigente em meados do século XX. Transformações históricas e mudanças no contexto institucional fazem com que os cenários sejam bastante distintos. No entanto, não é razoável supor que, dadas as características do sistema federativo brasileiro e das forças centrífugas que interferem no funcionamento das atividades partidárias, a presença de grupos reunidos em torno de lideranças nacionais, regionais ou locais tenha desaparecido do cenário nacional. Líderes carismáticos ou, principalmente, lideranças que se conservam no poder por um longo

período de tempo podem sempre constituir um grupo de seguidores leais, para os quais a disponibilização de recursos de patronagem constitui um bom incentivo para a manutenção da fidelidade.

Em situações como a acima descrita, os recursos disponíveis em um nível elevado da arena governamental são insuficientes para contemplar todas as diversas esferas de poder ou situações de ação que emergem em jogos e subjogos distintos, porém intercalados. Neste caso, examinar a relação entre bancadas e Ministérios constitui um primeiro procedimento, necessário porém não suficiente, para avançar na compreensão do modelo amplo que cimeta as coalizões governativas no Brasil.

É muito importante, nesse sentido, apontar um outro elemento que integra o jogo da montagem da estrutura ministerial: o de que as negociações que envolvem a distribuição de cargos ministeriais são em grande parte dependentes da formatação que se dá à estrutura vinculada e ao modo de ocupação dessa estrutura. A nomeação para um Ministério “com porteira fechada” - isto será visto com mais atenção no capítulo 5 - resulta de um processo distinto do que se tem quando o ocupante do cargo de ministro é obrigado a conviver com dirigentes supostamente subordinados a ele, mas vinculados a outros partidos ou lideranças políticas. Daí a necessidade de que esse modelo analítico seja complementado por estudos que tenham como objeto os níveis inferiores, porém relevantes, da estrutura administrativa. Disso decorre, também, a necessidade preliminar de se apontar a importância desse objeto como campo relevante para as análises, como se faz nesta tese, com base na apresentação de exemplos e de casos significativos. No futuro, a partir de um conjunto de dados a serem ainda levantados, os quais, por sua dimensão e amplitude, demandam a construção de um projeto institucional e coletivo de pesquisa, estando, portanto, fora do alcance de um pesquisador individual, poder-se-á, talvez, construir modelos análogos aos que se tem atualmente para o exame das relações entre bancadas e ocupação de cargos ministeriais.

Em seu conjunto, os modelos explicativos desenvolvidos recentemente no Brasil se apropriam, em menor ou maior grau, de algumas das premissas teóricas e de certos procedimentos metodológicos desenvolvidos no contexto das instituições políticas norte-americanas. O pressuposto básico, comum aos modelos citados e que tem natureza axiomática, reside na importância atribuída pelos atores à sobrevivência de suas carreiras políticas. São também intrínsecos ao modelo explicativo dois outros postulados: o da associação entre a sobrevivência eleitoral e à distribuição de recursos para bases eleitorais e o da centralidade do processo legislativo formal como elemento para a identificação de motivação e comportamento dos atores. A eles agrega-se, no plano metodológico, a ênfase dada a procedimentos quantitativos como elemento central para a aferição de comportamentos políticos, do que decorre a crescente priorização do exame de votações nominais no interior da casa legislativa.

1.3 - A transposição de elementos teóricos para a contexto institucional do Brasil: insuficiências e possibilidades

A discussão acerca da transposição de conceitos que informam a “conexão eleitoral” constitui necessariamente o ponto de partida para o exame e a crítica acerca das concepções teóricas recentemente desenvolvidas no Brasil. Embora com impacto desigual, de sua aceitação ou negação decorrem importantes consequências para o exame da produção científica brasileira recente, de acordo com as principais linhas de interpretação apresentadas no início deste capítulo.

Desconsiderar a existência da conexão eleitoral implicaria a total rejeição da abordagem defendida por Mueller e Pereira, dado que, da impossibilidade de identificação recíproca entre representantes e representados, somente se poderia concluir pela inexistência de utilidade

eleitoral na alocação de recursos orçamentários por meio de emendas individuais, e, portanto, seria impossível mensurar o impacto dessas ações sobre os comportamentos dos atores políticos.

Por outro lado, o impacto dessa negação seria bem menor sobre a abordagem proposta por Figueiredo e Limongi, já que o enfoque adotado por estes autores privilegia relações internas existentes no parlamento (embora não se negue, no seu contexto, a importância do “axioma da reeleição”).

Quanto à relação entre motivação de comportamentos e ocupação de cargos de destaque no Executivo, que constitui o ponto central da abordagem construída por Amorim Neto, é interessante notar que, da negação da validade da conexão eleitoral, pode-se deduzir, paradoxalmente, a validação do processo de cooptação de parlamentares pelo Presidente, dado que, na ausência de outras motivações relevantes, o chefe do Poder Executivo teria na distribuição de cargos um elemento central para a obtenção de apoio.

O desenvolvimento lógico da argumentação acima apresentada sugere, portanto, que os pressupostos derivados da conexão eleitoral seriam mais adequados ao modelo teórico centrado na importância da execução orçamentária (Mueller e Pereira). Entretanto, o contexto institucional não se resume ao modelo eleitoral ou à natureza do voto. Uma variável institucional interveniente de extrema importância, nem sempre analisada com a devida atenção, diz respeito à conformação jurídica do processo orçamentário brasileiro, que difere radicalmente daquele adotado nos Estados Unidos da América.

No processo orçamentário dos Estados Unidos - e também de outros países que adotam o modelo anglo-saxônico -, adota-se a distinção entre a autorização legal (*authorization bill*) e a apropriação legal (*appropriation bill*): a efetiva execução orçamentária depende de lei específica em que se determinem tanto a ação a ser executada e os valores específicos a ela vinculados quanto o montante a ser gasto, previamente autorizado por um determinado

período, geralmente anual. Uma vez apropriados os recursos, eles não podem ser remanejados e devem ser executados no período previsto, sob pena de serem restituídos a um fundo comum, fato que, quando ocorre, põe em evidência ou a inépcia do administrador ou a desnecessidade da alocação do montante original de recursos. Daí deriva a concepção sobre a natureza quase compulsória da execução orçamentária nos Estados Unidos da América: apesar da inexistência formal de obrigatoriedade no gasto, as consequências negativas de uma eventual inatividade do gestor, que abrangem tanto a perda dos recursos quanto a responsabilização administrativa, limitam significativamente o conjunto de suas opções. Também desse contexto normativo constitucional decorre a centralidade do Congresso na discussão do orçamento.²¹

As regras que disciplinam a elaboração e a execução do orçamento brasileiro são significativamente diferentes das americanas. É inegável que o ordenamento constitucional pós-88 reduziu significativamente a discricionariedade na alocação de recursos do orçamento fiscal e da seguridade social, na União e nos Estados, ao estabelecer percentuais mínimos para determinadas áreas de atuação pública, como a saúde e a educação, por exemplo ²². Essas restrições, no entanto, dizem respeito à alocação dos recursos financeiros e ao contexto macroeconômico e, na grande maioria dos casos, não abrangem os remanejamentos setoriais ou a regionalização da execução. Após a definição dos valores constantes na lei orçamentária anual, a execução das ações, especialmente as relacionadas com os investimentos, passa a depender principalmente da decisão discricionária do gestor. Ou seja, a redução da discricionariedade na elaboração do orçamento não alterou o processo discricionário na sua execução.

Ao lado disso, no Brasil permite-se o remanejamento de créditos orçamentários sem a

21 - “No money shall be drawn from the treasury, but in consequence of appropriations made by law; and a regular statement and account of receipts and expenditures of all public money shall be published from time to time.” - art. 1º, sec. 9ª, cl. 7ª da Constituição dos Estados Unidos da América.

22 - Em 2002 o grau de vinculação das receitas da União atingiu, segundo estudos técnicos do Ministério da Fazenda, o patamar de 80%.

prévia autorização legislativa específica, conforme dispõem recorrentemente determinados dispositivos inseridos nas leis anuais de Diretrizes Orçamentárias.²³ A possibilidade de “descentralização” dos créditos orçamentários constitui um elemento de extrema importância para a análise das relações políticas que acompanham a execução orçamentária, por indicar a possibilidade de interferências resultantes de um jogo de poder subjacente e não explicitado na esfera visível do parlamento: pela atuação de dirigentes intermediários ou técnicos diligentes pode-se, em uma única entidade administrativa desconcentrada, definir a regionalização da aplicação dos recursos disponíveis.

Esse contexto institucional completa-se com a desvinculação entre o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento fiscal. Despesas de natureza obrigatória, sejam as decorrentes de vinculação constitucional (percentuais mínimos de execução na educação ou na saúde, por exemplo), sejam as derivadas de obrigações de natureza trabalhista ou contratual assumidas no passado – como é o caso das despesas de pessoal ou do pagamento de encargos de dívida, que têm origem externa ao orçamento e que são de execução compulsória –, estão fortemente presentes no orçamento fiscal, o que reduz significativamente a margem de discricionariedade dos gestores responsáveis pelos órgãos da administração direta brasileira. Por outro lado, o orçamento de investimentos das entidades da administração indireta, especialmente o das empresas controladas pelo Estado, contempla parcelas significativas de recursos aplicáveis segundo decisões nas quais a margem de escolha é significativamente maior. O controle desses recursos passa a ser um elemento importante nas interações entre os atores políticos no Brasil.

Se a explicação de Amorim Neto, por um lado, não se coaduna com a conexão eleitoral

23

- A título de exemplo da discricionariedade na execução do orçamento público, pode-se citar, na Lei n.º 11.768, de 2008, que “dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2009 e dá outras providências”, a possibilidade de “descentralização de créditos” e sua transferência entre órgãos ou entidades – art. 5, VIII e art. 8º, §1º.

em sua apresentação original, por outro lado a ela se adapta e se modifica a partir da natureza específica do orçamento brasileiro. Ou seja, o conjunto de instituições, das quais as regras e a estrutura são exemplos, reforça a lógica da cooptação presidencial, mas essa cooptação não se restringe às estruturas ministeriais, como afirma o autor. Pelo contrário, a existência de significativos recursos de investimento disponíveis em entidades que não integram a administração direta (assim considerados os Ministérios) faz com que o processo de cooptação e de interação entre os atores políticos se torne bem mais complexo, gerando muitas vezes conflitos internos nas coligações de governo pelo controle de instâncias normalmente consideradas subordinadas.

O quadro institucional brasileiro completa-se com a articulação das relações federativas. A desconcentração administrativa reproduz muitas vezes, no âmbito de uma única entidade, as tensões regionais e as disputas por recursos. A possibilidade de descentralização orçamentária²⁴, acompanhada pelo consequente remanejamento interno de créditos, faz com que a cada momento as posições de poder possam ser reavaliadas e as alianças sejam discutidas ou refeitas. Isso torna o trabalho de coordenação de coalizões bem mais complexo do que fazem supor teorias centradas no controle de agendas institucionais internas ao Poder Legislativo.

Do que foi dito resulta que se deve analisar com cuidado a transposição de conceitos e de procedimentos adotados nos Estados Unidos para a realidade institucional brasileira. Quanto ao primeiro aspecto teórico central apontado anteriormente - a existência da conexão eleitoral no contexto político brasileiro - pode-se afirmar que a utilização de conceitos e instrumentos derivados da matriz teórica norte-americana é coerente com a realidade brasileira, embora com as variações e gradações apontadas, que decorrem da ênfase

24 - O Decreto Federal nº 825, de 1993, define no art. 2º esse mecanismo: em nome da eficiência administrativa créditos orçamentários podem ser redistribuídos internamente nos órgãos ou entidades que atuam de forma desconcentrada (isto é, por meio de unidades regionais ou locais), sem necessidade de prévia autorização legislativa.

explicativa adotada por diferentes autores. Um outro aspecto importante a ser analisado e criticado diz respeito à concepção que se tem acerca das carreiras políticas e suas consequências para a orientação de comportamentos.

A lógica do processo político, construída a partir da matriz teórica e da prática empírica observada nos Estados Unidos da América, que incorpora o “axioma da reeleição” como fundamentação para a motivação de comportamentos, desdobra-se em uma sequência geral que pode ser esquematizada a partir dos seguintes passos:

- 1) os parlamentares buscam exclusiva ou preferencialmente a reeleição;
- 2) existe identificação recíproca entre o parlamentar e seu eleitorado;
- 3) os parlamentares dedicam-se intensamente à manutenção do seu eleitorado específico, atuando de forma individualizada e pouco vinculada às orientações partidárias;
- 4) os parlamentares buscam e obtêm da instituição (Congresso) um montante cada vez mais significativo de recursos que podem ser utilizados para a manutenção dos mandatos;
- 5) os esforços dos parlamentares são reconhecidos pelo eleitorado, fato que se traduz na baixíssima taxa de renovação entre os representantes e nos altos percentuais de senioridade.

Nessa lógica, conclui-se que a estabilização da política interna ao Congresso e a produção legislativa passam a depender da construção de instituições parlamentares que se contraponham às tendências centrífugas e anárquicas decorrentes de um modelo eleitoral que incentiva o individualismo e o enfraquecimento das lideranças partidárias.

Mayhew (1974:26), comparando o congressista típico dos EUA com o seu correspondente britânico, especialmente no que se refere à relação com as estruturas partidárias, conclui que na América o parlamentar é obrigado a mobilizar os próprios recursos para obter a indicação e, posteriormente, para ganhar a eleição e a reeleição, o que o torna substancialmente independente dos partidos políticos:

He builds his own electoral coalition and sustains it. He raises and spends a great deal of money in doing so. He has at his command an elaborate set of electoral resources that the Congress bestows upon all its members. There will be more points later. The important point here is that a congressman can – indeed must – build a power base that is substantially independent of party.

Kernell e Jacobson (2003:196) associam também a esse processo a diminuição da lealdade partidária entre o eleitorado, o que permite aos postulantes enfatizarem, nas suas campanhas, os laços pessoais e os serviços prestados. Além disso, é importante apontar, como fazem os autores, o crescimento dos recursos disponibilizados pelo Congresso para os seus membros:

Realizing that the growth of candidate-centered electoral politics worked to the advantage of incumbents willing to build a personal following, members of Congress voted themselves greater resources for servicing their states and districts – that is, higher allowances for staff, travel, local offices, and communication. In 2001 these allowances ranged from \$980,699 to \$1,469,930 per legislator in the House and from \$1,926,296 to \$3,301,071 in the Senate.

A eficácia dessa estratégia é inquestionável: os números relativos ao período compreendido entre 1946 e 2000 mostram que, nesse intervalo, nos EUA, mais de 90% dos representantes que buscam a reeleição têm sido bem sucedidos, em média.²⁵ Disso decorrem os elevados percentuais de senioridade entre os deputados norte-americanos: no período compreendido entre 1975 e 1999, conforme os dados apresentados por Kernell e Jacobson, a média de deputados que exerceram mais de um mandato consecutivo foi de 80%, sendo que cerca de 1% exercia, na respectiva legislatura, o seu décimo mandato consecutivo, pelo menos.²⁶

A valorização, pelos atores políticos, das carreiras legislativas nos Estados Unidos deve ser associada à capacidade real de alocação, pelos parlamentares, de recursos direcionados para seus distritos. Ali, as condições institucionais para o exercício do mandato

25 - Segundo os autores (p.197) cresceu bastante também o percentual de concentração de votos: em 1948, 41% dos eleitos obtiveram mais de 60% dos votos do distrito. Em 2000, esse percentual chegou a 81%, ou seja, o dobro daquele constatado cerca de meio século antes.

26 - Em 1993 o percentual foi de 70%, o mais baixo do período. Em 1999, no entanto, esse percentual chegou a 88%, o mais alto da série.

legislativo, especialmente as que se referem à definição de recursos orçamentários e ao controle da execução do orçamento, são bastante distintas daquelas vigentes no Brasil, onde a natureza facultativa da execução orçamentária, como já foi dito, confere centralidade ao Executivo no processo real de alocação de recursos.

Ao lado disso, aspectos específicos da estruturação do modelo federativo brasileiro contribuem, como aponta Samuels (2003:74), para que haja um intenso trânsito entre cargos no Legislativo e no Executivo (incluindo-se, além do governo federal, os níveis estadual e municipal):

If a politician's behavior is a response to his office goals (...), then my findings about Brazilian postcongressional careers confirm the descriptive accuracy of my hypothesis that Brazilian deputies do not behave like the stylized members of the U.S. House, who act as "single-minded seekers of reelection". Instead, political ambition in Brazil takes on a different form. Brazilian deputies do not attempt to develop a long-term career in the Chamber, but rather strive to move up the career ladder by moving down to subnational politics after a relatively brief stint in the Chamber of Deputies. Given this shape of political careers, the assumptions we make about the behavioral incentives of Brazilian deputies must also differ. If Brazilian deputies have extra-Chamber office goals, then we must assume that these career goals shape their behavior while they are serving as deputies.²⁷

A existência de motivações e de incentivos específicos, que contribui para a distinção entre os modelos de carreiras políticas dos parlamentares brasileiros e dos norte-americanos, não invalida, como ressalta Samuels (2003:208-9), a utilização de métodos derivados da teoria da escolha racional. No entanto, no caso específico do Brasil, outras variáveis que não aquelas usualmente adotadas na Ciência Política dos Estados Unidos da América devem ser postas em evidência. Uma delas é a representada pelo papel exercido pelos chefes políticos locais - governadores e prefeitos - na subsistência das carreiras políticas dos deputados.

O papel político dos governadores, os "barões da federação", como os denomina Abrucio (1998), na definição das opções e dos comportamentos dos deputados é destacado por Samuels (2003:145):

27 - Além da transição entre cargos eletivos, um aspecto relevante presente no contexto brasileiro diz respeito à ocupação de cargos de escalões distintos na estrutura administrativa do Executivo, em qualquer nível federativo, fato que decorre da estruturação de "redes de proteção" e que as alimenta, como se verá mais adiante, no capítulo 4.

Deputies recognize that state politics affects their careers. No deputy wants to be on the governors' "bad side", as the governor could shut off access to political career-sustaining jobs and pork-barrel funds, or direct such resources to a deputy's rival.

Ainda que a racionalidade instrumental do processo indique não ser vantajoso para o parlamentar estar politicamente em desalinho com as lideranças locais (governadores e prefeitos), esta é uma possibilidade sempre presente na realidade brasileira, dadas as características do sistema eleitoral, que tem eleições municipais não concomitantes às demais e que permite a composição de coalizões distintas em circunscrições específicas nos casos em que as eleições (federais e estaduais) são realizadas na mesma data.

Perante a ameaça real de perda de acesso a recursos, as estratégias dos deputados e dos partidos podem incluir dois movimentos específicos: 1) a montagem de coalizões *ad hoc*, direcionadas para o compartilhamento do poder; 2) a mobilização de recursos não controlados diretamente pelos chefes locais e seu direcionamento para as suas bases específicas.

O primeiro aspecto - a estratégia de montagem de coalizões - deve compreender, no seu estudo, não apenas o exame da importância do posicionamento ideológico dos partidos, fator sobre o qual, como aponta Carreirão (2006:142), não há consenso, mas também a análise comparativa do comportamento dos partidos nos níveis municipal, estadual e federal. Esse aspecto, no entanto, não constitui o foco de atenção deste estudo.

O segundo aspecto é central para o desenvolvimento do argumento aqui apresentado. Considerando-se: 1) que os deputados atuem de acordo com a racionalidade instrumental prevista; 2) que os governadores disponham da possibilidade de controle sobre recursos (cargos e orçamento no nível estadual) que são importantes para a sobrevivência das carreiras dos parlamentares; 3) que as esferas subnacionais, ou seja, os Estados e Municípios, sejam em grande parte dependentes de transferências de recursos ou de convênios com órgãos federais para a realização de investimentos; 4) que a estrutura administrativa descentralizada e

desconcentrada do governo federal atue decisivamente na alocação de recursos valiosos para os níveis local e estadual, pode-se presumir que os atores políticos na Câmara (deputados e partidos), agindo racionalmente, encontrem nessa estrutura administrativa do governo federal os recursos que constituam um forte incentivo para sua ação, podendo contrabalançar ou complementar os poderes dos dirigentes locais se assim for necessário.

Em síntese, ao se associar a hipótese da conexão eleitoral com aspectos específicos da realidade institucional brasileira, com destaque para as normas que regulamentam a execução orçamentária, a orientação das carreiras políticas e a montagem da estrutura administrativa do governo federal no contexto do federalismo brasileiro, pode-se perceber que as preferências e as condutas dos parlamentares federais são influenciadas, em grande parte, por fatores exógenos à Câmara dos Deputados. Essa situação não invalida os estudos conduzidos anteriormente pelos autores citados, mas abre caminho para uma nova agenda de pesquisas, centrada no exame dos recursos disponíveis e na utilização que deles se faz.

1.4 - Questões metodológicas

Dada a centralidade que recentemente se atribui, na Ciência Política, ao levantamento de dados estatísticos e, conseqüentemente, ao estabelecimento de correlações que possibilitem a mensuração de tendências ou a previsão de comportamentos, faz-se necessária a avaliação da pertinência da utilização dessa tendência metodológica - em especial no que diz respeito ao acompanhamento de resultados de votações nominais no parlamento - como fundamento para a aferição de motivações e comportamentos políticos.

Deve-se ressaltar, inicialmente, que a centralidade conferida pelos cientistas políticos brasileiros aos elementos procedimentais existentes no processo de produção de leis desconsidera a existência de significativas diferenças entre a formatação constitucionalmente definida para o processo legislativo nos Estados Unidos da América e no Brasil.

A existência de iniciativa *privativa* do Presidente da República em matérias de fundamental importância, fato que persiste nas diversas Constituições do Brasil a partir de 1934, e que não está sequer previsto na Constituição dos Estados Unidos da América, circunscreve e limita radicalmente o espectro lícito de escolhas dos parlamentares brasileiros no que diz respeito à intervenção no processo legislativo ordinário. Figueiredo e Limongi ressaltam a importância dessa variável no que se refere à formatação de agendas legislativas, privilegiando, no entanto, a perspectiva das posições de liderança. Esta é apenas uma das dimensões da questão.

Se a iniciativa privativa funciona, por um lado, como elemento de imposição de agendas, ela atua, por outro lado, como barreira intransponível que se apresenta aos parlamentares, restringindo o universo de suas escolhas lícitas. É fato lógico e óbvio que, no contexto brasileiro, parlamentares não estarão propensos a investir os seus recursos escassos na *aprovação* (o que difere da *apresentação*) de proposições que serão quase que certamente invalidadas pelo Judiciário em decorrência de *vício de iniciativa*, ainda que eventualmente aprovadas em Plenário ou mesmo promulgadas em decorrência de uma eventual (embora estatisticamente improvável) derrubada de veto presidencial²⁸.

Ao lado disso, importantes limitações constitucionais ou legais para a apresentação de emendas parlamentares, especialmente nos projetos de natureza administrativa ou orçamentária, completam o ambiente institucional que constrange a elaboração legislativa a partir de proposições apresentadas por parlamentares²⁹.

28 - A indexação do Supremo Tribunal Federal aponta, em agosto de 2009, a existência de 110 decisões em Ação Direta de Inconstitucionalidade em que o termo “iniciativa privativa” está presente. Esse é um forte indicador da restrição institucional apontada. Deve-se lembrar que nem mesmo a possibilidade de sanção governamental supre o vício de iniciativa: na vigência da Constituição de 1946 o entendimento do STF era no sentido dessa possibilidade (Súmula 5, de 1962), mas em 1997, no julgamento da ADI 1381 o plenário do Tribunal declarou a insubsistência dessa súmula dado o disposto na Constituição de 1988.

29 - Nos termos do art. 166 da Constituição Federal, as emendas parlamentares devem ser compatíveis com as normas de planejamento e devem apontar os recursos, vedada a anulação de despesas relacionadas com dotação para pessoal e encargos, com o serviço da dívida e com as transferências constitucionais para Estados e Municípios.

Em suma, quando se considera o contexto institucional – do qual o conjunto de normas constitucionais é o elemento formal mais significativo – percebe-se que a predominância do Executivo na elaboração legislativa, apontada por vários pesquisadores como um indicador de processos políticos de formatação de agendas e decorrente de escolhas e comportamentos, muitas vezes nada mais é do que o resultado previsível da *não-existência* de variável que permita diversidade de comportamentos.

Além disso, é interessante notar que, mesmo nos Estados Unidos da América, não há consenso acerca da importância de procedimentos relacionados com a mensuração quantitativa da produção legislativa como indicador de comportamentos políticos. Mayhew (2005:34-5), por exemplo, contesta abertamente esse tipo de procedimento. Segundo ele,

Analysts often reach for a quotient measure – some actually-did-pass numerator over some all-that-were-possibilities-for passage denominator. Perhaps the best known of these is the “presidential box score”, which can be calculated for a year or a full Congress and which divides number of presidential requests enacted by number of presidential requests.

Entretanto, para o autor (2005:35), a questão central diz respeito à capacidade do sistema político de produzir modificações relevantes na realidade social, e não à relação entre ao número de proposições apresentadas e aprovadas:

...why should we care whether presidents got what they wanted ? That is not the appropriate question. For purposes here, the question should be: Is the system capable of generating important legislation ? Such accomplishment might come at the president’s request, through his acquiescence, or over his vehement opposition. In principle it does not make any difference. (...) System production should be the final test, not whether presidents happened to get what they wanted.

Decorrente, de certo modo, dessa perspectiva, é o espanto de Mayhew perante o descaso dos cientistas políticos em face de aspectos relevantes do processo legislativo, relacionados com as votações nominais. Após lembrar que votações em que há um alto grau de consenso são consideradas pouco importantes e que, na perspectiva de vários cientistas políticos, não se enquadram nos procedimentos necessários para a análise de votações nominais e,

consequentemente, para o exame de comportamentos (esse mesmo procedimento é corriqueiramente adotado no Brasil), Mayhew (2005:222) conclui que:

to ignore unanimous or near-unanimous roll calls seems to me to buy into a theory of conflict, not one of lawmaking or policymaking. On balance, it also probably tends to downplay legislative results under conditions of divided party control.

É importante ressaltar, também, que uma das principais críticas apresentadas por Rohde (1998:124) à teoria informacional desenvolvida por Krehbiel menciona exatamente a ênfase dada por esse autor ao acompanhamento de votações nominais:

First, and perhaps most important, roll-call data alone cannot be used to obtain interval measures of legislators preferences. Roll-call votes are not preferences; they are decisions which are consequence of interaction of preferences and alternatives that are before the legislators. (...) Because different preferences can result in identical voting patterns, one cannot tell from roll-call voting patterns what preferences gave rise to them.

Dessas ponderações conclui-se que o exame estatístico de votações nominais, quando desacompanhado de outros procedimentos, é insuficiente para a aferição de preferências e de tendências de longo prazo, necessitando, portanto, de complementação. Trata-se, em síntese, de se adicionar aos procedimentos quantitativos mecanismos que permitam a elaboração de avaliações qualitativas, o que se consegue com a delimitação de arenas e situações de ação (tal como foram propostas por Ostrom) e nelas identificar os atores pivotais, com suas posições de poder e preferências manifestas. As propostas teóricas inseridas no neoinstitucionalismo moderno, desenvolvidas principalmente no contexto institucional norte-americano, quando transpostas para a realidade brasileira encontram diversos obstáculos para a sua aplicação, como, de resto, não poderia deixar de ocorrer. A sua apropriação por parte de algumas das vertentes teóricas brasileiras tem se mostrado insuficiente para a análise de comportamentos “pouco espetaculares” dos atores e, consequentemente, para a compreensão da estabilização do jogo político. Apontadas algumas dessas insuficiências, apresento, no capítulo seguinte, alternativas para a construção de uma abordagem teórica que leve em conta o contexto institucional do Brasil.

CAPÍTULO 2 - Pressupostos para a análise do jogo político em múltiplas arenas

Vimos, no capítulo anterior, que algumas das principais proposições teóricas adotadas por autores importantes que analisam as relações políticas no Brasil atual apresentam lacunas que podem ser supridas por novas perspectivas analíticas.

Neste capítulo são expostas propostas teóricas alternativas, que permitem a captação das diversas dimensões do objeto de estudo. A ênfase recai sobre a aplicabilidade, à política, da teoria dos custos de transação, originalmente proposta por Ronald Coase em 1937 para explicar relações de natureza econômica. O enfoque adotado é o da abordagem neoinstitucional, na perspectiva da escolha racional, que, como aponta Tsebelis (1998), representa uma alternativa teórica tanto às “teorias sem atores” (a sistêmica e a estruturalista, por exemplo) quanto às teorias nas quais a racionalidade dos atores não é levada em conta e que, portanto, apresentam, segundo ele, uma clara ruptura na relação entre os meios e os fins da ação.

Nessa abordagem, dentre o que se considera “exigência forte” de racionalidade, o autor destaca como um elemento relevante o compartilhamento de crenças e significados pelos participantes do jogo político, compartilhamento que lhes possibilita a orientação da ação e, conseqüentemente, a obtenção de equilíbrio. Segundo Tsebelis (1998:43) “de acordo com as exigências fortes de racionalidade, as crenças e o comportamento não apenas têm que ser compatíveis como têm também de corresponder ao mundo real (em equilíbrio)”, sob pena da redução dos níveis de bem-estar geral. As crenças, portanto, devem aproximar-se da realidade e possibilitar um certo grau de visibilidade compartilhada, pois se cada ator pudesse seguir apenas suas idiossincrasias, suas posições seriam fragilizadas, e o jogo real tenderia a situações de desequilíbrio.

No mundo real, no entanto, de acordo com Tsebelis (1998:225), os jogos aparentes

desdobram-se em subjogos, que são jogados em “múltiplas arenas”, o que dificulta a sua inteligibilidade imediata:

...jogos em múltiplas arenas descrevem a situação em que um ator está envolvido ao mesmo tempo em dois ou mais jogos ou, o que é equivalente, situações com fatores externos. Os eventos ou as ações de um terceiro jogador numa arena influenciam os *payoffs* dos jogadores na arena principal, a magnitude dos *payoffs* determina as estratégias dos jogadores.

A interpenetração entre arenas e a transitividade nas estratégias que dela decorrem muitas vezes são ignoradas em estudos que se fundamentam em variáveis independentes de natureza unidimensional, que não levam em conta contextos institucionais amplos e trazem consequências para a realidade e para a teoria política.

Em primeiro lugar, dado que as estratégias de equilíbrio podem ser diferentes em subjogos concomitantes, introduz-se, segundo Tsebelis (1998:65), na realidade empírica o elemento-surpresa: “líderes políticos ou partidários ou outros partidos políticos desordenarão os jogos que estudamos; a desordem é suficiente para que os principais atores modifiquem o seu comportamento mutualmente ótimo (suas estratégias de equilíbrio)”. Uma consequência imediata desse fato é a crescente dificuldade, para o observador externo, para a construção de previsões.

Uma solução teórica para o estudo dessa situação complexa reside, portanto, de acordo com o autor (1998:68), no estudo das múltiplas arenas subjacentes a cada jogo principal:

...jogos em múltiplas arenas introduzem o contexto político em problemas da teoria dos jogos. Os *payoffs* dos jogadores na arena principal variam de acordo com a situação predominante em outras arenas, ou de acordo com os movimentos efetuados pelos jogadores nessas arenas. A utilidade dos jogos em múltiplas arenas reside no estudo de situações em que o contexto político é importante e a situação é tão complicada que se torna necessário referir-se a fatores exógenos.

Além disso, nesse contexto complexo, a dimensão da visibilidade compartilhada de comportamentos, que funciona como elemento comum e unificador de expectativas, torna-se fundamental para a definição de estratégias políticas: “o jogo político é jogado com base em termos totalmente diferentes de acordo com a visibilidade ou não do comportamento do parceiro em cada coligação” (p.203).

Scharpf (1997), assim como Tsebelis, adota como fundamento para o estudo da moderna política europeia as premissas derivadas do neoinstitucionalismo, na vertente da escolha racional. Esse autor, por sua vez, aponta um elemento importante para a análise política: o diacronismo nas interações reais e, conseqüentemente, os impactos de movimentos anteriores dos atores sobre suas decisões posteriores. Os jogos políticos reais são, segundo ele, sequenciais, fato que modifica significativamente o conceito de equilíbrio nas interações entre os atores políticos.

Os “jogos jogados por atores reais”, nos termos propostos por Scharpf (1997), podem ser de natureza cooperativa ou não-cooperativa. Num jogo de natureza cooperativa, é possível aos atores entrarem em acordo antes de se movimentarem, ao passo que, nos de natureza não-cooperativa tudo que possa ser dito antes do movimento não passa de “conversa barata” (“*cheap talk*”, p. 8). Os jogos de natureza não-cooperativa, por sua vez, podem ser simultâneos ou sequenciais:

In a simultaneous game, each player must select his or her own move without knowing the strategy choice of the other player. In a sequential game, one player may (or must) move first, and the other player will then move in the knowledge of that choice (p.9).

Nos jogos sequenciais a percepção compartilhada da realidade é fundamental para a construção da racionalidade inerente à ação, pois, segundo Sharpf (1997:19):

People do not act on basis of objective reality but on basis of *perceived reality* and of assumed cause-and-effect relationships operating in the world they perceive. And people act not only on the basis of objective needs but also on the basis of preferences reflecting their *subjectively defined interests and valuations* and their *normative convictions* of how is right or good or appropriate to act under the circumstances. Intentional action, in other words, cannot be described and explained without reference to the subjective “meaning” that this action has for the actor in question (grifos do autor).

O estudo de comportamentos políticos de atores reais, em situações dinâmicas nas quais jogos e subjogos acontecem de forma sequencial e em múltiplas arenas, apresenta, para a teoria, o desafio da definição do nível apropriado de análise e da identificação das unidades específicas que permitam o seu acompanhamento empírico.

O referencial teórico sugerido por Ostrom (2005) - o *Institutional Analysis and*

Development - IAD - fornece bons subsídios para o enfrentamento desse tipo de problema. De acordo com a ganhadora do Prêmio Nobel de Economia de 2009, a complexidade das relações sociais e políticas faz com que aquilo que, às vezes, é percebido e analisado como uma totalidade possa ser identificado, também, como uma parcela do sistema, em um outro nível da análise. Disso resulta, segundo ela, a utilidade conceitual do termo *holon*, cunhado por Arthur Koestler para analisar os subconjuntos de unidades parciais inseridas (aninhadas) em sistemas complexos e adaptativos.³⁰ Disto se depreende, portanto, a necessidade de delimitação da unidade focal de análise, que pode ser uma arena de ação (*action arena*) na qual participantes em situações de ação (*action situation*) interagem entre si na medida em que são afetados por variáveis exógenas e produzem resultados que, por sua vez, afetam as condições em que atuam. Para Ostrom (p. 13), tanto os participantes quanto as situações de ação podem ser analisadas como *holons* específicos.

Neste trabalho de pesquisa, as unidades de análise são situações de ação específicas e determinadas. A estrutura da situação de ação, de acordo com Ostrom (p. 32), pode ser descrita e analisada por meio de um conjunto comum de variáveis, quais sejam: 1) um grupo de participantes; 2) as posições ocupadas pelos participantes; 3) os resultados potenciais; 4) o conjunto de ações permitidas e a função que relaciona essas ações com os resultados concretos; 5) o grau de controle que cada participante tem com relação a essa função; 6) a informação disponível para os participantes sobre as ações, os resultados e a relação entre esses dois elementos; 7) os custos e os benefícios - que funcionam como incentivos ou restrições - relacionados com as ações e os resultados. Segundo a autora,

The number of participants and positions in a situation may vary, but there must always be participants in positions for one to talk about an action situation. Similarly, there must be potential actions that participants can take. The set of available actions represents the means that participants have to achieve particular outcomes in that situation. Information about the situation may vary, but all participants must have access to some common information about the situation for an analyst to even state that the participants are *in* the same situation. The costs and benefits

30 - Segundo Koestler (1973:291), *apud* Ostrom (2005:11), “the term holon may be applied to any stable sub-whole in an organismic or social hierarchy, which displays rule-governed behaviour and/or structural Gestalt constancy.”

assigned to actions and outcomes can be thought as the external incentives and deterrents in a situation.

Tendo em vista as características de situações de ação específicas encontradas nos jogos políticos sequenciais, sejam os cooperativos ou os não-cooperativos que se desenrolam nas múltiplas arenas resultantes do arranjo institucional e federativo brasileiro, é necessário identificar algum de tipo de elemento que favoreça a construção de inteligibilidade mútua e que, portanto, possibilite a obtenção de equilíbrio.

O “axioma da reeleição” funciona indiscutivelmente como o primeiro elemento que facilita a inteligibilidade de preferências entre os atores, no jogo amplo (ou na situação de ação ampliada) da política brasileira. No entanto, ele não funciona como marcador para a medição da hierarquia das preferências no caso de escolhas concretas em subjogos específicos³¹, dada a sua natureza generalizante: sendo a continuidade de carreira o valor máximo que se considera em uma ação, esse valor é, por definição, invariável. Ele atua, portanto, como parâmetro presente no jogo principal, em relação ao qual devem ser definidos (de forma comparativa) os outros valores possíveis em subjogos específicos. Além disso, a predominância mediada da importância do axioma da reeleição pode variar de acordo com a proximidade do momento eleitoral ou com as peculiaridades do arranjo federativo.

Os recursos institucionais internos existentes nas casas legislativas, cujo papel é realçado por Figueiredo e Limongi, não possuem nem visibilidade amplamente disseminada (fora do contexto dessas instituições) nem acessibilidade generalizada (a todos os membros da instituição). Tampouco não é clara a sua relação com os resultados proveitosos para os atores específicos no que diz respeito à continuidade de suas carreiras políticas, especialmente para aqueles que não têm acesso às posições internas de controle de agenda.

31 - Em alguns dos subjogos, como ficará patente no capítulo 5, um tipo ator individual move-se na arena política, integrando a subarena governamental, sem que, no entanto, se insira diretamente na arena eleitoral. Por ter sido excluído do corpo de representantes ou por nele não ter conseguido se inserir, para esse tipo de ator o axioma da reeleição não constitui o principal motivador, mas a permanência no cargo não-eletivo, conquistado por interferência de outros atores políticos, faz com que indiretamente a conquista de votos para o ator coletivo constitua um incentivo a ser considerado.

Os recursos associados à taxa de coalescência e à ocupação de cargos ministeriais (Amorim Neto) prestam-se à ampla visualização e são valorizados pelos atores em geral, mas, dada a natureza do arranjo federativo no Brasil e da organização da estrutura administrativa do governo federal, esses recursos, que se situam no topo de uma ampla cadeia de cargos, abrangem uma parte bastante limitada da realidade percebida e podem ser considerados inacessíveis para a maior parte dos atores. Ao lado disso, a existência de importantes recursos alocados a órgãos ou entidades formalmente subalternos aos Ministérios, mas dotados de ampla autonomia administrativa, orçamentária e financeira não é considerada nesse modelo, do que decorre uma significativa restrição no universo de análise.

Finalmente, os impactos associados à execução de emendas ao orçamento (Pereira e Mueller), que também são reconhecidos amplamente, são atenuados pela pouca monta dos recursos disponíveis para os atores e pela possibilidade de utilização de estratégias alternativas, como é o caso das emendas coletivas ou de relator, como apontam Figueiredo e Limongi (2006).

O papel da estrutura administrativa do governo federal no Brasil deve ser analisado a partir da perspectiva que reconhece que o compartilhamento visível de crenças, apontado por Tsebelis, constitui um fator essencial para a produção de equilíbrio, fator este identificado por Ostrom como elemento disseminador de informação compartilhada. Funcionando como um *equivalente geral*, os recursos existentes nessa estrutura permitem aos atores a valoração de posições, de ganhos e de perdas. Ou seja, a crença generalizada e compartilhada acerca da importância da ocupação de cargos na máquina administrativa e seu papel como elemento potencializador de carreiras políticas vitoriosas (não importa se o fato seja verdadeiro ou não) permite uma padronização na observação de comportamentos em subjugos e arenas diferenciadas. Esses recursos constituem, assim, o centro da “realidade percebida”, mencionada por Scharpf.

São, assim, características da estrutura administrativa do governo federal: a sua ampla disseminação pelo território; a amplitude de recursos materiais, financeiros e pessoais nela alocados; a acessibilidade a posições na organização interna decorrente do arranjo normativo-constitucional que preserva, desde o início do período republicano, como se verá no capítulo 4, formas políticas de provimento de cargos. Esse conjunto de elementos faz com que a identificação, pelos atores, da utilidade (*utility*) dos recursos existentes na estrutura administrativa assuma uma posição central na conformação das suas preferências, fato que, por sua vez, demonstra a importância da construção de propostas teóricas que permitam examinar as complexas relações que se estabelecem na arena política moderna e que, muitas vezes, estão interligadas com jogos presentes na esfera administrativa (arena governamental).

A incorporação do papel da estrutura administrativa e seu impacto sobre as relações políticas não é uma novidade na Ciência Política. O estudo das complexas relações entre as esferas da *administração* e da *política* é central na obra de Weber, por exemplo.

Para Duverger (1975:138), “o desenvolvimento da tecnodemocracia corresponde a uma transformação das forças produtivas análoga à revolução industrial do século XIX”. Nesse novo contexto, o autor (p.181) destaca a interpenetração entre esferas política, administrativa e econômica:

De modo geral, a colaboração na tecnoestrutura política dos ministros, dos líderes dos partidos, dos altos funcionários, dos experts e especialistas, dos dirigentes de sindicatos e de grupos de pressão tende a os aproximar. Ela desenvolve assim a circulação entre uma categoria e outra, como se vê na tecnoestrutura econômica. Um velho deputado preterido pelos seus eleitores encontra um lugar na administração. Um inspetor de finanças, prefeito, chefe de Ministério entra para o Parlamento, onde reencontra o mesmo dirigente sindical, o mesmo dirigente de associação agrícola, etc.

Arnold (1979:55) ressalta também a importância das decisões alocativas adotadas no interior do aparato burocrático e seu impacto sobre os interesses específicos dos atores políticos no parlamento:

Bureaucrats can allocate a given supply of benefits in an almost limitless number of ways. No only can they decide *where* funds will be spent, they can also determine *how much* will be spent in each locality. Control of these two allocational gives bureaucrats the ability to regulate the flow of funds to individual congressional districts and thus, whenever it serves their purposes, to reward or

punish individual congressmen by granting or withholding benefits.

Arnold examina o contexto institucional norte-americano, em que é bastante forte a delimitação formal entre os papéis e as esferas de atuação dos integrantes dos campos Legislativo e Executivo. Nesse contexto, ganham importância os processos de transação entre atores que dispõem de recursos específicos, não compartilhados com os demais. Esse ponto - as estratégias de negociação e transação que envolvem o Legislativo e a burocracia - é de fundamental importância para a compreensão das relações ali envolvidas.

2.1 - A teoria dos custos de transação e a análise das relações políticas

Uma interessante abordagem teórica para a compreensão das relações entre os atores situados nas esferas do Executivo e do Legislativo é a que se fundamenta na teoria dos custos de transação.

Epstein e O'Halloran (1999) analisam as relações entre a burocracia e o parlamento, nos Estados Unidos, a partir de conceitos desenvolvidos originalmente por Coase (1937) acerca dos custos de transação envolvidos na atividade econômica.³² Custos de transação representam, nessa concepção, uma categoria analítica geral e ampla, que envolve todos os fatores que impedem ou dificultam a especificação, o monitoramento ou o cumprimento de uma transação econômica.

A transposição da teoria econômica dos custos de transação para o contexto da análise política fundamenta-se, segundo os autores (1999:43), no reconhecimento da racionalidade

32 - Envolvido em uma discussão com a teoria econômica liberal de sua época, Coase (1937) argumenta que os custos das negociações que permitem a formação de preços devem ser considerados e podem ser reduzidos por meio da criação de mecanismos de regulação exógenos ao processo meramente econômico. Para o autor, "the operation of a market costs something and by forming an organization and allowing some authority (an entrepreneur") to direct the resources, certain marketing costs are saved. The entrepreneur has to carry out his function at less cost, taking into account the fact that he may get factors of production at a lower price than the market transactions which he supersedes, because it is always possible to revert to the open market if he fails to do this."

instrumental dos atores políticos:

The transaction cost literature reviewed above describes market relations as potentially plagued with costs of their own, and these costs in turn will influence whether the transactions take place within or between firms. The concepts set forth in this analysis, however, are not necessarily applicable only to economic questions; indeed, they would seem to have relevance for any system characterized by series of agreements between rational, utility-maximizing individuals.

A lógica da delegação de atribuições – ou seja, os motivos que determinam, a partir da ótica dos parlamentares, o aumento ou a diminuição da esfera discricionária de atuação das agências executivas nos Estados Unidos da América – obedece à lógica da redução dos custos de transação, tendo em vista a sua motivação central, que, segundo os autores (p. 44), está diretamente associada à continuidade das carreiras políticas:

Therefore, the correct baseline for our analyses is not economic market efficiency but rather political efficiency in terms of reelection probabilities - insofar as legislators design the institutions of delegation and these legislators care primarily about being reelected, power will be delegated to the executive in such a way as to maximize legislator's reelection chances.

A necessidade de redução dos custos de transação faz, portanto, com que, na política como na economia, as instituições sejam moldadas intencionalmente com esse sentido. De acordo com Epstein e O'Halloran (1999: 34-5):

The basic prediction is that legislators will arrange the institutions of governance – the boundaries between legislative and executive policy making – to minimize their overall average political transaction costs.

O arranjo institucional brasileiro, visto a partir da perspectiva dos custos de transação, por sua vez, difere bastante daquele presente na realidade norte-americana, pois favorece ou incentiva a “captura” das agências administrativas por parte dos atores políticos. Isto se dá por meio do reconhecimento da capacidade (institucionalmente referendada) dos atores situados na esfera do Legislativo (partido ou líder partidário) para promoverem, com êxito, a indicação de burocratas que se responsabilizam pela execução de recursos orçamentários e pela implementação descentralizada de políticas públicas em uma área específica de atuação. Quanto isto ocorre, reduzem-se, para as partes envolvidas (tanto o Executivo quanto o Legislativo) as tensões decorrentes de uma eventual necessidade de negociação no “varejo

político”, isto é, na rotineira atividade da administração, que sempre envolve o atendimento de pleitos e de interesses específicos, que podem ser, inclusive, contraditórios.

Por outro lado, a existência dessa possibilidade favorece, no interior das organizações partidárias, a atuação das lideranças como intermediárias entre demandantes internos e interlocutores externos. Assim, o que nos Estados Unidos da América se manifesta por meio de um jogo em torno da delegação pelo Congresso de responsabilidades aos burocratas, no Brasil materializa-se por meio de um jogo em torno da apropriação indireta de cargos de direção (elevada ou intermediária) nos órgãos, entidades e empresas que integram a estrutura estatal.

2.2 - Os atores políticos : partidos e máquinas

A efetivação do jogo político, neste modelo institucional, depende também de um arranjo específico entre as organizações partidárias. Se, por um lado, a existência de atores coletivos traz dificuldades para a compreensão do sentido de comportamentos, por outro lado, como aponta Scharpf (1997:105), esses atores são constituídos a partir da lógica institucional vigente, e, portanto, são por ela modelados:

Collective and corporate actors are institutionally constituted, and institutions not only define the repertoires of their permissible strategies but also shape the interests and preferences in the light of which players will evaluate the potential outcomes that would be obtained at the intersections of these strategies.

Uma das possibilidades para a estruturação interna dos atores políticos coletivos reside na consolidação interna de lideranças individuais ou de grupos que atuem paralelamente às instâncias partidárias reconhecidas formalmente.

A existência de “máquinas políticas”, incrustadas no modelo partidário formal, voltadas mais para a obtenção do poder e para a ocupação de cargos do que para a implementação de políticas públicas, hierarquicamente estruturadas em torno de lideranças de cunho pessoal,

tem sido associada a um contexto histórico vigente especificamente nos Estados Unidos, que teve seu auge nas últimas décadas do século XIX e nas primeiras do século XX, embora tenha sobrevivido em cidades como Chicago até a década de 1960.³³

Diniz (1982) analisa a atuação do grupo liderado por Chagas Freitas – o denominado “chaguismo”, inserido no MDB do Rio de Janeiro nos anos 1960 e 1970 – a partir dessa perspectiva.³⁴ Após reconhecer a importância dessas estruturas no processo de integração de grupos e indivíduos no contexto político desmobilizado da sociedade brasileira daquela época e examinar as várias estratégias de atuação disponíveis, a autora (p. 42) destaca a sua capacidade de manipulação de recursos de poder:

Na medida em que as máquinas se apresentam como partidos no poder, os benefícios distribuídos incluem tanto posições na hierarquia interna, quanto empregos e cargos na administração local. Sob esse aspecto, as máquinas não diferem do clientelismo típico das relações representantes-representados amplamente difundidas em quase todas as organizações públicas. O intercâmbio de favores é o elemento central em todos os exemplos de clientelismo, sob suas diferentes formas. Porém, nas máquinas, os vínculos de patronagem estão integrados num sistema que pode atingir alto grau de organização e de centralização, contando com uma hierarquia de quadros profissionais, sob a supervisão de uma cúpula, que coordena as várias atividades e os diferentes interesses envolvidos. É, portanto, a escala e a estabilidade da organização que distinguem a máquina de outras modalidades de relações clientelistas vinculando políticos particulares a suas bases eleitorais, tão comuns, tanto nos centros urbanos, quanto nas áreas rurais.

O controle total ou compartilhado dos recursos materiais do poder constitui uma motivação efetiva para comportamentos individuais, grupais ou partidários.

A identificação de grupos semelhantes a “máquinas políticas” no interior do sistema partidário formal é uma tarefa que apresenta algumas dificuldades, pois a atuação destas, na arena congressual, tende a se manifestar nos bastidores ou, quando muito, se expressar pelo

33 - Entre as principais características das máquinas políticas que tiveram relevância na política norte-americana no período compreendido entre 1870 e 1920, em cidades como Nova York, Chicago e Albany, principalmente, podem ser identificadas, conforme aponta Erie (1990), uma relação “verticalizada” e uma espécie de fusão entre o partido político e a administração, relação que se baseava na troca de benefícios tangíveis (empregos X votos). Além disso, a presença de uma forte liderança individual, ou seja, de um “patrão” (*boss*), e a capacidade de manter dissociada a ideologia ou a fidelidade partidária da sua forma de atuação completavam as características principais dessa forma de organização política.

34 - No contexto institucional dos anos 1960, a criação de uma “máquina política” nos moldes do chaguismo pode ser considerada até mesmo uma reação contra o fechamento do sistema partidário, com a criação do bipartidarismo e a proibição (constitucional) de coalizões eleitorais. No atual contexto institucional parece mais adequado utilizar a expressão “grupos assemelhados a máquinas” do que tentar descobrir máquinas verdadeiras.

posicionamento dos líderes grupais. Algumas condições, no entanto, permitem supor que esses grupos existem e atuam no contexto brasileiro.

A primeira delas diz respeito à perenidade de determinadas lideranças individuais e a sua constante presença nas posições centrais da arena política. Associada a essa condição aparece a capacidade dos líderes de transitarem entre situações políticas distintas ou entre partidos sem perderem suas posições de destaque. A ascendência regional e, no Brasil, a capacidade de transmissão de poder no interior do grupo familiar são outras das dimensões que permitem supor a existência de grupos assemelhados às máquinas. Por fim, a capacidade de alocar parceiros ou seguidores nos quadros da administração pública completa e reforça a atuação grupal. Qualquer observador atento pode identificar, no mundo político brasileiro, algumas lideranças individuais que atuam nos moldes citados. Ainda que não se tenham constituído modernamente no País “máquinas” no sentido proposto para a realidade norte-americana, esses grupos ou facções persistem e interferem nos jogos existentes nas arenas eleitoral e governamental.

Wolinetz (2002), a partir de um breve exame das concepções teóricas acerca da natureza dos partidos políticos, adota o modelo originalmente proposto por Strøm (1990), o qual, na sua visão, é o mais adequado para a compreensão de comportamentos de partidos ou facções. Nesse modelo, três tipos específicos de partidos são identificados (embora, na prática, uma agremiação possa atuar segundo cada um deles, em situações distintas): o orientado para votos (*vote-seeking*), o orientado para políticas (*policy-seeking*) e o orientado para cargos (*office-seeking*). Segundo o autor (2002:152), o partido orientado para a obtenção de cargos pode até mesmo sacrificar interesses eleitorais e atua de forma central na definição de coalizões:

Here, the primary emphasis is on securing government office, even if it is at the expense of policy goals, to maximizing votes. Office-seeking parties seek either to hold power alone, or more realistically (in the context of the systems in which they operate) to share power with others – either for the purposes of survival (one implication of the cartel party model), or to act as stabilizer or balance within the system or, more likely, to gain access to patronage.

Laver e Schofield (1998), analisando a política de coalizões no multipartidarismo europeu recente, distinguem algumas formas de incentivos (*stakes*) para a atuação dos partidos políticos: a) o cargo como objetivo em si; b) a implementação de políticas públicas como objetivo em si; c) o cargo como mecanismo para facilitar a implementação de políticas; d) a implementação de políticas como objetivo para conseguir o cargo. As duas últimas parecem ser as mais factíveis. A ocupação de cargos não pode ser dissociada da implementação de políticas, e vice-versa.

É possível, no entanto, na realidade brasileira distinguir prioridades que refletem a hierarquia presente na conformação de preferências e de motivações. A capacidade de investimentos de empresas públicas e o alto grau de direcionamento e de restrição no universo de possíveis ganhadores faz com que a ocupação de cargos de seus direção seja significativamente mais importante do que a eventual implementação de políticas públicas. O aumento do nível de investimentos constitui, por si só, uma política pública relevante. Por outro lado, a expansão de serviços, prestados de forma universalizada ou regionalizada – que também depende do aumento do nível de investimentos –, potencializa a obtenção de ganhos eleitorais. Nesses casos, a implementação de políticas públicas favorece a manutenção dos cargos.

Entretanto, ainda segundo Lever e Schofield, (1998:61) a compreensão dos incentivos, que somente pode ser feita em contextos históricos e geográficos específicos, é de fundamental importância para a análise dos jogos políticos, pois sem essa compreensão torna-se impossível a identificação do jogo e das estratégias dos vencedores:

Until we know what the stakes are, it is hard to know which game is being played and to win it. Yet many of the existing theoretical accounts of the politics of coalition are remarkably vague, when we really get down to it, about the precise assumptions that they make about the motivations of the actors. In particular, coalition theories often fail to distinguish between the valuation of either office or policy in and for itself, and the instrumental valuation of office or policy as elements in a broader strategy or party competition.

Não se pode, no entanto, analisar o comportamento de quaisquer dos atores - individuais ou coletivos - sem que se compreenda o conjunto de interações em que estão imersos. Este é um requisito fundamental da análise institucional.

Uma das características presentes na atividade política é a sua “profissionalização”. Weber (1979:105), em uma conferência que se transformou num dos ensaios mais lidos e citados sobre o assunto, discorria, 90 anos atrás, sobre a política como vocação. Segundo ele,

Há dois modos principais pelos quais alguém pode fazer da política a sua vocação: viver “para” a política, ou viver “da” política. Esse contraste não é, de forma alguma, exclusivo. Em geral, o homem faz as duas coisas, pelo menos em pensamento e, certamente, também ambas na prática. Quem vive “para” a política faz dela a sua vida, num sentido interior. Desfruta a posse pura e simples do poder que exerce, ou alimenta seu equilíbrio interior, seu sentimento íntimo, pela consciência de que sua vida tem *sentido* a serviço de uma “causa”. Nesse sentido interno, todo homem sincero que vive para uma causa também vive dessa causa. A distinção, no caso, refere-se a um aspecto muito mais substancial da questão, ou seja, o econômico. Quem luta para fazer da política uma *fonte de renda* permanente vive “da” política como vocação, ao passo que quem não age assim vive “para” a política.

Em um sentido diferente, que converge, porém, para conclusões semelhantes às de Weber, Linz (2002), ao apontar os problemas e os paradoxos presentes tanto nas análises científicas quanto nas percepções cotidianas que se tem acerca dos sistemas partidários e da atuação concreta dos indivíduos que se dedicam às atividades da política, identifica entre suas causas a presença, nas circunstâncias materiais da vida moderna, do que considera ser uma inevitável profissionalização da atividade política.³⁵ Segundo ele, o aumento da frequência com que se realizam eleições, a criação de novas instâncias de representação, a regionalização dos núcleos decisórios coletivos, o uso intensivo dos meios de comunicação e a necessidade sempre crescente de recursos financeiros constituem alguns dos elementos que impõem a maior profissionalização da atividade política. Torna-se, também, improvável, pelo menos nos países desenvolvidos, para os atores, a manutenção concomitante de atividades privadas - relacionadas com suas profissões de origem - e suas atividades públicas.

35 - Essa profissionalização real, que restringe as possibilidades de participação, convive com mitos antigos acerca a universalidade da participação política e gera, portanto, atitudes e percepções contraditórias, segundo o autor (p. 304): “It is interesting to note that in a society that believes in professionalism - full and competent devotion to the task, based on knowledge and experience - the expression ‘professional politician’ has a negative connotation.”

Ao lado desses fatores, um outro elemento é crucial para o entendimento de uma importante transformação moderna na natureza da atividade política. Segundo Linz (2002:305),

Many individuals enter politics early without having first consolidated a position in the private sector that would provide an income or status comparable to that of a legislator or public official. After an electoral defeat, they would find it difficult to return to a private-sector career; they therefore depend on the party to provide him or her with a 'benefit' (to use Weber's term derived originally from church language) in party organization, patronage positions, or some public post as ambassadors or appointees to international organizations".

A tendência à profissionalização da atividade política repercute na modelagem do sistema partidário. No modelo da cartelização partidária, citado por Wolinetz e proposto por Katz e Mair (1997 e 2002), a diluição das distinções ideológicas ou organizacionais entre os partidos converge para a apropriação de recursos do Estado.

No contexto brasileiro, um dos mecanismos lícitos para o direcionamento de recursos estatais (segundo as preferências dos atores) reside no controle dos cargos relevantes. Isto faz com que os movimentos dos atores nos jogos presentes na arena governamental reflitam e ou redimensionem suas posições nas arenas congressual ou eleitoral. Disto decorre, conforme argumentam Katz e Mair (1997:106), uma invasão do Estado pelos partidos políticos:

In short, the state, which is invaded by the parties, and the rules of which are determined by the parties, becomes a font of resources through which these parties not only help to ensure their own survival, but through which they can also enhance their capacity to resist challenges from newly mobilized alternatives. The state, in this sense, becomes an institutionalized structure of support, sustaining insiders while excluding outsiders. No longer simple brokers between civil society and the state, the parties now become absorbed by the state. From having first assumed the role of trustees, and then later of delegates, and then later again, in the heyday of the catch-all party, of entrepreneurs, parties have now become semi-state agencies.

A cartelização do sistema partidário e sua crescente dependência com relação aos recursos públicos tem como resultado o aprofundamento da diluição das distinções programáticas e ideológicas, iniciada com os partidos do tipo *catch-all*. A isso soma-se a fragilização das estruturas centrais, decorrente da persistência de grupos internos ou máquinas políticas organizados em torno de lideranças regionais. Da conjunção desses fatores decorre um processo de compartilhamento de propósitos e redução de conflitos. Segundo Katz e Mair

(2002:133):

As politics itself increasingly assumes the status of a career, and as substantive and ideological differences between competing political leadership wane away (through either a voluntary or an enforced consensus), the leaderships themselves appear to assume an increased commonality of purpose, with each leadership seeming to find it easier or more appropriate to come to terms with its direct counterpart than with its own following on the ground.

No caso brasileiro, a *moeda comum* que se presta à intermediação está claramente localizada na estrutura administrativa: a ocupação dos espaços disponíveis nessa estrutura pode ser negociada até mesmo com atores que, formalmente, não se situam nos centros de poder, mas que permanecem à sua margem como cooperadores e aliados eventuais. Ou seja, a possibilidade do exercício indireto do poder, pela ocupação de cargos na burocracia descentralizada, acentua a sobrevivência de carreiras políticas e, portanto, representa um recurso central que orienta a motivação de comportamentos.

Em síntese: no contexto da ação política pautada por jogos sequenciais, cooperativos ou não, que se desdobram em múltiplas arenas, a estrutura burocrática do governo federal brasileiro, descentralizada e desconcentrada, atua como indicador para a conformação de motivações e para a identificação do sentido das ações dos atores, contribuindo para a redução dos custos de transação existentes nos processos de interação entre as esferas do Executivo e do Legislativo.

2.3 - Aspectos metodológicos : alternativas para a pesquisa

Shapiro (2004), em artigo no qual reforça uma tese defendida por ele e por Donald Green nos anos 1990³⁶, aponta o que considera ser um excessivo reducionismo presente nas pesquisas atuais em Ciência Política e defende abertamente a necessidade de se ter a predominância da demarcação dos problemas reais sobre a escolha de metodologias

36 - Em artigo mais recente Shapiro retoma uma discussão iniciada com o livro *Pathologies of Rational Choice Theory: a Critique of Applications in Political Science*. (New Haven: Yale University Press, 1994).

aparentemente sofisticadas.³⁷ A adoção dessa perspectiva faz com que o cientista possa promover as necessárias adequações no seu instrumental analítico, levando em conta as peculiaridades do problema a ser enfrentado.

A realidade, segundo Shapiro (p.20), não comporta reducionismos teóricos ou metodológicos, existindo sempre a possibilidade de “múltiplas descrições verdadeiras para cada aspecto específico” a ser analisado.³⁸

Como pressuposto subjacente ao trabalho, que é compatível com o alerta acima transcrito, deve-se ressaltar que não se pretende, aqui, chegar a uma certeza absoluta ou uma verdade acabada. Busca-se, outrossim, a construção de explicação teórica plausível ou, como cita Tsebelis (1998:44), a partir do conceito cunhado Hempel (1965) e reelaborado por Nozick, uma “explicação potencial fundamental”.

De acordo com Nozick (1991:22), “uma explicação potencial *fundamental* (uma explicação que explicaria toda a esfera sob estudo, se fosse a explicação real) proporciona importante esclarecimento explicativo, mesmo que *não* seja a explicação correta” (grifos do autor).

O valor científico dessa concepção é destacado pelo autor, mesmo quando ela apresenta deficiência quanto a processos (mas não quanto a fatos ou a fundamentos legais): uma explicação potencial fundamental é deficiente em processo quando o fenômeno F é interpretado como sendo resultante do fato P, quando na realidade foi causado pelo fato Q, embora P também o pudesse causar se Q não o fizesse.

Esse procedimento pode ser ilustrado a partir de uma hipotética, porém plausível,

37 - Segundo Shapiro (p.19), o predomínio da preocupação com questões metodológicas tem gerado patologias indesejáveis: “we argued that method-driven research leads to self-serving construction of problems, misuse of data in various ways, and related pathologies summed up in the old adage that if the only tool you have is a hammer everything around you starts to look like a nail.”

38 - Um exemplo interessante para as múltiplas possibilidades de análise, trazido por Shapiro (p.26), diz respeito à compreensão do “sim” pronunciado por uma noiva no momento do casamento: esse único vocábulo pode ser analisado a partir de pelo menos seis perspectivas distintas: a da biografia pessoal (amor autêntico); a psicológica (obediência ou revolta contra uma decisão paterna); a antropológica (parte de um ritual social); a das relações sociais de poder (reprodução da família patriarcal); a da escolha racional (casamento por interesse financeiro); a biológica (sobrevivência dos genes)

situação: imagine-se que o comportamento disciplinado das bancadas partidárias, no Brasil, embora considerado por Figueiredo e Limongi como um resultado das condições decorrentes das regras internas do Congresso, seja, de acordo com um suposto modelo dominante, interpretado como sendo decorrente da aprovação de emendas orçamentárias, como sugerem Pereira e Mueller. Nesse caso, o papel das regras internas do Congresso poderia, tanto quanto as interpretações centradas nos mecanismos de interferência política na execução das emendas parlamentares, explicar os comportamentos disciplinados, embora não fosse a mais utilizada. Ao mesmo tempo, uma pesquisa que invalidasse as formulações de Pereira e Mueller não teria, nesta situação, o condão de validar a hipótese de Figueiredo e Limongi. Entretanto, poderia recolocá-la em discussão e incentivar novas agendas de pesquisa que adotassem essa linha de argumentação como ponto de partida. Nesse sentido, a explicação de Figueiredo e Limongi, mesmo não sendo a dominante em um determinado momento, poderia ser entendida como sendo uma explicação potencial fundamental e, conforme afirma Nozick (1991:23), ajustar-se-ia “quase perfeitamente às nossas exigências explicativas e finalidades”.

A explicação para a estabilização de expectativas e para os comportamentos previsíveis, desenvolvida nesta tese, que se baseia na valorização, pelos atores, de recursos existentes na estrutura administrativa, tem natureza semelhante: deve ser considerada, no mínimo, intuitivamente e aproximadamente correta, se os fatos sobre os quais se apoia puderem ser comprovados e relacionados com os processos sobre os quais se busca a compreensão.

É importante ressaltar, também, que condições objetivas relacionadas com o objeto de estudo dificultam a adoção de procedimentos metodológicos direcionados principalmente para o exame quantitativo das relações entre duas ou mais variáveis bastante específicas, em situações limitadas ou estritamente determinadas, como é o caso de medições obtidas a partir de resultados de votações nominais na Câmara dos Deputados.

A utilização extensiva de análises quantitativas produzidas a partir de votações nominais

presta-se ao estudo dos resultados na arena congressual, sobretudo. A inadequação desses procedimentos para a percepção de significados da ação que se desenrola principalmente na arena governamental, somada às questões de natureza prática e às características do problema de pesquisa, constitui o fundamento para a alternativa aqui adotada.

Lijphart (2008:248), embora recomende, sempre que possível, a utilização de métodos fundados em estatística, reconhece, entretanto, que, dada a escassez de tempo e recursos nem sempre isso é adequado ou mesmo possível, motivo pelo qual a análise comparativa intensiva de poucos casos pode ser mais promissora do que a análise estatística superficial de muitos. Nessas situações, a análise diacrônica de fenômenos em um mesmo país representa, para o autor (p.255), uma alternativa viável para a pesquisa:

An alternative way of maximizing comparability is to analyse a single country diachronically. Such comparison of the same unit at different times generally offers a better solution to the control problem than comparison of two or more different but similar units (e.g. within the same area) at the same time, although the control can never be perfect; the same country is not really the same at different times.

Mesmo uma abordagem fundada em modelos fortemente influenciados por construções matemáticas, como é o caso da teoria dos jogos, pode, de acordo com o objeto e o objetivo da pesquisa, utilizar-se de metodologias predominantemente qualitativas, como aponta Ostrom (2005:35):

A carefully crafted case study is another method for analyzing more complex action situations and their linkages (Yandle 2001). Analytical narratives are an important technique for examining the structure of complex action-outcome linkages and their consequences (Bates et alii 1998, 2000). So long as theorists use a consistent language to describe their structure, much can be learned from single case studies over time or comparative case studies of action situations that are not presented in formal language (see Theesfeld 2004, Yandle and Dewees 2003).

Nesse sentido, a “virada argumentativa” (*argumentative turn*), nos termos propostos por Fischer e Forester (1993) representa uma alternativa ao excessivo empiricismo sobre o qual se fundamentam as correntes positivistas existentes nas Ciências Sociais da atualidade. Kaplan (1993:172), baseando-se nas propostas de Gadamer e Ricoeur, ressalta a relação estreita entre a forma narrativa e a hermenêutica:

The narrative form can offer a powerful tool to an analyst seeking a hermeneutic explanation.

This is partly because the narrative structure, with its organized beginning, middle, and end, requires the establishment of a readable, coherent plot. A plot in such a form provides the policy analyst with a tool that can “grasp together and integrate into on whole and complete story multiple and scattered events. (Ricoeur, Interpretation Theory, p. 72)”

A abordagem narrativa, no entanto, não se confunde com a crônica cientificamente descompromissada, como salienta Kaplan (1993:176). Ao mesmo tempo, a abordagem narrativa, de acordo com Fischer (2003:163-4), distingue-se claramente da abordagem científica tradicional pela sua ênfase na compreensão dos motivos da ação, em contraposição ao exame das relações causais mensuráveis a partir de dados empíricos:

Whereas the scientific mode looks for particular types of empirically based causal connections between events, the narrative mode seeks to explain in terms of social intentions and motivation. (...) Rather than social stability, the narrative is especially geared to goals of the actors and the way changing goals and intentions causally contribute to social change. It seeks to comprehend and convey the direction and purpose of human affairs. Conceiving of behaviors - both their own and that of others - within the narrative framework, social actors employ the framework to understand, discuss and consider the effects that particular actions might have on the goals they pursue.

Essa forma de abordagem tem sido a adotada por autores que se dedicam à reconstrução de fenômenos a partir de “narrativas analíticas”, nas quais, como salienta Bates (1998: 13-15), não se restringe o rigor científico ou se abandona o exame de dados empíricos, mas se busca capturar a lógica inerente aos processos em estudo. A isso se acrescenta a possibilidade, ressaltada por Levi (2004:208-9), de compreensão das preferências dos atores e seus significados para os jogos:

Analytic here refers to the use of models derived from rational choice, particularly the theory of extensive form games. The narrative refers to the detailed and textured account of context and process, with concern for both sequence and temporality. It is not used in the postmodern sense of a master or meta-narrative. Rather, it refers to research grounded in traditional historical methods. (...) The narrative of analytic narratives establishes the actual and principal players, their goals, and their preferences while also illuminating the effective rules for the game, constraints, and incentives.

Há, nesta tese, um tema principal: a operacionalização e a consolidação de um modelo de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo, que se fundamenta na busca do controle, por parte de atores políticos, do processo de indicação dos ocupantes de postos relevantes na estrutura administrativa mantida pelo governo federal. Esse modelo, que ao que

tudo indica, possui altos graus de institucionalização no contexto brasileiro, possibilita - esta é a hipótese central do trabalho - a inteligibilidade mútua, a previsibilidade de comportamentos e a obtenção de equilíbrios, fatores dos quais depende o grau de estabilização das relações políticas no Brasil moderno. O processo de construção e de operacionalização desse modelo pode ser analisado sob a forma de narrativa analítica, em que os atores, seus objetivos e preferências, as regras do jogo (incentivos e constrangimentos), tal como preconiza Levi, são acompanhados a partir da perspectiva histórica do processo de construção e de consolidação das instituições.

A multiplicidade de arenas e a diversidade de jogos dela decorrentes favorece a operacionalização dessa abordagem metodológica. Os fundamentos teóricos derivados da teoria dos custos de transação possibilitam a construção de um denominador comum para a orientação dos interesses dos atores, os quais, por sua vez, somente podem ser analisados a partir de sua inserção em um sistema coerente e institucionalizado. A demarcação de arenas e situações de ação relevantes, por fim, permite que a construção de estudos de caso exemplares complementem o conjunto dos elementos empíricos.

Nos dois capítulos seguintes serão expostos alguns dos elementos centrais para a construção da narrativa e para a demarcação de situações de ação. Para isso se faz necessário identificar recursos materiais e posições disponíveis no contexto da arena governamental, ou seja, os órgãos, entidades e cargos disponíveis na estrutura administrativa federal. **Capítulo 3 – A estrutura administrativa federal: órgãos, entidades e empresas.**

O mapeamento dos recursos disponíveis na estrutura administrativa do governo federal constitui o principal objetivo deste capítulo.

Os atores políticos, como já se disse na introdução desta tese, não atuam em um vácuo institucional. Isto significa que suas ações estão inseridas em um contexto no qual o conjunto

de recursos identificáveis e disponíveis constitui um dos principais elementos que lhes possibilitam definir, hierarquizar, priorizar e, portanto, racionalizar suas preferências, gerando comportamentos compatíveis.

Deve-se ressaltar que se enfatiza aqui o levantamento de dados empíricos e a descrição de relações institucionalizadas que dizem respeito à montagem da estrutura administrativa do governo federal brasileiro. A necessária análise do seu significado para a definição dos comportamentos dos atores constituirá o objeto de capítulo posterior.

Há uma questão de fundo importante, que norteia o trabalho de coleta e sistematização dos dados aqui apresentados: pode-se considerar que os recursos existentes na estrutura administrativa federal funcionam como variável independente que interfere na definição de comportamentos dos atores políticos ?

A resposta - positiva ou negativa - depende do que se concluir após o exame de dois parâmetros principais: 1) o que se refere ao grau de institucionalização das regras que regem a formação da estrutura administrativa; 2) o que expõe a relevância ou a insignificância dos recursos nela existentes.

Outro aspecto importante, subjacente ao levantamento dos dados, refere-se à posição nas arenas ou situações de ação de cada um dos atores relevantes. Parte-se aqui do pressuposto de que os atores políticos ocupam posições diferenciadas nas diversas situações de ação e que eles, portanto, participam simultaneamente de jogos distintos, em arenas específicas. Assim, para que o estudo da estrutura administrativa do governo federal seja elaborado a contento é necessária a adoção de duas perspectivas: a) uma de cunho generalizante, em que o conjunto de recursos é visto como uma totalidade que exerce a função de variável independente; b) uma em que as peculiaridades internas da estrutura são consideradas a partir de suas características regionais ou temáticas específicas, possibilitando, dessa forma, a construção de conjuntos de menor abrangência.

Na primeira perspectiva, considera-se que a existência constante de recursos relevantes disponíveis na estrutura administrativa (R) orienta a conformação de preferências dos atores individuais (P_a) ou coletivos (P_p) em geral e que, portanto, esta conformação de preferência (total ou parcial) dos atores políticos pode ser expressa como uma função geral $P_{a1...an} = f(R)$.

Os recursos disponíveis (R), por sua vez, podem estar relacionados com:

- a) fatores administrativos ou a quantidade de cargos (Q) – cargos de provimento efetivo (Q_e), cargos de provimento em comissão (Q_c);
- b) fatores financeiro-orçamentários (O) - orçamento de investimento(O_i), de custeio (O_c);
- c) a regionalização do órgão ou entidade (D) – descentralização ou desconcentração administrativa- (D_o);
- d) a abrangência de programas de ação conduzidos pelo órgão ou entidade (G) – universalização ou focalização de políticas públicas.

Algumas correlações podem ser encontradas entre esses fatores. Por definição, a variação na quantidade de cargos está positivamente relacionada com a variação no orçamento de custeio: o aumento do quantitativo de cargos representa necessariamente o aumento nos dispêndios financeiros sob esta rubrica. Ao mesmo tempo, como o orçamento total (O) do órgão ou entidade constitui um somatório dos orçamentos de custeio e de investimentos - $(O) = \Sigma(O_i) (O_c)$, o aumento dos dispêndios com pessoal, mantidas as condições iniciais, representa uma potencial restrição aos gastos com investimento. Na prática, isto não acontece necessariamente, dada a existência de variáveis intervenientes, relacionadas com prioridades político-eleitorais ou com a implementação de políticas públicas. No entanto, esses elementos interrelacionados interferem no cálculo racional dos atores individuais ou coletivos.

Se, no entanto, restar comprovado que os recursos disponíveis na estrutura administrativa são insignificantes ou inacessíveis para os atores, ou seja, se $(R) = 0$, e

considerando-se que a racionalidade instrumental dos atores é tratada como axioma, deve-se concluir que a conformação de suas preferências terá como fonte outros fatores que não são levados em conta na hipótese principal que orienta este trabalho, como seriam os de natureza ideológica ou idiossincrática. Neste caso, a coordenação de ações e a obtenção de equilíbrios nos jogos políticos passariam por outras variáveis que não as relacionadas com a disponibilização de recursos institucionais presentes na estrutura administrativa do Estado.

Investigar, portanto, a existência e amplitude e a institucionalização dos processos que circunscrevem a utilização desses recursos constitui o elemento chave para a identificação dos fatores que orientam a conformação de preferências e, conseqüentemente, para a validação preliminar da principal hipótese de trabalho.

A segunda perspectiva constitui um desdobramento operacional da primeira. Aqui, a existência de recursos disponíveis em um órgão ou a entidade administrativa Z (R_z) orienta a conformação de preferências de atores individuais específicos ($P_{a1} \dots a_n$) em situações ou arenas de ação também específicas (S). Neste caso, considera-se possível que os atores, a partir de sua posição, identifiquem a relevância de recursos no nível regional X de um órgão ou uma entidade (R_{zx}) e a irrelevância relativa de outros recursos existentes em outro nível da estrutura administrativa. De qualquer maneira, a validade da segunda perspectiva está condicionada à validação da primeira perspectiva, ou seja, $(P_{a1} \dots a_n) \subset (P)$, pois $(R_{zx}) \subset (R)$.

Para o principal ator coletivo - o partido político - o principal desafio consiste na coordenação de comportamentos individuais distintos e a construção de uma preferência partidária comum (P_p) que possa funcionar como elemento agregador de preferências individuais.

Como se pode perceber, trata-se de um modelo político complexo, em que a coordenação entre atores individuais dotados de alto grau de autonomia deve levar em conta os interesses nos níveis local, regional ou temático de sua atuação e considerar, também, a

sequência temporal ($T_{1...n}$) de atividades, pois um determinado movimento ou uma opção no jogo pode alterar tanto o montante de recursos disponíveis remanescentes quanto reordenar a hierarquia de preferências dos atores ($(P_a T_1) \neq (P_a T_n)$ ou $(R_d T_1) \neq (R_d T_n)$).

Em uma situação de ação real, a conformação de preferências dos atores individuais pode ser esquematizada a partir da seguinte equação :

$$P_{a1}(S_{a1}) = f(R_{zx}) T_1, \text{ onde } (R_{zx}) = \frac{G + [(O_e)(O_c)] + [(O_i)(O_c)]}{(D_o)}$$

A conformação de preferências dos atores coletivos (os partidos políticos, principalmente), por sua vez, deve ser considerada uma função das preferências individuais :

$(P_p) = f \sum(P_{a1...an}) (T_{1...n})$.³⁹ Mas, ao mesmo tempo, as preferências dos atores coletivos também devem ser mutuamente ajustáveis. A construção de coalizões (C) bem sucedidas está diretamente relacionada com o ajuste entre as preferências dos partidos. Esse fato gera uma nova dimensão no jogo político: se $(P_p) = \sum (P_{a1...an})$, $(C) = \sum (P_{p1...n})$. A construção de uma coalizão governativa deve, portanto, levar em conta as preferências agregadas dos atores coletivos, as quais, por sua vez, são construídas a partir das preferências dos atores individuais. Dada a axiomática situação de escassez de recursos, qualquer arranjo ou rearranjo na sua distribuição (segundo preferências individuais ou coletivas) afeta em maior ou menor grau todos os participantes do jogo.

Considerando-se que o sistema político brasileiro compreende milhares de atores individuais (no Executivo e no Legislativo) e dezenas de atores coletivos (partidos) e que estes atores, agindo racionalmente, devem levar em conta cálculos complexos que envolvem fatores diferenciados (tanto conceitual quanto materialmente) em situações dinâmicas,

39 - Olson (1999) distingue os vários tipos de incentivos utilizados nas organizações públicas e privadas: públicos, coletivos, seletivos e assim por diante. É interessante ressaltar que, para o autor, “as organizações que empregam benefícios sociais seletivos para mobilizar um grupo latente interessado em um benefício coletivo têm de ser federações de grupos menores”. O ponto mais importante, segundo ele, é que os incentivos sociais “só desempenham um papel de certa importância no grande grupo quando este é uma federação de grupos menores” (p. 75). Duas leituras são possíveis a partir desta afirmação: a primeira diz respeito à fragmentação interna dos partidos políticos e o surgimento de “máquinas” regionais; a segunda, considerando-se grupo maior o que compreende o conjunto dos partidos políticos, é a que diz respeito à “cartelização” do sistema. Em ambos os casos, a noção de federalização relacionada com incentivos é pertinente.

percebe-se que, tal como no mercado privado, a possibilidade de que transações específicas tenham custos elevados é bastante grande.

Partindo-se da premissa de que quanto maior foi o montante de recursos acessíveis menores serão os custos de transação, para que este modelo funcione em situações de interação constantes e rotineiras é necessário que as relações que orientam o acesso ou a utilização da estrutura de recursos estejam fortemente institucionalizadas. Este é um fator que, em última instância, possibilita a transformação de jogos não-cooperativos em jogos coordenados ou cooperativos, ou seja, a construção de coalizões políticas.

Torna-se, portanto, necessário demonstrar, no plano analítico, que essas relações decorrem de processos históricos que subsistem, em seus traços principais, nos vários modelos político-constitucionais vigentes no Brasil a partir da década de 1930, pelo menos. Também é preciso provar que ela se encontra bastante disseminada pelo território nacional e é reconhecida e valorizada pelos atores relevantes. Somente assim se torna viável a utilização de um motivador geral - a preferência partidária (P_p), associada aos recursos disponíveis (R) - como elemento agregador de preferências individuais.

Para avaliar o grau de institucionalização da estrutura de recursos disponíveis busca-se, neste capítulo:

- 1) apresentar a formatação constitucional / legal que rege a montagem dessa estrutura, examinar as suas variações (ou invariâncias) no tempo e verificar se os traços principais dessa formatação são suficientemente persistentes para que possam funcionar como elemento de orientação de expectativas;

- 2) examinar o alcance de sua disseminação pelo território nacional e sua importância para a implementação de políticas públicas nos níveis estadual e municipal;

- 3) elaborar um modelo que permita a comparação entre unidades autônomas da administração federal, por meio da identificação de parâmetros que contribuem para

valoração de sua utilidade no caso de tentativa de apropriação pelos atores políticos, nos moldes sugeridos pela teoria dos custos de transação, na forma adotada neste trabalho.

3.1 - Algumas características gerais da estrutura administrativa brasileira

O exame do modelo de estrutura administrativa adotado nas diversas constituições vigentes no Brasil republicano, com o intuito de mensurar o nível de persistência atingido, faz-se por meio do acompanhamento de duas variáveis: a) o grau de descentralização administrativa, medido pela previsão formal (constitucional) de existência de entidades dotadas de autonomia funcional; b) o grau possível de discricionariedade na admissão de agentes públicos.

A atual organização administrativa do Estado brasileiro compreende um grande conjunto de unidades dotadas, em maior ou menor grau, de autonomia administrativa, financeira ou funcional. Dadas as exigências de vinculação a princípios e formas adotadas pela Constituição Federal, conforme dispõe expressamente o art. 37, esse modelo organizacional apresenta, em todos os níveis da federação, uma grande similaridade no seu formato, pois a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem seguir os parâmetros ali definidos, sob pena de invalidação pelo Judiciário dos aspectos discrepantes. As normas gerais que regem as formas de recrutamento, os direitos e os deveres de servidores e de empregados públicos, por sua vez, estão definidas no art. 39 da Constituição Federal e também são de observância obrigatória por parte de todos os entes da federação.

A estrutura administrativa descentralizada (ou seja, composta de órgãos e entidades dotados de autonomia funcional) e desconcentrada (isto é, regionalmente fragmentada) é, em grande parte, a responsável direta pela execução de atividades da União e pela alocação e controle de um grande volume de investimentos federais nos Estados. É importante relembrar

que esses dois conceitos - descentralização e desconcentração - são frequentemente confundidos ou mal explicitados. A descentralização envolve um rearranjo de competências funcionais e refere-se à fragmentação de atividades próprias de cada uma das unidades dos núcleos centrais da administração, enquanto que a desconcentração representa um reordenamento interno e territorial de atividades e atendimentos realizados pela unidade competente.

Na atual formatação da administração pública brasileira, descentralização e desconcentração não podem ser analisadas a partir de uma perspectiva dicotômica, em que os sinais opostos não permitam a identificação de graus de variação, pois, em alguma medida, todos os principais órgãos ou entidades da administração federal apresentam algum grau de desconcentração e integram um ambiente no qual centralização e descentralização existem concomitantemente.

Na prática, a conjugação entre os dois parâmetros pode gerar várias combinações. A estrutura de um órgão central (um Ministério) pode ser :

a) muito centralizada e muito concentrada, como é o Ministério do Turismo, que vincula apenas uma outra entidade, a Embratur, e não possui representações estaduais;

b) muito centralizada e pouco concentrada, como é o caso do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que vincula apenas uma entidade, o Incra, mas que possui Delegacias Federais em todos os Estados de Federação;

c) muito descentralizada e muito concentrada, como é o caso do Ministério da Fazenda, que vincula 11 entidades (três autarquias, quatro empresas públicas e quatro sociedades de economia mista) e que não possui superintendências regionais, embora algumas de suas Secretarias, como a da Receita, sejam regionalizadas;

d) muito descentralizada e pouco concentrada, como é o caso do Ministério da Educação, que, além do conjunto de IFES e outras escolas, ainda vincula oito entidades, como

o Colégio Pedro II, o INEP ou a CAPES e que tem representação em todas as unidades federadas.

A análise do grau de descentralização da estrutura ministerial deve ser completada, quando necessário, pelo acompanhamento do grau de desconcentração das entidades integrantes da respectiva estrutura. Entidades vinculadas a um mesmo Ministério podem ter formas de regionalização bastante distintas. Um exemplo disso acontece entre as duas fundações vinculadas ao Ministério da Saúde: a Fundação Nacional de Saúde - Funasa possui Coordenações Regionais em todos os 26 Estados brasileiros, e a Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz não possui representação em nenhum outro Estado que não seja o do Rio de Janeiro.⁴⁰

Algumas vezes identifica-se a descentralização com a fragmentação do poder e a desconcentração com a dispersão de atividades, que se supõe ser orientada por parâmetros técnicos simplesmente⁴¹.

Este entendimento, simplificado, não permite uma compreensão adequada das relações de poder subjacentes ao processo. A descentralização administrativa, ao promover o rearranjo de competências funcionais, ou seja, de atribuições previstas em lei, necessariamente implica uma divisão de poder entre núcleos com alto grau de autonomia. Entretanto, a desconcentração, referindo-se principalmente à redistribuição de atividades dentro da mesma estrutura, também possibilita o surgimento de jogos internos de poder, pois coloca na disputa por recursos limitados um conjunto maior de atores, que tendem a obedecer a interesses específicos e regionalizados. Além disso, em decorrência do processo de indicação e de

40 - O grau de desconcentração pode afetar a alocação de recursos, especialmente a distribuição de cargos de provimento em comissão destinados à gestão de grupos ou serviços, embora não tenha necessariamente repercussão sobre o total. A Funasa (desconcentrada) possui 462 cargos DAS e na Fiocruz estão alocados 416. Entretanto, nos níveis DAS 3 a DAS 6 a diferença é significativa: na Funasa existem 110 cargos neste grupo (23,8% do total) e na Fiocruz 44 (10,5% do total). O significado disto ficará mais claro no momento em que se analisar a estrutura remuneratória e a composição do vínculo dos cargos DAS, mais adiante no capítulo 4.

41 - Segundo Lobo, (1989:67): “a descentralização envolve um rearranjo dos núcleos de poder, até então consolidados numa determinada formação, numa determinada estrutura. Rearranjo esse que significa a distribuição de um poder político decisório, definitivo, que, até então estava localizado possivelmente também no plano espacial. A desconcentração tem sido, por sua vez, entendida - e eu prefiro até aceitá-la dessa forma - muito mais como uma dispersão físico-territorial de determinadas atividades e, portanto, não envolve, obrigatoriamente, uma distribuição, um afrouxamento da consolidação de um determinado poder”

provimento do ocupante do cargo que se responsabiliza pela direção da entidade regional - desconcentrada -, é possível o acirramento de tendências centrífugas na distribuição interna do poder naquela unidade administrativa.

Assim, é mais adequado procurar conjugar descentralização e desconcentração e, em ambos os casos, tentar construir escalas que possam indicar os graus de dispersão de poder.

A estrutura administrativa do governo federal constitui a fonte de recursos disponíveis para a apropriação pelos atores políticos, de acordo com seus projetos pessoais e dentro dos limites de suas posições nas arenas ou situações de ação. Portanto, a primeira tarefa reside no levantamento dos aspectos gerais que constituem a base da conformação dessa estrutura.

3.2 - A organização da administração pública federal

A configuração da organização administrativa do Estado, como sucede com os demais processos político-sociais, resulta de uma sucessão de eventos de natureza histórica, apresentando, portanto, variações que acompanham as tendências conjunturais e as transformações estruturais em cada época. O resultado, quando se trata das organizações estatais, geralmente reflete-se na produção de um conjunto de normas legais ou constitucionais.

No Brasil republicano, desde a instauração do novo regime até o momento da redemocratização de 1946, são poucas as referências nos textos legais a modelos administrativos que contemplem, em sua estrutura, órgãos ou entidades descentralizadas. Essa situação pode ser vista como o reflexo do estágio ainda incipiente da formatação da administração pública federal. Por outro lado, ao longo das décadas de 1920 e 1930 percebe-se em um conjunto de autores importantes do período, como Alberto Torres (1933) e, especialmente, Azevedo Amaral (1938), uma forte preocupação com a instauração de um

formato de Estado nacional que se confunde em grande parte com o desmonte da excessiva fragmentação política decorrente da regionalização e da oligarquização do mando na República Velha .

A década de 1930 é normalmente apontada como aquela em que se desencadeia um verdadeiro processo de transformação das estruturas políticas, econômicas e sociais no Brasil. Esse fato é aceito como premissa para o desenvolvimento da argumentação, ressalvando-se que a natureza “revolucionária” do processo desencadeado pelo movimento de 3 de outubro de 1930 tem sido objeto de controvérsia na historiografia nacional. Nesse sentido, mesmo um autor como Fausto (1989:86 e 111), para quem as “linhas mais significativas” da Revolução de 1930 “são dadas pelo fato de não importar em alteração das relações de produção na instância econômica, nem na substituição imediata de uma classe ou fração de classe na instância política” acaba por reconhecer que “a nova forma de Estado – mais centralizado, intervencionista – é uma condição básica para a expansão das atividades industriais, mesmo quando deformada e submetida ao capital externo”, fato que lhe permite reconhecer “um certo grau de verdade” nas interpretações que associam o movimento político ao processo de industrialização e aceitar a existência de conexões que “se estabelecem ao longo do tempo, indiretamente”.⁴²

Qualquer que seja a interpretação que se dê ao processo desencadeado pela Revolução de 1930, não se pode negar a sua importância para o reordenamento de relações sociais, políticas e econômicas no país. A Revolução de 1930, percebida por Santos (1993:23) como sendo, em certo sentido, “um bem coletivo produzido via setor público” que propiciou “o ordenamento da competição no segmento privado da economia, a partilha da população em categorias profissionais e, por decorrência, a estratificação da cidadania, e o atendimento à

42 - Uma discussão paralela seria a que gira em torno da definição de “revolução” e sua aplicabilidade ao movimento de 1930. Sem querer adentrar nessa questão, que não é essencial para o desenvolvimento da argumentação, gostaria de lembrar a formulação de Fernandes (1975:21), para quem a “Revolução Burguesa não constitui um episódio histórico”, mas se trata, na verdade, de “um fenômeno estrutural, que se pode reproduzir de modos relativamente variáveis, dadas certas condições ou circunstâncias, desde que certa sociedade nacional possa absorver o padrão de civilização que a converte numa necessidade histórico-social”.

agenda básica do movimento operário”– aí incluídos os desdobramentos dela decorrentes, ainda naquela década - representa, portanto, um momento singular na história nacional.

Podem-se considerar, na evolução do processo de modelagem da estrutura administrativa brasileira no período republicano, três momentos. O primeiro deles corresponde à República Velha, em que à pouca diferenciação de atividades, à baixa complexidade e à pequena abrangência das políticas públicas correspondia uma pequena estrutura composta principalmente pelos Ministérios, com suas “repartições” e alguns serviços específicos diretamente relacionados com a Presidência da República. Um segundo momento, que se pode considerar como um período de transição, que se inicia em meados da década de 1930 e se estende até meados da década de 1960, tem como característica o surgimento de novas modalidades de órgãos ou entidades na administração pública e o reconhecimento da necessidade de intervenção estatal no domínio das atividades produtivas.

Os fundamentos fáticos e institucionais para a construção da atual configuração da estrutura administrativa brasileira encontram-se, historicamente, na década de 1960. Data desse período um conjunto de medidas, que incluem a reformulação do sistema financeiro e de crédito e o rearranjo do sistema tributário. Alterações profundas na legislação trabalhista., por sua vez, fornecem as bases materiais para as alterações importantes na forma de financiamento das despesas estatais por meio de recursos extraorçamentários, concentrados nos grandes “fundos sociais” - FGTS, PIS e PASEP.

Martins (1991:43) considera que, no período compreendido entre 1964 e 1974,

A expansão recente do Estado se realiza através de um movimento integrado tanto por forças centrípetas (concentração de recursos financeiros e decisões normativas no nível do Governo Federal) como por forças centrífugas (agências relativamente independentes e/ou dotadas de autonomia relativa para a alocação desses recursos e aplicação dessas decisões).

Embora reconheça a natureza inconsistente dos dados disponíveis, dada as divergências encontradas entre determinadas fontes, Martins (p. 61) afirma ter havido, na década de 1960, uma grande expansão numérica das empresas públicas que, até certo ponto, substituem as

antigas “repartições” como agentes da atuação do Estado. Para o autor (p. 81), uma característica importante desse processo consiste na “feudalização” da administração pública. Segundo ele, as partes do Estado “passam a ter existência própria e se apresentam mais como confederadas em torno de um conceito de Estado do que têm sua existência definida pela subordinação a órgãos que as organizam como sistemas”. Nesse momento, a emergência de um “Estado empresarial” ou a transformação do “Estado burocrático” em um modelo dessa natureza possibilita a sua apropriação por grupos específicos e não apenas os de natureza burocrática.⁴³

A consolidação institucional do modelo administrativo, ainda hoje em vigor, acontece em 1967, com a edição do Decreto-lei n.º 200, que “Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências”. No art. 4º deste diploma legal estão as principais definições acerca da estrutura administrativa que ainda hoje persistem no Brasil. Essas definições, originalmente destinadas apenas à esfera federal, foram aplicadas a todos os demais entes federados.

A administração pública federal compreende a administração direta, “que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios”, a administração indireta, que compreende autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, “entidades dotadas de personalidade jurídica própria”, vinculadas ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

43 - Martins, no primeiro capítulo de sua obra, referindo-se a um texto de C. Offe e V. Ronge - “Notes on the Theory of the State”. *The New German Critique*. Winsconsin, nº 6, fall 1975, comenta que o acesso ao poder político, que acontece pela via eleitoral nas democracias modernas, não significa o acesso ao poder material, que tem conteúdo econômico. A burocracia, que independe do sucesso eleitoral como requisito para sua atuação, encontra muitas vezes maior liberdade para acesso ao controle dos recursos materiais do Estado. Martins vê na expansão desse tipo de apropriação uma espécie de reconciliação entre o aparelho estatal, representado pelos burocratas, e o universo da economia privada, tendo como resultado um possível surgimento de uma nova classe - os tecnocratas. Considera-se, nesta tese, que uma possibilidade alternativa de interpretação reside na identificação de um segundo tipo de reconciliação: a do poder político com o poder material, a qual se realiza pelo ocupação do espaço reservado ao poder econômico (e apropriado pelos burocratas no primeiro momento) por parte de atores políticos inseridos na estrutura partidária.

Em todo o período considerado – que se inicia em 1967 e estende-se até o atual momento –, as maiores transformações nas definições legais aconteceram em relação às fundações públicas. Segundo o texto original do Decreto-lei n.º 200, as fundações públicas equiparavam-se às empresas públicas inclusive no que diz respeito ao seu regime jurídico de Direito Privado. Em 1969, quando da edição do Decreto-lei n. 900, esse dispositivo foi revogado e não se acrescentou qualquer outra nova definição no lugar da anterior.

Em 1986, por meio do Decreto-lei n.º 2.299, as fundações instituídas por lei ou as de cujos recursos a União participasse, com exceção das fundações universitárias, das destinadas à pesquisa, ao ensino e às atividades culturais, foram novamente incluídas na administração indireta, para efeitos de subordinação aos mecanismos e normas de controle, gestão e fiscalização financeira e, também, para a inclusão de seus cargos, empregos e funções no Plano de Classificação de Cargos – PCC.

Em 1987, por meio da Lei n.º 7.596 as fundações foram classificadas como uma categoria de entidades da administração indireta, sem nenhuma ressalva ou distinção quanto às autarquias. A partir da Constituição de 1988 e do entendimento construído pelo Supremo Tribunal Federal, o regime jurídico de seu pessoal passou a ser o dos servidores públicos.

O modelo organizacional da estrutura administrativa está, portanto, consolidado há mais de três décadas. Construído por meio de instrumentos normativos típicos de regimes autoritários, foi alterado por leis democraticamente votadas e recepcionado pela Constituição de 1988.⁴⁴ Isto demonstra o seu elevado grau de institucionalização.

Na prática, o que se tem nos últimos 50 anos, no Brasil, é uma constante expansão das

44 - Um novo ordenamento constitucional, quando instaurado, encontra um universo de normas legais em vigor. As que a ele não se ajustam, porque o contrariam expressamente ou porque não se enquadram nos novos princípios, não são recepcionadas pela nova Constituição. A recepção da norma infraconstitucional pelo novo ordenamento constitucional representa, nesse sentido, uma covalidação do que antes existia e indica a sobrevivência da antiga construção normativa.

atividades da administração indireta, quase sempre sob o pretexto de se ter maior eficiência nas ações de governo. Reformas ocasionais, como as da década de 1990, com a privatização de empresas públicas e sociedades de economia mista, não foram suficientes para fazer reverter o quadro geral de expansão da estrutura administrativa brasileira – a direta, e especialmente, a indireta.

Um levantamento elaborado com base em informações disponibilizadas pelo governo federal na internet⁴⁵ indica a existência de 428 unidades administrativas dotadas de gerenciamento próprio. Esse total abrange tanto os Ministérios quanto as escolas técnicas ou agrícolas federais, por exemplo. Excluindo-se do universo as embaixadas e consulados, as escolas militares, os órgãos colegiados consultivos (conselhos e comissões) e as universidades e escolas técnicas federais, por não serem de direto interesse para a pesquisa, dadas as regras específicas e pouco discricionárias para a indicação de titulares, restam ainda 141 unidades administrativas, as quais apresentam um potencial variável de utilização no mercado das transações políticas.

São elas:

- a) 23 Ministérios e os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, que, embora integrantes da estrutura do Ministério da Defesa, mantêm para seus titulares o *status* de ministros;
- b) 5 secretarias especiais, com *status* de Ministério;
- c) 3 órgãos autônomos;
- d) 12 agências regulatórias ;
- e) 11 bancos estatais;
- f) 15 empresas públicas vinculadas aos Ministérios (ex. Casa da Moeda)

45 - Os dados referem-se a julho de 2007. Embora a possibilidade de alteração pontual no conjunto de entidades exista, a recente estabilidade no organograma do governo federal permite que esses dados sejam utilizados para, nos termos propostos neste trabalho, exemplificar a complexidade da estrutura administrativa. A possível alteração relevante a ser considerada no futuro próximo refere-se ao processo de criação, ainda em curso, da empresa que se responsabilizará pela exploração de petróleo na camada do “pré-sal”.

- g) 6 indústrias dedicadas à produção industrial (ex. Petrobras);
- h) 15 companhias, prestadoras de serviços (ex. Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU);
- i) 18 fundações (ex. Funasa, Funai) ;
- j) 15 institutos (ex. EMBRATUR, INCRA);
- n) 15 outros órgãos, que incluem escolas como a Escola Superior de Administração Fazendária - Esaf e Escola Nacional de Administração pública – Enap ou superintendências regionais de desenvolvimento como a Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa.

A Lei Orçamentária Anual - LOA de 2009, por sua vez, indica a existência de 154 unidades orçamentárias autônomas, incluindo, neste caso, os fundos de políticas públicas (não se considerando as entidades pertencentes aos Ministérios das Relações Exteriores e da Educação).

As 96 entidades principais para esta pesquisa abrangem os 23 Ministérios e as 5 secretarias especiais, que constituem o primeiro escalão da burocracia pública federal, 12 fundações, 10 empresas públicas ou sociedades de economia mista dependentes, 10 agências reguladoras que detêm o *status* legal de autarquias especiais e outros 36 órgãos ou entidades diversas, que incluem os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, que têm o mesmo status que os demais Ministérios, autarquias como o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT e órgãos autônomos vinculados diretamente à Presidência da República, como a Advocacia Geral da União. O detalhamento dessa ampla estrutura está no Anexo A, ao final desta tese.⁴⁶

Algumas discrepâncias entre os números obtidos a partir da classificação orçamentária e os expostos no organograma do governo federal, disponibilizados na internet, explicam-se

46 - O Ministério da Educação constitui um conjunto a parte: são 174 unidades orçamentárias, que incluem 55 universidades (24 fundações e 31 autarquias), 40 escolas técnicas, 39 escolas de agronomia, 33 unidades hospitalares (hospitais universitários) e 7 outras entidades autárquicas ou fundacionais, como o Inep ou a Capes.

pela metodologia utilizada para a classificação e, também, pelo fato de que o orçamento das empresas que não apresentam dependência para o custeio de suas despesas correntes é apresentado em volume a parte. Qualquer que seja a forma utilizada, no entanto, fica clara a grande disseminação de órgãos ou entidades dotados de autonomia funcional e/ou orçamentária. Esses órgãos ou entidades podem ser agrupados de acordo com suas características principais, segundo a classificação apresentada a seguir: ⁴⁷

Quadro 3.1

Classificação de órgãos e entidades da administração federal

Grupo	Unidades integrantes
Órgãos centrais da administração direta	Ministérios e secretarias especiais, órgãos autônomos da administração direta
Entidades de natureza administrativa da administração indireta	Autarquias, autarquias especiais (agências regulatórias) e fundações
Entidades de natureza empresarial da administração indireta	Empresas públicas e sociedades de economia mista
Fundos	Fundos de políticas públicas e fundos de pensão

Fonte: elaboração pessoal.

Os dados gerais, sejam os retirados da lei orçamentária ou do organograma disponibilizado na internet pela Presidência da República, não são suficientes para englobar todas as variações presentes na realidade administrativa existente. Ao se considerar na lista apenas as empresas dependentes ou ao não se englobarem as empresas subsidiárias das respectivas *holdings* – os dados da área energética, com a Petrobras e a Eletrobrás, e os da financeira, com os relativos aos bancos públicos, são os mais significativos - , oculta-se um importante conjunto de recursos disponíveis.

Os quadros, que podem ser visualizados no Anexo A, mostram de forma mais completa o conjunto de empresas públicas e sua vinculação aos Ministérios.

Os dois Ministérios com maior número de empresas vinculadas são o de Minas e Energia e o da Fazenda, com 46 e 26 empresas vinculadas, respectivamente. Outras 40

⁴⁷ - Esta classificação ampla obedece a critérios específicos para utilização neste trabalho. Os critérios adotados em Direto Administrativo são distintos, porém pouco operacionais quando se busca compreender a possibilidade de utilização da estrutura como incentivo para a ação egoísta dos atores políticos.

empresas, algumas em liquidação há bastante tempo, estão vinculadas a Ministérios ou mesmo à Presidência da República. A esse total de 132 empresas públicas ainda podem ser agregadas outras, em que o governo ou suas subsidiárias não detêm o controle acionário, mas têm participações acionárias estratégicas.

Órgãos, entidades e empresas vinculadas à administração pública federal constituem, como se pode ver, um universo relevante de recursos que se apresentam para os atores políticos. Identificá-los constitui o primeiro passo para compreender o seu significado como elemento estrutural do contexto político-institucional brasileiro.

Um outro aspecto importante a ser considerado é o da definição da relevância de cada uma dessas unidades para as transações de natureza política: da mesma forma que uma moeda, cada unidade administrativa apresenta um “valor de face” específico, que, no entanto, é facilmente identificável pelos atores políticos individuais ou coletivos, a partir de informações objetivas, como a quantidade de cargos subalternos sob seu controle, programas pelos quais se responsabiliza ou recursos catalogados sob a rubrica de “investimentos”.

A Tabela 3.1, a seguir apresentada, em que se expõe a desigual distribuição dos investimentos das empresas estatais no Brasil segundo os órgãos centrais a que se vinculam, exemplifica de forma clara e objetiva o conteúdo das informações disponíveis para os atores políticos.

Tabela 3.1

ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO 2008		
Execução Orçamentária das Empresas Estatais		
Balço Geral da União – 2008		
	Dotação Anual	Valores em R\$ 1,00
ÓRGÃO	(LOA + créditos)	Realizado
		no ano
Presidência da República	613.222.117,00	177.834.992,00
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	12.379.000,00	4.916.381,00
Ministério da Ciência e Tecnologia	13.200.000,00	337.304,00
Ministério da Defesa	2.215.566.635,00	376.860.563,00
Ministério da Fazenda	2.846.929.009,00	1.798.035.810,00
Ministério da Previdência Social	60.000.000,00	25.399.288,00
Ministério da Saúde	72.963.500,00	6.954.000,00
Ministério das Comunicações	370.000.000,00	214.253.125,00
Ministério de Minas e Energia	61.061.538.861,00	50.819.576.951,00
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	56.654.489,00	37.815.599,00
Ministério dos Transportes	300.000,00	10.285,00
T O T A L	67.322.753.611,00	53.461.994.298,00

Fonte: MP/SE/DEST

No conjunto de investimentos realizados pelas empresas públicas, o peso específico das vinculadas ao MME pode ser visualizado na Tabela 3.2:

Tabela 3.2

INVESTIMENTOS - Consolidado por Grupos

GRUPOS	2003	2004	2005	2006	2007	2008
I - Setor Produtivo Estatal	20.391,00	23.353,00	26.837,00	31.787,00	38.666,00	51.771,00
Grupo PETROBRAS	16.929,00	20.027,00	22.854,00	27.504,00	34.534,00	46.941,00
Grupo ELETROBRÁS	2.933,00	2.849,00	3.208,00	3.204,00	3.104,00	3.878,00
Demais	529,00	477,00	775,00	1.079,00	1.028,00	951,00
II - Instituições						
Financeiras	1.364,00	1.409,00	1.274,00	1.036,00	1.114,00	1.691,00
TOTAL (I + II)	21.755,00	24.762,00	28.111,00	32.821,00	39.780,00	53.462,00

Fonte: MP/SE/DEST - em R\$ milhões correntes

Além da variação entre os investimentos dos Ministérios, um fato elementar, embora pouco explorado empiricamente ou analisado teoricamente, deve ser ressaltado: o amplo

universo da estrutura burocrática brasileira, com a sua montagem institucional e jurídica peculiar, permite a existência de discrepâncias internas importantes nos órgãos ou entidades, o que multiplica o número de arenas ou de posições estratégicas. Essas discrepâncias ou contradições internas fazem com que, muitas vezes, um Ministério, em tese o órgão central de uma área de atuação, possa ser considerado menos valioso, em termos de recursos específicos (cargos ou investimentos) do que uma entidade que lhe é vinculada ou subordinada.

É o que ocorreu, por exemplo, na relação entre o Ministério de Minas e Energia - MME e as sociedades de economia mista do setor energético (Petrobras e Eletrobrás,) que a ele estão vinculadas: o interesse do PMDB pelo controle total do Ministério (“porteira fechada”, como se tem dito no jargão jornalístico e político) e o potencial conflito com o PT pelo controle de postos no escalão intermediário das empresas vinculadas são de público conhecimento e foram amplamente comentados na imprensa no decorrer do ano de 2007 e início de 2008.⁴⁸

O MME possui a ele vinculadas três autarquias – o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) –, duas sociedades de economia mista – a Petrobras e a Eletrobrás –, três empresas – a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), a Companhia Brasileira de Energia Emergencial (CBEE) e a Empresa de Pesquisa Energética (EPE).

O órgão central, ou seja, o Ministério, executou, no ano de 2007, sob a rubrica de investimentos, R\$ 33.140.737,00 (cerca de trinta e três milhões de reais). A maior parte das despesas orçamentárias do Ministério refere-se ao custeio da atividade administrativa, como se percebe pela Tabela 3.3, que apresenta os dados da execução orçamentária de 2007 discriminados por grupos:

48 - As disputas internas e a questão da “porteira fechada” serão discutidas detalhadamente no capítulo 5.

Tabela 3.3
Ministério de Minas e Energia – execução orçamentária por grupos de despesas
2007

Pessoal e Encargos Sociais	405.755.016
Juros e Encargos da Dívida	132.725
Outras Despesas Correntes	508.289.502
Investimentos	33.140.737
Amortização da Dívida	17.546
Reserva de Contingência	947.335.526

Fonte: LOA 2008

valores em R\$ 1,00

A Eletrobrás, por ser uma empresa *holding* de um sistema bastante descentralizado, representa um bom exemplo da extensão e da complexidade do modelo administrativo federal. De acordo com a previsão constante na LOA 2008, o grupo Eletrobrás teria ao seu dispor cerca de seis bilhões de reais para investimentos (Tabela 3.4), dos quais quase dois terços foram efetivamente realizados.

Pode-se continuar o detalhamento da complexidade estrutural da administração pública em um terceiro nível. Quando se observa o quadro geral de investimentos, percebe-se que no próprio interior do sistema Eletrobrás existem diferenciações. A Tabela 3.4, apresentada a seguir, mostra que Furnas é a empresa com maior volume de investimentos previstos na LOA para o exercício de 2008:

Tabela 3.4
Sistema Eletrobrás – investimentos por empresas
2008

FURNAS - Centrais Elétricas S.A.	1.143
Companhia Hidro Elétrica do São Francisco - Chesf	963
Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - Eletronorte	575
Eletrobrás Termonuclear S.A. - Eletronuclear	807
ELETROSUL Centrais Elétricas S.A.	441
Concessionárias Federalizadas	903
Demais Empresas do Grupo Eletrobrás	1.084
TOTAL GRUPO ELETROBRÁS	5.917

Fonte: LOA 2008

Valores em R\$ milhões

Além da ampla estrutura administrativa que formalmente integra o organograma do governo federal, é necessário ressaltar a grande importância, pelo volume de recursos financeiros que movimentam, dos fundos de aposentadoria e pensão e das demais entidades previdenciárias patrocinadas pelo setor público.

Essa importância para o contexto atual está diretamente relacionada com o processo de privatização de empresas e de sociedades de economia mista iniciado no Governo Collor, mantido nos Governos Itamar Franco e aprofundado nos de Fernando Henrique Cardoso, conforme o indicado na Anexo A - III.⁴⁹

Grande parte dos recursos utilizados pelo “setor privado” para a aquisição de ações das empresas públicas no processo de privatização é oriunda dos fundos de pensão patrocinados pelo setor público. Há, neste caso, um importante deslocamento nas condições do jogo: o controle direto dos recursos, possível por meio do controle da entidade que os mantém, é substituído pelo controle indireto, que se manifesta por meio do controle do grupo que coordena os fundos de pensão. Um novo e importante ator entra em cena: as entidades sindicais que necessariamente têm assento nos conselhos coordenadores dos fundos.

A magnitude dos recursos envolvidos é indiscutível.

Dados da Secretaria de Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social, relativos a junho de 2007, apontam a existência de 79 Entidades Fechadas de Previdência Complementar – EFPCs com patrocínio predominantemente público e de 292 EPFCs com patrocínio predominantemente privado. Entretanto, quando se verifica o montante

49 - A grande repercussão das privatizações no sistema bancário e da Companhia Vale do Rio Doce, no governo FHC, podem causar uma certa confusão entre os que acompanham o processo, que teve início com a edição da MP 155, em 15 de março de 1990, integrando o pacote de medidas adotadas no dia da posse de Collor. Esta MP foi convertida rapidamente em lei (como todas as demais então editadas) e se transformou na Lei n.º 8.031, de 12 de abril de 1990, que “Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências). Sob a sua vigência foram privatizadas 20 empresas, incluindo-se algumas importantes do setor siderúrgico. Em 24 de junho de 1993, no Governo Itamar Franco, foi editada a MP 327, que depois de 52 reedições transformou-se na Lei n.º 9.491, de 9 de setembro de 1997, que reorganizou o programa. Nesse novo período, foram privatizados sistema Telebrás e empresas do sistema Eletrobrás, além de vários bancos e da Vale do Rio Doce.

de investimentos dessas entidades de previdência, percebe-se que somente as 10 maiores do setor público movimentaram, em junho de 2007, recursos financeiros bastante superiores aos aplicados pela totalidade do setor privado: foram cerca de 215 bilhões de reais investidos pelas entidades patrocinadas pelo setor público e aproximadamente 139 bilhões investidos pelas entidades patrocinadas pelas empresas privadas.

É inegável, portanto, a importância do controle do processo de indicação de diretores e de conselheiros de entidades como a Previ – Banco do Brasil, R\$ 116 bilhões – a Petrus – Petrobras, R\$ 35 bilhões – ou o Funcef – Caixa Econômica Federal, R\$ 28 bilhões, por exemplo. Esse é, portanto, mais um elemento importante a ser considerado quando do estudo dos impactos da estrutura administrativa federal sobre a conformação das escolhas dos agentes políticos.

Para completar o panorama geral relativo aos recursos disponíveis na estrutura administrativa, outro aspecto relevante deve ser apontado: o da regionalização de investimentos. Um levantamento exaustivo da destinação dos recursos ao longo dos últimos anos, segundo cada entidade que executa programas e se responsabiliza por investimentos, é possível, a partir de dados disponibilizados nos anexos que acompanham os projetos de lei orçamentária anual. Este levantamento não é, no entanto, indispensável para a argumentação desenvolvida nesta tese.

Os dados disponibilizados pelo governo federal na internet permitem aos atores identificar claramente o montante, os objetivos e a destinação regional dos gastos de custeio e, principalmente, de investimentos, discriminados por unidade administrativa. A Tabela 3.5 , que tem como fonte a LOA 2008, discrimina, de forma agregada por macrorregião e por Estado, os investimentos federais em 2007/2008:

Tabela 3.5

ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO - 2007/2008

Distribuição Geográfica dos Investimentos - Resumo por MACRORREGIÃO / Estado

MACRO-REGIÃO Região / Estado	Valores em R\$ mil		Composição Percentual	
	2007 Lei+créditos	2008 PLOA	2007 Lei+créditos	2008 PLOA
NACIONAL	16.192.124	18.020.997	32,29	29,02
REGIÃO NORTE	2.018.786	1.735.331	4,03	2,79
Região Norte	735.853	642.056	1,47	1,03
Acre	83.593	68.807	0,17	0,11
Amapá	138.498	67.093	0,28	0,11
Amazonas	570.906	603.041	1,14	0,97
Pará	226.922	121.545	0,45	0,20
Rondônia	195.584	204.265	0,39	0,33
Roraima	54.832	19.683	0,11	0,03
Tocantins	12.598	8.841	0,03	0,01
REGIÃO NORDESTE	4.074.999	6.213.847	8,13	10,01
Região Nordeste	2.714.211	3.929.261	5,41	6,33
Alagoas	108.334	102.615	0,22	0,17
Bahia	402.631	818.329	0,80	1,32
Ceará	349.890	241.538	0,70	0,39
Maranhão	121.828	43.846	0,24	0,07
Paraíba	30.190	3.738	0,06	0,01
Pernambuco	45.440	482.697	0,09	0,78
Piauí	206.517	414.725	0,41	0,67
Rio Grande do Norte	81.501	161.421	0,16	0,26
Sergipe	14.457	15.677	0,03	0,03
REGIÃO SUDESTE	17.339.318	22.644.087	34,58	36,46
Região Sudeste	10.055.250	11.297.880	20,05	18,19
Espírito Santo	986.415	1.956.396	1,97	3,15
Minas Gerais	474.954	782.475	0,95	1,26
Rio de Janeiro	2.461.567	4.175.870	4,91	6,72
São Paulo	3.361.132	4.431.466	6,70	7,14
REGIÃO SUL	2.427.241	3.287.525	4,84	5,29
Região Sul	643.272	434.020	1,28	0,70
Paraná	652.610	1.460.104	1,30	2,35
Rio Grande do Sul	1.106.494	1.248.386	2,21	2,01
Santa Catarina	24.865	145.015	0,05	0,23
REGIÃO CENTRO-OESTE	442.922	435.757	0,88	0,70
Região Centro-Oeste	99.052	56.159	0,20	0,09
Distrito Federal	114.301	190.227	0,23	0,31
Goiás	96.845	92.268	0,19	0,15
Mato Grosso	47.822	24.391	0,10	0,04
Mato Grosso do Sul	84.902	72.712	0,17	0,12
TOTAL NO PAÍS	42.495.390	52.337.544	84,74	84,28
EXTERIOR	7.653.034	9.762.149	15,26	15,72
TOTAL GERAL	50.148.424	62.099.693	100,00	100,00

Os dados e argumentos apresentados nesta seção, ainda que muitas vezes sob forma exemplificativa, permitem que se conclua que :

a) a conformação da estrutura administrativa brasileira encontra-se fortemente institucionalizada, com a persistência de um modelo legal/constitucional que foi elaborado há cerca de 40 anos, no período militar autoritário e recepcionado pela Constituição democrática de 1988;

b) essa estrutura disponibiliza recursos orçamentários significativos, distribuídos desigualmente por órgãos da administração direta e entidades da administração indireta;

c) há um alto grau de regionalização na execução das despesas de investimento do governo federal;

d) as informações disponíveis para os atores relevantes acerca da destinação regionalizada e/ou por área de política pública são de fácil acesso e de baixo custo de obtenção, por estarem expostas de forma detalhada e ampla na rede mundial de computadores, no sítio do Ministério do Planejamento e em diversos sítios específicos dos órgãos e entidades.

Os recursos totais (R), como se viu, são constituídos a partir da conjugação de recursos administrativos (Q) e recursos orçamentários (O). No jogo político brasileiro, dadas as condições institucionais em que se executam as leis orçamentárias, com o alto grau de discricionariedade conferido aos dirigentes e administradores de órgãos e entidades, a utilização dos recursos orçamentários direcionada para a obtenção de *pay-offs* favoráveis somente pode ser assegurada quando se consegue manter uma estreita relação com o ocupante do cargo que os controla. Os cargos públicos são, portanto, fonte de recursos e, principalmente, seus ocupantes são operadores importantes no jogo político. Disto resulta a necessidade de se verificar em que condições institucionais esses cargos estão inseridos e averiguar se essas condições permitem que eles possam ser efetivamente contados entre os recursos relevantes disponíveis para os atores políticos no Brasil.

Capítulo 4 - A institucionalização do modelo administrativo: os quadros de pessoal.

No capítulo anterior foi apresentado um conjunto de dados relativos à organização da estrutura administrativa brasileira, no qual se procurou discriminar os recursos disponíveis para as unidades existentes, de forma a propiciar um panorama geral que possibilite ao leitor a compreensão macroscópica do contexto no qual se movem os atores na arena governamental.

As estruturas administrativas, no entanto, são construções jurídicas e, portanto, abstratas. A sua intervenção no mundo real depende da capacidade de atuação dos seres humanos que nelas são inseridos. Neste capítulo serão, portanto, examinados os aspectos relacionados com a alocação de pessoal na máquina administrativa do governo federal. Tal como se procedeu no capítulo anterior, este exame inicia-se pelo acompanhamento de aspectos relacionados com a construção do arcabouço normativo institucional para, a seguir, apontar as características dos cargos e empregos públicos existentes na administração pública federal.

Examinando-se a história do período republicano percebe-se que, na primeira Constituição, a de 1891, poucas disposições existem acerca das normas que regem o funcionalismo público. No texto constitucional, foram respeitados os princípios jurídicos da legalidade, que exige a prévia criação, por meio de lei, do cargo a ser provido, e o da igualdade formal, pois os cargos deveriam ser acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de “capacidade especial” definidas no texto legal (arts. 72 e 73). Entretanto, durante o processo de elaboração do texto constitucional, emendas apresentadas com o objetivo de introduzir a exigência de concurso público para o ingresso no serviço estatal foram rejeitadas. Naquele momento, como se depreende dos comentários de Maximiliano

(1918:757-763)⁵⁰, as principais questões relacionadas com o tema do funcionalismo público giravam em torno da tentativa – mais uma entre as muitas da história do Brasil, segundo o autor – de se impedir a acumulação de cargos. Ou seja, a forma constitucionalmente aceitável de ingresso nos quadros da administração pública passava pela escolha ou pela indicação feita nos níveis hierárquicos superiores, respeitadas as condições mínimas previstas em lei. Havia então, portanto, o mais alto grau de discricionariedade na admissão de servidores.

Decorrente dos movimentos revolucionários da década de 1930 – tanto o nacional de 1930 quanto o paulista de 1932 –, a Constituição promulgada em 1934 introduz algumas das mudanças mais significativas e persistentes no ordenamento administrativo brasileiro e na relação entre os Poderes. No processo legislativo, tanto a relação de complementaridade entre a produção legislativa federal e a estadual quanto a possibilidade de intervenção do Presidente da República ou dos Governadores de Estado no processo legislativo, por meio do exercício da iniciativa privativa, são as inovações mais significativas então produzidas.

Na regulamentação da atividade administrativa, a efêmera Constituição de 1934 apresenta, como novidade, a distinção entre cargos de carreira e os demais postos existentes na administração pública. A partir de 1934, portanto, o universo dos cargos passa a ser diferenciado. Por um lado prevê-se a estrutura de “cargos de carreira”, à qual o acesso depende de aprovação em concurso público de provas ou de títulos⁵¹. Por outro lado, aceita-se a existência dos demais cargos, para os quais o acesso discricionário é mantido. A principal distinção constitucional entre as duas modalidades diz respeito ao interstício necessário para a estabilização dos servidores – dois anos para os admitidos por meio de provas e dez anos

50 - O autor, que foi ministro da Justiça no governo de Venceslau Brás e também integrou o Supremo Tribunal Federal, é amplamente reconhecido no campo da produção jurídica pelos seus estudos sobre a hermenêutica e a interpretação das leis. Os seus Comentários à Constituição Brasileira (Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos ed., 1918) combinam o conhecimento jurídico com observações interessantes sobre o contexto das discussões da época. Nessa obra, o autor apenas relata, sucintamente, a rejeição das emendas. A menção à ausência de concurso público não causa espanto, como certamente ocorreria em obras mais recentes.

51 - A seleção por meio de titulação exclusivamente é coerente com a estrutura social elitizada da época. O diploma de curso superior era considerado o título que, exclusivamente, habilitava o indivíduo ao exercício de um cargo para o qual havia a exigência de formação acadêmica específica. A ordenação da lista de possíveis candidatos ao posto decorria de sua classificação no decorrer do curso.

para os demais.

A Constituição outorgada por Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937 exprime o contexto institucional restritivo e autoritário então vigente. Ao Presidente da República foi conferida a capacidade para “expedir livremente decretos-lei sobre a organização do Governo e da Administração federal” (art. 14). No que diz respeito à modelagem do quadro de pessoal da administração pública, no entanto, o texto da Carta outorgada pouco difere do promulgado em 1934. As maiores inovações do período dizem respeito à criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, em julho de 1938, e as subsequentes tentativas de promover a modernização da administração estatal.

O Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, que “regulamenta as condições de provimento dos cargos públicos, os direitos e vantagens, os deveres e as responsabilidades dos funcionários públicos da União, dos territórios e, no que couber, da Prefeitura do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios”, elaborado pelos técnicos do DASP, foi a primeira regra dessa natureza a entrar em vigor no País. Os cargos públicos, conforme dispõe esse decreto-lei, podem ser classificados e divididos em três grandes grupos segundo a forma do vínculo com o Estado e a forma de provimento: 1) os *permanentes*, de carreira e os isolados, com vínculo estável e ingresso a partir de processo seletivo (provas, títulos ou provas e títulos); 2) os *temporários*, extranumerários e interinos, com vínculo precário e possibilidade de aproveitamento (transformação em vínculo permanente) e ingresso discricionário; 3) os de provimento em comissão, com vínculo precário, sem possibilidade de aproveitamento e ingresso discricionário.

Na Constituição de 1946, o amplo acesso aos cargos públicos foi assegurado a todos os brasileiros (art. 184) e a primeira investidura em cargo de carreira ou em outros determinados em lei dependeria de aprovação em concurso. Entretanto, dada a omissão de qualificação complementar, consolidou-se o entendimento, na doutrina e na jurisprudência do Supremo

Tribunal Federal, de que esse concurso poderia ser de provas, de provas e títulos ou apenas de títulos⁵². Funcionários efetivos nomeados sem concurso poderiam ser estabilizados após cinco anos de exercício, segundo dispunha o art. 188, II, do que se depreende que permaneceu válido o provimento de cargos isolados sem a prévia aprovação em concurso público. Ao lado dessa categoria de servidores efetivos ou que poderiam ser estabilizados, a Constituição de 1946 previa a existência de cargos de confiança ou de cargos definidos em lei como sendo de livre nomeação e demissão, cujos ocupantes não poderiam, nos termos do art. 188, parágrafo único, ser estabilizados no serviço público.

A revogação do modelo constitucional autoritário de 1937 pelo ordenamento democrático de 1946 não gerou, como se pode perceber, alteração significativa na formatação legal do regime administrativo dos servidores públicos, ao contrário do que ocorreu quando da transição do modelo vigente na República Velha - Constituição de 1891 - para o novo ordenamento introduzido em 1934. Além disso, o modelo introduzido na década de 1930 foi mantido em suas linhas gerais, com as adequações terminológicas inerentes à evolução do Direito Administrativo, tanto na Constituição de 1967 (e na Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, durante o regime militar autoritário) quanto na *Constituição Cidadã* de 1988.

A persistência do modelo, a partir da década de 1930, indica que, em suas linhas gerais, a formatação legal do regime administrativo dos servidores públicos não depende da variável “regime político”.

O Quadro 4.1, abaixo, expõe de forma clara a evolução histórica do modelo. Percebe-se, no decorrer do processo, a manutenção da forma dicotômica de provimento de cargos: os de natureza permanente, com a redução da discricionariedade no ingresso; os de natureza temporária ou as funções de confiança, que mantêm durante todo o período a forma discricionária de provimento.

52 - Veja-se, por exemplo a Representação 492 – Rp 492 – julgada em 8/6/1962, na qual o STF, por unanimidade, validou dispositivo da Constituição do Estado da Guanabara, no qual se previa apenas a realização de concurso de títulos para o ingresso em determinadas carreiras do novo Estado.

QUADRO 4.1

Normas constitucionais para o provimento de cargos

Tipo de cargo		PERMANENTES (cargos efetivos, de carreira ou isolados)				TEMPORÁRIOS (interinos, “extranumerários”, contratados administrativamente)		COMISSIONADOS (“em confiança”, livre nomeação e exoneração)	
		Livre nomeação	títulos	provas	provas e títulos	Concurso público : provas, títulos ou Provas e títulos	Livre nomeação	Concurso público : provas, títulos ou Provas e títulos	Livre nomeação
Constituição	1891	X					X		X
	1934	X	X	X			X		X
	1937		X	X			X		X
	1946		X	X	X		X		X
	1967			X	X		X		X
	1988			X	X		X		X

Fonte: Constituições da República.

Ao lado do formato constitucional que orienta a contratação de pessoal pela administração pública um outro elemento para a orientação prospectiva das condutas dos atores deve ser examinado: a existência ou não da possibilidade de “migração” de ocupantes entre os grupos de cargos existentes. Como se pode perceber pela leitura do Quadro 4.1, a evolução histórica das formas de ingresso aponta para a clara redução da discricionariedade no conjunto de cargos de natureza permanente, ao passo que nos demais conjuntos permanece inalterada, ao longo do período republicano, a forma totalmente discricionária de provimento.

A racionalidade instrumental dos atores faz supor que seu comportamento tenda a buscar a associação entre a forma menos onerosa de ingresso (cargos temporários) e a forma mais proveitosa de permanência (cargos efetivos).⁵³ Essa suposição, na prática, tem sido confirmada por vários dispositivos constitucionais, normas legais em vigor e, mais recentemente, a partir de 1988, pela existência de um grande número de leis aprovadas e

53 - Não se considera, neste caso, o ingresso em cargos comissionados pois há em todos os textos constitucionais a vedação expressa da transposição de seus ocupantes para os quadros permanentes.

sancionadas, porém posteriormente invalidadas pelo Supremo Tribunal Federal.

Dispositivos que preveem a efetivação ou a estabilização⁵⁴ de servidores estão presentes nas Constituições de 1946, 1967 e 1988, conforme se pode ver no Quadro 4.2, no Anexo B.

Ao lado dessas normas de caráter excepcional, emitidas quando da instauração de um novo modelo constitucional, sob o fundamento da necessidade de regularização de situações de fato existentes, ao longo da segunda metade do século XX diversas leis ou medidas administrativas também confirmaram o interesse dos atores em manter ou em regularizar formas discricionárias de provimento de cargos públicos na estrutura federal. Assim, no decorrer das décadas de 1940 e 1950, algumas leis federais que organizaram entidades como o Tribunal de Contas da União (Lei nº 886, de 1949) ou o Ministério Público da União (Lei nº 1.341, de 1951) possibilitaram a efetivação ou o “aproveitamento” de servidores públicos. Além disso, possibilidade de “ascensão” funcional foi mantida e validada até a entrada em vigor da Constituição de 1988.⁵⁵

Mesmo com a entrada em vigor da Constituição de 1988, ou seja, após a criação de regras mais rígidas para o provimento de cargos de natureza permanente na estrutura administrativa, diversos Estados da Federação editaram leis que objetivavam propiciar formas constitucionalmente vedadas de ingresso nos cargos públicos. O Supremo Tribunal Federal, no entanto, após o exame de 14 Ações Diretas de Inconstitucionalidade em que o objeto consistia na tentativa de se permitir formas indevidas de ingresso nos quadros de pessoal, emitiu, em 24/9/2003, a Súmula 685, que declara ser “inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público

54 - Em Direito Administrativo, efetivação e estabilização são conceitos diferentes. A efetividade é um atributo do cargo exercido e a estabilidade uma condição pessoal do servidor. O ocupante de um cargo efetivo não tem estabilidade antes do término do seu estágio probatório, por exemplo. No ordenamento constitucional em vigor, a estabilidade (após três anos de exercício e aprovação no estágio probatório) decorre necessariamente do ingresso em cargo efetivo, o qual, por sua vez, está condicionado à aprovação prévia em concurso público de provas e títulos.

55 - Aproveitamento, ascensão (ou acesso), transferência e readmissão são algumas das formas de provimento derivado aceitas no ordenamento constitucional de 1946. Dessas formas, a ascensão, que consiste no trânsito de um servidor entre carreiras do mesmo quadro funcional (um exemplo bem comum foi o da transformação de agentes de polícia -detetives ou escrivães - em delegados de polícia) foi a única que sobreviveu até a Constituição de 1988. As demais foram extintas em 1967.

destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.”.⁵⁶

No entanto, decisões mais recentes, como as proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ em casos específicos, têm sinalizado para a adoção do entendimento de que o princípio da “segurança jurídica” se sobrepõe ao comando constitucional que impede a efetivação de servidores, nos casos específicos em que entre o ato de efetivação e a decisão judicial tenham transcorridos mais do que cinco anos (prazo decadencial previsto em lei).⁵⁷

Até este ponto do acompanhamento, o exame das formas de admissão de pessoal no serviço público contemplou apenas os quadros da administração direta e os seus funcionários, sem levar em conta a existência dos empregados públicos contratados pela administração indireta e pelas sociedades econômicas controladas pelo Estado. Resta, portanto, examinar um último e importante aspecto da estruturação dos quadros de pessoal: a aplicabilidade da legislação trabalhista a determinados setores da administração indireta, e, em especial, às empresas públicas ou sociedades de economia mista.

Em primeiro lugar, deve-se mencionar o fato de que somente a partir da Constituição de 1946 aparece a alusão à existência de entidades produtivas controladas pelo Estado – as sociedades de economia mista. A Constituição de 1967 introduziu o modelo que permanece, embora com uma significativa alteração em um ponto específico, presente na Constituição de 1988: a definição específica do regime jurídico a que se sujeitam as empresas públicas e as

56 - As súmulas do STF expõem o entendimento consolidado do Tribunal. Isso não impede, no entanto, que leis de natureza análoga ou semelhante às invalidadas anteriormente sejam sancionadas ou promulgadas e tenham vigência até a posterior contestação. Os exemplos mais recentes das leis paulista (Lei Complementar nº 1.010, de 2007) e mineira (Lei Complementar nº 100, de 2007), que promoveram a estabilização de servidores designados ou temporários no quadro da Educação dos respectivos Estados e que, até novembro de 2009 não foram objeto de contestação no Judiciário, demonstram a persistência desse tipo de ação.

57 - Veja-se, como exemplo, a decisão adotada no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança –RMS 25.652, proferida em 16/9/2008: “*Os atos que efetivaram os ora recorrentes no serviço público da Assembleia Legislativa da Paraíba, sem a prévia aprovação em concurso público e após a vigência da norma prevista no art. 37, II da Constituição Federal, são indubitavelmente ilegais, no entanto, o transcurso de quase vinte anos tornou a situação irreversível, convalidando os seus efeitos, em apreço ao postulado da segurança jurídica, máxime se considerando, como neste caso, que alguns dos nomeados até já se aposentaram (4), tendo sido os atos respectivos aprovados pela Corte de Contas Paraibana.*”

sociedades de economia mista, e, conseqüentemente, as relações de natureza trabalhista que regem os ocupantes de postos de trabalho nessas entidades. Os dispositivos constitucionais pertinentes estão transcritos no Quadro 4.2, no Anexo B.

O regime trabalhista adotado para empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias (e fundações), em 1967, é o trabalhista, e a forma comum de ingresso independe, portanto, de concurso público. A partir de 1988 o regime trabalhista geral passou a ser, no âmbito dos entes públicos, destinado apenas às empresas controladas pelo Estado, sendo, nos termos do art. 24 do ADCT, concedido o prazo de 18 meses para que todos os entes federados promovessem a adequação de seus quadros funcionais, especialmente no que diz respeito às autarquias e fundações.

Ao longo da década de 1990 o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que o ingresso nos empregos públicos, com exceção dos cargos de direção das empresas públicas ou sociedades de economia mista, depende de prévia aprovação em concurso público, dada a amplitude da norma prevista no art. 37 da Constituição Federal.⁵⁸ A redução da discricionariedade para a admissão para os empregos no nível operacional não abrange, no entanto, os níveis de direção, para os quais continua válida a prerrogativa da livre contratação por parte dos responsáveis pela gestão da entidade, e, em última instância, pelo ator político a que se subordina. A indicação, no entanto, deve ser referendada pela assembleia de acionistas da entidade, como prevê a legislação específica. Isto pode ser visualizado no quadro a seguir apresentado.

58 - Como exemplo vale transcrever trecho da decisão no Mandado de Segurança - MS 21.322, de 1992, que teve como relator o Ministro Paulo Brossard : *A acessibilidade aos cargos públicos a todos os brasileiros, nos termos da Lei e mediante concurso público é princípio constitucional explícito, desde 1934, art. 168. Embora cronicamente sofismado, mercê de expedientes destinados a iludir a regra, não só foi reafirmado pela Constituição, como ampliado, para alcançar os empregos públicos, art. 37, I e II. Pela vigente ordem constitucional, em regra, o acesso aos empregos públicos opera-se mediante concurso público, que pode não ser de igual conteúdo, mas há de ser público. As autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista estão sujeitas a regra, que envolve a administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Sociedade de economia mista destinada a explorar atividade econômica está igualmente sujeita a esse princípio, que não colide com o expresso no art. 173, PAR. 1.. Exceções ao princípio, se existem, estão na própria Constituição.*

QUADRO 4.3

Normas constitucionais para o provimento de empregos públicos

Tipo de emprego (nível)		Nível operacional				Nível de direção	
		Livre nomeação	títulos	provas	provas e títulos	Concurso público : provas, títulos ou Provas e títulos	Livre nomeação
Constituição	1946	X	X	X	X		X
	1967	X	X	X	X		X
	1988			X	X		X

Fonte: Constituições da República.

O acompanhamento da evolução histórica da formatação constitucional / legal que rege a montagem da estrutura dos quadros de pessoal da administração pública confirma, portanto, a persistência da dicotomia entre um conjunto de cargos ou empregos para os quais não se exige concurso ou seleção pública e um conjunto de cargos ou empregos para os quais a tendência histórica aponta para a redução do nível de discricionariedade, chegando, no momento atual, ao menor que se possa ter, dada a exigência, como regra geral, de prévia aprovação em concurso para o seu provimento ou contratação.

No que se refere ao parâmetro “grau possível de discricionariedade na admissão de agentes públicos” pode-se concluir que as regras que orientam a sua aplicação estão suficientemente institucionalizadas para que possam funcionar como elementos que sinalizam possibilidades de ação e que, portanto, interferem na conformação das preferências dos atores. É necessário, agora, proceder ao levantamento da amplitude material desse tipo de recurso (quadro de pessoal), com o intuito de verificar a sua relevância operacional para os atores.

4.1 - A máquina administrativa do governo federal : cargos e empregos públicos

O processo de formatação e de consolidação do modelo institucional relativo ao regime dos cargos e dos empregos públicos somente adquire seu sentido integral quando se apresenta associado à existência de um contexto em que os cargos públicos são valorizados e disseminados, permitindo que atores políticos deles se utilizem como recursos que geram incentivos para comportamentos. É necessário, portanto, que se proceda ao levantamento do montante desses recursos existentes no contexto da administração brasileira, ao longo da história, o que se faz a seguir.

Gláucio Ary Dillon Soares, em um texto publicado há cerca de 30 anos⁵⁹, espantava-se com o crescimento vertiginoso da máquina administrativa do Estado no período de um século. Segundo ele (1975:59),

O crescimento do Estado brasileiro reflete-se nas estatísticas ocupacionais. O número de funcionários públicos tem crescido mais rapidamente do que a população economicamente ativa: de 10.000 em 1872, passaram a 45.000 em 1900, 138.000 em 1920, 512.000 em 1950 e 1.579.000 em 1960. A percentagem que estas cifras representam sobre a população economicamente ativa aumentou de 0,2% em 1872, para 0,6% em 1900, 1,5% em 1920, 2,9% em 1940, atingindo 6,6% em 1960. É importante mastigar bem esses números. Em um século apenas, o número de pessoas empregadas diretamente pelo Estado brasileiro aumentou, aproximadamente, *duzentas vezes* !.

Os dados censitários produzidos ao longo do tempo confirmam essa tendência, como se percebe a partir da leitura da Tabela 4.1 e das demais tabelas apresentadas no Anexo B. Esses mesmos dados indicam, também, a regionalização da máquina pública federal, comprovada pela existência de servidores lotados em todos os Estados da Federação.⁶⁰

Os números que retratam a evolução dos quadros de pessoal do Estado brasileiro

59 - Trata-se do artigo *O novo Estado na América Latina*, publicado em Estudos Cebrap n.º 13, jul. - ago. - set. de 1975. Alguns dos dados, como os relativos a 1920 ou a 1960 não correspondem aos apresentados pelo IBGE – ver tabelas mais adiante. O argumento do autor acerca da expansão da máquina administrativa, no entanto, é pertinente.

60 - Percebe-se, entre algumas tabelas disponibilizadas pelo IBGE, algumas diferenças, estatisticamente pouco significativas quanto ao número absoluto de servidores ou o total da população economicamente ativa, especialmente quando são comparados os dados da publicação do Censo de 1970 e os números apresentados na publicação do Censo de 1980. Optou-se, aqui, pela apresentação da tabela mais recente.

evidenciam a trajetória crescente em importância deste tipo de recurso.

A importância histórica da máquina administrativa na composição regional da força de trabalho está demonstrada nos dados do Censo de 1920 (ver Tabela 4.2 – Anexo B). Neste caso, é interessante comparar os números relacionados com a ocupação no setor “administração pública” com a do setor “profissões liberais”: na maior parte dos Estados brasileiros – as exceções são a Bahia, Pernambuco, Minas Gerais e São Paulo –, o primeiro setor supera o segundo no número de pessoas neles ocupadas. Como já se viu, o ingresso no serviço público, na época, independia de concurso público ou poderia ser efetuado apenas pela comprovação de títulos. O exercício de uma profissão liberal – as tradicionais e mais presentes na época eram advocacia, engenharia, medicina e farmácia – depende da graduação em curso superior, da mesma forma que o ingresso nos quadros administrativos por meio de comprovação de titulação. Ou seja, “administração pública” e “profissão liberal” são atividades concorrentes. Os dados apresentados indicam que, com a exceção dos Estados mais populosos e economicamente mais fortes, a opção pelo serviço público parece ter sido a preferencial.

Vinte anos mais tarde, os dados do Censo (ver Tabela 4.3, Anexo B) demonstram que até mesmo nos Estados em que o número de ocupados em profissões liberais superava o dos ocupados na administração pública houve inversão de posições.

Em 1940, em todos os Estados da Federação o número de funcionários públicos (não se incluindo os militares) superava o de profissionais liberais. Há, portanto, uma relação positiva e coerente entre o modelo institucional que regulamenta as formas de ingresso na administração pública (facilitado, no período em questão, pela inexistência de barreiras expressivas) e o comportamento dos atores individuais, demonstrado seja pelo crescimento geral dos quadros de pessoal, seja pela comparação entre duas categorias – administração pública e profissão liberal – que são concorrentes no recrutamento.

A utilização de dados históricos acerca da evolução dos quadros de pessoal merece mais um comentário importante, que diz respeito ao alcance ou à validade desse tipo de procedimento. Não se trata, aqui, de forma alguma de defender a existência de um modelo cultural, de uma espécie de “índole burocrática” presente no imaginário dos indivíduos, no Brasil⁶¹. As suas escolhas, racionais, amoldam-se a um contexto institucional em que o ingresso no serviço público constitui uma boa opção para os integrantes das camadas médias urbanas.⁶² Além disso, é essencial ressaltar o fato de que a própria conformação institucional do serviço público – comprovada pelo processo histórico de busca de estabilização na ocupação de cargos – presta-se à construção de trajetórias dependentes. Ou seja, opções por modelos institucionais praticadas nas décadas de 1930 ou 1940 geram situações de fato que são de difícil reversão, representadas, neste caso, pelo acréscimo do número de cargos e de servidores.

Para os objetivos desta tese, a análise de números relacionados com o funcionalismo público federal, no período pós-1988 e que, especialmente, abrangem as gestões do PSDB e do PT, partidos que comandaram ou comandam as coligações de governo nos últimos quatro mandatos presidenciais, é mais significativa. Os dados constantes nas tabelas apresentadas mais adiante, que estão disponíveis no Boletim Estatístico de Pessoal n.º 161, de setembro de 2009 (atualização em 20/10/2009)⁶³, mostram a realidade atual, com os recursos disponíveis

61 - Ou resultante, como argumenta o deputado Delfim Neto, em artigo publicado na Folha de S. Paulo no dia 11/11/2009, de um modelo “geológico” decorrente da situação isolada da Capital Federal. Segundo ele, “o ‘aparelhamento’ do Estado tem sido permanente e ligado não apenas a problemas geográficos, partidários ou ideológicos. Quem conhece Brasília sabe que se trata de um fenômeno ‘geológico’. Cada presidente levou para lá e fixou (às vezes com duvidosos ‘concursos seletivos’) um estrato de seus conterrâneos. Um corte do terreno mostra as ‘camadas’ (os mineiros, os maranhenses, os alagoanos, os paulistas, os sindicalistas...) sobre as quais cada governo acrescentou a sua, respeitando cuidadosamente as anteriores.. Mas, indaga o autor, “qual governo não ‘aparelha’ quando a administração pública não é profissionalizada e o número de ‘cargos de confiança’ (sem vinculação à competência) é gigantesco?”

62 - De acordo com Saes (1975), as “camadas médias urbanas” dividiam-se em dois grupos: os “descendentes”, remanescentes da antiga aristocracia rural, e os “ascendentes” compostos pelas famílias de trabalhadores pobre e imigrantes. Ambos os grupos viam nos cargos burocráticos do Estado uma boa alternativa de emprego. De acordo com o autor (p. 34), “situada no nervo do sistema político, a aristocracia rural controlava o acesso aos cargos públicos; isto lhe permitiu aquinhoar os seus parentes mais pobres com postos de alta administração e no judiciário”, ao passo que aos “ascendentes” restava procurar os cargos de menor escalão ou os serviços no comércio ou nos estabelecimentos bancários.

63 - Essas tabelas podem ser acessadas em sua íntegra em

http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_09/Bol161_set2009.pdf

para os atores políticos.

4.2 - A conformação atual dos quadros de pessoal do governo federal.

Os dados apresentados nesta seção expõem, no período pós-1988, o processo de estruturação mais recente dos quadros de pessoal do governo federal. Cinco parâmetros são apresentados, para que se tenha um panorama o mais completo possível do montante de recursos disponíveis segundo as preferências e as situações em que se encontram os atores: 1) dados gerais; 2) dados sobre a regionalização da distribuição de servidores; 3) distribuição por órgãos da administração direta; 4) gastos com despesa de pessoal; 5) cargos comissionados e funções gratificadas.

No período compreendido entre o ano de 1991, com a entrada em vigor, em dezembro de 1990, da Lei n.º 8.112, que “dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais”, e o ano de 2008, ano para o qual estão disponíveis os últimos dados consolidados, o número total de servidores públicos da União aumentou em cerca de 33%. Esse crescimento, no entanto, deve-se em sua maior parte ao aumento nos quadros dos militares e nos grupos de servidores aposentados e de pensionistas, uma vez que o número de servidores públicos civis em atividade sofreu um decréscimo de aproximadamente 12%.

A Tabela 4.4, mais adiante, expõe em linhas gerais as variações quantitativas no quadro de pessoal do Executivo. Algumas variações são ocasionais e não exprimem tendências ou trajetórias. Nota-se, por exemplo, em 1995, uma alteração significativa nos números relativos à administração direta e das autarquias, que decorre da incorporação, no final de 1994, dos servidores do antigo Inamps (autarquia) aos quadros do Ministério da Saúde (administração direta). Em 2004 acontece uma variação significativa no quantitativo de pessoal das empresas

públicas dependentes, como resultado da exclusão dos números relativos ao Serpro, que deixou de ser contabilizado entre elas por não receber mais recursos do Tesouro para o pagamento de pessoal.⁶⁴

Mais importantes do que as variações eventuais são as tendências ou as mudanças decorrentes de transformações na orientação política do governo federal. As distinções, neste caso, entre os governos do PSDB e do PT são bastante claras, como se pode perceber pelos dados constantes na Tabela 4.4 e mais bem visualizados no Gráfico 1.

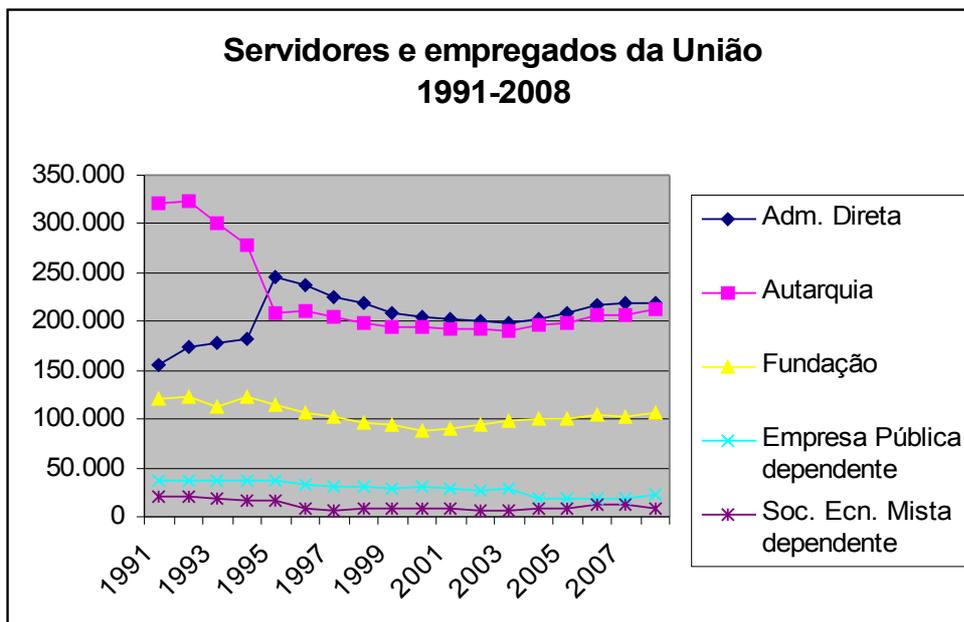
Tabela 4.4
Servidores e empregados públicos em atividade

	Adm. Direta	Autarquia	Fundação	Empresa Pública dependente	Soc. Ecn. Mista dependente	Total
1991	154.958	321.738	121.679	37.106	20.553	656.034
1992	173.891	324.125	122.854	36.688	19.927	677.485
1993	178.225	301.844	112.829	36.280	19.394	648.572
1994	181.494	279.383	122.143	36.042	16.101	635.163
1995	244.961	208.994	113.734	35.932	15.712	619.333
FHC 1						
1996	238.228	211.063	105.445	32.086	8.729	595.551
1997	225.685	203.854	102.186	30.420	5.117	567.262
1998	218.397	198.452	96.871	30.855	7.974	552.549
1999	207.830	195.153	94.142	28.953	7.748	533.826
FHC 2						
2000	204.553	195.311	87.063	29.935	7.497	524.359
2001	202.441	193.127	89.735	28.229	7.315	520.847
2002	200.191	192.142	93.408	27.379	7.008	520.128
2003	197.611	190.457	97.912	28.888	7.086	521.954
Lula 1						
2004	203.109	196.337	99.692	19.057	7.192	525.387
2005	209.653	199.367	99.943	19.277	7.280	535.520
2006	217.693	206.998	103.433	19.243	12.498	559.865
2007	218.956	206.406	103.058	19.124	12.714	560.258
Lula 2						
2008	218.056	212.622	106.621	21.782	8.951	568.032

Fonte: Ministério do Planejamento: Boletim Estatístico de Pessoal n.º 161

64 - Os dados das sociedades de economia mista e de empresas públicas referem-se apenas às que recebem recursos do Tesouro para o pagamento de despesas de pessoal. Não incluem aquelas, como é o caso do Banco do Brasil ou da Petrobras, que têm recursos suficientes para arcar com o pagamento de sua folha salarial.

Gráfico 1



Ao longo dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso há uma redução constante do número de pessoas empregadas na administração pública federal. No governo de Luís Inácio Lula da Silva a tendência se reverte e, no caso específico das autarquias, o número de servidores ao final do ano de 2008 é maior do que o existente no início da série considerada. As Tabelas 4.5, 4.6 e 4.7 permitem uma visualização dessa trajetória.

Tabela 4.5

Servidores e empregados em atividade – governo Fernando Henrique Cardoso

1995-2002

	Adm. Direta	Autarquia	Fundação	Empresa Pública dependente	Soc. Ecn. Mista dependente	Total	Empresas E Soc. Mista não dependente
1995	244.961	208.994	113.734	35.932	15.712	619.333	1.140.711
1996	238.228	211.063	105.445	32.086	8.729	595.551	1.002.782
1997	225.685	203.854	102.186	30.420	5.117	567.262	947.585
1998	218.397	198.452	96.871	30.855	7.974	552.549	858.942
1999	207.830	195.153	94.142	28.953	7.748	533.826	835.217
2000	204.553	195.311	87.063	29.935	7.497	524.359	809.585
2001	202.441	193.127	89.735	28.229	7.315	520.847	816.022
2002	200.191	192.142	93.408	27.379	7.008	520.128	824.906

Fonte: Ministério do Planejamento: Boletim Estatístico de Pessoal n.º 161

Tabela 4.6
Servidores e empregados em atividade – governo Lula
2003-2008

	Adm. Direta	Autarquia	Fundação	Empresa Pública dependente	Soc. Ecn. Mista dependente	Total	Empresas E Soc. Mista não dependente
2003	197.611	190.457	97.912	28.888	7.086	521.954	830.827
2004	203.109	196.337	99.692	19.057	7.192	525.387	867.543
2005	209.653	199.367	99.943	19.277	7.280	535.520	891.430
2006	217.693	206.998	103.433	19.243	12.498	559.865	927.023
2007	218.956	206.406	103.058	19.124	12.714	560.258	935.714
2008	218.056	212.622	106.621	21.782	8.951	568.032	965.874

Fonte: Ministério do Planejamento: Boletim Estatístico de Pessoal n.º 161

Tabela 4.7
Evolução percentual do número de servidores
1995 = 100

	Adm. Direta	Autarquia	Fundação	Empresa Pública dependente	Soc. Ecn. Mista dependente	Total
1995	100	100	100	100	100	100
2002	81,72	91,90	82,12	76,19	44,60	83,98
2003	80,64	91,13	86,08	80,39	45,09	76,78
2008	89,80	101,87	93,74	60,62	56,96	91,71

Fonte: Ministério do Planejamento: Boletim Estatístico de Pessoal n.º 161

Os dados da série histórica mais recente confirmam a persistência, no atual momento constitucional, das tendências já vislumbradas na primeira metade do século XX. No entanto, a identificação dos recursos que podem ser utilizados para mobilizar preferências fica mais clara e consistente a partir de dados mais completos e atualizados.

De acordo com números disponíveis no Boletim Estatístico da União publicado em setembro de 2009 (relativos a dezembro de 2008), o Poder Executivo federal conta com 583.367 servidores civis em atividade. Desses, menos da metade – 219.992 – está em exercício na administração direta (Ministérios). Os demais estão distribuídos por autarquias (que incluem as Instituições Federais de Ensino Superior - IFES) – 212.622 – e fundações –

106.621. Há também 30.733 empregados trabalhando em sociedades de economia mista ou empresas públicas que recebem recursos do Tesouro, além de 116.208 servidores estaduais ou municipais pagos por meio de transferências intergovernamentais supervisionadas pelo Ministério da Fazenda. Os números acerca distribuição por Poderes e por situação de vínculo dos servidores públicos federais podem ser visualizados nas Tabelas 4.8 e 4.9.

Tabela 4.8

Quantitativo de Servidores da União por Poder, segundo o grupo situação de vínculo				
Posição - Ago/2009				
	Poderes da União			Total
	Ativos	Aposentados	Inst . Pensão	
Executivo	1.021.160	511.964	439.068	1.972.192
Civil	544.671	368.627	246.007	1.159.305
- Administração direta	220.101	210.382	185.730	616.213
- Autarquias	217.093	120.163	43.907	381.163
- Fundações	107.477	38.082	16.370	161.929
Banco Central do Brasil	5.015	3.330	349	8.694
Ministério Público da União	8.384	1.481	622	10.487
Empresas Públicas	22.218	-	-	22.218
Sociedades de Economia Mista	12.147	-	-	12.147
Militares	428.725	138.526	192.090	759.341
Legislativo	24.608	7.246	3.732	35.586
Judiciário	93.882	16.066	6.636	116.584
Total	1.139.650	535.276	449.436	2.124.362

Fonte: Ministério do Planejamento, Boletim Estatístico de Pessoal n.º 161, set.2009

Em termos percentuais, a distribuição mostra que apenas um terço dos servidores civis da administração direta da União está em atividade e que o percentual dos servidores ativos é praticamente idêntico ao de servidores aposentados. O Ministério Público da União, o Judiciário Federal e as fundações públicas têm os maiores percentuais de servidores em atividade, o que pode ser interpretado como uma decorrência do processo de reestruturação e de expansão dessas entidades no atual momento constitucional. A ausência de aposentados e de instituidores de pensão entre as categorias “empresa pública” e “sociedade de economia

mista” explica-se pelo fato de que o regime nelas adotado é o das empresas privadas, o que faz com que os pagamentos pela inatividade não sejam de responsabilidade direta do Tesouro Nacional.

Tabela 4.9

Participação Percentual de Servidores da União por Poder, segundo o grupo situação de vínculo				
	Posição - Ago/2009			
Participação Percentual de Serv. da União , segundo o grupo sit. Vínculo				
Poderes da União	Ativos	Aposentados	Inst . Pensão	Total
Executivo	51,8	26	22,3	100
Civil ¹	47	31,8	21,2	100
- Administração direta	35,7	34,1	30,1	100
- Autarquias	57	31,5	11,5	100
- Fundações	66,4	23,5	10,1	100
Banco Central do Brasil	57,7	38,3	04	100
Ministério Público da União	79,9	14,1	5,9	100
Empresas Públicas	100	-	-	100
Sociedades de Economia Mista	100	-	-	100
Militares	56,5	18,2	25,3	100
Legislativo	69,2	20,4	10,5	100
Judiciário	80,5	13,8	5,7	100
Total	53,6	25,2	21,2	100

Fonte: Ministério do Planejamento, Boletim Estatístico de Pessoal n.º 161, set.2009

Quando se considera em sua integralidade o período que se inicia em 1988 percebe-se que, apesar das diferentes orientações entre os governos do PSDB e do PT no que diz respeito ao dimensionamento dos quadros de pessoal, não são profundas as alterações. Os cargos e empregos públicos continuam sendo uma importante fonte de recursos, disponíveis na estrutura do Estado brasileiro. A Tabela 4.7 ilustra bem essa persistência. Movimentos como o decorrente da reorganização da estrutura administrativa no início da década de 1990 e o que resultou do acréscimo ocasional de aposentadorias nos anos de 1997 e 1998 na esteira da reforma do sistema previdenciário, ou, também, a redução dos quadros das empresas estatais e das sociedades de economia mista no período das privatizações, no governo Fernando Henrique Cardoso, têm sido anulados por movimentos em sentido contrário, nos dois

mandatos do governo Luiz Inácio Lula da Silva.

Além das tendências gerais, que confirmam no período recente a existência de um modelo institucionalizado de formatação dos quadros de pessoal da administração pública federal, algumas outras variáveis devem ser destacadas, quando se considera a existência das múltiplas arenas do jogo político-institucional brasileiro. São elas: a regionalização da alocação de pessoal, a distribuição por áreas temáticas de políticas governamentais e os cargos de provimento em comissão (ou funções gratificadas).

A regionalização da distribuição da lotação do pessoal civil do Executivo federal, como já se mostrou anteriormente, existe e é significativa desde os primórdios da República. A distribuição heterogênea de servidores é um primeiro indicativo de que a regionalização das ações do governo federal depende de vários fatores, entre os quais os que são intrínsecos ao modelo desconcentrado de implementação da atividade governamental. Além disso, percebe-se a presença de fatores de natureza histórica, que comprovam a solidez dos modelos pretéritos e a dependência de trajetórias passadas nessa seara da atividade administrativa.

Passado meio século da transferência da capital da República do Rio de Janeiro para Brasília, a antiga capital permanece como o local em que há o maior repositório de servidores públicos, embora o número de servidores em atividade, quando comparado ao de inativos, seja um dos mais baixos e o de pensionistas um dos mais altos entre as unidades da federação.

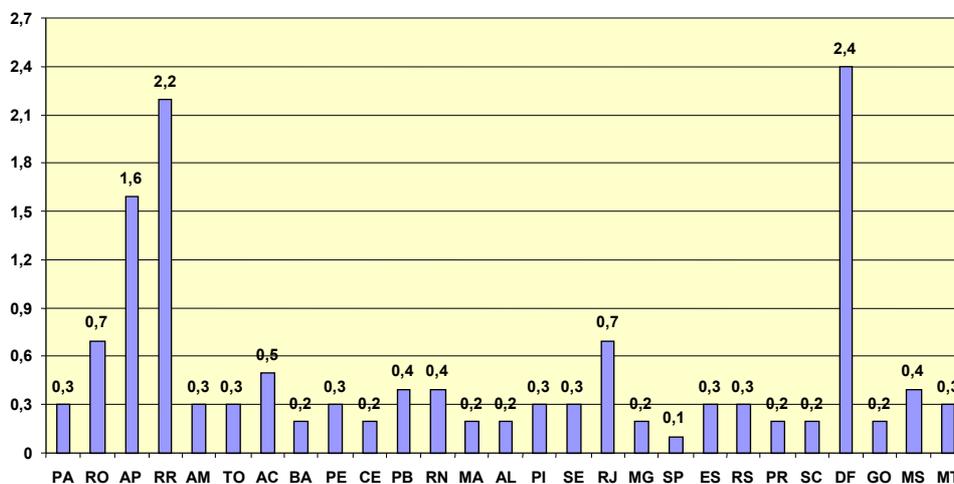
As Tabelas 4.10 e 4.11, constantes no Anexo B, mostram a distribuição atual dos servidores pelos Estados da federação, em números absolutos (por situação de vínculo) e por percentuais em relação à população da unidade federada. A comparação entre o percentual de servidores públicos e a população residente é importante para que se possa inferir o peso relativo do impacto de processos de expansão ou de retração nos quadros de pessoal do setor público sobre a atividade econômica local.

A magnitude de alguns desses números é inerente ao processo histórico: o peso do conjunto de servidores lotados no Distrito Federal é coerente com o seu papel na federação, embora, como já se disse, a persistência dos altos quantitativos no Rio de Janeiro demonstre, por sua vez, a capacidade natural de resistência a transformações nesse tipo de estrutura administrativa. Outros números, como os do Amapá ou de Roraima, especialmente, além de mostrarem também a face da persistência das trajetórias passadas, decorrentes da manutenção da antiga estrutura federal, podem ser considerados bons indicadores da importância relativa que se pode atribuir ao controle dos ingressos discricionários na máquina pública, dado a seu elevado percentual em relação à população residente.

Percebe-se também, pelo Gráfico 2, que, com as esperadas exceções do Distrito Federal e do Rio de Janeiro, além do caso específico do Mato Grosso do Sul, que é uma unidade “nova” na federação, os Estados em que os percentuais situam-se acima da média nacional de 0,3 % incluem-se entre os mais pobres do País.

Gráfico 2

Servidores públicos federais – percentual sobre a população residente, por Estados - 2009



Os dados relacionados com a distribuição de pessoal pelos órgãos da administração direta permitem que se façam comparações entre os pesos relativos dos Ministérios. As Tabelas nas quais se encontram os dados dos governos FHC e Lula (ver Anexo B), demonstram que os Ministérios da Educação e da Saúde são aqueles em que há, constantemente, a maior alocação de pessoal. No período FHC, a estruturação da Advocacia Geral da União, a partir de 1998, e a criação do Ministério da Integração Nacional, em 1999, são os elementos a serem destacados. No período Lula, as novidades correspondem ao surgimento dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, das Cidades e do Turismo.

É sempre oportuno e necessário ressaltar que as tabelas acima somente se prestam à comparação dentro de um tipo de recurso disponível: aquele que diz respeito à estrutura de quadros de pessoal. Outros fatores podem interferir na conformação das preferências dos atores. Ministérios recentemente criados, como o das Cidades ou o do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por exemplo, não contam com a ampla estrutura administrativa de ministérios como o da Educação ou o da Saúde, mas dispõem de significativos recursos orçamentários ou executam programas de grande visibilidade. Em arenas ou situações específicas de ação, atores reais e racionais buscam adequar seu comportamento aos recursos disponíveis e às possibilidades de apropriação (relação custo / benefício).

Também é importante ressaltar que a estruturação de cada órgão segue modelos legais específicos, fato que também gera contextos diferenciados. Percebe-se facilmente que tanto o Ministério da Educação quanto o da Saúde apresentam um grande quantitativo de servidores e cargos. No entanto, a estrutura do Ministério da Educação engloba as IFES e as escolas técnicas federais, nas quais o acesso aos cargos de direção obedece a regras peculiares e onde a discricionariedade é bastante inferior àquela que se tem no Ministério da Saúde. O grau de autonomia na execução orçamentária conferido pela Constituição da República às

universidades federais é outra variável a ser considerada. Tudo isso faz com que as condutas e os interesses dos atores individuais, quando comparados esses dois Ministérios, possam ser bastante diferenciadas. A Tabela 4.12 (a) e (b) permite visualizar o montante de despesas por órgão da União, nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

Tabela 4.12 (a)
Despesa anual de pessoal civil do Poder Executivo por órgãos da administração (1)
Governo Fernando Henrique Cardoso
1997-2002

	1997	1998	1999 (7)	2000 (8)	2001 (9)	2002 (10)
Presidência da República (2)	170,1	184	190,9	48,2	144,5	157,7
Advocacia Geral da União (3)	17,6	20	22,3	45,4	73,7	95,8
Agricult., Pecuária e do Abastecimento	774,2	844,8	927,9	698,4	824	925,1
Assistência Social			-			
Cidades			-			
Ciência e Tecnologia	165,9	193,5	211,8	408	470,6	510,5
Comunicações	428,1	456,2	484,2	478,9	509,7	590,2
Cultura	81,2	86,7	96,4	95,9	104	120,9
Defesa (4)	1.110,20	1.177,40	1.318	1.362,50	1.459,90	1.617,60
Desenvolvimento Agrário (5)				300,1	337,7	363,4
Desen., Ind. e Comércio Exterior	80,2	83,5	96,4	106	126,8	139,3
Educação	5.358,60	5.717	6.399,10	6.686,50	7.061,60	8.265,80
Esporte	3,3	3,5	3,5	18,6	20,2	22,9
Fazenda	2.741,60	2.782,60	3.202,40	3.645,30	3.834,80	4.183,10
Governos dos Ex-Territórios	563,5	622,3	679,4	736,9	770,8	960,8
Integração Nacional			1,3	316	274,8	249,2
Justiça	1.884,60	1.916,10	2.062,50	1.934,70	1.956,90	2.461,80
Meio Ambiente	402,5	411,7	449	248	288	353,6
Minas e Energia	69,2	75,8	85,4	87,3	100,2	135,5
Planej., Orçamento e Gestão	484,5	557	659,1	691,7	856,8	989,4
Previdência e Assistência Social	2.581,80	2.679	3.001,40	3.185,50	3.387,60	3.976,90
Relações Exteriores (6)	113,2	139,2	157,4	157,2	164	199,8
Saúde	3.844,20	4.032,80	4.455	4.446,40	4.873,10	5.458,90
Trabalho e Emprego	667,6	671,7	763,5	911,8	969	998,4
Transportes	1.022,50	1.086,80	1.203	1.221,20	1.286,70	1.413,10
Turismo			-			
Total	22.564,60	23.741,60	26.469,90	27.830,50	29.895,50	34.190

Fonte: MPOG, Boletim Estatístico de Pessoal n.161 – set. 2009

Tabela 4.12 (b)

Despesa anual de pessoal civil do Poder Executivo por órgãos da administração (1)

Governo Luiz Inácio Lula da Silva

2003 - 2008

R\$ milhões

	2003 (11)	2004 (12)	2005 (13)	2006	2007	2008
Presidência da República ²	196,4	228,7	319,3	315,3	404,2	737,5
Advocacia Geral da União ³	158	693,6	836,6	930,9	1.170,60	1.543,30
Agricult., Pecuária e do Abastecimento	987,2	1.155,80	1.279,50	1.410,50	1.557,40	1.748,30
Assistência Social	1,7	9,4	11,8	12,5	20,3	27,1
Cidades	2,7	9,3	10,1	13,8	19,5	21,3
Ciência e Tecnologia	542,7	609,1	653,6	714,1	741	965,7
Comunicações	623,2	639,9	697,5	759,6	848,7	927,1
Cultura	126,1	136,9	141,7	201,8	224,6	268,8
Defesa (4)	1.779,80	1.880,60	1.980,80	2.166,20	2.414,30	2.833,90
Desenvolvimento Agrário (5)	379,7	422	492,8	525,9	570,1	678,7
Desen., Ind. e Comércio Exterior	146,3	161,8	179,4	222,6	283,4	331,9
Educação	8.865,40	10.389,60	11.576,30	13.055,40	14.049,40	16.022
Esporte	19,4	8,8	9,1	9,7	12,9	15,7
Fazenda	4.725,10	5.661,90	6.550,60	7.519,40	9.015,80	10.208,60
Governos dos Ex-Territórios	973,2	1.111	1.274,20	1.441,60	1.655,10	1.800,60
Integração Nacional	265,9	301,9	313,3	329,3	377,3	446,5
Justiça	2.516,60	2.855,90	3.324,80	3.849,80	4.444,60	5.138,10
Meio Ambiente	434,1	519,3	582,7	701,4	776,6	830,6
Minas e Energia	143,7	163,8	188,2	220,4	263,2	319,2
Planej., Orçamento e Gestão	1.043,20	1.208,10	1.380,90	1.630,50	2.030,10	2.123,90
Previdência e Assistência Social	4.102,10	4.628,10	5.159,60	5.839,80	6.219,40	6.607,60
Relações Exteriores (6)	219,7	232,1	239,4	283,2	347,4	375,3
Saúde	5.497,60	6.403,60	6.652,30	6.825,30	7.404,30	8.480,30
Trabalho e Emprego	1.073,40	1.239,70	1.322,30	1.466,60	1.671,80	1.829,20
Transportes	1.495,60	1.576,50	1.754,70	1.774,40	1.967	2.134,40
Turismo	7,3	22,2	23	25,3	35,2	39
Total	36.326,20	42.269,90	46.954,50	52.245,40	58.524,10	66.454,60

Fonte: MPOG, Boletim Estatístico de Pessoal n.161 – set. 2009

1 - Inclui administração direta, fundações e autarquias do Poder Executivo Civil. Não inclui: MPU, BACEN, Empresas Públicas, GDF, Sociedade de Economia Mista que recebem recursos do tesouro, Encargos Previdenciários da União e Servidores do Ministério das Relações Exteriores lotados no Exterior.

2 - Inclui os gastos da Vice-Presidência;

3 - A Advocacia Geral da União está vinculada a Presidência da República

4 - Inclui os gastos da administração direta, Comando da Aeronáutica, Exército e Marinha.

5 - Inclui os gastos do INCRA.

6 - Não inclui gastos com pessoal lotado no exterior.

7 - Incluídas as 1ª e 2ª parcelas dos 28,86%,

8 - Incluídas as 3ª e 4ª parcelas dos 28,86%.

9 - Incluídas as 5ª e 6ª parcelas dos 28,86%

10 - Incluídas as 7ª e 8ª parcelas dos 28,86%

11 - Incluídas as 9ª e 10ª parcelas dos 28,86%

12 - Incluídas as 11ª e 12ª parcelas dos 28,86%

13 - Incluídas as 13ª e 14ª parcelas dos 28,86%

(nota: parcelas devidas aos servidores civis em decorrência da aplicação do princípio da isonomia e da não extensão a esse grupo de servidores do reajuste concedido em 1993 aos servidores militares apenas)

4.3 - Cargos de provimento em comissão e funções gratificadas

Os cargos comissionados e as funções gratificadas existentes na estrutura administrativa federal, em agosto de 2009, atingiram o montante de 80.369, o que corresponde a 14, 75 % dos servidores ativos. Este número abrange tanto os cargos de provimento em comissão em suas duas modalidades de recrutamento - amplo ou limitado - e as funções gratificadas.⁶⁵

A natureza dos cargos e funções gratificadas varia bastante: alguns representam apenas uma forma de complementação salarial ou de indenização por serviços adicionais, como pode ser, por exemplo, o caso das 21.624 funções gratificadas existentes em agosto de 2009 nas Instituições Federais de Ensino Superior - IFES.

Um grupo peculiar e extremamente importante para a mensuração dos recursos disponíveis é o dos Cargos de Natureza Especial, que têm *status* e remuneração que se aproximam das dos Ministros de Estado. A variação do seu quantitativo ao longo do tempo é interessante, especialmente quando se leva em conta o acréscimo expressivo no ano eleitoral de 2002. Em agosto de 2009 estss cargos somavam 53 na administração federal. Sua presença e importância normalmente não são consideradas nas análises feitas com o intuito de se verificar a taxa de coalescência entre cargos e bancadas partidárias.⁶⁶

Entre todos os grupos de cargos, merece, nesta tese, especial atenção o grupo de Direção e Assessoramento Superior - DAS, bastante significativo em número (eram 20.961,

65 - Os cargos de provimento em comissão, também chamados de “cargos de confiança”, são aqueles para os quais a nomeação ou a exoneração dependem essencialmente de atos de vontade da autoridade responsável, obedecidos os requisitos gerais previstos em lei. Na modalidade “recrutamento amplo” são acessíveis a todos os cidadãos, independentemente de vínculo prévio com a administração pública. Na modalidade “recrutamento limitado”, destinam-se exclusivamente aos detentores de cargos efetivos. Ao ser nomeado para um desses cargos, o servidor passa a incorrer nas vedações de acumulação previstas no texto constitucional e, sendo detentor de um cargo de provimento efetivo, deve optar pela remuneração, sem perder o vínculo com o cargo de origem. A nova remuneração pode ser exclusivamente a do cargo de provimento em comissão ou a do cargo original, acrescida de um percentual daquela do cargo comissionado (na União, esse percentual é de 60%; em Minas Gerais, de 30%). As gratificações são inerentes ao exercício de cargo, não se incorporam aos vencimentos, mas são acrescidas a eles enquanto o exercício persistir. Constituem, muitas vezes, uma espécie de artifício utilizado para conceder benefícios a servidores em atividade, sem que se onerem os gastos com pessoal inativo.

66 - Um exemplo desses cargos é o de Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, criado pela Lei n.º 10.678, de 2003, e transformado no cargo de Ministro de Estado Chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial pela Lei n.º 11.693, de 2008.

em agosto de 2009), o qual, pelas suas características, presta-se à utilização como recurso disponível com alto nível de discricionariedade. Essa modalidade de cargo é, por definição, passível de ocupação a partir de critérios decorrentes de indicação política, exclusivamente, ainda que, na prática, exista um grande número deles que são ocupados por servidores detentores de cargos de provimento efetivo, especialmente nos níveis mais baixos do quadro de cargos. Um panorama geral dos cargos efetivos, comissionados e das funções gratificadas existentes na administração pública federal é o que apresentam as Tabelas 4.13, 4.14, 4.15 e 4.16, no Anexo a este capítulo.

Os Cargos de Natureza Especial são os que têm os valores mais elevados de remuneração na estrutura administrativa da União. Considerados os vencimentos em valores absolutos, são superiores aos subsídios do Presidente da República (R\$ 11.420,21 em abril de 2007) ou dos Ministros de Estado (R\$ 10.748,43).⁶⁷ A Tabela 4.17 possibilita a identificação desses cargos e de sua remuneração, a partir de agosto de 2008

Tabela 4.17
CARGOS DE NATUREZA ESPECIAL - NES

DENOMINAÇÃO	Posição: a partir de 29 agosto/2008 VALOR UNITÁRIO (em R\$)
Secretários Especiais da Presidência da República	11.500,82
Comandante da Marinha	11.431,88
Comandante do Exército	11.431,88
Comandante da Aeronáutica	11.431,88
Secretário-Geral de Contencioso	11.431,88
Secretário-Geral de Consultoria	11.431,88
Subdefensor Público Geral da União	11.179,36
Presidente da Agência Espacial Brasileira	11.431,88
Demais cargos de natureza especial da estrutura da Presidência da República e dos Ministérios	11.431,88

Fonte: MPOG – Boletim Estatístico de Pessoal n. 161, set.2009

Os cargos do grupo de Direção e Assessoramento Superior - DAS são distribuídos por seis faixas salariais, que correspondem a níveis de complexidade e de responsabilidade

⁶⁷ - Por definição constitucional, o Presidente e os Ministros devem ser remunerados por meio de subsídio em parcela única. Os ocupantes dos CNEs podem optar pelo vencimento desse cargo, acrescido dos adicionais por tempo de serviço de que forem detentores ou pela remuneração do cargo efetivo, acrescida de 60% da remuneração do cargo especial.

diferenciados. Essas faixas podem ser reunidas em dois grupos: o primeiro, que abrange as faixas de 1 a 3, conta com o maior número de ocupantes e destinam-se a atividades de assessoramento intermediário ou de coordenação de pequenos grupos; o segundo, que engloba as faixas de 4 a 6, corresponde ao assessoramento técnico especializado ou à coordenação de grandes áreas da administração.

O acompanhamento da evolução histórica do quantitativo de DAS mostra a tendência ao crescimento do número desses cargos, especialmente a partir do primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Nota-se, também, que o acréscimo percentual mais significativo acontece no segundo grupo, o qual, como se verá a seguir, tem sido ocupado preferencialmente por pessoas que não possuem vínculo estável com o serviço público em geral.

A Tabela 4.18 e os Gráficos 3 e 4 ilustram as tendências mencionadas.

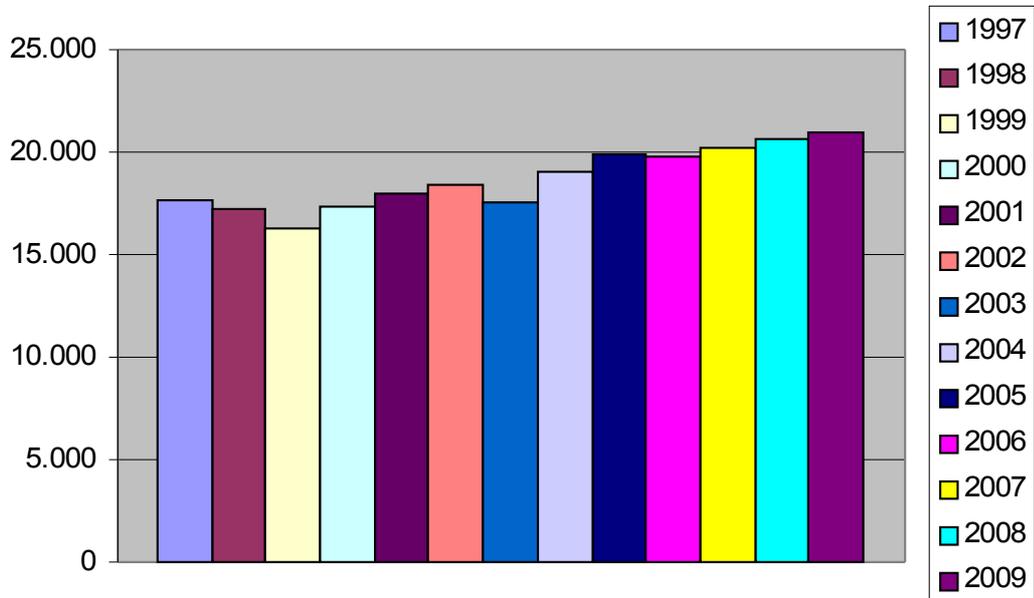
Tabela 4.18

Quantitativo dos ocupantes de DAS, segundo o nível de função - SIAPE													
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
DAS-1	6.820	6.554	5.681	6.503	6.665	6.733	6.551	6.761	7.054	6.821	6.836	6.929	6.950
DAS-2	5.943	5.678	5.313	5.442	5.615	5.703	4.658	5.213	5.480	5.366	5.550	5.673	5.770
DAS-3	2.472	2.490	2.690	2.826	2.828	2.954	3.055	3.420	3.509	3.588	3.703	3.785	3.920
DAS-4	1.682	1.716	1.810	1.866	2.073	2.158	2.341	2.651	2.785	2.886	2.946	3.027	3.109
DAS-5	558	607	666	606	662	672	772	852	911	943	951	978	998
DAS-6	132	138	146	146	152	154	182	186	186	193	201	205	214
Total	17.607	17.183	16.306	17.389	17.995	18.374	17.559	19.083	19.925	19.797	20.187	20.597	20.961

Fonte: MPOG – Boletim Estatístico de Pessoal n. 161, set.2009

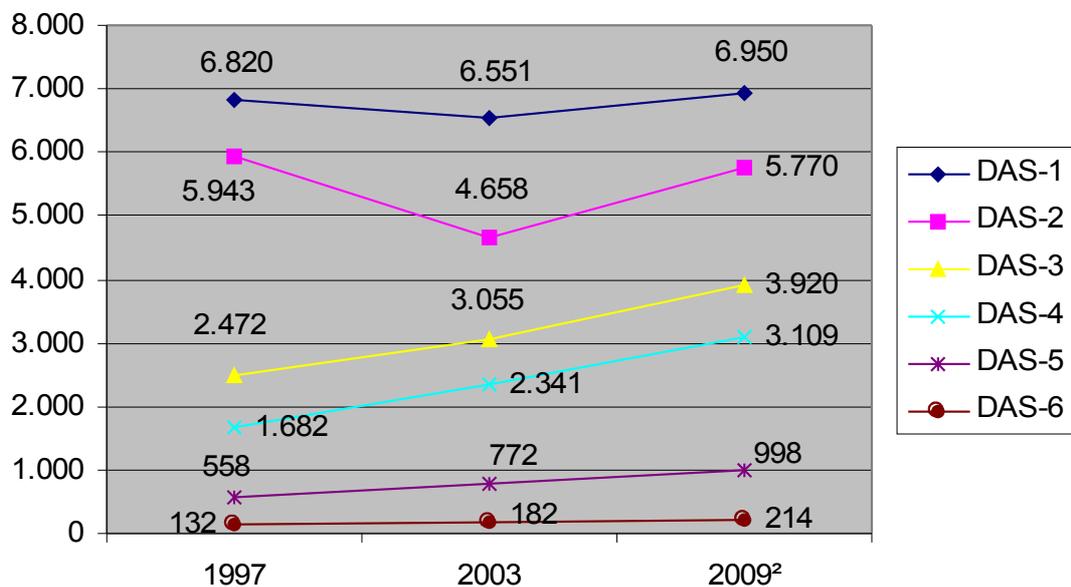
Percebe-se, pelo Gráfico 3, que os acréscimos mais significativos no montante de cargos de Direção e Assessoramento Superior ocorrem a partir de 2003. No período anterior, destaca-se o acréscimo no decorrer de 2002, coincidentemente um ano eleitoral.

Gráfico 3
Total de DAS - 1997 / 2009



O Gráfico 4 mostra a variação no número de cargos de cada um dos dois grupos mencionados, o dos DAS 1-3 e o dos DAS 4-6, com destaque para a inflexão da curva no que se refere aos de menor nível a partir do governo Lula.

Gráfico 4
DAS por grupos - 1997/2007



Quando se examina com atenção a composição do quadro de ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superior, pode-se perceber que nos níveis mais baixos (DAS 1 a 3) predominam os servidores efetivos do próprio Poder Executivo federal, enquanto que nos mais altos a situação se inverte e a predominância é de servidores sem vínculo com a administração pública ou de requisitados de outro Poder da União ou de outra esfera de governo. Esse dado, significativo, é um bom indicador da utilização discricionária ampla que se faz desse conjunto de cargos.

Dadas as normas que permitem opções por vencimentos para os servidores efetivos, a obtenção de um DAS 1 a 3 significa, para o servidor efetivo, uma melhoria na sua remuneração. Nos níveis mais altos, por sua vez, os valores pagos permitem o recrutamento de ocupantes fora dos quadros administrativos e prestam-se, potencialmente, à utilização como “moeda de troca” em situações específicas. As próximas duas tabelas expõem o padrão remuneratório dos DAS e o percentual de ocupação, por faixas, segundo o vínculo.

Tabela 4.19

DAS - remuneração

<u>Faixa</u>	<u>Valor - agosto de 2009</u>
DAS 101.1 e 102.1	2.115,72
DAS 101.2 e 102.2	2.694,71
DAS 101.3 e 102.3	4.042,06
DAS 101.4 e 102.4	6.843,76
DAS 101.5 e 102.5	8.988,00
DAS 101.6 e 102.6	11.179,36

Fonte: MPOG – Boletim Estatístico de Pessoal n. 161, set.2009

Tabela 4.20
Quantitativo e participação percentual dos ocupantes de DAS

Nível da Função	Servidor Efetivo + Requisitado ¹		Requisitado de outros Órgãos e Esfera ²		Sem Vínculo ³		Aposentado		Total	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
DAS-1	4.832	69,5	118	1,7	1.814	26,1	186	2,7	6.950	100
DAS-2	4.086	70,8	147	2,5	1.362	23,6	175	03	5.770	100
DAS-3	2.579	65,8	183	4,7	1.010	25,8	148	3,8	3.920	100
DAS-4	1.626	52,3	358	11,5	998	32,1	127	4,1	3.109	100
DAS-5	472	47,3	149	14,9	333	33,4	44	4,4	998	100
DAS-6	76	35,5	41	19,2	89	41,6	8	3,7	214	100
Total	13.671	65,2	996	4,8	5.606	26,7	688	3,3	20.961	100

Fonte: MPOG – Boletim Estatístico de Pessoal n. 161, set.2009

1 - Servidor Efetivo e Requisitado (Administração pública Federal Direta, Autarquias e Fundações).

2 - Requisitado dos Estados, Municípios, DF, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Tribunais, Câmara dos Deputados, Senado Federal e Ministério Público da União.

3 - Sem cargo público

Nota-se uma clara distinção, quanto à forma de provimento, entre os cargos do grupo. Nos DAS-1 a 3, como se disse, predominam os servidores ocupantes de cargo efetivo na própria estrutura administrativa da União, enquanto que os DAS- 4 e 5 são, em sua maioria, providos por pessoas sem outro vínculo com o serviço público ou por requisitados de outros entes da federação. Quanto ao cargo de DAS-6, o de maior hierarquia e remuneração, predominam claramente os ocupantes que não detêm outro vínculo com o Estado. Os aposentados (os dados obtidos não informam nada quanto à situação funcional anterior) constituem um grupo pequeno e com pouca variação.

Os números relativos à maneira pela qual são indicados os ocupantes dos cargos de DAS reforçam o argumento no sentido de que a estrutura administrativa brasileira contém elementos que tornam atraente, para os agentes políticos, o controle da forma de provimento de cargos públicos. Nesse aspecto, a simples indicação de simpatizantes políticos ou de cabos eleitorais já constitui, por si só, um importante recurso de patronagem a ser mobilizado pelos agentes políticos em todo o País.

4.4 - A utilização dos recursos disponíveis - possibilidades e combinações

Os dados apresentados indicam que os recursos disponíveis na estrutura administrativa brasileira não são insignificantes, ou seja, que $(R_d) > 0$, e que, no que diz respeito à forma de apropriação por parte de atores relevantes, o modelo institucionalizado de provimento de cargos públicos permite um alto grau de discricionariedade, ou seja, de interferência de fatores políticos ou de preferências individuais na escolha de ocupantes dos postos mais significativos.

O total de recursos disponíveis constitui um somatório de fatores de naturezas distintas, englobando a quantidade de cargos (Q), que podem ser de provimento em comissão (Q_c) ou de provimento efetivo (Q_e); os valores financeiro-orçamentários (O), representados pelo orçamento de investimento ou o de custeio - (O_i) ou (O_c); as ações da administração (A), que podem ser avaliadas sob a perspectiva da abrangência - universal ou focalizada - (A_m) ou da visibilidade (A_v). Desta forma,

$$(R_d) = \sum(Q) (O) (A), \text{ ou } (R_d) = \sum(Q_c + Q_e)(O_i + O_c) (A_m + A_v).$$

A definição da preferência de um ator individual depende do exame da relação ponderada entre os fatores que compõem a cesta de recursos disponíveis, exame que somente pode ser factível a partir da identificação que ele mesmo faz de sua posição no ambiente das arenas políticas. As combinações entre os fatores são múltiplas: é possível, por exemplo, preferir uma cesta de recursos em que o fator “maior quantidade de cargos efetivos” seja preferível ao fator “maior orçamento de investimentos”. Isso aconteceria, por exemplo, com um ator (um político ligado a um sindicato de professores) que estivesse defendendo, no Ministério da Educação, o aumento da quantidade de profissionais concursados nas universidades federais.

Recursos não são fatores estáticos. As escolhas implementadas no momento inicial

normalmente afetam as escolhas subsequentes. O aumento do número de professores concursados ou de profissionais de saúde, por exemplo, pode representar uma redução percentual do orçamento de investimentos das instituições em que estão alocados os cargos, em virtude do aumento do orçamento de custeio

No primeiro nível de agregação, os recursos apropriados por um ator coletivo - o partido político - representam o somatório dos recursos disponibilizados para os atores individuais. Em um segundo nível de agregação, o total de recursos disponíveis para o conjunto de partidos políticos engloba o somatório de recursos apropriados por cada um dos atores coletivos. O montante de recursos, por sua vez, é afetado por fatores externos ao sistema, decorrentes ou de opções políticas tomadas a partir do Poder Executivo ou por elementos economicamente objetivos, como é o caso da redução de arrecadação em virtude da queda da produção, que, por sua vez, pode ter origem em uma crise financeira nos Estados Unidos, por exemplo.

Os atores políticos, individuais ou coletivos, devem lidar com a complexidade do contexto em que atuam. A sua atuação nos jogos sequenciais e muitas vezes não-cooperativos seria inviável caso houvesse a necessidade de se refazerem procedimentos de negociação e barganha a cada momento. Disso decorre demanda pela redução dos custos de transação, tal como ocorre nas inúmeras interações existentes entre os atores econômicos na sociedade capitalista moderna.

A existência de regras institucionalizadas e consolidadas ao longo do tempo, a amplitude dos recursos disponíveis e a sua utilização pelos atores individuais ou coletivos representam, nesse contexto, os elementos que permitem a obtenção de equilíbrios. Os dados apresentados neste capítulo mostram que a estrutura administrativa da União reúne todas as características indispensáveis para o exercício dessa função: as regras que regem seu funcionamento estão firmemente institucionalizadas e os recursos são bastante amplos e

diversificados para que possam ser de interesse de um grande número de atores.

É importante relembrar que a perspectiva que orienta o exame empreendido leva em conta apenas sua função institucional: as formas de apropriação dos recursos disponíveis integram um contexto lícito de conformação de preferências dos atores políticos e não se confundem com desvios de conduta de natureza ilícita ou eticamente reprováveis.

No capítulo seguinte serão examinadas as possibilidades de utilização dos recursos presentes na estrutura administrativa, a partir da perspectiva dos atores individuais e coletivos. Também se verá como se manifestam os jogos existentes em níveis distintos na arena governamental e as suas repercussões e consequências possíveis sobre o processo de construção ou de consolidação de coalizões de governo. A construção de “redes de proteção”, que protegem os integrantes dos partidos políticos nos casos de perda de mandato, é um dos pontos que será acompanhado com atenção.

Capítulo 5 - atores políticos e decisões racionais: incentivos e escolhas

Nos dois capítulos anteriores, com o intuito de facilitar a identificação de recursos relevantes presentes no contexto no qual se inserem as relações que têm origem na arena governamental no Brasil, foram apresentados diversos dados que dizem respeito à estrutura administrativa brasileira. Esses dados abrangem aspectos da modelagem organizacional, como as vinculações hierárquicas entre entidades e ministérios, a regionalização e o montante de recursos orçamentários alocados. Compreendem também algumas das características do processo de alocação regionalizada ou setorial de cargos e empregos públicos.

Procurou-se demonstrar, a partir do levantamento realizado, que:

1) existem, no contexto que circunscrevem as arenas políticas e governamental, normas fortemente institucionalizadas que permitem aos atores políticos compreenderem as regras do jogo e, portanto, discernirem entre os movimentos e as escolhas possíveis;

2) existem relevantes recursos materiais disponíveis na estrutura administrativa que podem ser licitamente apropriados e que, portanto, podem funcionar como elementos balizadores de escolhas e comportamentos racionais;

3) existem posições - cargos e empregos -, em número suficiente na estrutura administrativa, as quais podem ser ocupadas por atores individuais (diretamente, por nomeação da autoridade responsável, ou indiretamente, por meio da intermediação dos atores coletivos).

Buscou-se, portanto, expor os fundamentos empíricos para a argumentação a ser doravante desenvolvida neste capítulo, que pode ser sintetizada da seguinte maneira:

a) a apropriação, pelos atores políticos individuais, dos recursos presentes na arena governamental, que está relacionada com a intermediação conduzida pelos atores políticos

coletivos, constitui um elemento funcional institucionalizado, fortemente disseminado e aceito na realidade brasileira;

b) para que o mecanismo de apropriação seja operacional é necessário que ele conviva com um tipo de concepção do papel do partido político em que práticas dessa natureza sejam aceitas ou incentivadas;

c) para que o mecanismo de apropriação tenha materialidade, é necessário que atores políticos individuais demonstrem propensão a dele se utilizarem (a partir de um cálculo racional).

Satisfeitas as três condições apontadas, é preciso, a seguir, apontar as situações em que o modelo funciona. Ou seja, deve-se demonstrar que a apropriação de recursos presentes na estrutura administrativa é funcional para partidos e indivíduos, favorecendo ou protegendo carreiras políticas, fazendo com que a estrutura administrativa exerça o papel de catapulta para carreiras em ascensão ou de rede de proteção para carreiras parlamentares ocasionalmente interrompidas.

Além disso, o modelo de ocupação de cargos públicos deve favorecer o fortalecimento de posições de partidos ou de grupos situados no interior do sistema partidário, repercutindo, em última instância, na própria estruturação cartelizada deste sistema.

As formulações apresentadas por Katz e Mair (1996, 2002), apresentadas no capítulo 2, somadas às distinções propostas por Laver e Schofield (1998), também mencionadas, relativas aos incentivos para as condutas (*stakes*) partidárias, fundamentam, no plano teórico, a argumentação aqui apresentada. Segundo esses autores, algumas das características mais recentes dos sistemas partidários, como a crescente dependência de recursos públicos para a manutenção dos partidos,⁶⁸ fazem com que se tenha a diluição de distinções entre ideologias e

68 - A evolução de distribuição do Fundo Partidário, no Brasil, entre 1994 e 2008, é coerente com essa afirmação. Os recursos são definidos no orçamento público e o crescimento dos valores nele alocados é o indicativo de que os atores responsáveis buscam maximizar seus ganhos. Em 1994 o valor total de recursos orçamentários, a ser rateado entre todos os partidos políticos, foi de R\$ 729.162, 49. Em 2009, a dotação prevista foi de R\$ 155.464.144,00, à qual se deve acrescentar o valor de R\$ 55.821.756,00, relativo às multas aplicadas pela Justiça Eleitoral, distribuído segundo critérios fixados em lei. A dotação prevista para 2009 é cerca de 200 vezes

programas partidários, disto decorrendo uma pragmática aproximação entre as condutas de partidos distintos, gerando, no entendimento dos autores, um novo tipo de partido político - o “partido de cartel” - e um novo tipo de sistema partidário - o “sistema cartelizado”.

Para que seja sustentável a argumentação, a validação do seu fundamento empírico - a existência, na estrutura administrativa, de um significativo volume de recursos disponíveis para a apropriação pelos atores políticos - é essencial. Foi o que se procurou expor nos capítulos 3 e 4.

Antes de passar ao exame dos atores e dos jogos específicos, considera-se necessária a análise crítica de argumentos divergentes ao que aqui se desenvolve, para que se obtenha mais segurança quanto à veracidade das premissas sobre as quais se fundamenta este trabalho.

Supostas transformações na estrutura administrativa e econômica do Brasil, na década de 1990, e suas repercussões sobre a formatação do sistema partidário, constituem, também, os elementos principais da formulação apresentada por Hagopian, Gervasoni e Moraes (2009). Esses autores defendem a hipótese de que o processo de redução do aparato estatal, decorrente das reformas implementadas no Brasil, na década de 1990, gerou, segundo eles, um “surpreendente” fortalecimento dos partidos e de seus programas. Para os autores (2009:360),

deputies in Brazil have become increasingly party-oriented because the utilities of party-programmatic and patronage-based electoral strategies shifted with market reforms, which created a programmatic cleavage in Brazilian politics and diminished the resource base for state patronage.

A hipótese levantada por Hagopian, Gervasoni e Moraes deve ser vista como um exemplo relevante de hipótese rival daquela que nesta tese se defende. Precisa, portanto, ser analisada com atenção, para que se verifique a pertinência de suas premissas e conclusões e, especialmente, se são válidas as correlações entre elas estabelecidas pelos

autores. Um parágrafo (p.362), abaixo transcrito, sintetiza a argumentação por eles apresentada:

We contend that legislators invest in their parties when the value of their parties' reputations rises relative to their personal ones, and that they look to parties to organize their competition in a climate of growing insecurity over their ability to compete independently. The reasons behind such a shift in the value of party and personal reputations can vary; in Brazil in the 1990s, the catalyst was sweeping state and market reform. Once party legislative delegations began to cohere on a range of contentious economic and administrative reforms and diverge from their opponents, a distinctive, programmatic cleavage emerged in legislative voting. At the same time that parties were becoming homogenized and polarized, creating value for the party brands, state reforms that shrank the scope and resource base for state patronage diminished the efficiency of personal, patronage-based electoral strategies. A favorable response by voters to the offer of cohesive and programmatic parties reinforced the shift from patronage and the personal vote to party and program.

Os elementos principais da hipótese de Hagopian, Gervasoni e Moraes podem ser esquematizados da forma seguinte:

1 - premissas gerais:

- a) legisladores investem nos partidos quando a reputação partidária é mais relevante do que as reputações individuais;
- b) os custos de organização do sistema eleitoral fragmentado e individualizado diminuem com a interferência dos partidos;

2 - premissa de fato:

- c) reformas econômicas da década de 1990 reduziram o tamanho do Estado brasileiro, diminuindo os recursos de patronagem disponíveis;

3 - conclusões:

- d) em decorrência da diminuição dos recursos de patronagem surgem ou fortalecem-se clivagens programáticas ou ideológicas existentes entre os partidos;
- e) em decorrência das clivagens ideológicas no sistema como um todo, aumenta-se a coesão interna dos partidos;
- f) a posição dos partidos políticos é reforçada, baseando-se nas distinções de natureza ideológica ou programática existentes;
- g) respostas favoráveis dos eleitores reforçam o processo e o realimentam.

Um exame crítico dos elementos integrantes da hipótese apresentada por Hagopian, Gervasoni e Moraes permite avaliar sua aplicabilidade e pertinência ao contexto brasileiro, bem como de outras que possam ser semelhantes no desenvolvimento da argumentação .

As premissas gerais (a) e (b) são pressupostos gerais de ampla aplicabilidade. No entanto, o investimento nos partidos, mesmo em situações de baixa reputação individual - premissa (a) -, não substitui o investimento pessoal dos candidatos a cargos eletivos no Brasil. Há aqui uma distinção que aparentemente não é levada em conta: é possível que a reputação individual de um conjunto de atores seja baixa⁶⁹, mas isto não significa, no entanto, que o candidato a um cargo eletivo considere que *a sua reputação pessoal* não deva ser valorizada e que, portanto, ele não deva nela investir, mesmo porque, no caso brasileiro, a sua eleição depende de um montante de votos nominais que seja superior aos de seus concorrentes diretos, os quais se encontram no mesmo partido em que ele atua, e não nas outras agremiações políticas.⁷⁰

A premissa (a), portanto, poderia ser aceita em situações hipotéticas, desde que com os cuidados e as reservas decorrentes das observações apresentadas, mas, na realidade brasileira, dadas as regras eleitorais, a probabilidade de sua pertinência é bastante

69 - Isto aparece muito claramente nas séries históricas de levantamentos efetuados pelo Instituto Latinobarômetro, nas quais é bastante baixa a consideração que se tem, na América Latina, pelos políticos em geral.

70 - Algumas características do sistema eleitoral brasileiro, que não são examinadas com a devida atenção, interferem profundamente em argumentos como os utilizados pelos autores. O jogo eleitoral realiza-se em dois momentos distintos: no primeiro, quando, a partir dos parâmetros definidos pelo quociente eleitoral do certame apura-se o número de candidatos da legenda, a disputa entre postulantes do mesmo partido é amortecida pela necessidade de superação da barreira inicial. No segundo momento, superada a barreira do quociente eleitoral, os postulantes do mesmo partido passam a ser concorrentes diretos pelas vagas eventualmente reservadas. Como os dois momentos citados são distintos apenas no que diz respeito à sua lógica, mas são concomitantes, pois as eleições proporcionais acontecem em um único turno, os candidatos devem orientar suas ações tanto pelo fortalecimento da posição partidária (que lhes permite aumentar a chance de sucesso, por meio do maior número de vagas reservadas à legenda) quanto pela reafirmação de sua posição pessoal, que é indispensável para a conquista na disputa interna. Essa disputa interna não significa, no entanto, que haja conflitos entre candidatos pertencentes à mesma agremiação, pois, como afirma Wanderley Guilherme dos Santos (2008:6), “ a suposta guerrilha mercadológica entre companheiros do mesmo partido é destituída de sentido estratégico, posto que estariam instaurando um jogo de soma zero (o que um ganha o outro perde) contrariando a bem fundamentada teoria dawnsiana da competição eleitoral.”

reduzida.

Não se questiona a pertinência lógica da premissa geral (b), que, no caso brasileiro, deve ser, entretanto, considerada como uma espécie de axioma jurídico-constitucional, pois não há como se verificar cientificamente a sua aplicabilidade à realidade brasileira atual. Sendo a filiação partidária uma condição necessária para a elegibilidade (art. 14, § 3º, item V, da Constituição de 1988), não existe, portanto, nenhuma alternativa possível à disposição de eleitores ou pesquisadores. Não há, assim, uma variável a ser verificada empiricamente e ser testada em situação de comparação. Conseqüentemente, este, especificamente, não é um problema de pesquisa: não há como se comprovar que a ausência dos partidos, no Brasil, elevaria os custos da organização do sistema eleitoral.

Um grande problema na argumentação apresentada por Hagopian, Gervasoni e Moraes refere-se à fragilidade da comprovação da premissa de fato (c), que constitui o elemento central para a validação de suas conclusões. Em defesa de sua posição, os autores citam, para comprová-la, apenas um único estudo como referência, e não apresentam qualquer dado obtido a partir de levantamento próprio. Isto faz com que o seja necessário o exame desta única fonte mencionada, um *paper* de 41 páginas produzido por Francisco Gaetani e Bianca Heredia, em 2002, para o Banco Interamericano de Desenvolvimento⁷¹.

Em seu estudo, Gaetani e Heredia examinam principalmente as mudanças *qualitativas* na administração pública brasileira, na década de 1990, decorrentes dos processos da “reforma gerencial” conduzida no Governo Fernando Henrique Cardoso. A apresentação de dados quantitativos relacionados com a diminuição do número de servidores civis em atividade está restrita à Tabela 7 (p. 10) do seu *paper*, e os dados

71 - Gaetani, F. & B. Heredia (2002). The Political Economy of Civil Service Reform in Brazil: The Cardoso Years. Prepared for the Inter-American Development Bank., disponível em <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=626929>

compreendem apenas os anos 1988-1994. Neles não são apresentados, por exemplo, números relativos aos cargos de provimento em comissão (os DAS), que, como se viu no capítulo anterior, aumentaram constantemente no período. Esses dados são, portanto, insuficientes para sustentar uma argumentação tão categórica quanto a apresentada por Hagopian, Gervasoni e Moraes.

Além da ressalva acima apresentada, os dados apresentados nesta tese, nos capítulos anteriores, parecem contradizer claramente o argumento de que houve, no Brasil, uma significativa redução do aparato estatal.⁷² Ocasionais reduções no quantitativo de pessoal - que são, inclusive, mencionadas por Gaetani e Heredia - ou as privatizações de sociedades de economia mista não tiveram magnitude suficiente para revolucionar o modelo administrativo brasileiro ou reduzir profundamente o montante de recursos disponíveis de modo a produzirem transformações de natureza institucional como as que apontam Hagopian, Gervasoni e Moraes.

Um outro grande problema da argumentação diz respeito à exposição de fatos ou de mecanismos que comprovem o fortalecimento da posição programática ou ideológica dos partidos. As conclusões (d), (e) e (f) dependem da comprovação de que tenha havido, no período mencionado, um reconhecido fortalecimento de posições programáticas ou ideológicas dos partidos.

Os indicadores utilizados pelos autores para fundamentar suas afirmações - taxa de volatilidade, trocas partidárias ou índice de Rice, por exemplo - são adequados para

72 - Além dos dados apresentados nesta tese, outros contradizem a hipótese de Hagopian e seus colegas. Segundo o IBGE, “houve um crescimento de 18,5% entre 1999 e 2002, com o total de servidores municipais em todo o País, passando de 3 435 382 para 4 069 459. Esse comportamento, com alguma variação de ritmo, foi generalizado em todas regiões; o Norte, até talvez por ainda ter um contingente relativamente pequeno frente ao de outras regiões, foi o que apresentou maior crescimento no período, quase 32,5%, passando de 234 para 310 mil servidores ao todo. O crescimento do total de servidores ocorreu de forma generalizada em municípios de todos os portes populacionais. A faixa em que houve maior crescimento foi na dos municípios entre 20 mil e 100 mil habitantes, com 25%, enquanto a de menor crescimento, 11%, foi a dos municípios com população com mais de 500 mil habitantes. Outra forma de se avaliar o contingente de servidores municipais é através da participação relativa desse segmento na população. Em 2002, no Brasil havia, em média, 3,5 servidores municipais para cada 100 habitantes. No período de 1999 a 2002, houve uma variação positiva de 18,5% na proporção média de servidores municipais na população” (IBGE: Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2002, Quadro dos Servidores Públicos Municipais 1999-2002).

descrever o grau de institucionalização do sistema partidário ou da disciplina dos atores na arena legislativa, mas não são suficientes, por si só, para explicar os motivos de sua ocorrência. O suposto fortalecimento de conteúdos programáticos e ideológicos somente poderia ser comprovado por meio de pesquisas comparativas e qualitativas, o que não se menciona no artigo analisado.

Por fim, não há como deixar de concordar com Hagopian, Gervasoni e Moraes (p.8) quando eles afirmam que do fortalecimento dos partidos podem derivar diferentes coisas e que o surgimento de legisladores orientados para o partido não significa necessariamente o fortalecimento da perspectiva programática. De acordo com os autores (2009:367),

Party strength, of course, can be based on different things, and the emergence of party-oriented legislators provides no assurance that party competition and party-citizen linkages will become more programmatic.

Esta conclusão geral é exatamente um dos fundamentos do trabalho aqui apresentado: não se nega a possibilidade de fortalecimento dos partidos no Brasil recente, mas busca-se na sua atuação, como agente que facilita a redução de custos de transação a partir da alocação de cargos públicos, uma das causas importantes desse fortalecimento.

Pelos motivos apontados, até prova em contrário, a hipótese do fortalecimento do sistema partidário a partir de parâmetros ideológicos ou programáticos não se sustenta. Descartar a hipótese rival não significa, no entanto, validar a hipótese proposta. Isto se procurará fazer no restante deste capítulo.

5.1 - As percepções dos cidadãos e o sistema político-partidário

Antes de se procurar entender as causas e as consequências de um suposto fortalecimento dos partidos, é necessário que se apontem algumas características do contexto no qual atuam os partidos políticos no Brasil, com o intuito de se apurar se a

hipótese acerca do seu fortalecimento é algo que se pode comprovar, e, em caso positivo, evidenciar as dimensões desse fortalecimento. Não se trata, aqui, da adoção de uma perspectiva “culturalista” acerca das relações políticas institucionalizadas, mas do levantamento de elementos contextuais – e nisso as percepções compartilhadas pelos atores são importantes, como ressalta Tsebelis quando menciona as “exigências fortes de racionalidade” (capítulo 2) – que podem interferir nas escolhas e comportamentos.

A corporação Latinobarometro, entidade civil sem fins lucrativos sediada em Santiago do Chile, realiza, desde 1995, amplas pesquisas acerca de percepções políticas na América Latina, utilizando-se da colaboração de institutos de pesquisa sediados nos diversos países em que as amostras são coletadas. Os dados disponibilizados no sítio da entidade - www.latinobarometro.org - são confiáveis e constituem uma relevante base para o acompanhamento de séries históricas no período. Eles constituem o fundamento para o que se expõe a seguir.

Deve-se ressaltar, em primeiro lugar, que existe em toda a América Latina a percepção de que democracia, nos termos churcillianos (a democracia pode ter problemas, mas é a melhor forma de governo), é um valor a ser preservado. De 2002 a 2005, a valoração positiva da democracia pouco variou, ficando sempre em torno de 70 % dos entrevistados; cerca de 20 % dos entrevistados discordam da afirmação e os 10% restantes não souberam responder.

Em segundo lugar, nota-se que tem crescido a percepção de que o funcionamento do Congresso e a existência de partidos políticos são elementos indissociáveis da existência da democracia. Entre 2001 e 2008 aumentou de 49% para 57% o percentual dos que consideram que Congresso e democracia estão positivamente associados. Quanto à associação da democracia com os partidos políticos, passou de 49% para 56 % os que consideram as agremiações partidárias indispensáveis para o funcionamento de regimes

democráticos. No Brasil, de acordo com dados de 2008, 52% das pessoas consideram que o Congresso Nacional é importante para a democracia e 48 % têm a mesma percepção quanto aos partidos políticos.

A correlação positiva entre democracia e Congresso ou partidos políticos não significa, no entanto, que a avaliação das duas instituições seja-lhes favorável, embora tenha havido, na América Latina, entre 2006 e 2008, um pequeno aumento no percentual dos que consideram a atuação do Congresso positiva (de 38% para 41%), bem como a dos partidos (de 29% para 30%). Neste indicador, os dados brasileiros estão acima da média do continente: em 2008, 52% dos entrevistados avaliaram positivamente o Congresso e 36% deles assim o fizeram no que diz respeito aos partidos políticos.

O fato de ser positiva a avaliação que se faz de uma determinada instituição não significa que nela se deposite confiança. Os dados do Latinobarômetro mostram que, na América Latina, entre 2003 e 2008, a confiança no Congresso aumentou significativamente, passando de 17% - índice mais baixo em toda a série temporal que se inicia em 1995 - para 32 %. A confiança nos partidos também se elevou no mesmo período, passando de 11% para 21% (no Brasil, em 2008, ficou em 20%). Mesmo com essa variação positiva, os índices permanecem bastante baixos.

Para completar o panorama geral aqui apresentado, outras informações são importantes: de 1995 a 2005, o número dos entrevistados que declararam ser pouco ou nada interessados em política aumentou de 70% para 75%. A frequência com que se fala em política, em 2005, era coerente com o interesse: 27% dos entrevistados comentavam com amigos ou conhecidos os fatos políticos. Entretanto, apenas 6% dos entrevistados (7% no Brasil) trabalhavam efetivamente para os partidos políticos.

Esse conjunto de dados demonstra que:

a) o valor positivo da democracia é amplamente reconhecido pela maior parte dos

indivíduos na América Latina;

b) o Congresso e partidos políticos estão sendo cada vez mais associados ao funcionamento do regime democrático, embora a associação não tenha ainda atingido percentuais tão elevados quanto os obtidos para o apoio à democracia;

c) a avaliação que se faz de Congresso e partidos tem se mantido estável, em níveis ainda percentualmente baixos;

d) os níveis de confiança no Congresso e nos partidos ainda são bastante baixos, embora no último quinquênio o aumento nos percentuais tenha sido bastante significativo;

e) o desinteresse pela política é alto;

f) o engajamento em atividades partidárias é bastante reduzido.

Em síntese, a democracia na América Latina (e no Brasil) tem sido considerada um valor positivo, porém está associada a instituições das quais se tem uma avaliação regular, mas que apresentam, no entanto, um baixo índice de confiabilidade entre a população.⁷³

É importante ressaltar, por fim, que, no Brasil, os índices de confiança são semelhantes aos verificados no conjunto dos países latino-americanos, mas que tanto a avaliação positiva do Congresso (52%) quanto a dos partidos (36%) mostrou-se, em 2008, bem superior à da média do continente.

5.2 - O partido político e a participação dos atores individuais

Em um contexto como o que acima se descreveu, é importante analisar as razões pelas quais as pessoas procuram participar efetivamente das atividades partidárias.

A participação política efetiva, mensurada pelo grau de engajamento dos indivíduos

73 - Uma série histórica em que se compara a confiabilidade do Congresso e dos partidos com outras instituições ou organizações existentes na sociedade os colocou, durante todo o período, em antepenúltimo e em último lugar, respectivamente. Em 2005, por exemplo, enquanto os “bombeiros” obtiveram 79% de confiança e a igreja 71%, os partidos políticos foram considerados confiáveis por apenas 19% dos entrevistados.

em atividades partidárias, como se disse, permanece restrita a um contingente bastante pequeno da população. Supondo-se que as relações estabelecidas na ampla arena política compreendam tanto um alto nível de abstração decorrente da valoração genérica do sistema quanto um outro nível decorrente do engajamento efetivo dos indivíduos, pode-se concluir que os números apresentados na seção anterior indiquem a convivência entre a atitude corrente comum (positiva) perante a democracia e a atitude individual de um grupo também grande de pessoas, que não se interessam pelas atividades relacionadas com a atuação partidária.

Grande parte dos indivíduos valoriza a democracia e reconhece a importância dos partidos. Mas, ao mesmo tempo, não se interessa pela política e desconfia dos políticos. Poucos são os que efetivamente se engajam nas atividades político-partidárias, o que, no entanto, não significa que necessariamente não compartilhem os sentimentos comuns do restante da população.

Os números apresentados podem, portanto, ser considerados como sugestivos para a comprovação da existência de um percentual pequeno de pessoas que veem no partido político um espaço institucional prioritário de atuação, fato que pode contribuir para o surgimento e a consolidação de um estrato profissional, reforçando a hipótese de Katz e Mair.

Os dados apresentados são, também, coerentes com os relativos à variação, no Brasil, no número de filiações partidárias e de inscrições de candidatos em eleições municipais, conforme apresentados pelo Tribunal Superior Eleitoral, como se verá a seguir.⁷⁴

A legislação brasileira – art. 19 da Lei nº 9.096, de 1995, - determina que duas vezes ao ano, em abril e em outubro, os partidos políticos apresentem aos juízes de cada zona

74 - As eleições municipais constituem o melhor indicador para examinar variações no número de candidatos, dada a sua abrangência territorial e em virtude da proximidade entre o eleitorado e os postulantes.

eleitoral a relação atualizada de seus filiados.

Segundo o TSE, ao final de 2006 havia em todo o País 11.570.161 cidadãos filiados a partidos políticos. De acordo com o IBGE, na contagem da população relativa ao ano de 2007, havia no Brasil 183.987.291 pessoas residentes. O percentual de 6,28% de cidadãos filiados a partidos políticos em relação às pessoas residentes é, portanto, coerente com os números do Latinobarômetro relativos à participação dos indivíduos, no Brasil, em atividades partidárias.

Dados, que podem ser obtidos no sítio do Superior Tribunal Eleitoral <www.tse.jus.br> na internet, demonstram que, no decorrer do ano de 2007, o número de cidadãos filiados a algum partido político cresceu significativamente, atingindo, em novembro daquele ano, o total de 12.398.639 (acréscimo de 828.478 em relação ao ano anterior), representando 6,73% da população.

O acréscimo de 5,8% nas filiações no ano que antecedeu ao das eleições municipais pode ser creditado, em parte, ao esforço de candidatos ou de grupos internos nos partidos políticos pelo controle de diretórios estaduais ou municipais e, assim, aumentar suas chances de obterem as indicações partidárias para candidaturas.⁷⁵ Não significam, por si só, que tenha havido algum tipo de transformação estrutural que indique o fortalecimento dos partidos.

Um indicador que pode ser utilizado para aprofundar o conhecimento das

75 - Uma arena específica é a que existe no interior de uma agremiação partidária. As situações de ação e os jogos ali existentes repercutem sobre as demais arenas existentes no espaço político. Estratégias específicas são adotadas para a obtenção do controle das posições de poder, e isto fica mais visível quando o consenso interno se torna mais difícil de obter. Um bom exemplo disso é o que ocorre com o Diretório Municipal do PT em Belo Horizonte: de outubro de 2002 a novembro de 2006 o número de filiados ficou estável, chegando a apresentar ligeira queda (14.896 e 14.134, respectivamente). A partir de 2007, precedendo as eleições municipais de 2008, nas quais ficou patente a polarização entre dois grupos distintos, o crescimento do número de filiados passou a ser constante: 15.992 em novembro de 2007, 16.612 em novembro de 2008 e 18.102 em outubro de 2009 (dados disponibilizados pelo TRE-MG). Em encontro realizado pela corrente Articulação, em Contagem, no dia 16/11/2008, segundo o jornal O TEMPO (17/11/2008, p.8), o Presidente da Fundação Perseu Abramo, ex-deputado Nilmário Miranda, disse considerar graves as denúncias de que pessoas estariam recebendo dinheiro para conseguirem a adesão de cidadãos: “Estou sabendo de pessoas que receberam dinheiro para fazer filiações. Isso é uma aberração partidária realizada para fazer disputa interna. O processo de filiação no estatuto tem que ser feito com regras e ética”, conforme transcreveu o jornal.

motivações que levam os indivíduos a se filiarem a partidos políticos e habilitarem-se para participar de disputas eleitorais diz respeito à sua experiência profissional prévia. Supondo-se que a “carreira política” seja atraente, é plausível encontrar-se um número significativo de pessoas que visualizem nesta escolha uma alternativa viável para a construção de carreiras de natureza profissional.

Considerando-se a racionalidade instrumental dos atores, a escolha deve estar relacionada com um cálculo de custos e benefícios. Verificar, portanto, quais são os benefícios diretos decorrentes da ocupação de um cargo público no nível municipal é um dos procedimentos necessários para a validação da argumentação.

Os limites máximos para a remuneração de vereadores estão previstos no art. 29, VI, da Constituição Federal e variam de acordo com a população do respectivo Município: em Municípios com até 10 mil habitantes, no máximo 20% do subsídio do deputado estadual (R\$ 3.856,75); entre 10.001 e 50 mil habitantes, no máximo 30% do subsídio do deputado estadual (5.785,12); entre 50.001 e 100 mil habitantes, no máximo 40% do subsídio do deputado estadual (7.717,50); entre 100.001 e 300 mil habitantes, no máximo 50% do subsídio do deputado estadual (9.646,87) e em municípios de mais de 500 mil habitantes, no máximo 70% do subsídio do deputado estadual (13.505,62). O subsídio do deputado estadual, por sua vez, está limitado a 75% do subsídio do deputado federal⁷⁶.

A existência dos limites não significa que haja a obrigatoriedade de que eles sejam efetivamente implementados, pois não há, e não pode haver, por expressa vedação constitucional, vinculação entre as remunerações de agentes públicos. Entretanto, os valores de remuneração, que estão licitamente previstos nas “regras do jogo” que são de amplo conhecimento, indicam uma disponibilidade de recursos que tendem a ser buscados.

76 - O subsídio do deputado federal equivale ao do Ministro do Supremo Tribunal Federal, que foi fixado em R\$ 24.500,00 em 2005 e reajustado em outubro de 2009, por meio da Lei nº 12.041, em 5%, o que significa que o seu valor atual é de R\$ 25.725,00. Este é, também, o valor do teto de remuneração dos agentes públicos no País.

De acordo com o jornal O Globo, em julho de 2008 o salário médio entre as 26 Câmaras Municipais de Vereadores nas capitais estaduais era de aproximadamente R\$ 7,6 mil, e, por regiões, a média salarial mais alta era a dos vereadores dos Estados do Centro-Oeste (R\$ 8,4 mil), seguida pela dos do Nordeste (R\$ 7,8 mil), do Sul e do Sudeste (R\$ 7,7 mil) e do Norte (R\$ 6,8 mil).⁷⁷ Além disso, na falta de dados sistematizados sobre a remuneração dos vereadores dos mais de 5.000 municípios brasileiros, um grande conjunto notícias e comentários publicados na internet, muitas vezes expondo a indignação dos seus autores, ilustra a tendência no sentido de que os valores máximos previstos no art. 29 da Constituição Federal sejam os efetivamente adotados em um grande número de municípios: em Barras, Município de cerca de 42 mil habitantes e com IDH baixo (0,581 em 2000), situado no Piauí, por exemplo, a remuneração dos edis seria de R\$ 5.400,00, e, em Juiz de Fora, Minas Gerais, somados o subsídio e o pagamento de verba indenizatória por realização de reunião extraordinária, a remuneração seria de R\$ 14.241,00.

No caso da remuneração de prefeitos, não há no texto constitucional federal nenhuma restrição quanto à fixação do seu valor, que deve respeitar apenas o limite previsto no teto constitucional, o qual corresponde, como se viu, a R\$ 25.725,00 mensais. Isto fez com que 49 prefeitos do Rio Grande do Sul, segundo o jornal Zero Hora (11/8/2008) tivessem remuneração superior à fixada em lei para o Presidente da República (R\$ 11.420,71), com destaque especial para os de Santa Cruz do Sul (R\$21.701,33) e Novo Hamburgo (R\$ 18.895,72).⁷⁸

Quando são comparados os valores de remuneração dos agentes políticos acima discriminados com valor do rendimento médio mensal das pessoas de 10 ou mais anos de idade (IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2008, Tabela 4.1), a

⁷⁷ - Notícia disponível no portal da empresa: <http://g1.globo.com/Elcicoes2008>

⁷⁸ - O jornal Estado de Minas (17/5/2009) publicou várias matérias sobre a remuneração dos prefeitos no Estado, destacando os altos valores a eles pagos. Em tom de indignação, a matéria apresenta trechos como o a seguir transcrito : “A grande maioria dos moradores de Grupiara, no Alto Paranaíba, também vive com R\$ 465 mensais. Por ano, cada um dos 1,4 mil habitantes precisa desembolsar R\$ 82,81 para bancar o salário do prefeito, que é de R\$ 9 mil.”

discrepância entre eles fica patente: em 2007, o rendimento médio no País era de R\$ 701,00. Na região urbana esse valor subia para R\$ 767,00, e, na zona rural caía para R\$ 348,00. A maior média de rendimento mensal era a dos homens que viviam no meio urbano – R\$997,00 –, e a pior a das mulheres que habitavam o meio rural – R\$ 218,00.

Deve-se, portanto, esperar que, na falta de outros incentivos, pelo menos a remuneração decorrente do exercício de cargos políticos funcione como parâmetro para a conformação de preferências dos atores.

De acordo com os dados do TSE, nas eleições municipais de 2008, 348.793 cidadãos candidataram-se ao cargo de vereador, 15.483 candidataram-se a vice-prefeito e 15.467 apresentaram-se para a disputa do cargo de prefeito, em todo o Brasil, perfazendo um total de 379.743 candidaturas, o que representa um percentual de 3% do número de cidadãos filiados a partidos políticos.

As estatísticas eleitorais indicam que esses candidatos desempenham as mais variadas atividades profissionais em sua vida privada: são 242 as modalidades de atividade profissional declaradas pelos candidatos a vereador e 174 as apontadas pelos candidatos a prefeito (Tabela 5.1).

Antes de se analisar de forma detalhada a relação que pode existir entre o exercício de determinada ocupação ou profissão e a opção pessoal pela candidatura na arena eleitoral, é preciso ressaltar que na maior parte dos municípios brasileiros as principais atividades inerentes ao exercício do mandato e ao funcionamento do Poder Legislativo municipal são esporádicas, e, portanto, pouco interferem nas atividades privadas dos representantes locais. Em geral, as Câmaras Municipais reúnem-se uma vez por semana, à noite.

Há, também, uma outra condição favorável para um grupo específico de pessoas. Conforme dispõe o art. 38, III, da Constituição Federal, o servidor público, investido em

mandato de vereador, havendo compatibilidade de horários, poderá acumular a remuneração de seu cargo de origem com a decorrente do exercício do mandato e, não havendo, poderá exercer opção pela percepção de uma das duas parcelas, tal como se permite ao servidor que exerça mandato de prefeito.⁷⁹ As regras constitucionais apresentam, portanto, um incentivo adicional para que servidores públicos exerçam mandatos eletivos municipais. A Tabela 5.1 mostra claramente esta situação, especialmente no que diz respeito aos cargos de vereador.

Uma distinção conceitual pode, também, contribuir para a compreensão das escolhas individuais. Ocupação e profissão são muitas vezes aceitos como termos equivalentes ou sinônimos, fato que não corresponde à realidade. Dedicar-se à agricultura ou ao comércio significa optar por uma ocupação econômica, que pode ser bem ou mal sucedida e que pode ou não ter continuidade por um longo período de tempo. As ocupações podem, inclusive, ser exercidas paralelamente a outras atividades profissionais. A profissionalização das relações na vida moderna, por sua vez, como já se disse anteriormente, no capítulo 2, constitui um potencial obstáculo para a dedicação individual às atividades políticas.

A Tabela 5.1 mostra que o percentual de pessoas ocupadas que buscam a inserção na política é bem maior do que o das pessoas que possuem profissões de nível superior⁸⁰, o que permite a suposição de que um elemento motivador para suas escolhas reside exatamente na busca de uma atividade permanente e rentável, ou seja, na tentativa de inserir-se profissionalmente na política.

79 - Outro incentivo para a candidatura do servidor reside na manutenção de seus vencimentos durante o período de afastamento obrigatório (três meses) que antecede as eleições. Em alguns casos, o próprio afastamento pode ser considerado, em si mesmo, o principal incentivo. Casos há, no serviço público, de servidores que se apresentam como candidatos em todas as eleições que se realizam no País, com o intuito, provavelmente, de usufruir de um trimestre adicional de “licença remunerada”. Uma pesquisa detalhada em que se comparassem dados relacionados com a ocupação do postulante, a frequência com que se candidatam e a votação obtida poderia, talvez, comprovar esta hipótese.

80 - Não se desconhece o fato de que algumas classes pertencentes ao grupo de profissionais liberais deve ser numericamente menor do que outras existentes no grupo de pessoas ocupadas. Isto não explica, no entanto, o alto percentual, por exemplo, de professores do Ensino Fundamental ou de agricultores que postulam cargos eletivos.

Tabela 5.1
Ocupações e cargos – eleições de 2008

Ocupação declarada / cargo em disputa		vereador		Prefeito	
		n.º	%	n.º	%
			11,14		7,92
Ocupações diversas					
	Agricultor	38.857		1.225	
	Aposentado (Exceto Servidor Público)	9.915	2,84	310	2,00
	Comerciante	32.370	9,28	1.388	8,97
	Dona de Casa	9.484	2,72	98	0,63
	Empresário	10.195	2,92	1.451	9,38
	Estudante, Bolsista, Estagiário	6.340	1,82	99	0,64
	Professor de Ensino Fundamental	10.939	3,13	240	1,55
	Professor de Ensino Médio	10.099	2,89	459	2,97
	Professor de Ensino Superior	1.174	0,33	129	0,83
	Sub – total	129.323	37,07	5.399	37,13
			1,56		
Profissionais Liberais					
	Advogado	5.442		811	5,24
	Contador	1.495	0,43	178	1,15
	Economista	330	0,09	66	0,43
	Engenheiro	1.211	0,35	323	2,09
	Médico	2.436	0,70	963	6,23
	Sub – total	10.914	3,12	2.341	15,13
			0,00		
Agentes Públicos					
	Prefeito	4		2.081	13,45
	Vereador	17.499	5,02	506	3,27
	Deputado	1	0,00	183	1,18
	Servidor Público Estadual	6.948	1,99	415	2,68
	Servidor Público Federal	2.187	0,63	162	1,05
	Servidor Público Municipal	24.282	6,96	397	2,57
	Sub – total	50.921	14,59	3.744	24,20

Fonte: IBGE – dados selecionados pelo autor.

No que diz respeito à conformação das carreiras políticas, que, como aponta Samuels (2003), no Brasil são caracterizadas pela interpenetração entre as esferas do Legislativo e do Executivo e pelo trânsito de atores entre os entes federados, os números

apresentados na Tabela 5.1 mostram, portanto, que:

a) a possibilidade de reeleição é um incentivo para o comportamento dos candidatos, especialmente no que diz respeito aos titulares dos mandatos no Executivo;

b) a ambição dos vereadores manifesta-se também pela tentativa de obterem o posto de prefeito, que significa um passo adiante nas suas carreiras políticas⁸¹;

c) é significativo o número de deputados que concorrem a cargos no Executivo municipal, o que confirma parcialmente as postulações de Samuels;

d) o cargo de vereador é considerado a “porta de entrada” para carreiras políticas, dado o inexpressivo número de prefeitos ou de deputados que a ele concorrem.

O grupo dos chamados “profissionais liberais” – e a categoria dos empresários – tende a iniciar sua carreira política pelo cargo de prefeito, ao contrário do que ocorre com as categorias “donas de casa”, “estudantes” e “professores primários”⁸², que se direcionam com mais intensidade para o cargo de vereador.

Por fim, a grande quantidade de servidores públicos, especialmente os municipais, que se candidata a cargos de vereador merece destaque, por indicar a existência potencial de um trânsito entre cargos públicos eletivos e cargos não eletivos, fato para o qual não se tem atentado nas pesquisas realizadas recentemente no Brasil e que será objeto de atenção mais adiante, ainda neste capítulo.

81 - Costuma-se analisar as carreiras legislativas e a ambição de seus ocupantes a partir da escala progressiva 1 - vereador, 2 – deputado estadual, 3 – deputado federal, 4 – senador. A opção dos vereadores pela candidatura a outro cargo de natureza legislativa, no entanto, não pode ser comparada com a opção pela candidatura ao cargo de prefeito, pois neste último caso os custos da derrota são infinitamente superiores, dada a simultaneidade das eleições para os cargos municipais. O ator X, vereador, ao calcular suas chances de êxito na disputa por um mandato eletivo no Legislativo estadual ou mesmo no federal sabe que a eventual derrota não lhe retira a condição inicial de vereador. Assim, pode ser que a mera visibilidade decorrente da candidatura nas eleições estaduais ou federais seja um ganho a ser considerado, pois tende a reforçar sua posição para eleições municipais futuras. No caso da postulação a mandato no Executivo municipal, no entanto, a derrota significa tanto a perda da posição inicial (pelo fim do mandato) quanto não alcançar a posição futura. Considerando-se que eleições majoritárias apresentam, para os postulantes que não estão em exercício do cargo majoritário, um risco maior do que o da busca da reeleição nas proporcionais, pode-se inferir que o cálculo que fundamenta a decisão seja bem mais complexo e que leve em conta as reais possibilidades de progressão na carreira política do candidato.

82 - A categoria “professor primário” pode constituir um problema na pesquisa. Na impossibilidade de acesso à metodologia utilizada, não há como saber se essa categoria não abrange os professores da rede municipal de ensino (voltada preferencialmente para o nível primário de educação), e que, portanto, os seus integrantes podem ser inseridos na categoria “servidor público municipal”. Mas este problema não afeta especificamente o argumento aqui utilizado.

5.3 - As carreiras políticas e a construção de “redes de proteção”

A compreensão do funcionamento do jogo político brasileiro não prescinde do estudo das peculiaridades do modelo político-eleitoral vigente no País, especialmente no que diz respeito à construção de coligações partidárias. Se a estrutura administrativa do governo federal interfere fortemente na conformação dos arranjos políticos, também na dimensão que diz respeito aos arranjos partidários e às coalizões político-eleitorais o federalismo brasileiro contribui para a configuração de um modelo bastante peculiar.

A discussão sobre a ausência de partidos nacionais (ou a predominância de interesses regionais, com a conseqüente redução do poder das lideranças partidárias nacionais) tem sido um tema presente em grande parte dos trabalhos dedicados ao estudo das agremiações políticas no Brasil.

Ao lado disso, um outro aspecto relevante deve ser considerado, nos termos da pesquisa ora proposta: a incongruência das alianças eleitorais formais, quando comparados os níveis federal e estadual ou eleições proporcionais e majoritárias.⁸³ Lembrando-se que as eleições estaduais e as federais acontecem na mesma data, fato que representa uma condição necessária para o argumento aqui desenvolvido, deve-se ressaltar que as regras eleitorais em vigor permitem que partidos que não tenham lançado candidato próprio à Presidência da República ou que não tenham se coligado, no plano nacional, com um partido que tenha lançado candidatura à Presidência, possam participar das mais diversas coligações, no plano estadual. Ou seja, na ausência de um vínculo nacional (decorrente da chamada

83 - Carreirão (2006) denomina de “inconsistentes” ou “esdrúxulas” as coligações entre parceiros situados em pólos opostos do espectro ideológico. Para que não se confunda com esta formulação, adota-se aqui o termo “incongruentes” para identificar divergências no quadro de coligações em diferentes esferas da federação ou entre eleições proporcionais e majoritárias.

“verticalização”, regulamentada em 2002 pelo TSE e que vigorou nas eleições daquele ano e nas de 2006, mas que foi abolida pela Emenda Constitucional n.º 52, de 2006), os partidos ficam livres para decidir, no plano estadual, sobre a combinação de suas alianças eleitorais, o que permite várias combinações possíveis e distintas.

O mapeamento das coligações eleitorais, no período compreendido entre 1998 e 2006, mostra alguns dados interessantes. A coligação vitoriosa liderada pelo PSDB em 1998 conseguiu eleger 16 governadores de Estados: sete do PSDB, sete do PFL e dois do PPB. Entretanto, o PMDB (que não se coligou no plano federal e elegeu cinco governadores) participou de quatro coligações estaduais vitoriosas lideradas por partidos integrantes dessa coligação federal. O PFL e o PSDB, por sua vez, participaram das coligações vitoriosas lideradas pelo PMDB em dois Estados. Ou seja, o PMDB, mesmo não integrando formalmente a coligação que elegeu Fernando Henrique Cardoso, manteve, aparentemente, pontos de interseção entre os níveis federal e estadual. Além disso, a ampla participação do PPB (dois governadores e 11 coligações vitoriosas, sendo quatro dessas lideradas pelo PMDB) constituiu, provavelmente, um fator adicional na facilitação de articulações políticas entre os níveis da federação.

Em 2002, a coligação federal, liderada pelo PT, conseguiu eleger apenas três governadores de Estado, todos eles filiados ao Partido dos Trabalhadores. O PMDB se aliou formalmente com o PSDB e o PFL optou por não se coligar nas eleições presidenciais. Como resultado do arranjo político daquela ocasião, a coligação vitoriosa no nível nacional não conseguiu abranger, no nível estadual, um espectro tão amplo quanto o daquela liderada pelo PSDB, nas eleições de 1998.

O exame das coligações existentes nas eleições de 1998 (antes da obrigatoriedade da verticalização) mostra o curioso fato da coligação do PSDB com o candidato eleito do PT no Acre (Jorge Viana) e do PDT – integrante da coligação liderada pelo PT em nível nacional –

com o candidato eleito em Roraima, Neudo Campos, do PPB, partido que formalmente integrava a coligação liderada em nível nacional pelo PSDB. O mapeamento detalhado das coligações naquelas eleições aponta também a estreita relação entre o PMDB (partido que, formalmente, não se coligou em nível nacional nem com o PT nem com o PSDB) e o PPB.

São controversas as explicações acerca dos motivos que levam os partidos a se coligarem. Carreirão (2006:140) encontra em parâmetros ideológicos os principais motivos para a conformação de coalizões:

A hipótese inicial é a de que o posicionamento ideológico do partido – seja pelo seu programa, pelas declarações de seus líderes, seja pelo comportamento dos seus detentores de mandatos públicos – repercute na opinião pública e forma uma imagem junto ao eleitorado que pode atuar como uma limitação ao padrão ideológico de coligação "permitido" ao partido. Realizar coligações fora de um padrão minimamente esperado do partido pode ter custos político-eleitorais futuros

Miguel e Machado (2007:760), por sua vez, entendem que tanto os aspectos ideológicos quanto os pragmáticos estão presentes nas decisões de se coligar. Além disso, decisões pessoais dos dirigentes importam, segundo os autores:

A atitude de um partido não depende apenas dele mesmo, ela se constrói a partir de experiências sociais e políticas de seus dirigentes, combinadas com as regras que limitam a atividade política. Estas normas beneficiam alguns comportamentos e prejudicam outros. O arranjo institucional brasileiro tem privilegiado a constituição de coligações, independentemente da orientação ideológica dos participantes. A ausência de lealdades fortes, que vinculam parcelas do eleitorado a determinadas legendas, faz com que o ônus simbólico de coligações ideologicamente estranhas seja, para quase todos os partidos, reduzido.

O contexto institucional brasileiro, no que diz respeito às coligações incongruentes, possibilita ou favorece a construção de redes cruzadas de apoio entre os níveis federal e estadual. A relativa escassez de estudos sistemáticos e aprofundados sobre o panorama municipal, explicável até mesmo pelas dimensões do objeto, não impede, no entanto, a suposição de que nos Municípios o pragmatismo na construção de coalizões seja mais forte do que nos níveis federal ou estadual. O trânsito de atores individuais entre as esferas da Federação não encontra, portanto, grandes obstáculos no ordenamento legal e na montagem institucional.⁸⁴

84 - Alguns exemplos desse tipo de trânsito são amplamente conhecidos. A derrota eleitoral do PSDB em Minas

Associadas, a estrutura administrativa difusa e a execução compartilhada de políticas públicas compõem um quadro institucional em que o controle dos mecanismos de provimento de cargos públicos representa um grande incentivo para a montagem de coligações partidárias complexas. A descentralização administrativa, nesse caso, contribui também para a formação de redes cruzadas de apoio e de oposição (nos planos federal e estadual), podendo englobar agentes políticos distintos, com papéis diferenciados, segundo sua posição em relação aos governos nos planos federal e estadual.

Na montagem dessas redes, determinados atores institucionais (partidos políticos) podem atuar como elemento de conexão entre líderes de coalizões distintas, pelo fato de integrarem bases de apoio que têm líderes antagônicos. Tudo isso faz com que o estudo do processo de montagem das coalizões governativas no Brasil adquira um grau de complexidade elevado, que não se restringe ao controle de agenda na Câmara dos Deputados ou à ocupação de cargos de natureza ministerial.

Nesse contexto, a possibilidade de migração individual entre legendas representa um elemento adicional que reforça o cálculo racional dos atores políticos, contribuindo para a diluição das formas de representação ideológica e reforçando, ainda que indiretamente, os níveis de profissionalização das carreiras políticas.

Melo (2004:63) associa o intenso processo de mudança de filiações partidárias a um cálculo racional que visa, com maior segurança, à maximização de sucesso na respectiva carreira política, sempre ameaçada pelas altas taxas de fracasso eleitoral. Segundo o autor, ao se referir ao ator político,

...pode-se esperar que ele utilize a liberdade de movimentação partidária que o contexto político-institucional lhe confere para buscar mais segurança. (...) A mudança de partido poderá, portanto, ocorrer sempre que o deputado considerar benéfica ou, pelo menos, não prejudicial à sua carreira.

Gerais, em 1998, fez com que vários ocupantes de cargos de primeiro ou segundo escalão do governo mineiro migrassem para a capital federal, integrando-se ao governo Fernando Henrique Cardoso. O movimento inverteu-se em 2003, com a vitória do PT no nível federal e a do PSDB em Minas Gerais. Este é apenas um exemplo, entre os inúmeros existentes, que ilustra a argumentação aqui desenvolvida.

O partido político, de acordo com Melo (2004:75), busca o controle de recursos disponíveis na estrutura do governo como forma de aumentar sua vantagem comparativa nas eleições:

o controle sobre recursos de ordem política disponibilizado pelo aparato governamental pode possibilitar grande vantagem comparativa nas eleições” (...) “Aos partidos, por meio dos seus líderes, interessa o acesso às arenas decisórias e o controle de “territórios”, no interior dos governos, capazes de funcionar como fontes de recursos utilizáveis na intermediação das relações com seus pares e com a sociedade.

Duas perspectivas complementares devem ser agregadas às apontadas por Melo. Em primeiro lugar, a partir da premissa aqui defendida de que as carreiras políticas não abrangem apenas a arena parlamentar e, o que é importante, que disto decorre a possibilidade de transição entre cargos eletivos e cargos não eletivos, pode-se inferir que o cálculo racional dos atores deve levar em conta não apenas a vitória eleitoral (primeira e mais desejável opção), mas também a alternativa para a pior opção, que é a de ficar desabrigado ou ao “relento” no jogo político. Buscar o sucesso eleitoral não está dissociado da preparação para a derrota, em um contexto no qual os atores conseguem prever, com certa precisão, suas chances eleitorais ⁸⁵.

Em segundo lugar, deve-se considerar a perspectiva do partido no processo de captação de potenciais candidatos. Após a implantação definitiva do processo eletrônico de votação, fato que teve início nas eleições de 1998 e consolidou-se nas eleições de 2002, quando o mecanismo foi implantado em todas as seções eleitorais, observa-se uma redução generalizada nos percentuais de votos inválidos, em todos os níveis federativos e eleições realizadas. Isto significa, de imediato, que os quocientes eleitorais elevaram-se significativamente. Em Minas Gerais, por exemplo, o número de votos necessários para a

85 - A possibilidade de sucesso ou de fracasso, aferida a partir do conhecimento de tendências eleitorais, orienta a escolha do cargo a ser disputado ou de estratégias alternativas. As candidaturas a cargos no Executivo (especialmente os de prefeito) podem ser compreendidas a partir desta perspectiva: a apresentação de candidaturas, como já se disse anteriormente, serve para evidenciar a posição do postulante, reforçando sua visibilidade e contribuindo para que tenha maior possibilidade de sucesso em eleições futuras. Ao mesmo tempo, tendências declinantes nas votações e crescentes dificuldades eleitorais podem contribuir para a busca de alternativas, que se materializam, por exemplo, em indicações para os cargos vitalícios dos Tribunais de Contas.

conquista de uma cadeira na Câmara dos Deputados passou de 127.093 em 1994, para 136.066, em 1998. Em 2002 o crescimento foi significativo: o número de votos necessários foi de 181.242, mantendo-se no mesmo patamar em 2006 (184.747).

Usando-se o caso das eleições proporcionais para o cargo de deputado estadual em Minas Gerais como exemplo, percebe-se, na Tabela 5.2, a transformação importante ocorrida no período compreendido entre 1994 e 2006, na qual estão associadas a queda percentual dos votos nulos e em branco e o crescimento dos votos válidos e dos votos nas legendas partidárias. Esses números interferem no cálculo racional de atores individuais e coletivos.

Tabela 5.2

Eleitorado e votação em Minas Gerais

1994-2006

Eleições	1994	1998	2002	2006
Eleitorado	10.601.160	11.815.183	12.680.584	13.679.738
n.º de abstenções	1.763.694	2.349.120	2.166.494	2.447.143
% de abstenções	16,63	19,88	17,09	17,89
Total de votos	8.837.466	9.466.063	10.514.090	11.232.595
Votos nominais	5.179.660	6.592.249	8.097.451	8.578.716
% votos nominais	58,61	69,64	77,01	62,71
Votos legenda	228.491	824.861	1.466.460	1.230.261
%votos legenda	2,58	8,71	13,94	8,99
Votos em branco	1.730.918	1.054.392	562.969	851.291
%votos em branco	19,58	11,14	5,35	6,22
votos nulos	1.698.697	994.561	387.210	572.327
% votos nulos	19,22	10,50	3,68	4,18
votos válidos	7.139.069	7.417.110	9.563.911	10.660.268
% votos válidos	80,78	78,35	90,96	94,90
quociente eleitoral	92.750	96.326	124.506	127.389

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral/MG

O partido político, e não apenas o ator individual, deve mobilizar-se para manter estável ou aumentar o seu potencial de votos. Para isto, posicionar-se próximo aos núcleos de poder, nas diversas esferas da federação, constitui uma estratégia plausível, pois lhe permite manter a fidelidade ou conquistar adesões dos que não estão em exercício de mandatos eletivos em um determinado momento, mas que podem lhe trazer uma quantidade relevante

de votos que integrarão a sua “cesta” de recursos. Em síntese, pode-se inferir que não apenas os candidatos com potencial real para êxito importam para o partido político: a montagem de chapas deve levar em conta também um conjunto de indivíduos que dificilmente obterão a vitória, mas que agregarão ao montante de votos do partido uma quantidade que poderá contribuir para superar a crescente barreira do quociente eleitoral.

5.4 - As carreiras políticas: sucessos e fracassos

A argumentação até aqui apresentada, que se fundamenta na existência de carreiras políticas profissionais que não se restringem aos cargos eletivos apenas, pode ser verificada a partir de alguns dados empíricos. A partir do acompanhamento de uma amostra significativa⁸⁶, constituída pelo universo dos deputados federais eleitos por Minas Gerais no período compreendido entre 1994 e 2006, procura-se verificar se as carreiras políticas dos vitoriosos no período são compatíveis com as hipóteses propostas. Um acompanhamento das trajetórias dos candidatos que não se elegeram, mas que obtiveram votos em número significativo para que mereçam atenção, complementa o levantamento a seguir apresentado.

No período compreendido entre 1994 e 2002 estiveram em disputa 212 cargos de deputado federal por Minas Gerais. Nesse período, apenas oito parlamentares – Aracely de Paula (PFL/PL/PR), Fernando Diniz (PMDB – falecido em julho de 2009), Jaime Martins Filho (PFL/PL/PR), Lael Varela (PFL/DEM), Márcio Reinaldo (PPB/PP), Mauro Lopes (PFL/PMDB), Carlos Melles (PFL/DEM) e Eduardo Barbosa (PSDB) – ocuparam quatro mandatos consecutivos na Câmara dos Deputados. Nota-se uma clara predominância neste

86 - Minas Gerais, Estado que tem a segunda maior bancada federal, elege 53 deputados em um universo de 513, o que possibilita utilizar esse grupo como um bom exemplo para o acompanhamento de casos específicos. A situação socioeconômica de Minas Gerais, com as visíveis distinções entre as regiões que apresentam altos índices de desenvolvimento humano e as que possuem índices apenas regulares, também contribui para que, em termos qualitativos, ou seja, no que diz respeito à possível interveniência de fatores sociais ou econômicos nas relações eleitorais entre representantes e representados, o grupo possa ser utilizado como exemplo na construção dos casos.

pequeno grupo de parlamentares dos que têm origem no Partido da Frente Liberal, partido que em nenhum momento, no período considerado, ocupou diretamente o governo federal ou o do Estado.⁸⁷

Além desse pequeno grupo, 22 deputados obtiveram êxito em três eleições, consecutivas ou não, 22 foram vitoriosos em duas eleições e 70 obtiveram apenas um único mandato.

São vários os exemplos de transitoriedade entre esferas federadas e cargos eletivos no período: vários deputados estaduais foram eleitos para a Câmara dos Deputados, alguns deputados federais optaram por retornar à Assembleia Legislativa (Ademir Lucas - PSDB e Carlos Mosconi – PFL/DEM, por exemplo). Outros parlamentares federais obtiveram mandatos como prefeitos municipais (Anderson Aauto – PMDB, João Carlos Fassarella – PT e Custódio de Matos – PSDB são alguns exemplos) e um único, Aécio Neves da Cunha – PSDB, depois de dois mandatos parlamentares, no período considerado, elegeu-se governador do Estado. Por fim, dois deles – Hélio Costa e Eliseu Resende – , conquistaram cadeiras no Senado.

Interessa, aqui, para os fins da pesquisa proposta, no que diz respeito à construção de redes de proteção, verificar o que se sucede quando da perda do mandato parlamentar.

O primeiro procedimento consiste no acompanhamento das trajetórias de parlamentares que, após terem exercido mandatos federais, não foram vitoriosos em eleições subsequentes, realizadas no período compreendido entre 1998 e 2006.

O primeiro grupo a ser analisado é o composto por deputados eleitos em 1994.

Dos parlamentares eleitos em 1994, 22 não lograram reeleição em 1998. Destes 22, apenas 2 – Bonifácio Andrada e José Santana de Vasconcellos –, que obtiveram suplências com um grande número de votos, retornaram ao exercício de mandatos parlamentares

87 - A opção pela “carreira parlamentar” não impediu a ocupação de cargos não eletivos no Executivo estadual por parte de alguns deles, no período considerado.

federais em períodos posteriores. O deputado José Santana, no período em que não exerceu o mandato, ocupou a Diretoria de Administração e Finanças da Companhia Brasileira de Trens Metropolitanos – CBTU.

Não foram encontrados dados confiáveis acerca das carreiras políticas posteriores de quatro parlamentares. Um deputado, Sérgio Naya, envolvido em problemas jurídicos de amplo conhecimento nacional, foi cassado e teve sua carreira política interrompida definitivamente. Outro deputado, Silvio de Andrade Abreu Júnior, aprovado em concurso público, ingressou na magistratura estadual mineira e integra atualmente o TRE. Uma deputada – Sandra Starling – retirou-se voluntariamente das atividades políticas. Assim, do conjunto de 22 deputados, sete não podem ser considerados para a análise.

Dos restantes, três obtiveram mandatos como prefeitos municipais, um (Newton Cardoso) foi eleito vice-governador do Estado e um (Humberto Souto) nomeado Ministro do Tribunal de Contas da União. Outros três deputados exerceram cargos de secretário ou de subsecretário de Estado em Minas Gerais e um deputado exerceu o cargo de secretário de Estado no Espírito Santo.

Dos quatro deputados restantes, um ocupou a direção geral do DNER, outro um cargo de assessoria na Vice-Presidência da República, um preside atualmente o Diretório Municipal do PMDB em Governador Valadares e um integra a assessoria da bancada do PMDB na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Este conjunto, eclético, mostra que a opção pela retirada das atividades políticas após uma derrota eleitoral é rara. A retomada da carreira parlamentar, após o interregno, também não é frequente. A ocupação de cargos no Executivo – prefeito ou mesmo vice-governador – é mais comum. No entanto, o maior contingente, no grupo observado, diz respeito aos que obtiveram cargos de primeiro escalão nos governos estaduais ou em autarquias federais. Em um dos casos, o do deputado José Santana, isto ocorreu no hiato entre mandatos. Em duas

situações específicas as atividades políticas têm continuidade na estrutura do próprio partido.

O segundo grupo refere-se aos deputados eleitos em 1998 e não reeleitos em 2002.

Dos deputados eleitos em 1998, 21 deputados não conseguiram se reeleger em 2002, sendo que, desse grupo, apenas uma parlamentar (Maria Lúcia Cardoso) retornou ao Legislativo federal, em 2006. Um grupo de três parlamentares, após o interregno de 2002, optou por candidaturas ao Legislativo estadual em 2006 e e logrou êxito, fato que, de acordo com as interpretações comuns, poderia representar um retrocesso nas suas carreiras políticas. Em sentido oposto, um parlamentar – Aécio Neves da Cunha – elegeu-se governador do Estado e um deputado – Hélio Costa – tornou-se senador e Ministro de Estado.

Dos 15 deputados restantes, cinco candidataram-se (com ou sem êxito) a cargos de prefeito ou de vice-prefeito), dois ocuparam cargos de primeiro escalão no governo federal – Walfrido dos Mares Guia e Nilmário Miranda. Este último, após exercer o cargo de Secretário Nacional de Direitos Humanos passou ocupar o cargo de vice-presidente da Fundação Perseu Abramo, ligada ao Partido dos Trabalhadores. Três deputados exerceram ou exercem cargos de primeiro escalão no governo estadual. Outros dois integrantes do grupo ocupam cargos na estrutura administrativa desconcentrada do governo federal: um ocupa a presidência da CASEMG-MG e outro é o Superintendente Regional do Ministério da Agricultura no Estado. Apenas um deputado parece ter abandonado as atividades políticas para se dedicar a suas atividades como pastor da Assembleia de Deus. Sobre um deputado não há dados confiáveis para a pesquisa.

O padrão de comportamento desse grupo é bastante semelhante ao do grupo que o antecedeu na Câmara dos Deputados. A opção preferencial pelos cargos no Executivo municipal continua presente, bem como a alternativa representada pela ocupação de cargos não eletivos nas estruturas estadual e federal. O contingente dos que abandonaram as atividades políticas é bastante reduzido.

O terceiro e último grupo analisado corresponde aos 27 deputados que não conseguiram ou não procuraram se reeleger em 2006. Deste grupo, quatro elegeram-se prefeitos ou vice-prefeitos em 2004, um (Eliseu Resende) elegeu-se senador em 2006 e outro (Patrus Ananias), por ser Ministro de Estado, não disputou as eleições. Um dos prefeitos eleitos em 2004, não logrando ser reeleito em 2008, foi nomeado presidente de empresa pública mineira em 2009. Adotando uma opção pouco comum, dois ex-deputados federais (Cabo Júlio e Leonardo Mattos) foram eleitos vereadores em Belo Horizonte, em 2008. Três integrantes do grupo tentaram, sem êxito, a candidatura ao cargo de prefeito. Um deles, Sérgio Miranda, após migrar da legenda em que sempre militou, o PC do B, para o PDT, não logrando a reeleição foi indicado para cargo de direção na fundação ligada ao novo partido. Em razão de falecimento de um titular e de renúncia ao mandato de outro, dois deputados suplentes assumiram a titulariedade em legislatura posterior. No interregno de mandatos, um deles ocupou secretaria de Estado em Minas Gerais. Um deputado federal, atualmente ocupante de cargo de secretário de Estado, desistiu de se candidatar em 2006, patrocinando a candidatura vitoriosa de seu filho, e um parlamentar ocupou por algum tempo secretaria de Estado. Três ex-deputados ocuparam cargos na estrutura federal ou estadual, dois como assessores no governo Lula, um como diretor de sociedade empresa estadual. Dois integrantes do grupo dedicam-se a atividades empresariais e não há dados confiáveis quanto aos quatro restantes.

O perfil do grupo de parlamentares que não logrou reeleição em 2006 em pouco difere dos relativos aos anos anteriores, acima expostos.

Os dados apresentados indicam que são raros os casos de abandono de carreiras políticas, embora não necessariamente se prossiga pela via eleitoral. A obtenção de um novo mandato federal após a perda original demonstra ser exceção, o que pode indicar a existência de trajetórias a serem seguidas. No entanto, a reorientação de carreiras, com a disputa de

cargos nos Legislativos estadual ou de capital parece ser uma opção viável em alguns casos.

A ocupação de cargos não eletivos no âmbito do Poder Executivo federal e no estadual, ao que tudo indica, constitui uma alternativa valorizada em caso de perda de mandato. Essa alternativa, no entanto, não parece ser suficiente para realimentar as carreiras políticas e facilitar a recondução do ex-deputado à Câmara Federal, o que pode contribuir para uma reorientação de expectativas dos atores individuais, fortalecendo a sua opção pela continuidade na ocupação de cargos não eletivos, o que o torna dependente em escala cada vez maior da intermediação do partido.⁸⁸

5.5 - A atuação dos partidos e a conquista de espaços na administração

A construção de redes de proteção não depende apenas da intenção ou do cálculo racional dos atores individuais. Para que isto ocorra, os partidos políticos, pressupõe-se, devem demonstrar interesse pela manutenção de antigos integrantes ou pela cooptação de novos elementos que possam adicionar um montante elevado de votos aos que compõem a sua cesta eleitoral.⁸⁹ Deve haver, portanto, um movimento convergente: por um lado, interessa aos atores individuais a existência de recursos e de alternativas que favoreçam suas carreiras ou que amortecem os impactos de eventuais derrotas; por outro lado, ao ator coletivo, o partido político, interessa manter ou aumentar o seu potencial de ganhos eleitorais.

Existem, em geral, grandes dificuldades na operacionalização de pesquisas que tenham como objeto a compreensão de motivações para a ação. Mesmo os mais amplos, completos e detalhados questionários podem apresentar falhas quando se busca desvendar

88 - É plausível considerar que esse movimento em espiral seja um dos fatores responsáveis pelo contínuo crescimento do número de cargos de provimento em comissão, de recrutamento amplo, embora não se possa comprovar empiricamente aqui esta afirmação.

89 - A parte as discussões sobre as motivações (*stakes*) partidárias, é inegável o fato de que o impressionante crescimento, nos últimos 15 anos, dos valores orçamentários alocados ao Fundo Partidário constitui por si só um incentivo que não deve ser desconsiderado, pois a distribuição desses recursos leva em conta o sucesso eleitoral da agremiação.

intenções. Essa dificuldade torna-se mais evidente quando há uma percepção difusa e compartilhada na sociedade quanto à valoração negativa acerca das supostas consequências da ação intentada, como acontece com as tentativas de ocupação de cargos públicos a partir de indicações providas dos partidos políticos. Termos pejorativos como “clientelismo”, “fisiologismo” ou até mesmo corrupção pura e simples costumam ser associados com frequência ao ato de nomear simpatizantes ou correligionários para cargos na administração pública. Não é de se esperar, portanto, que as pessoas confessem com facilidade suas intenções verdadeiras quando questionadas sobre suas motivações, em casos como estes ⁹⁰.

Assim sendo, afirmações como a do senador Jarbas Vasconcelos (PMDB/PE), publicada nas páginas amarelas da revista *Veja* n.º 2.100, em 18 de fevereiro de 2009, são raras e surpreendentes. Segundo o senador,

Hoje, o PMDB é um partido sem bandeiras, sem propostas, sem um norte. É uma confederação de líderes regionais, cada um com seu interesse, sendo que mais de 90% deles praticam o clientelismo, de olho principalmente nos cargos.

Para buscar comprovar o fato de que, no Brasil, os partidos políticos atuam no sentido de ocupar espaços de interesse na administração pública, um procedimento viável reside no levantamento de notícias ou de notas que esporadicamente afloram nos meios de comunicação impressos. Os principais jornais e periódicos de grande circulação nacional trazem, muitas vezes sem grande destaque, outras vezes em suas manchetes, um importante conjunto de informações sobre ações de grupos ou de indivíduos que disputam cargos ou recursos públicos. Embora o sentido das publicações não difira do que comumente se atribui a esse tipo de procedimento, ou seja, às ações políticas seja atribuído um sentido negativo, elas contribuem decisivamente para a exposição de fatos e de relações que tendem a não vir à tona nas conversas sobre a política.

90 - Segundo os informes do Latinobarômetro, entre 1995 e 2008 ficou estável, em torno de 60% o número de pessoas na América Latina que não dizem abertamente o que verdadeiramente pensam quando o assunto é política. No Brasil, em 2008, o percentual foi de 67%. Ou seja, não devem ser aceitas como confiáveis, por si só, as afirmações dos indivíduos em questões delicadas da política.

Desse tipo de procedimento - o levantamento de informações a partir de publicações na mídia - não se deve tentar extrair um conjunto de dados quantitativos que permitam a construção de correlações estatísticas. No entanto, o levantamento pode contribuir de forma adequada para a construção de narrativas plausíveis sobre as interações políticas.⁹¹

Tal como sucede com outras situações em que há interação política, as relações que circunscrevem o processo de ocupação de cargos públicos desdobram-se por arenas distintas, gerando jogos concomitantes e complementares, que variam em complexidade e visibilidade.

A relação direta e imediata entre a ocupação de cargos de primeiro escalão – no Brasil, os ministérios e secretarias especiais – e o peso proporcional de bancadas no Congresso, estudada especialmente por Amorim Neto, é complementada por jogos que acontecem em outras dimensões, a partir de duas variáveis possíveis: a que se refere à posição dos atores e a que diz respeito à natureza dos recursos.

A dimensão relacionada com a posição dos atores decorre tanto da natureza fragmentada e federalizada⁹² da estrutura partidária no Brasil quanto do desequilíbrio resultante da existência de duas casas legislativas, o Senado e a Câmara dos Deputados, que possuem atribuições muitas vezes semelhantes no processo legislativo e na capacidade de promover ações de controle e fiscalização, mas que obedecem a mecanismos específicos na composição e na duração dos mandatos dos membros que as compõem. Essa situação

91 - Informações transmitidas pelos meios de comunicação constituem a matéria prima principal para o estudo conduzido por Douglas Arnold (2004) sobre as relações entre o Congresso, a imprensa e a responsabilização (*accountability*) política. No primeiro parágrafo de seu texto, Arnold afirma: *“the mass media perform a vital function in democratic systems by reporting what elected officials are doing in office. The mass media convey not only factual accounts of officials’ activities and decisions: they also transmit evaluations of officials’ performance, including assessments by other politicians, interest group leaders, pundit, and ordinary citizens. Although the media are not the only source of information about officials’ performance, they are by far the most important.”*

92 - A fragmentação diz respeito à existência de lealdades paralelas à que supostamente seria a obtida exclusiva ou preponderantemente pelas posições institucionalizadas de liderança. A existência de grupos interpartidários que se mobilizam em torno de temas específicos ou a presença de lideranças consolidadas (mesmo que não sejam as “máquinas políticas”, no sentido atribuído ao termo), multiplica os pontos de veto no sistema. A fragmentação convive e é complementada pela regionalização da atuação das bancadas, característica que aparece, muitas vezes, associada à atuação de lideranças extracongressuais, como é o caso de governadores de Estado.

potencializa o aparecimento de interesses divergentes que devem ser acomodados ou satisfeitos. Os recursos existentes na arena governamental devem, conseqüentemente, ser suficientes para o atendimento de demandas muitas vezes concorrentes, oriundas de um único ator coletivo.

A complexidade da dimensão administrativa espelha e alimenta a complexidade da dimensão acima descrita. Como se viu no capítulo 3, a ampla estrutura do governo federal permite que atores situados em posições distintas, em arenas ou situações de ação específicas, possam ponderar de forma diversa o peso dos recursos disponíveis. Os cargos ministeriais constituem, nesse complexo contexto, uma parcela relevante, mas que não compreende todos os recursos identificáveis como motivação de ações e comportamentos políticos na arena governamental.

A identificação, no noticiário nacional, das ações produzidas pelos partidos políticos no contexto descrito não pode, no entanto, ser feita de forma aleatória, mas deve obedecer a uma sistematização prévia que permita o agrupamento de situações semelhantes.

No restante deste capítulo serão descritas e exemplificadas algumas das modalidades específicas de atuação dos partidos políticos, diferenciadas segundo sua abrangência e grau de conflitos supostamente envolvidos.

5.6 - Os jogos em múltiplas dimensões: acompanhamento de casos significativos

Existem várias dimensões e significados nas movimentações noticiadas pela mídia. A primeira e, supostamente, mais simples compreende as ações que dizem respeito apenas à indicação de correligionários ou simpatizantes para a ocupação de cargos ou empregos. Geralmente esses fatos são mencionados em pequenas notas em colunas diárias de informes, como o “Painel” da Folha de S. Paulo, o “Informe JB”, do Jornal do Brasil ou o “Panorama

Político”, de O Globo. Algumas vezes as ações são abordadas de modo mais genérico, por meio do acompanhamento das movimentações que acontecem principalmente nos momentos posteriores a uma eleição, quando se tem um número maior de ações da “acomodamento” e da utilização das “redes de proteção”.

Uma segunda dimensão importante é a que diz respeito à ocupação das unidades regionais de um órgão central a partir de uma mudança na direção superior. Nesses casos, a coordenação da ação deve levar em conta não apenas as necessidades ou as preferências individuais, mas também a presença de lideranças regionais que devem ser ouvidas e, se possível, contempladas com alguma fatia dos recursos disponibilizados.

Mais complexas do que mudanças na estrutura regionalizada da administração direta, as negociações que envolvem a ocupação de entidades importantes da administração indireta expõem muitas vezes antagonismos internos nos partidos ou potencializam divergências externas entre partidos, mobilizando atores bastante fortalecidos nas arenas parlamentar e governamental. Isto decorre, como se viu no capítulo 3, de desequilíbrios existentes entre posições hierárquicas e recursos – materiais, orçamentários ou financeiros – disponíveis para os órgãos centrais e para as entidades vinculadas.

Finalmente, vale a pena mencionar, como exemplo de um importante jogo que permanece, na maior parte das vezes, oculto para a maioria das pessoas, a disputa em torno do controle dos fundos de pensão das empresas estatais. Nesse jogo as esferas pública e privada interpenetram-se, demonstrando que o contexto institucional decorrente do processo de privatização de empresas é bem mais complexo do que a princípio poderia se supor.

As três dimensões do jogo na arena governamental são ilustradas nos exemplos apresentados a seguir.

1 – As indicações para cargos específicos.

Cargos isolados podem ser motivo de cobiça ou de disputa entre atores relevantes. Segundo o jornal Correio Braziliense (8 de abril de 2007, p. 2 – Política – Tema do dia / coalizão), Brasília assistia, naqueles dias a uma “busca frenética por cargos”:

Na primeira reunião da nova equipe ministerial o presidente Luiz Inácio Lula da Silva disse que seria saudável se os partidos da coalizão governista se entendessem na hora de nomear os cargos de segundo escalão e as diretorias das estatais. Sugeriu que os ministros nomeassem assessores de outras legendas. Na frente do chefe, todo mundo fez cara de simpatia. Mal a reunião acabou, entretanto, os partidos recomeçaram as articulações. Eles querem não só indicar os cargos da estrutura que comandam – a chamada política de “porteira fechada” - , como espalhar-se em pastas além do seu controle. De comum, os aliados só têm uma coisa: todos querem ocupar o maior espaço possível.

Nesse jogo, de acordo com o jornal, o PMDB estaria disposto a sacrificar o Ministério da Agricultura, comandado por Reinold Stephanes, indicado pelo partido. Nesse caso, o comando da Conab e as representações nos Estados seriam entregues ao PTB, partido do então ministro das Relações Institucionais, Walfrido dos Mares Guia, que, em troca, apoiaria reivindicações dos peemedebistas relativas às representações regionais do DNIT, controladas por políticos do PR. Já a prioridade do PR, segundo o jornal, seria resistir à “voracidade” do PMDB, pois o DNIT, embora subordinado ao Ministério dos Transportes, possuía um orçamento maior do que o do órgão ao qual se vinculava.

Os resultados dessas negociações não aparecem, normalmente, de forma sistematizada nos meios de comunicação. Entretanto, pequenas notas costumam surgir nas colunas de comentários políticos dos jornais de grande circulação. Alguns exemplos desse tipo de mensagem, que muitas vezes têm destinatários conhecidos somente pelos autores ou por interessados específicos são os exibidos a seguir:

- “Com o apoio do PMDB mineiro, o deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ) emplacou mais um. Ele faz, em janeiro, Mario Renato Borges da Silva diretor regional dos Correios no Rio. Parcela do PMDB carioca ficou chupando dedo.” (O Globo, Panorama Político, 20/3/2009);
- **“Pede pra sair.** O presidente da Casa da Moeda, José Barbosa dos Santos, foi

chamado a Brasília para ouvir que seu cargo será oferecido ao PTB, que indicou Luiz Felipe Denucci para o posto.” (Folha de S. Paulo, Painei, 16/7/2008);⁹³

- “Assessor de imprensa de Marta Suplicy, Mário Moisés foi nomeado ontem secretário-executivo do Ministério do Turismo, já ocupado pela ex-prefeita”. (Folha de S. Paulo, Painei, 20/11/2008);
- “O presidente da Petrobras, Sérgio Gabrielli, venceu a queda-de-braço com o ministro José Múcio. Na terça, em Candeias (BA), o presidente Lula empossa a diretoria da subsidiária de biocombustíveis da estatal. Não será desta vez que o PSC, que tem 12 deputados, fará sua primeira nomeação no governo Lula. O líder Hugo Leal está conformado. Só deu petista e petroleiro na diretoria”. (O Globo, Panorama Político, 26/7/2008).

Diferenciando-se do procedimento adotado pelos jornais diários, a revista Veja, na edição n.º 2.123, de 29 de julho de 2009, p. 68-9, publicou uma lista de ocupantes de cargos públicos e de seus supostos patrocinadores. São apontadas 23 pessoas, distribuídas por vários Ministérios:

cargo	patrocinador
Presidência da CONAB	Oréstes Quércia
Secretário de Defesa Agropecuária	Bancada na Câmara
Presidente dos Correios	Romero Jucá
Presidente da Telebrás	Eunício de Oliveira
Secretário de Infraestrutura Hídrica	Geddel Vieira Lima
Secretária Nacional de Defesa Civil	Geddel Vieira Lima
Diretor do DNOCS	Henrique Alves
Superintendente da Sudam	Eduardo Braga
Superintendente da Sudene	Geddel Vieira Lima
Superintendente da SUDECO	Íris Rezende
Presidente da Eletrobrás	José Sarney e Jader Barbalho
Diretor de Administração da Eletrobrás	PMDB de São Paulo
Presidente da Companhia Energética de Alagoas	Renan Calheiros
Diretor Financeiro da Eletrobrás	José Sarney

93 - Em 30 de julho o antigo diretor, indicado pelo ex-ministro da Fazenda Antônio Palocci, foi substituído por Luiz Felipe Denucci Martins. Com José dos Santos saíram dois outros diretores.

Presidente da Eletronorte	Jader Barbalho
Presidente de Furnas	Eduardo Cunha
Presidente da Transpetro	Renan Calheiros
Diretor Internacional da Petrobras	PMDB - MG
Presidente da Funasa	Renan Calheiros
Secretária Nacional de Programas Urbanos	Romero Jucá
Inspetor-Chefe da Receita Federal no Porto de Santos	Michel Temer
Diretor de Engenharia da Valec	José Sarney
Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal	Roberto Requião

Fonte: Revista Veja n.º 2.123

Nada há que comprove, materialmente, as relações entre indicados e patrocinadores apontadas pela revista, pois esse tipo de procedimento normalmente prescinde de fundamentação documental. A publicação da lista e a inexistência de contestação pelos indivíduos nela arrolados contribui para que ela seja aceitável como exemplo do processo de distribuição de poder na estrutura administrativa do governo federal. Trata-se, como se diria em linguagem jurídica, de uma prova circunstancial que, no entanto, é reforçada pela própria dimensão política e pelas trajetórias conhecidas dos patrocinadores. Assim, a veracidade da lista e das relações é, pelo menos, plausível.

As disputas entre partidos pela ocupação de espaços na estrutura administrativa não ficam restritas ao âmbito dos diretórios nacionais. A estrutura desconcentrada da administração federal, associada à formatação federalizada das agremiações partidárias, favorece o surgimento de situações específicas em que atores situados em posições regionais inauguram subjogos relativamente restritos ao contexto em que atuam. A disputa nacional entre o PT e o PMDB, por exemplo, teve seu espelho regional no embate que envolveu esses dois principais partidos da coalizão do governo Lula, além de outros menores, nos três primeiros meses de 2007, em torno da prioridade para a nomeação de cargos de nível estadual, existentes na estrutura da administração federal. Esses embates dificilmente afetam em profundidade ou diretamente o jogo nacional, embora possam repercutir internamente no balanço de forças dos partidos e, talvez, afetar em momentos futuros o jogo eleitoral.

O jornal Estado de Minas publicou três grandes matérias sobre o impasse então vivenciado pelos partidos políticos: em 16 de fevereiro de 2007, p. 6; em 29 de maio de 2007,

p. 8 e em 1º de junho de 2007, p. 7, quando foi anunciada uma “lista” de indicados e órgãos.

Da lista publicada pelo jornal constam 12 nomes do PMDB, 10 do PT, 3 do PV, 2 do PDT, 3 do PP, cabendo aos outros partidos - PSB, PTB, PSC e PC do B – a indicação de 1 nome, cada.

Entre os nomes apresentados pelo PT predominam os de políticos que não lograram êxito nas eleições de 2006: são cinco ex-deputados estaduais e um ex-deputado federal. A “rede de proteção” foi ativada pelo partido, fato que se comprova, inclusive, pela efetiva nomeação dos indicados para os cargos.

Entre os nomes indicados pelo PMDB encontram-se, entre outros, o do presidente do PMDB jovem no Estado, o de uma ex-vereadora que passou pela presidência da Casemg anteriormente e nas eleições de 2008 tornou-se a primeira mulher a ser eleita prefeita em sua cidade natal, e o de um ex-diretor do Procon da capital mineira que, em 2008, se candidatou a vereador, obtendo 4.268 votos e não logrando vitória.

Esses exemplos demonstram que o processo de indicação de indivíduos para a ocupação de cargos nos diversos níveis da federação apresenta semelhanças e distinções. No nível federal, onde o montante de recursos disponíveis e as repercussões das definições afetam em grande escala os equilíbrios nos jogos presentes nas arenas eleitoral ou congressual, a interferência de lideranças reconhecidas ou consolidadas se faz notar com maior facilidade. Nesse nível, mais importante do que o nome do indicado é, portanto, o controle exercido pelo patrocinador sobre as decisões e escolhas por ele adotadas.

No nível regional, por outro lado, o montante de recursos é relativamente escasso. Os cargos em questão enquadram-se nos níveis DAS 3 ou DAS 4, quando muito, e, portanto, a remuneração financeira deles decorrente, apesar de estar bem acima da média nacional, não representa em si um atrativo significativo. No entanto, os cargos podem contribuir para a retomada de carreiras políticas, como foi o caso da prefeita eleita em Barbacena, em 2008.⁹⁴

94 - A retomada de carreiras políticas no parlamento estadual, após uma derrota, e a ocupação de cargos na

2 – O controle de entidade vinculada:

A disputa pelo controle de uma entidade vinculada a um órgão central, especialmente quando a sua estrutura desconcentrada tem importância regional elevada e reconhecida, faz com que o jogo principal tenha desdobramentos secundários, com a interferência de atores que aparentemente se situam em um espaço periférico da arena de ação. Nestes casos, pode acontecer que a disputa entre atores relevantes pelo controle do jogo principal não afete as posições dos atores situados no campo periférico, os quais, interferindo, podem afetar as situações de equilíbrio obtidas.

Um exemplo desse tipo disputa diz respeito ao conflito pelo controle da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf, uma empresa pública vinculada ao Ministério da Integração Nacional, em abril de 2007.

A Codevasf, criada em 1974, sucedeu entidades existentes desde meados do século XX, como a Comissão do Vale do São Francisco – CVSF, criada em 1948, e a Superintendência do Vale do São Francisco – Suvale, autarquia vinculada ao Ministério da Justiça, criada em 1967. Em 2000, a área de abrangência de atuação da Codevasf foi ampliada por lei e passou a englobar também a bacia do rio Parnaíba.

A estrutura do Ministério compreende três autarquias – a Sudam, a Sudene e o DNOCS – uma empresa pública dependente, a Codevasf e três fundos constitucionais: o de Financiamento do Norte, o de Financiamento do Centro-Oeste e o de Financiamento do Nordeste.

No ano de 2009, o orçamento previsto para o conjunto dos órgãos e entidades vinculados ao Ministério foi de R\$ 12.610.347.453,00, sendo que os investimentos totais foram orçados em R\$ 4.565.065.900,00. A maior parcela de recursos do Ministério – R\$

estrutura federal parece ser mais viável do que a no Congresso Nacional, pelo menos no caso de Minas Gerais, em que diversos exemplos desse tipo de situação podem ser encontrados nas legislaturas recentes.

7.428.531.672,00 – foi destinada a inversões financeiras dos fundos, entre os quais o maior destinatário de recursos foi o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – R\$ 4.456.751.302,00. O montante das despesas de pessoal do Ministério apresentou valor pouco significativo: R\$ 330.147.090,00, dos quais a maior parte foi destinada ao pagamento dos empregados da Codevasf (R\$ 187.344.651,00), empresa dependente de recursos do Tesouro.

Dos investimentos previstos, R\$ 3.569.070.220,00 estão sendo executados diretamente pelo Ministério, R\$ 725.131.854,00 pela Codevasf e R\$ 261.151.037,00 pelo DNOCS. O valor total dos investimentos previstos pela Sudam e Sudene fica em torno dos R\$ 17 milhões.

Os principais programas executados pela Codevasf, com recursos próprios ou do Ministério, são os discriminados na Tabela 5.3, a seguir apresentada

Tabela 5.3

Codevasf – programas em execução

2007-2009

PROGRAMA	Exec 2007	LOA 2008	LOA 2009
Desenvolvimento da Agricultura Irrigada	232.953.468,00	242.669.278,00	219.783.625,00
Infra-Estrutura Hídrica	30.811.487,00	40.635.113,00	29.275.451,00
Apoio Administrativo	177.942.047,00	162.285.654,00	210.707.480,00
Gestão da Política de Integração Nacional	7.734.991,00	1.958.513,00	2.607.500,00
Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais	153.576.462,00	174.344.552,00	138.313.500,00
Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido	999.996,00		500.000,00
Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Risco	554.324.642,00	369.228.000,00	439.578.352,00
Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura	3.074.068,00	3.650.000,00	3.699.242,00
Vetor Logístico Leste		500.000,00	1.312.116,00
Vetor Logístico Nordeste Meridional		7.906.000,00	23.760.000,00

Fonte: MPOG, Lei Orçamentária Anual 2009 – vol. V

Esses números expõem a situação da Codevasf na estrutura do Ministério da Integração Nacional e demonstram a sua importância para a implementação de políticas voltadas para a região nordeste do Brasil. Bem mais do que Sudene, tradicional e mais

conhecida autarquia de desenvolvimento na história do Brasil, ou que o também antigo e conhecido Departamento Nacional de Obras Contra a Seca – DNOCS, a Codevasf, atualmente, representa o local específico em que estão alocados os principais recursos de investimento e programas hídricos destinados à região.

O Ministério da Integração Nacional foi ocupado pelo deputado Ciro Gomes (PSB-CE) durante o primeiro governo Lula e pelo deputado Geddel Vieira Lima (PMDB-BA) no segundo mandato, a partir de 16 de março de 2007, o que demonstra o seu valor para políticos ligados ao nordeste brasileiro.

Em 7 de abril de 2007, o jornal Folha de S. Paulo , p. A7, noticiou que o novo ministro estaria reivindicando para o seu partido, o PMDB, a presidência da Codevasf, ocupada por Luiz Carlos Everton de Farias, por indicação, segundo o jornal, do governador do Piauí, Wellington Dias (PT). Ainda de acordo com o jornal, o novo ministro teria ligado para o governador do Piauí e explicado os motivos da mudança, com os quais ele teria concordado. A negociação entre o PMDB e o governo envolveria, de acordo com a Folha, o apoio do partido para impedir a instalação da CPI do Apagão Aéreo: “dentre os trunfos que o PMDB tem para pedir mais poder a Lula está a CPI do Apagão Aéreo, que deverá ser instalada pelo Supremo. O Planalto e o PT precisarão dos peemedebistas se quiserem controlar a comissão e evitar desgastes do governo e da Infraero.”

Duas semanas depois, em 25 de abril, o engenheiro civil Orlando Cezar da Costa Castro foi nomeado para presidir a companhia. O novo presidente da Codevasf havia ocupado anteriormente o cargo de diretor-presidente da Companhia Baiana de Pesquisa Mineral (CBPM). Também foi subsecretário municipal da Secretaria Municipal de Serviços Públicos de Salvador (BA), subsecretário e secretário municipal de Esportes, Lazer e Entretenimento de Salvador e coordenador de infraestrutura da Companhia das Docas do Estado da Bahia (Codeba), sempre em governos do PMDB.

As reivindicações do PMDB, no início do segundo governo Lula, que abrangeriam também o controle de entidades vinculadas aos Ministérios da Comunicação, da Agricultura, da Saúde e das Minas e Energia, estariam colocando o partido em rota de colisão com o PT, de acordo com a matéria do jornal. A disputa por espaços ministeriais entre os dois principais partidos da base de sustentação do governo Lula configura o espaço em que acontece o jogo primário na arena governamental.

O jogo primário diz respeito à montagem dos gabinetes ministeriais e aos embates entre partidos pelos cargos de primeiro escalão, repercutindo diretamente sobre a formação das coalizões de governo. A substituição de Ciro Gomes e do PSB por Geddel Vieira Lima, fortalecendo a posição do PMDB no segundo mandato do presidente Luis Inácio Lula da Silva enquadra-se nesse patamar, para o qual normalmente se voltam as principais atenções da mídia e dos pesquisadores.

Há, em uma situação como a descrita, um conjunto de jogos que se interpenetram e se escalonam em camadas distintas, gerando novos jogos em outros níveis.

Um jogo secundário acontece quando das disputas pelo controle de unidades importantes vinculadas aos órgãos de primeiro escalão. A magnitude de recursos, o escopo de programas e a abrangência da área regional de atuação constituem, nesses casos, como já se procurou demonstrar, parâmetros que permitem a valoração dos recursos e, dependendo das situações específicas, interferem decisivamente na formação das preferências dos atores e no direcionamento das condutas.

A substituição de Luiz Carlos Everton de Farias por Orlando Cezar da Costa Castro na presidência da Codevasf integra esse jogo secundário, que, embora obscurecido pelo jogo primário, é de importância fundamental para os atores principais do primeiro jogo. No conjunto de jogos em questão, o ator vitorioso no jogo primário, o PMDB, conseguiu êxito também no secundário. Talvez não se possa dizer o mesmo quando da montagem da equipe

do primeiro Ministério no governo Lula, quando o ator principal no jogo primário – o PSB – cedeu o espaço principal no jogo secundário para um outro ator – o PT ⁹⁵.

O jargão “porteira fechada”, utilizado em negócios no mundo rural, significando que na alienação de propriedade os bens móveis e os animais acompanham a terra vendida, tem sido utilizado constantemente para descrever a amplitude das intenções dos postulantes a cargos ministeriais. ⁹⁶

Há, também, aqui, pelo menos um terceiro nível no jogo. A descentralização administrativa, representada pela existência da empresa vinculada ao órgão central convive com a desconcentração das atividades da unidade descentralizada.

A Codevasf possui sete Superintendências Regionais, com atuação nos Estados atendidos e com sedes em cidades de médio porte da região. O processo de substituição dos superintendentes regionais, esquematizado no Quadro (5.1), a seguir apresentado, ilustra a complexidade do jogo terciário, no qual outros atores importantes em seu nível de atuação interferem ativamente.

95 - Nos jogos que acompanham a estruturação da administração federal, uma posição fundamental é ocupada pelo cargo de secretário-executivo de Ministério, que se responsabiliza pelo funcionamento rotineiro e administrativo do órgão. Uma das formas de se manter o controle da unidade administrativa, por meio indireto, consiste em assegurar que nestes cargos estejam instaladas pessoas sobre as quais se exerça influência ou poder. A assimetria entre ministros e secretários-executivos é comum no governo federal, sendo sempre fonte de conflitos.

96 - No início de um novo governo sempre se discute com mais intensidade a questão da ocupação de cargos de segundo ou terceiro escalões. De acordo com a Folha de S. Paulo, em matéria publicada no dia 17 de fevereiro de 2007, p. A6, com o título “*PT teme perder 1.200 cargos com reforma*”, o presidente da República, no seu segundo mandato, estaria sendo pressionado para negociar “verticalmente” todos os Ministérios, ou seja, dar liberdade para que os novos ministros preenchessem os cargos disponíveis. No primeiro mandato, segundo o jornal, “os petistas mantiveram postos-chave em quase todas as pastas, mesmo nas que foram entregues a aliados”. A nova disposição estaria causando temor entre os integrantes do Partido dos Trabalhadores. Duas semanas depois, a questão reapareceu nas páginas do mesmo jornal. “*Aliados exigem ‘porteira fechada’ nas pastas*”: este é o título de matéria publicada na Folha de S. Paulo em 4 de abril de 2007, p. A5. Segundo o jornal, “surpreendidos com o anúncio do presidente Luiz Inácio Lula da Silva de que não haverá controle absoluto de partidos sobre os seus Ministérios, líderes da base aliada no Congresso passaram o dia de ontem reclamando de quebra de compromisso assumido. Os partidos informam que não vão cumprir a ordem e ameaçam demitir petistas do segundo escalão. Mesmo com a fala de Lula (...) o PP pretende mandar embora do Ministério das Cidades petistas que estão em postos de comando desde a gestão Olívio Dutra, que deixou a pasta há dois anos”. O expurgo, que, segundo o jornal, teria lugar em duas semanas, começaria pela “poderosa titular da Secretaria Nacional de Habitação”, Inês da Silva Magalhães. Ela permanece no cargo até o dia 7 de dezembro de 2009, pelo menos. Os jogos não são tão simples como parecem ser.

Quadro 5.1

Codevasf – Superintendentes regionais

2003-2007

Ministro Ciro Gomes – 2003 – PSB			Ministro Geddel Vieira Lima – 2007 - PMDB	
	titular	Forma de indicação	titular	Forma de indicação
1ª S R – Montes Claros (MG)	Anderson de Vasconcelos Chaves	Indicado pelo ex-deputado Fernando Diniz PMDB- MG, falecido em 2009.	Anderson de Vasconcelos Chaves	Mantido no cargo, anunciou em agosto de 2009 que deve se candidatar a deputado estadual.
2ª S R – Bom Jesus da Lapa (BA)	Jonas Paulo de Oliveira Neres	Indicado pelo ex-ministro Waldir Pires- PT	José Calmito Fagundes Ledo	Ex-prefeito de Igarorã e ex- deputado estadual pelo PMDB – BA
3ª S R – Petrolina (PE)	Isabel Cristina de Oliveira	9candidada pelo PT a deputada estadual em 2006, obteve 26.693 votos	Luís Eduardo Santana Matias Frota	Servidor concursado da empresa desde 2000, ex- Secretário de Obras em Petrolina
4ª S R– Aracaju (SE)	Paulo Carvalho Viana	PSB sergipe - foi secretário de agricultura entre 1987 e 1991 - governo Antonio Carlos Valadares – PSB	Antônio Viana Filho	Ex- Presidente da Emater-SE, indicação do senador Antonio Carlos Valadares – PSB
5ª S R – Penedo (AL)	Antônio Nelson Oliveira de Azevedo Manoel	Sem maiores referências – o filho é vereador em Penedo.	Antônio Nelson Oliveira de Azevedo	Mantido no cargo
6ª S R – Juazeiro (BA)	Alcides Modesto Coelho	Ex- deputado estadual e federal pelo PT- BA	Ana Angélica Lima Guilherme	Indicação do PT - chefe de gabinete da prefeitura de Juazeiro
7ª S R – Teresina (PI)	Hildo Diniz da Silva	Indicação do Gov. Wellinton Diniz, PT, faleceu em 2008	Almeida Gonçalves de Oliveira	Foi diretor de planejamento da Codevasf anteriormente, nome referendado pelo gov. do Piauí

Quadro montado pelo autor a partir de informações disponibilizadas em sites da internet, dados de Assembleias Legislativas e do TSE-PE

Nesse nível do jogo, a função das redes de proteção pode ser visualizada na nomeação de dois ex-deputados sem mandato e uma suplente com número significativo de votos. A utilização do cargo para alavancar uma futura carreira política própria ou de parentes próximos, possibilidades que se vislumbram em dois casos, um deles em decorrência da lacuna resultante do falecimento do “padrinho” do ocupante, também está presente.

O controle político exercido por um líder específico, no caso de Sergipe, ou pelo

governador do Estado, no caso do Piauí, demonstra que nesse nível do jogo é necessário transigir para evitar que os possíveis conflitos transbordem para níveis mais elevados. A única alternância clara entre PT e PMDB acontece no Estado de origem do Ministro, o que demonstra que o nível local de interesse se impõe, nessa situação. Mas, mesmo nesse caso, a substituição foi apenas parcial: das duas Superintendências Regionais ocupadas pelo PT no Estado, uma continuou sob sua influência. Nesse nível terciário de jogo, portanto, a multiplicação de *veto players* individuais, associada à multiplicidade de agendas específicas, tende a aumentar a estabilidade na arena, conforme argumenta Tsebelis (2005).

Pode-se concluir, portanto, que em uma única arena, a arena governamental, e em uma única situação de ação (a substituição de titulares de Ministério) pelo menos três jogos acontecem em níveis distintos. Um movimento equivocado em um deles pode ter repercussões diretas sobre os demais.⁹⁷

3 – um jogo paralelo na arena governamental: o controle de uma empresa privada

Em matéria assinada por Paulo Paiva, repórter de Economia e homônimo do economista que foi ministro do Planejamento e Secretário de Estado em Minas Gerais, o jornal Estado de Minas, em 9 de novembro de 2009, p. 10, na matéria intitulada “Um canhão de R\$ 241,7 bilhões” noticiou o que diz ser “o jogo pesado” do governo federal para compelir os fundos de pensão a investirem em projetos estratégicos:

O governo federal tem, em mãos, um canhão de R\$ 241,7 bilhões (valores de julho) pronto para disparar na direção desejada pelo comando do Palácio do Planalto. Este montante equivale ao total de investimentos em ações e ativos dos oito principais fundos de pensão ligados às empresas estatais da União, cujo comando está, em boa parte, nas mãos de sindicalistas simpáticos ao PT. O principal deles é a PREVI, dos funcionários do Banco do Brasil (BB), com R\$ 129,3 bilhões. Ao todo a bolada de R\$ 241,7 bilhões equivale a mais da metade do total de investimentos dos quase 300 fundos de pensão do país, estimados em R\$ 460 bilhões, segundo dados da Associação Brasileira de Fundos de Previdência Privada. Representa também quase 10% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, estimado em R\$ 2,6 trilhões.

A disputa pelo controle do Fundo Real Grandeza, mantido por Furnas, já havia sido

97 - Talvez se possa supor que, para o senador Antônio Carlos Valadares, do PSB, a perda da titularidade do Ministério não seja um fato tão traumático quanto a perda do controle da Superintendência Regional de Aracaju.

objeto de notícias no decorrer de 2009. Em 17 de fevereiro, o Jornal do Brasil (Informe JB, p. A4), noticiava:

Algo de estranho acontece em Furnas. Pela terceira vez certa manobra política tenta uma brecha para derrubar diretores que comandam o Real Grandeza, o fundo de pensão da estatal e da Eletronuclear. Em jogo nada menos que R\$ 6 bilhões só em negócios. Ontem, 500 funcionários de Furnas pararam, por algumas horas, na sede em Botafogo, no Rio. Chegou a notícia de que direção de Furnas – comandada pelo PMDB, claro – está insatisfeita com Sérgio Wilson (presidente do Fundo) e Ricardo Nogueira (diretor de investimentos), ambos funcionários de carreira e eleitos até outubro de 2009. Par tirá-los dali, o conselho deliberativo – são dois de Furnas, um da Eletronuclear e três empregados eleitos pelos aposentados e ativos – deverá aceitar. Como os cartolas não têm votos suficientes, tenta-se algo no tapetão. O ministro de Minas e Energia, Edison Lobão, não foi localizado para comentar.

Em 31 de outubro de 2009, o jornal Folha de S. Paulo, p. A8, noticiava o desenlace da crise que durava dois anos, iniciada, segundo se informava, com a nomeação do ex-prefeito do Rio de Janeiro, Luiz Paulo Conde, em 2007, para a presidência da estatal, por indicação do deputado Eduardo Cunha – PMDB-RJ. Dois anos depois, em acordo entre sindicatos e governo, mediado por Flávio Decat, presidente do Conselho de Administração de Furnas e ex-presidente da Eletronorte (indicação de Renan Calheiros), foram substituídos os dois diretores mencionados na notícia publicada meses antes.

Outra controvérsia bastante noticiada pela imprensa foi a que se formou em torno do direcionamento de investimentos na antiga estatal Companhia Vale do Rio Doce – a VALE, como atualmente se denomina a empresa. O recente embate pelo controle da Vale, amplamente noticiado (ver Folha de S. Paulo, 16-8-09, B5), quando se aventou a substituição do seu atual presidente, Roger Agnelli, indicado pelo Bradesco, por Sérgio Rosa, presidente do Conselho de Administração da companhia e também presidente da Previ – Rosa é um sindicalista que trabalhou na Coordenação Setorial de Tecnologia de Informação do PT e em outras empresas públicas, como o Serpro e na elaboração do programa de governo de Lula em 2002 – expôs publicamente um tipo de tensão que normalmente não vem ao conhecimento da população.

De acordo com o jornal Folha de S. Paulo,

Insatisfeito com a ação da Vale durante a fase mais aguda da crise global – grande exportadora, foi uma das empresas mais atingidas - , o presidente ameaçou pressionar a PREVI, o fundo de pensão dos funcionários do Banco do Brasil, e a BNDESpar, braço do BNDES para ser sócio de empresas, a usar suas ações com direito a voto para mudar o comando da mineradora. O ápice da pressão foi em julho, segundo um auxiliar direto de Lula. Reservadamente, circulou no governo a ideia de indicar alguém com o perfil do presidente da PREVI, Sérgio Rosa, para o posto de Agnelli.

A Vale, por suposição privatizada, tem como seu maior acionista o Consórcio Valepar, que detém 53,9% das ações ordinárias. O restante do capital votante é distribuído entre investidores estrangeiros (26,7%), investidores brasileiros (12,5%) e o governo federal, por meio do BNDESpar (6,9%).

O consórcio Valepar, por sua vez, é composto pelo Consórcio Litel (48,7%), o Bradespar (21,1%), o Mitsui (18,5%) e o BNDESpar (12,5%).

O Consórcio Litel é composto por quatro fundos de pensão patrocinados pelo Estado : Previ -Banco do Brasil (81,15%) e os restantes 18,85 divididos entre o Funcef – Caixa Econômica Federal , o Petros – Petrobras e o Funcesf – Companhia Energética de São Paulo.

Esses dois fatos expõem de forma inequívoca uma das faces da situação gerada a partir das privatizações de empresas, na década de 1990.

A participação dos fundos de pensão em consórcios controladores de empresas privatizadas torna o jogo bem mais complexo do que o existente no período anterior ao processo de privatização. Naquele período, o controle das sociedades de economia mista dependia de um jogo primário, semelhante ao que se exercitava na disputa pelos Ministérios. A indicação dos membros das respectivas direções, embora referendada por um conselho de acionistas no qual o poder público era majoritário, dependia da conformação de forças e de alianças políticas decorrentes, principalmente, dos resultados obtidos na arena eleitoral.

O processo de privatização de empresas, na forma com que foi conduzido, não afastou o Estado das disputas pelo controle das entidades. Entretanto, no novo formato, com o papel preponderante assumido pelos fundos de pensão das estatais, um novo ator relevante,

representado pelos sindicatos de empregados e associações de aposentados surgiu em cena. Esse ator pode ser cooptado para determinadas ações ou pode resistir, como demonstra o exemplo de Furnas. Além disso, a participação de outros investidores privados é um componente que não pode ser desprezado.

A magnitude dos recursos envolvidos nas arenas e nos jogos exemplificados nesta seção indicam a sua relevância como elementos orientadores de preferências dos atores políticos. As relações subjacentes e os atores envolvidos nesse tipo de jogo indicam que o seu nível de complexidade é bastante superior aos apontados nos exemplos anteriores.

Os dados e os exemplos apresentados neste capítulo indicam que os recursos presentes na arena governamental constituem incentivos importantes para a conformação das preferências dos atores políticos, individuais ou coletivos, no Brasil.

As escolhas e comportamentos, como se viu, dependem de contextos específicos, que se manifestam em situações ou arenas de ação determinadas. Os jogos em uma mesma arena desdobram-se, muitas vezes, em níveis distintos, nos quais também são distintas as posições de poder dos atores relevantes.

Em seu conjunto, os elementos trazidos à luz neste capítulo reforçam a hipótese da profissionalização de quadros e de carreiras políticas no Brasil, nos moldes propostos por Katz e Mair.

A construção e a utilização de redes de proteção para o amortecimento de eventuais fracassos individuais na arena eleitoral, fato que depende da manutenção ou da ampliação da estrutura administrativa do governo federal (e, adicionalmente, das estruturas estaduais e municipais), faz com que a arena governamental se comunique com a arena eleitoral, tornando mais complexo o processo de montagem de coalizões políticas no Brasil atual.

Considerações finais

Todo trabalho de pesquisa tem origem em uma inquietação intelectual, que normalmente está associada à percepção de seu autor ou autora quanto ao fato de que ainda existem aspectos relevantes da realidade a serem explorados cientificamente e que as explicações existentes são insatisfatórias ou insuficientes. Nesta tese não se foge ao padrão mencionado.

Os vários estudos recentes produzidos no Brasil sobre as que se manifestam na arena política têm contribuído, em maior ou menor grau, para o avanço do conhecimento acerca dos processos de interação entre os atores que nela transitam.

A partir dessas contribuições, aumentou significativamente o conhecimento empírico do objeto específico que é constituído pela arena legislativa, com foco direcionado na maioria das vezes para as interações presentes na Câmara dos Deputados. Os inequívocos avanços registrados no âmbito da teoria produzida no País, no entanto, trazem à tona, como acontece frequentemente na ciência, novos problemas que se colocam para os pesquisadores, os quais, por sua vez, exigem a formulação de explicações complementares ou inovadoras.

Nesta tese, o principal objetivo que moveu o trabalho, desde a sua concepção original, foi o de contribuir para alargar o conhecimento acerca da montagem e da consolidação de coalizões políticas no Brasil recente.

Explicações fundamentadas em aspectos específicos, como é o caso das que privilegiam a formatação institucional interna da Câmara dos Deputados ou a apresentação de emendas ao orçamento, foram consideradas insuficientes para abarcar o complexo universo de jogos e subjogos presentes na arena política nacional.

Da mesma forma, considerou-se que propostas que levam em conta o fato inegável de que as interações existentes na arena legislativa estão relacionadas com os jogos presentes na

arena governamental (administrativa), em sua essência corretas, poderiam ser complementadas pelo exame de outras situações e arenas de ação que não aquelas que se manifestam no primeiro plano da política nacional, com atores situados preferencialmente nos primeiros escalões do governo federal.

A insatisfação inicial, que deu margem ao desenvolvimento do trabalho, decorre do que parece ser uma pouca atenção dedicada ao universo da estrutura administrativa que constitui a base material subjacente ao desenrolar das relações políticas no Brasil e, conseqüentemente, da função exercida por uma ampla estrutura de incentivos sobre o processo de conformação das preferências dos atores. Isto se deve, parcialmente pelo menos, ao que Ostrom (2005:12) aponta ser o desafio de se identificar o nível apropriado de análise:

...the institutional analyst faces a major challenge in identifying the appropriate level of analysis relevant to addressing a particular puzzle and learning the appropriate language for understanding at least that focal level and one or two levels above and below that focal level.

Na ciência, a linguagem apropriada é quase sempre sinônimo de metodologia adequada. Encontrar a metodologia apropriada para o estudo de um objeto bastante amplo, para o qual as fontes primárias não estão adequadamente disponíveis de modo sistematizado, pelo menos, ou que seja ainda pouco analisado, o que acarreta a dificuldade de utilização de fontes secundárias, constituiu um desafio adicional para a elaboração da pesquisa proposta e que resultou nesta tese. Para superar as dificuldades mencionadas, optou-se por uma abordagem que privilegia o exame qualitativo da situação e das arenas de ação, com o intuito de destacar a relevância das relações nelas existentes e, quem sabe, provocar o surgimento de agendas de pesquisa que possam contribuir para a construção de bases mais amplas de dados, envolvendo atores e recursos, de forma a permitir, no futuro, o avanço no campo das análises quantitativas.

Algumas premissas fundamentaram a elaboração da pesquisa, desde o seu início.

A primeira premissa foi a de que o contexto constitucional importa, e muito, para a

conformação das preferências dos atores. Muitas vezes se esquece o fato de que os resultados de determinadas ações não podem ser outros do que os encontrados, dadas as restrições constitucionais existentes. Nesse aspecto, um ponto interessante deve ser ressaltado: a cada vez mais premente necessidade da multidisciplinaridade no estudo das relações sociais, o que constitui sempre uma dificuldade adicional, pois conceitos e métodos de outros campos, como os do Direito ou da Economia, devem ser trazidos para as explicações produzidas na Ciência Política e, muitas vezes, dada a especialização natural do público leitor, traduzidos e explicados minuciosamente.

A segunda premissa foi a de que os atores individuais importam. Como alerta Krehbiel (2006b:22),

In politics, as in economics, it's natural and common to discuss events in an anthropomorphic fashion, focusing on the figurative big picture. Almost invariably, however, achieving a deep understanding of macropolitics requires a microfoundation - that is, a theory involving strategic interaction between an analytically tractable set of key, individual politicians.

Da conjunção entre atores e contextos resultam arenas de ação, situações específicas de ação e jogos ou subjogos que, na política, podem ser cooperativos ou não-cooperativos, mas sempre são sequenciais.

A terceira premissa adotada decorre da constatação de que em jogos complexos, nas arenas e situações de ação existentes no Brasil, as condições para a obtenção de equilíbrios devem ser estudadas cuidadosamente. A comprovada estabilidade ou previsibilidade nas relações políticas deve, portanto, ser fundamentada em amplos arranjos institucionais que permitam a continuidade do jogo. Nesse caso, a identificação de elementos que possam orientar e balizar as preferências passa a ser um requisito necessário para que se compreendam as relações e interações entre os atores.

Nos jogos políticos conduzidos por atores dotados de poderes e capacidades formalmente equivalentes, embora desiguais na vida real, as tarefas de coordenação não podem restringir-se às imposições de lideranças institucionais. Como aponta acertadamente

Riker (1986, IX) , ao definir o termo *herestética*:

It is true that people win politically because they have induced other people to join them in alliances and coalitions. But the winners induce more than rhetorical attraction. Typically they win because they have set up the situation in such a way that other people will want to join them - or will feel forced by circumstances to join them - even without any persuasion at all. And this is what heresthetic is about: structuring the world so you can win.

A necessidade de indução de comportamentos faz com que os recursos disponíveis para as trocas políticas sejam elementos cruciais no processo. A alocação e a distribuição desses recursos - materiais, financeiros, orçamentários - extrapola tanto o âmbito restrito da Câmara dos Deputados quanto o espaço institucional exclusivo da União.

Desta constatação decorre a quarta premissa da pesquisa: a necessidade de examinar o papel dos recursos disponíveis na ampla estrutura administrativa existente no Brasil e seu impacto na conformação das preferências dos atores e sobre os resultados dos jogos que acontecem em diversas arenas.

A estruturação do trabalho seguiu, em linhas gerais, a ordem das premissas apontadas acima. A análise crítica das interpretações existentes e a proposição de alternativas teóricas e metodológicas foram apresentadas nos dois primeiros capítulos. O exame dos contextos normativo e material em que são realizados os jogos políticos no Brasil ocupou os capítulos de números 3 e 4. As formas de utilização dos recursos por parte dos atores e suas consequências sobre os resultados de jogos e subjogos constituíram os objetos do quinto capítulo.

Ao final, pode-se apresentar um conjunto de conclusões interligadas:

a) na complexa arena política brasileira, as arenas eleitoral, legislativa e governamental apresentam-se, em várias situações de ação, interconectadas por estruturas institucionais e pelas atividades dos atores, que entre elas transitam com facilidade;

b) a complexidade dos jogos que se desdobram em várias camadas e em várias arenas dificulta potencialmente a obtenção de equilíbrios, os quais, no entanto, acontecem e estabilizam a política nacional, como mostra a realidade brasileira recente;

c) a obtenção de equilíbrios está relacionada com a redução, para os atores relevantes, dos custos de transação, o que demanda a estruturação de um sistema inteligível e ampliado de normas e de recursos que podem ser mobilizados nos processos de interação;

d) no contexto institucional brasileiro, a estrutura administrativa federal, que se apresenta descentralizada e se faz presente em todo o território, responsabilizando-se por um grande volume de recursos materiais, financeiros e humanos, atua como elemento que é mobilizado pelos atores políticos nas negociações que envolvem os jogos;

e) dado o contexto normativo constitucional brasileiro, especialmente o que diz respeito à formatação das leis orçamentárias e à execução facultativa do orçamento, a apropriação dos cargos responsáveis pela alocação de recursos, mais do que a apresentação de emendas orçamentárias, constitui uma das motivações centrais dos atores relevantes situados no Legislativo;

f) os cargos não-eletivos do Executivo federal, que não se restringem ao nível ministerial, dada a possibilidade de que entidades vinculadas aos órgãos centrais sejam, muitas vezes, dotadas de maiores recursos do que os Ministérios, constituem uma importante, senão a principal, *moeda de troca* disponibilizada no sistema;

g) as condições do jogo na arena governamental refletem-se na arena legislativa, cimentando coalizões e trabalhando para a estabilização das relações na arena política ampla;

h) as condições do jogo na arena governamental refletem-se também na arena eleitoral, por meio da criação de “redes de proteção” que atuam no sentido de possibilitar, a atores individuais, o amortecimento de quedas decorrentes de fracassos eleitorais, e, em menor escala, a retomada de suas carreiras legislativas.

Em síntese, os elementos encontrados no decorrer da pesquisa permitem a conclusão de que a construção de coalizões políticas relativamente estáveis no Brasil está relacionada com o desenlace dos jogos e subjogos disseminados nos vários níveis da arena governamental, os

quais, por sua vez, têm seu contexto material definido a partir das posições existentes na ampla estrutura descentralizada e desconcentrada da administração pública federal.

As relações institucionalizadas, e as práticas delas decorrentes, presentes na arena governamental, contribuem decisivamente para a redução dos potencialmente altos custos de transação decorrentes das interações complexas existentes nas arenas eleitoral e congressional brasileiras.

Na arena governamental, a estrutura administrativa e, especialmente, os cargos públicos, exercem função análoga à do *equivalente geral* na economia: facilitam a hierarquização de preferências e a orientação de comportamentos racionais, tornando operacionais as trocas e barganhas nela realizadas. A possibilidade de apropriação desses recursos pelos atores relevantes, seja para a consolidação ou a alavancagem de posições de poder dos atores coletivos nas arenas de ação, seja para a criação de *redes de proteção* que contribuem para atenuar as consequências de eventuais percalços individuais nas árduas disputas eleitorais, constitui uma condição essencial para a continuidade do jogo político, nos moldes em que ele é jogado no Brasil.

A diversidade e a amplitude dos recursos existentes na estrutura administrativa dificulta o surgimento de jogos do tipo soma-zero, fator que, portanto, contribui para a continuidade do jogo e para a não exclusão (voluntária ou compulsória) de jogadores. Esses elementos reforçam, enfim, a estabilidade e a previsibilidade nas relações políticas brasileiras no período pós-1988.

Estas conclusões reforçam a necessidade de maiores estudos direcionados para o contexto administrativo brasileiro. O exame das relações políticas não pode ficar restrito ao âmbito do Legislativo. Também não pode ficar restrito aos níveis mais visíveis do poder. A complexidade do modelo federativo brasileiro, que se reflete na organização partidária, com a multiplicação de atores e de posições capazes de exercer poder de veto que acarreta, faz com

que os desafios presentes no contexto em que se desenvolvem os jogos políticos no Brasil sejam também de elevada magnitude.

No trabalho desenvolvido na tese aqui apresentada foram apontadas lacunas existentes nas principais vertentes analíticas e, também, sugeridas alternativas possíveis para o desenvolvimento de novas pesquisas. A ciência, como já se disse, avança não apenas pelas certezas encontradas, mas também – e talvez principalmente – pela descoberta de novos desafios e de caminhos.

Todo o esforço de pesquisa pode ser resumido em uma afirmação simples: o contexto normativo e institucional importa, os recursos importam, e as orientações dos atores não são dissociadas dos contextos e dos recursos. Apesar da simplicidade da afirmação, ela nem sempre é aceita ou tem sua importância reconhecida. Esta foi a principal razão de se produzir este trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- ABRUCIO, Fernando Luiz. “O ultrapresidencialismo estadual” em ANDRADE, Regis de Castro (org) **Processo de governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Edusp, 1998.
- AMARAL, Azevedo. **O Estado autoritário e a realidade nacional**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1938.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- AMORIM Neto, Octávio. “Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil”. In **Dados - Revista de Ciências Sociais**, V. 43, nº 3, Rio de Janeiro: 2000.
- _____. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: Editora FGV; São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2006.
- AMORIM Neto, Octávio e SANTOS, Fabiano. “ A conexão presidencial: facções próe antigoverno e disciplina partidária no Brasil.” Em **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v.44, nº 2. Rio de Janeiro: 2001.
- AMORIM Neto, Octávio e TAFNER, Paulo. “Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das Medidas Provisórias”, em **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 45, nº 1, Rio de Janeiro: 2002.
- ANASTASIA, Fátima. “Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais”, em SANTOS, Fabiano (org.) **_O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- ANDRADE, Regis de Castro e JACCOUD, Luciana (orgs) **Estrutura e organização do Poder Executivo**. Brasília: Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, 1993.
- ARNOLD, R. Douglas. **Congress and the Bureaucracy: a theory of influence**. New Haven and London: Yale University Press, 1979.
- _____. **The logic of Congressional Action**. New Haven / London: Yale University Press, 1990.
- _____. **Congress, the press, and political accountability**. Princeton and New York: Princeton University Press, 2004.

- BATES, Robert H. e outros. **Analytic Narratives**. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das “bases”: política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.
- BOHN, Simone R. e PAIVA, Denise. A volatilidade eleitoral nos Estados: sistema partidário e democracia no Brasil. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 187-208, jun. 2009
- BOSCHI, Renato e outros. **Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal n.º 161**. Brasília, MPOG, set. 2009.
- BUCHANAN, James M. e TULLOCK, Gordon. **The Calculus of Consent: logical foundations of constitutional democracy**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.
- CAIN, Bruce, FERREJOHN, John, FIORINA, Morris. **The Personal Vote: constituency service and electoral independence**. Cambridge: Harvard University Press, 1987.
- CARREIRÃO, Yan de Souza. “Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina” em **Opinião Pública v. 12 n.º 1**, Campinas: 2006.
- CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- COASE, R. H. - “The Nature of the Firm”, em WILLIAMSON e WINTER (ed.), **The Nature of the Firm, Origins, Evolution, and Development**, New York: Oxford University Press, 1993.
- COX, Gary W and McCubbins, Matthew D. .“Bonding, Structure, and Stability of Political Parties: party government in the House”, em SHEPESLE, Kenneth A. e WEINGAST, Barry R. (eds) **Positive Theories of Congressional Institutions**. Ann Harbor: The University Of Michigan Press, 1998.
- _____. **Legislative Leviathan: party government in the House**. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1993.
- _____. **Setting the Agenda: responsible party government in the U. S. House of Representatives**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- DAHL, Robert. **Poliarchy: participation and opposition**. New Haven: Yale University Press, 1971.
- DEBRUN, Michel. **A Conciliação e outras estratégias**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

DINIZ, Eli. **Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro**. São Paulo: Paz e Terra, 1982.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da Democracia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

_____. **As modernas tecnodemocracias: poder econômico e poder político**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

EPSTEIN, David e O'HALLORAN, Sharyn. **Delegating Powers: a transaction Cost Politics approach to policy making under separate Powers**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ERIE, Steven P. **Rainbow's end: Irish-american and the dilemmas of urban machine politics 1840-1985**. Berkeley: university of California Press, 1988.

FAUSTO, Boris. **A Revolução de 1930, historiografia e história**, 12ª. ed., São Paulo: Brasiliense, 1989

Fenno Jr., Richard F. The internal distribution of influence: the House. Em WOLFINGER, Raymond E. (edt) **Readings on Congress**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1971.

_____. **Congressmen in committees**. Boston, Little, Brown and Company, 1973.

FERNANDES, Florestam. **A revolução burguesa no Brasil: ensaios de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. "Instituições e política no controle do Executivo", em **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v 44, nº 4. Rio de Janeiro: 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. "Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional", in **Revista Brasileira de Ciências Sociais** n.29, out. 1995.

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____. "Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária", em **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, V. 45, nº 2, 2002.

_____. Processo Orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais e apoio ao Executivo e programas de governo. **DADOS, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, V. 48, nº 4, 2005.

_____. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

FISCHER, Frank. **Refraining Public Policy: discursive politics and deliberative practices**. Oxford, Osford University Press, 2003.

GAETANI, Francisco e HEREDIA, Blanca. The Political Economy of civil service reform in Brasil: the Cardoso years (draft). October 2002. Document prepared for the Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo

HAGOPIAN, Frances, GERVASONI, Carlos e MORAES, Juan Andres. **From patronage to program: the emergence ou party-oriented legislators in Brazil**. Kellogg Working Paper n° 344, 2007.

Disponível em www.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/wps/344.pdf

HALL, Richard L.. (1996), **Participation in Congress**. New Haven, Yale University Press.

_____. "Empiricism and progress in Positive Theories of Legislative Institutions".em SHEPESLE, Kenneth A. e WEINGAST, Barry R. (edts) **Positive Theories of Congressional Institutions**. Ann Harbor: The University Of Michigan Press, 1998.

HEMPEL, Carl. **Aspects of scientific explanation** New York: The Free Press, 1965.

HUNTINGTON, Samuel. **A ordem política nas sociedades em mudança**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975.

KATZ, Richard S. e MAIR, Peter. "The Ascendancy of the Party in Public Office: party organizational change in twentieth-century democracies", em GUNTHER,Richard., MONTERO, José Ramón e LINZ, Juan J. (edtores) , **Political Parties: old concepts and new challenges**. New York: Oxford University Press, 2002

_____. "Party organization, Party democracy, and the emergence of the Cartel Party". Em MAIR, Peter, **Party System Change: approaches and interpretations**. New York: Oxford University Press, 1997

KAPLAN, Thomas J. "Reading policy narratives: beginnings, middles, and ends" em FISCHER, Frank e FORRESTER, John (edts) **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**. Durham and London: Duke University Press, 1993.

KERNELL Samuel e JACOBSON, Gary C. **The Logic of American Politics**. 2ª ed. Washington: CQ Press, 2003.

KREHBIEL, Keith. **Information and Legislative Organization**. Ann Harbor: The University Of Michigan Press, 2006.

_____. "Macropolitics and micromodels: cartels and pivots reconsidered. In ADLER, E. Scott . e LAPINSKI, John S. (eds.). **The macropolitics of Congress**. Princeton: Princeton University Press, 2006 (b).

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LAVER, Michael e SCHOFIELD, Norman. **Multiparty Government: the politics of coalition in Europe**. 6ª ed. Ann Harbor: Michigan University Press, 2004.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 2ª ed. São Paulo, Alva-Omega, 1975.

LEVI, Margaret. "Modeling complex historical processes with Analytic Narratives." Texto

apresentado na “Conference on Problems and Methods in the Study of Politics”, Yale University, dez. 2002, disponível em <http://www.yale.edu/probmeth/Levi.pdf>

_____. “An Analytic narrative approach to puzzles and problems”. em SHAPIRO, Ian, SMITH, Roger M. e MASOUD, Tarek E. (eds) **Problems and Methods in the Study of Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

LIJPHART, Arend. “Comparative politics and the comparative method”, em LIJPHART, Arend , **Thinking About Democracy: power sharing and majority rule in theory and practice**. London and New York: Routledge, 2008.

LINZ, Juan L. **Parties in contemporary democracies: problems and paradoxes**, in In GUNTHER, Richard., MONTERO, José Ramón e LINZ, Juan J. (editores) , **Political Parties: old concepts and new challenges**. New York: Oxford University Press, 2002.

LOBO, Teresa. **A reorganização da Administração pública Federal**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público –FUNCEP, 1989.

MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. Elaborating the “New Institutionalism”. Em in RODHES, R.A.W, BINDER, Sarah A. e ROCKMAN, Bert A. (orgs). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. New York : Oxford University Press, 2008.

MARTINS, Luciano. Estado Capitalista e burocracia no Brasil pós-64. 2ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991

MAXIMILIANO, Carlos. **Commentarios à Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos ed.. 1918.

MAYHEW, David. **Congress: the electoral connection**. New Haven and London: Yale University Press, 1974.

_____. **Divided we govern: party control, lawmaking and investigations, 1946 – 2002**. 2 ed. , New Haven and London: Yale University Press, 2005.

MIGUEL, Luis Felipe e MACHADO, Carlos. **Um equilíbrio delicado: a dinâmica das coligações do PT em eleições municipais (2000 e 2004)**. *Dados* [online]. 2007, vol.50, n.4, pp. 757-793

NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e Utopia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed, 1991.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3ª ed., Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: ENAP, 2003.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999

- PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. “Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizção: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro”. **DADOS - REVISTA DE CIÊNCIAS SOCIAIS V. 45 nº 2**, Rio de Janeiro: 2002.
- PETERS, B. Guy. **Institucional Theory in Political Science : the “New Institucionalism”**. 2ª ed., London and New York: Continuum, 2005.
- _____. Political Institutions: old and new. In GOODIN, Robert E. e KLINGEMANN, Hans-Dieter, **A New Handbook of Political Science**. Oxford, Oxford Universty Press, 1999.
- RIKER, Willian H. **The art of political manipulation**. New Haven and London: Yale University Press, 1986
- ROHDE, David W.. “Parties and Committees in the House: member motivations, issues, and institutional arrangements” em SHEPESLE, Kenneth A. e WEINGAST, Barry R. (edts) **Positive Theories of Congressional Institutions**. Ann Harbor, The University Of Michigan Press, 1998.
- ROTHSTEIN, Bo. Political Institutions: an overview. in GOODIN, Robert E. e KLINGEMANN, Hans-Dieter, **A New Handbook of Political Science**. Oxford, Oxford Universty Press, 1999.
- SCHARPF, Fritz W. **Games real actors play: actor-centered institucionalism in policy research**. Boulder (CO): Westview Press, 1997.
- SAES, Décio de Almeida. **Classe média e política na Primeira República brasileira (1889 – 1930)**. Petrópolis: Vozes, 1975
- SAMUELS, David. **Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- SANDERS, Elisabeth. Historical institucionalism. In RODHES, R.A.W, BINDER, Sarah A. e ROCKMAN, Bert A. (orgs). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. New York : Oxford Universty Press, 2008.
- SANTOS, Fabiano. - **Teoria das decisões legislativas: microfundamentos do clientelismo político no Brasil**. Tese de doutorado, RJ, IUPERJ, 1994.
- _____. “Deputados Federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-1999”, in BOSCHI, Renato, DINIZ, Eli e SANTOS, Fabiano. **Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- _____. “Patronagem e poder de agenda na política brasileira”. **DADOS -**

REVISTA DE CIÊNCIAS SOCIAIS v.40, n.3. Rio de Janeiro: 1997.

_____. “Novas e Velhas Verdades sobre a Organização Legislativa e as Democracias”. **Dados - Revista de Ciências Sociais v. 41 n. 4.** Rio de Janeiro: 1998.

_____. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão.** Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, Fabiano e AMORIM NETO, Octávio. “A produção legislativa no Congresso: entre a paróquia e a nação”, in VIANNA, Luiz Werneck (org). **A democracia e os Três Poderes no Brasil.** Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos (org.) **Votos e partidos – Almanaque de dados eleitorais: Brasil e outros países.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

_____. **As razões da desordem.** Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SHAPIRO, Ian. Problems, methods and theories in the study of politics, or: what’s wrong with Political Science and what to do about it. in SHAPIRO, Ian, SIMTH, Roger M. e MASOUD, Tarek (orgs). **Problems and methods in the study of politics.** Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

SHEPSLE, Kenneth A. Rational Choice Institutionalism, in RODHES, R.A.W, BINDER, Sarah A. e ROCKMAN, Bert A. (orgs). **The Oxford Handbook of Political Institutions.** New York : Oxford Universty Press, 2008.

SHEPSLE, Kenneth A. e WEINGAST, Barry R (orgs). **Positive Theories of congressional institutions.** Ann Harbor: Michigam University Press, 1998.

SHUGART, Matthew Soberg e CAREY, John M. **Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics.** Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

_____. “Poder de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta ?”, em **Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.13, n° 37.** São Paulo: 1998.

SOARES, Glaucio Ary Dillon. O novo estado na America Latina. Estudos **Cebrap n.º 13.** São Paulo: Edições Cebrap, jul. ago. set. 1975.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira.** .2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed. 2001.

STRØM, K. “A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. **American Journal of Political Sciences 34, n. 2,** may 1990, pp. 565 - 98.

THELEN, Kathleen e STEINMO, Sven. “Historical institutionalism in comparative politics”,

em STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen e LONGSTRETH, Frank (orgs) **Structuring politics : Historical Institutionalism in Comparative Analyses**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

TORRES, Alberto, **A organização nacional: primeira parte – a Constituição**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1933.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: Edusp, 1998.

_____. **Veto Players: how political institutions work**. Princeton: Princeton University Press 2002.

WEBER, Max. **Economia y Sociedad**. Mexico: Fondo de Cultura Economica, 1992.

_____. A política como vocação. Em GERTH, H.H. e MILLS, C.Wright, (eds) **Weber - Ensaios de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

WEINGAST, Barry. Persuasion, preference change, and critical junctures: the microfoundations of macroscopic concepts. In KATZNELSON, Ira e WEINGAST, Barry (eds) **Preference and situations: points of intersection between historical and rational choice institutionalism**. New York: Russel Sage Foundation, 2005.

WOLINTZ, Steven B. “Beyond the Catch-All Party: approaches to the study of parties and party organization en contemporary democracies”, In GUNTHER, Richard., MONTERO, José Ramón e LINZ, Juan J. (edtores) , **Political Parties: old concepts and new challenges**. New York: Oxford University Press, 2002.

ZUCCO Jr, César. “Presidentialism, State Size and Party Behavior in Latin America”. Latin American Studies Association - LASA, Dallas: março de 2003.

Anexo A (capítulo 3)

I – Detalhamento da estrutura administrativa federal

23 Ministérios e 5 Secretarias Especiais:

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Ministério da Ciência e Tecnologia
Ministério da Cultura
Ministério da Defesa
Ministério da Fazenda
Ministério da Integração Nacional
Ministério da Justiça
Ministério da Pesca e Aquicultura
Ministério da Previdência Social
Ministério da Saúde
Ministério das Cidades
Ministério das Comunicações
Ministério das Relações Exteriores
Ministério de Minas e Energia
Ministério do Desenvolvimento Agrário
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Ministério do Esporte
Ministério do Meio Ambiente
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministério do Trabalho e Emprego
Ministério do Turismo
Ministério dos Transportes
Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
Secretaria Especial de Portos
Secretaria Especial dos Direitos Humanos

10 agências reguladoras que detêm o *status* de autarquias especiais:

Agência Nacional de Águas - ANA
Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC
Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL
Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANSS
Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL
Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ
Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT
Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA
Agência Nacional do Cinema - ANC
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP

36 órgãos ou entidades diversas, que incluem os Comandos das Forças, que detêm status de Ministério, autarquias e órgãos autônomos como a Defensoria Pública da União:

Presidência da República
Advocacia-Geral da União
Agência Brasileira de Inteligência - ABIN
Agência Espacial Brasileira
Arquivo Nacional
Banco Central do Brasil
Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica
Comando da Aeronáutica
Comando da Marinha
Comando do Exército
Comissão de Valores Mobiliários
Comissão Nacional de Energia Nuclear
Conselho Administrativo de Defesa Econômica
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Controladoria-Geral da União
Defensoria Pública da União - DPU
Departamento de Polícia Federal
Departamento de Polícia Rodoviária Federal
Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS
Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM
EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo
Gabinete da Vice-Presidência da República
Hospital Cristo Redentor S.A. - REDENTOR
Hospital Fêmea S.A. - FÊMINA
Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. - CONCEIÇÃO
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro - JBRJ
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA
Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Inmetro
Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - ITI
Instituto Nacional do Seguro Social

10 empresas públicas ou sociedades de economia mista dependentes:

Empresa Brasil de Comunicação S.A. – EBC
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA
Empresa de Pesquisa Energética – EPE
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. – TRENSURB
Indústria de Material Bélico do Brasil – IMBEL
Indústrias Nucleares do Brasil S.A. – INB
Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf
Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM

Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB

12 fundações:

Fundação Alexandre de Gusmão

Fundação Biblioteca Nacional - BN

Fundação Casa de Rui Barbosa

Fundação Cultural Palmares

Fundação Escola Nacional de Administração pública

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho

Fundação Nacional de Artes

Fundação Nacional de Saúde

Fundação Nacional do Índio - FUNAI

Fundação Osório

Fundação Oswaldo Cruz

Anexo A (capítulo 3)

II - Ministérios e entidades vinculadas – 2008

Ministério de Minas e Energia	Alberto Pasqualini - REFAP S.A. Baixada Santista Energia Ltda. - BSE Boa Vista Energia S.A. - BVENERGIA Braspetro Oil Company - BOC Braspetro Oil Services Company - BRASOIL Centrais Elétricas de Rondônia S.A. - CERON Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - ELETRONORTE Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRÁS Centro de Pesquisas de Energia Elétrica - CEPEL Companhia de Eletricidade do Acre - ELETROACRE Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica - CGTEE Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM Companhia Energética de Alagoas - CEAL Companhia Energética do Amazonas - CEAM Companhia Energética do Piauí - CEPISA Companhia Hidro Elétrica do São Francisco - CHESF Downstream Participações Ltda. - DOWNSTREAM Eletrobrás Termonuclear S.A. - ELETRONUCLEAR Empresa de Pesquisa Energética - EPE ELETROSUL Centrais Elétricas S.A. Fafen Energia S.A. Fronape International Company - FIC FURNAS - Centrais Elétricas S.A. Indústria Carboquímica Catarinense S.A. - ICC (Em Liquidação) Light Participações S.A. - LIGHTPAR Liquigás Distribuidora S.A. - LIQUIGÁS Manaus Energia S.A. Petrobras Comercializadora de Energia Ltda. - PCEL Petrobras Distribuidora S.A. - BR Petrobras Gás S.A. - GASPETRO Petrobras International Braspetro B.V. - PIB BV Petrobras International Finance Company - PIFCo Petrobras Negócios Eletrônicos S.A. - e-PETRO Petrobras Netherlands B.V. - PNBV Petrobras Química S.A. - PETROQUISA Petrobras Transporte S.A. - TRANSPETRO Petroquímica Triunfo S.A. - TRIUNFO Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS SFE - Sociedade Fluminense de Energia Ltda. Termoceaná Ltda. Termomacaé Ltda. Termorio S.A. Transportadora Associada de Gás S.A. - TAG Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. - TBG 5283 Participações Ltda.
-------------------------------	---

Ministério da
Fazenda

Banco da Amazônia S.A. – BASA
Banco do Brasil S.A. – BB
Banco do Estado de Santa Catarina S.A. – BESC
Banco do Estado do Piauí S.A. – BEP
Banco do Nordeste do Brasil S.A. – BNB
Brazilian American Merchant Bank – BAMB
BB Administração de Ativos - Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. - BB TVM
BB Administradora de Cartões de Crédito S.A. - BB CARTES
BB Administradora de Consórcios S.A. - BB CONSÓRCIOS
BB Banco de Investimento S.A. - BB INVESTIMENTOS
BB Banco Popular do Brasil S.A. – BPB
BB Corretora de Seguros e Administradora de Bens S.A. - BB CORRETORA
BB Leasing Company Limited - BB LEASING
BB-Leasing S.A. - Arrendamento Mercantil - BB LAM
BBTUR - Viagens e Turismo Ltda. - BB TURISMO
BESC Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. - BESCVAL
BESC Financeira S.A. - Crédito, Financiamento e Investimentos - BESCREDI
BESC S.A. - Crédito Imobiliário – BESCRI
BESC S.A. Arrendamento Mercantil - BESC LEASING
Caixa Econômica Federal – CAIXA
Casa da Moeda do Brasil – CMB
COBRA Tecnologia S.A.
Empresa Gestora de Ativos – EMGEA
IRB - Brasil Resseguros S.A.
Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO

Presidência da República

Companhia das Docas do Estado da Bahia - CODEBA
Companhia Docas do Ceará - CDC
Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA
Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP
Companhia Docas do Pará - CDP
Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ
Companhia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN
Empresa Brasil de Comunicação S.A. - EBC
RADIOBRÁS - Empresa Brasileira de Comunicação S.A.

Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. -
CEASAMINAS
Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais -
CASEMG

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB CEAGESP - Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA
Ministério da Ciência e Tecnologia	Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP Indústrias Nucleares do Brasil S.A. - INB Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. - NUCLEP
Ministério da Educação	Hospital de Clínicas de Porto Alegre - HCPA
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Agência Especial de Financiamento Industrial - FINAME Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES BNDES Participações S.A. - BNDESPAR
Ministério da Previdência Social	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - DATAPREV
Ministério da Saúde	Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - HEMOBRÁS Hospital Cristo Redentor S.A. - REDENTOR Hospital Fêmeina S.A. - FÊMINA Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. - CONCEIÇÃO
Ministério dos Transportes	Companhia de Navegação do São Francisco - FRANAVE (Em Liquidação) Companhia Docas do Maranhão - CODOMAR Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT (Em Liquidação) VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.
Ministério das Comunicações	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT Telecomunicações Brasileiras S.A. - TELEBRÁS
Ministério do Meio Ambiente	Companhia de Desenvolvimento de Barcarena - CODEBAR
Ministério da Defesa	Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO Empresa Gerencial de Projetos Navais - EMGEPRON Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL
Ministério da Integração Nacional	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf
Ministério das Cidades	Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. - TRENSURB

Fonte: LOA 2009 – compilação do autor

Anexo A (capítulo 3)

III - Empresas privatizadas (1991-2005)

SIGLA	NOME DA EMPRESA	DATA DE EXCLUSÃO
BEC	Banco do Estado do Ceará S.A. e uma subsidiária (BEC-DTVM)	21.12.2005
BEM	Banco do Estado do Maranhão S.A. e três subsidiárias (BEM-SG BEM-VTV, BEM-DTVM)	10.02.2004
BEA	Banco do Estado do Amazonas S.A.	24.01.2002
BEG	Banco do Estado de Goiás S.A. e duas subsidiárias (BEG/DTVM e Sisplan)	04.12.2001
BANESPA	Banco do Estado de São Paulo e outras cinco subsidiárias	20.11.2000
DATAMEC	Datamec S.A. - Sistemas de de Processamento de Dados	23.06.1999
GERASUL	Centrais Geradoras do Sul do Brasil S.A	15.09.1998
TELEBRÁS	12 novas controladoras, abrangendo todas as empresas que compunham o Sistema TELEBRÁS (EMBRATEL, 27 empresas de telefonia fixa e 26 de telefonia celular)	29.07.1998
MERIDIONAL	Banco Meridional do Brasil S.A. (e cinco subsidiárias)	04.12.1997
CVRD	Cia. Vale do Rio Doce (e 13 subsidiárias)	06.05.1997
LIGHT	Light Serviços de Eletricidade S.A.	21.05.1996
ESCELSA	Espírito Santo Centrais Elétricas S.A	11.07.1995
EMBRAER	Empresa Bras. de Aeronáutica S.A	07.12.1994
EAC	Embraer Aircraft Corporation	07.12.1994
EAI	Embraer Aviation International	07.12.1994
NEIVA	Indústria Aeronáutica Neiva S.A.	07.12.1994
CARAÍBA	Mineração Caraíba Ltda.	28.07.1994
PQU	Petroquímica União S.A.	25.01.1994
AÇOMINAS	Aço Minas Gerais S.A.	10.09.1993
COSIPA	Cia. Siderúrgica Paulista	20.08.1993
ULTRAFÉRTIL	Ultrafertil S.A. Ind. e Com. de Fertilizantes	24.06.1993
CSN	Cia. Siderúrgica Nacional	02.04.1993
FEM	Fábrica de Estruturas Metálicas S.A.	02.04.1993
ACESITA	Cia. Aços Especiais Itabira	23.10.1992
ENERGÉTICA	Acesita Energética S.A.	23.10.1992
FASA	Forjas Acesita S.A.	23.10.1992
GOIASFÉRTIL	Goiás Fertilizantes S.A.	08.10.1992
FOSFÉRTIL	Fertilizantes Fosfatados S.A.	12.08.1992
CST	Cia. Siderúrgica de Tubarão	23.07.1992
CNA	Cia. Nacional de Álcalis	15.07.1992
ALCANORTE	Álcalis do Rio Grande do Norte	15.07.1992
COPEL	Cia. Petroquímica do Sul	15.05.1992
PETROFLEX	Petroflex Indústria e Comércio S.A.	10.04.1992
AFP	Aços Finos Piratini S.A.	14.02.1992
SNBP	Serviço de Navegação da Bacia do Prata	14.01.1992
COSINOR	Cia. Siderúrgica do Nordeste	14.11.1991
COSINOR		
DIST.	DIST. Cosinor Distribuidora S.A.	14.11.1991
MAFERSA	Mafersa S.A.	11.11.1991
CELMA	Cia. Eletromecânica	01.11.1991
USIMINAS	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A.	24.10.1991
USIMEC	Usiminas Mecânica S.A.	24.10.1991

Fonte: MP/SE/DEST - 23.10.2006

ANEXO B (capítulo 4)

Quadro 4.2

Dispositivos constitucionais

a) **Constituição de 1946** - art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT: *“Os atuais funcionários interinos da União, dos Estados e Municípios, que contem, pelo menos, cinco anos de exercício, serão automaticamente efetivados na data da promulgação deste Ato; e os atuais extra numerários que exerçam função de caráter permanente há mais de cinco anos ou em virtude de concurso ou prova de habilitação serão equiparados aos funcionários, para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias.”;*

b) **Constituição de 1967** - art. 177 - *“Fica assegurada a vitaliciedade aos Professores catedráticos e titulares de Ofício de Justiça nomeados até a vigência desta Constituição, assim como a estabilidade de funcionários já amparados pela legislação anterior.*

(...)

§ 2º - São estáveis os atuais servidores da União, dos Estados e dos Municípios, da Administração centralizada ou autárquica, que, à data da promulgação desta Constituição, contem, pelo menos, cinco anos de serviço público.”

c) **Constituição de 1988** - art. 19 do ADCT: *“Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.”*

a) Constituição de 1967:

Art. 163 - ...

§ 2º - Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas pública, as autarquias e sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e das obrigações.;

b) Constituição de 1988:

Art. 173 –

§ 1º – A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

II – a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

Tabela 4.1

1 – População residente de 10 anos e mais de idade, segundo os setores de atividade – 1940-1980

SETOR DE ATIVIDADE	POPULAÇÃO RESIDENTE DE 10 ANOS E MAIS DE IDADE				
	1º-9-1940 (1)	1º-7-1950 (1)	1º-9-1960 (1)	1º-9-1970	1º-9-1980
TOTAL	29 037 849	36 567 990	48 828 654	65 862 119	88 149 948
Economicamente ativa	14 758 598	17 117 362	22 750 028	29 557 224	43 796 763
Atividades agropecuárias, de extração vegetal e pesca	9 723 344	10 252 839	12 276 908	13 087 521	13 109 415
Indústrias de transformação	1 099 509	1 608 309	1 954 187	3 241 861	6 858 598
Indústria da construção	262 700	584 644	781 247	1 719 714	3 151 094
Outras atividades industriais	(2) 172 976	(2) 234 411	204 808	333 852	665 285
Comércio de mercadorias	689 438	943 290	1 478 270	2 247 493	4 111 307
Transportes e comunicações	466 226	637 943	977 345	1 167 866	1 815 541
Prestação de serviços	1 548 769	1 781 041	3 028 933	3 926 001	7 089 709
Atividades sociais	234 215	398 673	(2) 755 043	(2) 1 531 563	(2) 3 044 909
Administração pública	404 248	512 644	712 904	1 152 341	1 812 152
Outras atividades	157 173	163 568	(3) 580 383	(3) 1 150 012	(4) 2 138 753
Não economicamente ativa	14 279 251	19 440 628	26 078 626	36 304 895	44 353 185

FONTE – IBGE, Diretoria Técnica, Departamento de Censo Demográfico.

NOTAS – 1 No que se refere ao setor de atividade, observe-se que foram ajustadas as classificações anteriores à utilizada pelo Censo Demográfico de 1980, por reagrupamento de classes de atividades, para fins de comparação

2 Os resultados referem-se ao setor de atividade onde era exercida a ocupação habitual durante a maior parte dos 12 meses anteriores à data do Censo

3 Resultados preliminares da publicação "Tabulações Avançadas do Censo Demográfico", baseados em uma amostra probabilística de fração um pouco inferior a 1% da população e dos domicílios recenseados

(1) População presente. (2) Inclusive saneamento (3) Inclusive pessoas procurando trabalho pela primeira vez (4) Inclusive pessoas procurando trabalho, mesmo que tenham trabalhado anteriormente ao período de referência

Tabela 4.2

ESTADO DA POPULAÇÃO

XV — Recenseamento de 1920 — População do Brasil e das suas Unidades Políticas, segundo as profissões

UNIDADES POLITICAS	POPULAÇÃO									
	Total	SEGUNDO AS PROFISSÕES								Diversas (*)
		Produção de matéria prima		Transformação e emprego de matéria prima			Administração e profissões liberais			
		Exploração do solo	Extração de matérias minerais	Indústrias	Transportes	Comércio	Administração pública	Administração particular	Profissões liberais	
Distrito Federal	1.157 873	29 412	1 252	154 397	44 107	88 306	50.398	9.792	27 219	752.990
Alagoas	978 748	220 010	1 378	29 683	4 973	8 583	3 172	831	2 772	707.346
Amazonas	363 166	97 732	450	9.876	4 301	8 668	2 949	282	1 491	237.417
Baía	3.334 465	752 685	11 318	139 091	24 925	49 943	10 686	2 487	14.155	2.329 175
Ceará	1 319 228	281 205	3 812	40.963	3 478	14 103	5.316	798	4 487	965 066
Espírito Santo	457 328	132 628	577	8 622	3 519	5 703	2 058	304	1 814	302 072
Goiás	511 919	117 560	1 426	17 871	936	4 777	1 395	171	1.263	366.520
Maranhão	874 337	208 011	419	32 578	4 452	9 910	3 386	388	2.438	612.755
Mato Grosso	246 612	53 316	518	9 563	2 180	4 162	3 438	376	1 402	171.627
Minas Gerais	5 888 174	1 247 641	19 762	148 750	24 440	57 002	15 450	2 429	21.651	4.351.049
Pará	983 507	240 049	491	33 969	11 842	19 773	7 239	1.196	5 910	663.038
Paraíba	961 106	206 290	737	15 317	2 589	7 603	3 557	359	2.456	712.198
Paraná	685 711	155 954	727	19 322	5 862	10 045	5 292	414	3.646	484.449
Pernambuco	2 154 835	473 561	2 092	70 313	14 934	28 907	6.298	1.538	8 445	1 548.747
Piauí	609 003	123 640	921	29 104	2 106	5 232	1 752	238	1.512	444 498
Rio de Janeiro	1 559 371	339 439	1 833	58 233	16 594	26 337	9 062	4 224	7.523	1 096.076
Rio G. do Norte	537 135	112.979	1 575	13 503	2 832	5 014	2.148	206	1.342	397.536
Rio G. do Sul	2.182.713	406.898	6 702	84.712	18 360	40.050	20.600	3.191	15 227	1.586.973
Santa Catarina	668 743	166 355	1 256	17.787	4 590	8 082	3.447	445	3 224	463.557
São Paulo	4 592.188	865 876	16.683	229.280	51.594	87.675	25.630	10 156	38 229	3 267.065
Sergipe	477 064	104.162	702	24.317	4 147	5.243	1 918	231	1.502	334.842
Território do Acre	92 379	31 447	19	2.056	826	2.430	853	111	403	54.234
BRASIL	30 635 605	6 376.880	74.650	1 189.357	253.587	497.548	186 075	40.167	168.111	21 849.230

(*) Inclusive a população sem profissão ou de profissão não declarada.

Tabela 4.3

ESTADO DA POPULAÇÃO
IV — POPULAÇÃO PRESENTE DO BRASIL E DAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO,
SEGUNDO VÁRIOS ASPECTOS — 1.º/IX/1940
6. RAMOS DE ATIVIDADE DA POPULAÇÃO DE 18 ANOS E MAIS

REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO	POPULAÇÃO TOTAL DE 18 ANOS E MAIS	PESSOAS DE 18 ANOS E MAIS NOS DIVERSOS RAMOS DE ATIVIDADES											
		Agricultura, pecuária, etc. (1)	Indústrias extrativas	Indústrias de trans- formação	Comércio de mer- cadorias	Comércio de v. lores, etc. (2)	Trans- portes e comu- nicações	Admi- nistração pública, justiça, ensino público	Defesa nacional, segurança pública	Profissões liberais, ensino particular, etc. (3)	Serviços e atividades sociais	Atividades domésticas e atividades escolares	Inativos, etc (4)
Norte													
Acre	40 138	5 965	13 675	507	1 185	10	970	544	435	92	924	14 465	1 606
Amazonas	216 736	56 558	39 050	5 160	6 868	158	5 200	2 820	1 583	956	8 086	80 260	10 087
Pará	493 666	155 362	51 309	17 937	16 830	475	10 695	7 524	3 129	2 081	19 859	187 985	20 420
Nordeste													
Maranhão	632 839	258 901	30 491	18 137	11 079	189	6 525	4 313	1 268	1 048	17 139	257 715	26 034
Piauí	388 753	163 349	4 919	13 897	6 503	124	2 149	2 923	1 101	740	13 543	162 211	17 294
Ceará	993 665	404 370	6 320	35 396	25 227	782	8 361	9 007	1 901	2 814	35 028	407 832	56 577
Rio G. do Norte	387 211	163 329	6 957	9 657	7 843	173	4 562	3 279	1 793	857	15 244	151 610	21 907
Paraíba	699 056	312 029	2 153	18 499	13 055	369	3 811	5 959	2 181	1 531	17 778	288 532	33 159
Pernambuco	1 368 936	537 838	7 135	71 662	41 328	2 366	20 484	13 503	4 352	5 151	50 031	520 101	94 985
Alagoas	474 905	199 818	5 086	21 176	9 395	311	6 412	3 511	1 541	1 113	14 472	179 887	32 183
Leste													
Sergipe	278 570	106 934	3 094	17 814	6 176	178	4 054	3 158	1 430	660	10 664	109 246	15 162
Bahia	1 995 955	835 397	32 130	77 874	46 441	1 377	25 116	15 967	5 300	5 609	79 627	802 188	68 929
Minas Gerais	3 314 456	1 328 722	40 802	115 082	67 164	5 024	48 940	35 591	15 974	15 040	86 091	1 406 022	150 004
Espírito Santo	360 409	159 230	2 825	8 933	7 877	304	6 074	5 404	1 419	1 262	9 584	144 913	12 584
Rio de Janeiro	929 681	272 199	11 516	74 898	31 869	2 086	32 110	18 386	8 646	5 312	37 126	383 342	52 191
Distrito Federal	1 123 704	17 471	4 361	142 338	99 136	11 561	62 293	55 083	45 410	19 488	107 672	453 423	105 468
Sul													
São Paulo	3 803 783	1 157 329	20 318	352 013	164 081	17 411	122 943	68 957	23 936	31 019	149 726	1 526 108	169 942
Paraná	612 071	236 210	4 912	30 482	14 872	961	14 820	9 030	8 004	3 075	12 606	256 309	20 790
Santa Catarina	555 347	212 729	9 039	33 009	12 280	547	12 401	6 274	3 769	2 392	11 630	231 741	19 536
Rio G. do Sul	1 668 583	568 888	10 753	89 213	56 211	4 727	39 088	24 876	27 391	11 135	57 220	684 333	94 748
Centro-Oeste													
Mato Grosso	221 554	72 590	17 912	8 207	5 660	304	4 901	2 494	6 325	1 124	7 537	86 990	7 210
Goiás	400 847	172 927	4 437	14 941	5 866	149	2 611	2 992	1 326	1 376	9 574	166 091	18 557
RESUMO													
Norte	750 540	217 885	104 094	23 664	24 883	643	16 565	10 888	5 147	3 129	28 819	282 710	32 113
Nordeste	4 945 365	2 039 634	63 061	188 424	114 430	4 314	52 304	42 495	14 137	13 254	163 235	1 967 938	282 139
Leste	8 002 775	2 719 953	94 728	436 939	258 663	20 530	178 587	133 509	78 179	47 371	330 764	3 299 134	404 338
Sul	6 639 784	2 175 156	45 022	504 717	247 444	23 646	189 252	109 137	63 100	47 621	231 182	2 698 491	305 016
Centro-Oeste	622 401	245 817	22 349	23 148	11 526	453	7 512	5 486	7 651	2 500	17 111	253 081	25 767
BRASIL	20 960 865	7 398 445	329 254	1 176 892	656 946	49 586	444 220	301 595	168 214	113 875	771 111	8 501 354	1 049 373

FONTES — Estudos do Gabinete Técnico do Serviço Nacional de Recenseamento

(1) Agricultura, pecuária, silvicultura. — (2) Comércio de imóveis e valores mobiliários, crédito, seguros e capitalização — (3) Profissões liberais, culto, ensino particular, administração privada. — (4) Condições inativas, atividades não compreendidas nos demais ramos, condições ou atividades mal definidas ou não declaradas

Tabela 4. 10

Quantitativo dos Servidores Públicos Federais Civis do Poder Executivo, por situação de vínculo, segundo as Unidades da Federação¹ - SIAPE								
	Ativos		Aposentados		Inst. Pensão		Posição -Ago/2009	
			Unidades da Federação				Total	
	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%
Acre	2.962	41	2.346	33	1.880	26	7.188	100
Alagoas	7.354	51	4.592	32	2.461	17	14.407	100
Amapá	9.193	63	3.305	23	2.114	15	14.612	100
Amazonas	9.761	65	3.776	25	1.607	11	15.144	100
Bahia	23.683	50	15.331	32	8.710	18	47.724	100
Ceará	17.305	42	15.295	37	8.900	21	41.500	100
Distrito Federal	59.464	37	43.678	27	56.114	35	159.256	100
Espírito Santo	9.924	56	5.643	32	2.301	13	17.868	100
Goiás	12.383	57	7.141	33	2.207	10	21.731	100
Maranhão	11.127	57	5.985	31	2.472	13	19.584	100
Mato Grosso	8.721	71	2.532	21	1.042	9	12.295	100
Mato Grosso do Sul	8.187	68	2.519	21	1.343	11	12.049	100
Minas Gerais	46.940	50	30.471	32	16.621	18	94.032	100
Pará	17.991	52	9.802	29	6.616	19	34.409	100
Paraíba	15.228	51	9.855	33	4.736	16	29.819	100
Paraná	17.723	54	10.986	33	4.309	13	33.018	100
Pernambuco	21.949	41	19.192	36	12.288	23	53.429	100
Piauí	7.592	50	4.898	32	2.811	18	15.301	100
Rio de Janeiro	112.400	41	93.768	34	71.645	26	277.813	100
Rio Grande do Norte	11.729	49	8.454	35	3.802	16	23.985	100
Rio Grande do Sul	28.315	50	20.209	36	8.219	15	56.743	100
Rondônia	10.129	59	4.969	29	1.973	12	17.071	100
Roraima	8.877	75	1.935	16	1.097	9	11.909	100
Santa Catarina	13.820	52	8.581	32	4.093	15	26.494	100
São Paulo	41.890	49	29.283	34	14.630	17	85.803	100
Sergipe	6.078	52	3.637	31	1.888	16	11.603	100
Tocantins	3.946	87	444	10	128	3	4.518	100
Total	544.671	47	368.627	32	246.007	21	1.159.305	100

Fonte: Ministério do Planejamento, Boletim Estatístico de Pessoal n.º 161, set.2009

1 - Inclui os servidores civis da administração direta, autarquias e fundações do Poder Executivo (inclusive contratos temporários).

Tabela 4. 11

Relação entre o Quantitativo (força de trabalho) dos Servidores Públicos Federais Cíveis Ativos do Poder Executivo, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação¹ - SIAPE

Posição - Ago/2009

Grandes Regiões e Unidades da Federação

Quantidade ¹ Participação percentual dos Servidores Cíveis - %

		Sobre o total de Serv. Públicos	Sobre a população da região e Unid. Federação *
NORTE	62.859	11,5	0,4
Pará	17.991	3,3	0,3
Rondônia	10.129	1,9	0,7
Amapá	9.193	1,7	1,6
Roraima	8.877	1,6	2,2
Amazonas	9.761	1,8	0,3
Tocantins	3.946	0,7	0,3
Acre	2.962	0,5	0,5
NORDESTE	122.045	22,4	0,2
Bahia	23.683	4,3	0,2
Pernambuco	21.949	0,4	0,3
Ceará	17.305	3,2	0,2
Paraíba	15.228	2,8	0,4
Rio Grande do Norte	11.729	2,2	0,4
Maranhão	11.127	0,2	0,2
Alagoas	7.354	1,4	0,2
Piauí	7.592	1,4	0,3
Sergipe	6.078	1,1	0,3
SUDESTE	211.154	38,8	0,3
Rio de Janeiro	112.400	20,6	0,7
Minas Gerais	46.940	8,6	0,2
São Paulo	41.890	7,7	0,1
Espírito Santo	9.924	1,8	0,3
SUL	59.858	11	0,2
Rio Grande do Sul	28.315	5,2	0,3
Paraná	17.723	3,3	0,2
Santa Catarina	13.820	2,5	0,2
CENTRO-OESTE	88.755	16,3	0,7
Distrito Federal	59.464	10,9	2,4
Goiás	12.383	2,3	0,2
Mato Grosso do Sul	8.187	1,5	0,4
Mato Grosso	8.721	1,6	0,3
TOTAL	544.671	100	0,3

Fonte: Ministério do Planejamento, Boletim Estatístico de Pessoal n.º 161, set.2009

Força de Trabalho = quantidade de vínculo (-) exercício descentralizado (-) lotação provisória (-) cedido.

1 - Inclui os servidores civis da administração direta, autarquias e fundações do Poder Executivo (inclusive contratos temporários).

2 - % do total de Servidores Públicos Federais Cíveis Ativos do Poder Executivo sobre a população do País.

* IBGE-contagem da população de 2007.

Tabela 4.13

**Quantitativo (força de trabalho) dos Servidores Públicos Federais Cíveis Ativos do Poder
Executivo por órgãos da administração - SIAPE - Governo FHC**

Órgãos da administração	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Presidência da República	5.370	5.401	2.519	3.318	3.284	3.147
Advocacia Geral da União	16	2.068	2.196	2.615	3.161	1.683
Agricultura, Pec. e do Abastecimento	11.703	11.151	10.771	10.696	11.164	11.415
Cidades	-	-	-	-	-	-
Ciência e Tecnologia	4.571	4.355	6.875	6.893	6.750	7.051
Comunicações	1.313	1.322	1.657	1.525	1.644	1.761
Cultura	2.844	2.695	2.585	2.539	2.508	2.477
Defesa	35.362	33.901	32.031	31.004	29.782	29.608
Desenvolvimento Agrário	6.267	6.004	5.798	5.713	5.703	5.663
Desen. Social e Combate à Fome	-	-	-	-	-	-
Desen., Ind. e Comércio Exterior	2.411	2.335	2.580	2.260	2.436	2.401
Educação	174.966	168.403	165.510	165.595	163.479	165.163
Esporte	169	159	185	325	402	396
Fazenda	26.207	28.080	26.958	25.331	26.098	26.297
Governos dos Ex-Territórios	25.247	24.573	23.315	23.829	23.198	23.407
Integração Nacional	-	-	184	3.905	2.480	2.537
Justiça	23.261	22.490	23.113	21.197	20.685	20.729
Meio Ambiente	8.609	8.322	8.024	5.644	6.409	7.115
Minas e Energia	2.000	2.030	1.872	1.936	1.902	2.104
Planejamento, Orçamento e Gestão	16.072	14.088	13.164	13.868	13.783	14.079
Previdência e Assistência Social	45.718	43.789	41.566	40.664	40.121	39.523
Relações Exteriores	3.099	3.140	3.051	2.993	2.943	2.998
Saúde	123.159	116.862	110.804	102.480	104.948	103.634
Trabalho e Emprego	8.126	7.810	7.863	7.787	7.699	7.671
Transportes	5.235	4.742	4.504	4.795	4.724	4.882
Turismo	-	-	-	-	-	-
Total	531.725	513.720	497.125	486.912	485.303	485.741

Fonte: Ministério do Planejamento, Boletim Estatístico de Pessoal n.º 161, set.2009

Tabela 4. 14

**Quantitativo (força de trabalho) dos Servidores Públicos Federais Cíveis Ativos do Poder
Executivo por órgãos da administração¹ - SIAPE - Governo Lula**

Órgãos da administração	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Presidência da República	3.744	3.767	4.222	4.875	5.697	7.513	7.629
Advocacia Geral da União	3.804	7.382	7.766	8.249	8.900	8.977	8.926
Agricultura, Pec. e do Abastecimento	10.973	11.373	11.742	11.409	11.551	11.588	12.023
Cidades	207	280	320	430	418	460	596
Ciência e Tecnologia	6.972	7.152	7.243	7.111	6.959	6.806	6.970
Comunicações	1.685	1.604	2.000	2.009	2.048	1.971	2.046
Cultura	2.391	2.589	2.591	2.960	2.976	2.946	3.126
Defesa	28.710	28.899	29.002	28.369	27.518	27.246	27.065
Desenvolvimento Agrário	5.243	5.567	5.670	6.538	6.576	6.709	6.639
Desen. Social e Combate à Fome	-	383	381	522	594	632	677
Desen., Ind. e Comércio Exterior	2.293	2.338	2.328	2.641	2.677	2.780	2.730
Educação	164.870	171.925	173.181	179.449	180.895	188.440	195.091
Esporte	209	221	219	215	233	236	227
Fazenda	25.622	26.098	26.404	28.672	33.233	33.033	32.957
Governos dos Ex-Territórios	22.227	21.464	19.233	18.269	17.399	16.623	16.097
Integração Nacional	2.469	2.764	2.674	2.667	2.719	2.759	2.713
Justiça	21.244	23.463	25.502	27.516	27.915	28.168	28.899
Meio Ambiente	7.242	7.894	8.013	8.469	8.559	9.511	9.771
Minas e Energia	2.022	2.028	2.351	2.678	2.645	2.957	3.276
Planejamento, Orçamento e Gestão	14.259	12.932	14.550	16.235	16.453	18.076	14.852
Previdência e Assistência Social	40.254	40.660	42.202	43.782	39.771	39.983	39.678
Relações Exteriores	2.917	2.962	3.173	3.214	3.335	3.467	3.538
Saúde	105.238	103.483	106.079	109.107	106.259	105.621	104.467
Trabalho e Emprego	7.221	7.268	7.195	7.044	7.270	7.091	8.608
Transportes	3.878	4.348	4.651	5.337	5.454	5.254	5.610
Turismo	286	294	271	357	366	388	460
Total	485.980	499.138	508.963	528.124	528.420	539.235	544.671

Fonte: Ministério do Planejamento, Boletim Estatístico de Pessoal n.º 161, set.2009

Tabela 4. 15

Quantitativo de ocupantes de Cargos e Funções de Confiança e Gratificações do Poder

Executivo Federal, de 1997 a 2009 - SIAPE

1 - Governo FHC

Cargos, Funções e Gratificações	1.997	1.998	1.999	2.000	2.001	2.002
CA – Cargo Comissionado de Assessoria	-	-	-	132	122	188
CAS – Cargo Comissionado de Assistência	-	-	-	34	41	122
CCD – Cargo Comissionado de Direção	-	-	-	25	30	42
CCT – Cargo Comissionado Técnico	-	-	-	414	605	857
CD – Cargo de Direção – IFES	2.964	3.048	3.063	3.040	3.038	3.087
CGE – Cargo Comissionado de Gerência Executiva	-	-	-	194	316	465
DAS – Direção de Assessoramento Superior	17.607	17.183	16.306	17.389	17.995	18.374
FCI – Função Comissionada	-	-	-	-	-	-
FCT – Função Comissionada Técnica	-	-	-	755	6.522	4.838
FG – Função Gratificada – IFES	18.016	17.527	17.586	17.470	17.445	17.568
FGR – Função Gratificada - Lei 8.216/91	26.147	25.596	16.899	18.905	19.278	18.916
GR – Gratificação de Representação	888	878	759	706	654	603
GSE – Gratif. Serv. Ext/Censo-96 – Temporário	154	118	139	2.207	391	397
GT – Gratificação Técnica – AGU	1.419	1.558	1.674	1.598	1.821	485
GTS – Gratificação Temporária – SIPAM	-	-	-	-	-	-
NES - Cargo de Natureza Especial	51	53	60	37	39	76
RGA – ABIN (Gratif. Repres. de Gab. - Apoio (PR/VPR)	-	-	-	-	-	5
RGA – AGU (Gratif. Repres. de Gab. - Apoio (PR/VPR)	66	77	87	87	79	14
RGA – MJ (Gratif. Repres. de Gab. - Apoio (PR/VPR)	-	-	-	-	-	-
RGA – PR (Gratif. Repres. de Gab. - Apoio (PR/VPR)	1.202	1.158	1.030	937	1.048	908
RGA – VPR (Gratif. Repres. de Gab. - Apoio (PR/VPR)	50	53	50	52	49	44
RGM – Gratif. Repres. de Gabinete (MIN)	1.051	915	887	877	780	740
RMA – ANAC	-	-	-	-	-	-
RMA – EMFA (Gratif. Repres. de Gab. Apoio Militar (PR/VPR)	253	274	305	320	300	313
RMA – PR (Gratif. Repres. de Gab. Apoio Militar (PR/VPR)	513	555	533	517	523	551
RMA – VPR (Gratif. Repres. de Gab.e Apoio Militar (PR/VPR)	27	27	29	33	34	35
RMA – ANAC (Gratif. Repres. de Gab.e Apoio Militar (PR/VPR)	-	-	-	-	-	-
RMM – MAER (Gratif. Repres. de Gabinete Militar/EMFA)	6	8	9	6	5	6
RMP – EMFA (Gratif. de Repres. de Gabinete Militar)	171	180	197	199	193	189
RMP – PR (Gratif. de Repres. de Gabinete Militar)	112	126	94	97	92	99
RMP – VPR (Gratif. de Repres. de Gabinete Militar)	8	7	8	9	9	9
Total	70.705	69.341	59.715	66.040	71.409	68.931

Fonte: Ministério do Planejamento, Boletim Estatístico de Pessoal n.º 161, set.2009

Tabela 4. 16

Quantitativo de ocupantes de Cargos e Funções de Confiança e Gratificações do Poder

Executivo Federal, de 1997 a 2009 - SIAPE

2 - Governo Lula

Cargos, Funções e Gratificações	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2008 ²	2009 ³
CA - Cargo Comissionado de Assessoria	212	230	236	278	299	286	276
CAS - Cargo Comissionado de Assistência	145	168	185	198	213	231	220
CCD - Cargo Comissionado de Direção	39	35	35	38	40	44	42
CCT - Cargo Comissionado Técnico	854	884	888	952	1.015	1.216	1.327
CD - Cargo de Direção – IFES	3.128	3.207	3.208	3.592	3.723	4.246	5.219
CGE - Cargo Comissionado de Gerência Executiva	517	559	554	615	662	663	680
DAS - Direção de Assessoramento Superior	17.559	19.083	19.925	19.797	20.159	20.599	20.961
FCI - Função Comissionada	-	-	-	1.252	1.271	1.280	1.289
FCT - Função Comissionada Técnica	6.148	4.432	4.162	4.721	5.507	5.509	5.102
FG - Função Gratificada – IFES	17.601	17.913	17.890	18.610	19.442	20.147	21.624
FGR - Função Gratificada - Lei 8.216/91	17.264	17.162	18.149	17.137	17.304	17.723	17.567
GR - Gratificação de Representação	544	496	466	440	416	401	386
GSE - Gratif. Serv. Ext/Censo-96 – Temporário	237	390	383	1.687	1.896	535	1.596
GT - Gratificação Técnica – AGU	531	510	583	619	612	600	621
GTS – Gratificação Temporária – SIPAM	-	-	79	78	74	81	83
NES - Cargo de Natureza Especial	50	53	50	50	52	53	53
RGA - ABIN (Gratif. Repres. de Gab. - Apoio (PR/VPR)	5	3	3	3	3	3	3
RGA - AGU (Gratif. Repres. de Gab. - Apoio (PR/VPR)	29	35	32	34	39	55	59
RGA - MJ (Gratif. Repres. de Gab. - Apoio (PR/VPR)	-	-	51	64	76	80	79
RGA - PR (Gratif. Repres. de Gab. - Apoio (PR/VPR)	958	868	942	997	1.019	1.042	1.064
RGA - VPR (Gratif. Repres. de Gab. - Apoio (PR/VPR)	39	30	30	29	28	29	27
RGM - Gratif. Repres. de Gabinete (MIN)	615	542	459	428	369	401	423
RMA – ANAC	-	-	-	37	48	47	37
RMA - EMFA (Gratif. Repres. de Gab. Apoio Militar (PR/VPR)	310	317	321	314	321	333	327
RMA - PR (Gratif. Repres. de Gab. Apoio Militar (PR/VPR)	646	705	757	761	853	818	854
RMA - VPR (Gratif. Repres. de Gab.e Apoio Militar (PR/VPR)	36	43	42	41	39	41	41
RMA - ANAC (Gratif. Repres. de Gab.e Apoio Militar (PR/VPR)	-	-	-	6	31	20	19
RMM - MAER (Gratif. Repres. de Gabinete Militar/EMFA)	1	-	-	-	-	-	-
RMP - EMFA (Gratif. de Repres. de Gabinete Militar)	180	116	189	210	214	208	220
RMP - PR (Gratif. de Repres. de Gabinete Militar)	118	9	125	135	147	157	161
RMP - VPR (Gratif. de Repres. de Gabinete Militar)	8	8	9	9	9	9	9
Total	67.774	67.798	69.753	73.132	75.881	76.857	80.369

Fonte: Ministério do Planejamento, Boletim Estatístico de Pessoal n.º 161, set.2009