

Revista da CGU

Brasília • Volume 8 • Nº 13 • Jul/Dez 2016



Ministério da Transparência, Fiscalização e
Controladoria-Geral da União

Revista da CGU

Brasília • Volume 8 • Nº 13 • Jul/Dez 2016

Ministério da Transparência, Fiscalização e
Controladoria-Geral da União

Torquato Jardim

Ministro da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Wagner de Campos Rosário

Secretário-Executivo do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Antônio Carlos Bezerra Leonel

Secretário Federal de Controle Interno

Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega

Corregedor-Geral da União

Gilberto Waller Júnior

Ouvidor-Geral da União

Claudia Taya

Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção

Revista da CGU / Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União
Semestral

https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/index

ISSN: 1981-674X

I. Administração. Administração Pública. Controladoria Aplicada ao Setor Público.

Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905– Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

E-mail: revista@cgu.gov.br

www.cgu.gov.br

Índice

Como o cidadão avalia o Portal?

Um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal

How do users evaluate the Portal?

A study with the users of the Federal Government Transparency Portal

Felipe Ribeiro Freire

Carlos Marcos Batista

373

Sociedade e Estado: Quem Controla Quem?

Diferentes abordagens do controle social e a evolução das relações Sociedade-Estado

Society and State: who controls whom?

Different approaches of Social Control and the evolution of Society-State relationships

Rodrigo De Bona da Silva

404

Controle interno e a tomada de contas especial nos municípios brasileiros

Internal control and special accountability process in brazilian municipalities

Lincoln Augusto Santana Telhado

424

A importância do critério partidário como parâmetro de seleção dos dirigentes da Secretaria Federal de Controle Interno

The importance of discretion partisan as selection benchmark of officers of the Federal Secretariat for Internal Control

Djalma Peçanha Gomes

447

Uma proposta de releitura do julgamento das contas de governo à luz do accountability

A proposal of reviewing government audit by the accountability

Marco Aurélio Souza Mendes

473

A importância do critério partidário como parâmetro de seleção dos dirigentes da Secretaria Federal de Controle Interno*

The importance of discretion partisan as selection benchmark of officers of the Federal Secretariat for Internal Control

Djalma Peçanha Gomes**

Resumo

A presente pesquisa verificou, no âmbito da cúpula dirigente da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), a preponderância do critério partidário como fator de seleção dos servidores que compõem os cargos de direção do órgão. Para o alcance de tal intento, foi realizada a análise da partidarização da SFC, no período de janeiro de 2003 a setembro de 2016, com o fim de levantar subsídios para fundamentar os resultados encontrados. Em um primeiro momento, foi realizada uma revisão bibliográfica dos temas relativos ao presente estudo, além de levantamento de dados dos servidores que ocuparam os cargos em comissão (DAS 5 e DAS 6), por intermédio de pesquisa na rede mundial de computadores, Lei de Acesso à Informação, Portal da Transparência do Governo Federal e requisição de informações aos órgãos pertinentes. De posse dessas informações, foi realizada a montagem do perfil da atual cúpula dirigente da SFC e a aplicação do Índice de Partidarização Ministerial (IPM), desenvolvido pelos professores da Universidade de Brasília (UnB), André Borges e Denilson Coêlho, para a verificação do grau de partidarização da unidade. Como resultado, verificou-se que a partidarização da SFC, ao longo do último decênio, é muito baixa, tendente a zero; conclusão essa que corrobora a classificação do órgão como organismo técnico, dada por Cecília Olivieri em trabalho de sua autoria e que revela que a filiação partidária não é uma qualificação decisiva na escolha dos dirigentes da SFC. Por outro lado, como corolário do estudo realizado, o preenchimento dos cargos de direção da SFC, nos últimos treze anos, apenas por servidores de carreira do órgão revela que a instituição não é aberta para funcionários externos ao seu quadro de pessoal (os chamados *outsiders*). Tal situação fática abre possibilidade de execução de futuros estudos empíricos para a determinação de seus efeitos, positivos ou negativos, para a entidade.

Palavras-chaves: Controle interno, partidarização, política, burocracia.

Abstract

This research found, under the Federal Secretariat for Internal Control (SFC), the preponderance of the party criteria as a selection factor of the servers that make up the leadership posts in the agency. To achieve such purpose, it performed the analysis of the politicization of the SFC, from January 2003 to September 2016, in order to raise subsidies to support the results. At first, a literature review of issues related to this study was conducted, and data collection of servers that occupied positions in committee (DAS 5 and DAS 6), through research on the World Wide Web, Law access to information, Transparency Portal of the Federal Government and request information to the relevant bodies. With this information, the assembly of the profile of the current SFC leader summit and the implementation of the Ministerial Partisanship Index was performed (IPM) developed by professors at the University of Brasilia (UNB), André Borges and Denilson Coêlho, for checking degree of politicization unit. As a result, it was found that the SFC partisanship, over the last decade, is very low, tending to zero; this conclusion which supports the rating agency as a technical body, given by Cecilia Olivieri work of his own and that shows that party membership is not a decisive qualification in the choice of the SFC leaders. On the other hand, as a corollary of the study, filling the leadership positions of the SFC, the last thirteen years, only organ of career employees reveals that the institution is not open to employees from outside of his paintings (the so-called outsiders). This factual situation opens the possibility of implementation of future empirical studies to determine the effects, positive or negative, for the entity.

Keywords: Internal control, partisan, politics, bureaucracy.

** Artigo enviado em 31/10/2016 e aceito em 21/12/2016.*

*** Auditor Federal de Finanças e Controle da CGU. Bacharel em Ciências Militares, pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN). Pós-Graduando em Direito Administrativo pela Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais (FEAD/MG). Mestre em Administração Pública pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS).*

I. Introdução

O presente artigo lança os olhos sobre a nomeação, respalda pelo critério de filiação partidária, de funcionários para os altos cargos da administração pública federal, tendo por espaço de pesquisa o controle interno do Poder Executivo Federal, representado pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC).

A SFC, como órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, é um instrumento de governança pública¹ e de *accountability*² da administração governamental, no sentido em que audita, fiscaliza e controla a execução das políticas públicas concebidas pela alta cúpula governamental. Nesse viés, a governança exercida pela secretaria ganha grande relevo dentro da necessária integração de ações entre os diversos organismos do Estado, da sociedade e do mercado, para a implementação de políticas públicas eficazes, eficientes e efetivas para o cidadão. A capacidade de governança de um governo em assegurar a prevalência de regras e arranjos institucionais para a condução das transações entre os atores sociais, políticos e econômicos, implica, de um lado, em incentivo aos ajustes cooperativos e, do outro, na penalização de comportamentos do tipo *rent seeking*³ (MELO, 1996). Sendo uma entidade constituída como um órgão de cunho técnico de atuação com todas as características de uma burocracia weberiana, a SFC enquadra-se como um dos instrumentos de controle político sobre a administração burocrática nacional (OLMIERI, 2010, p. 150).

Entretanto, a presença do chamado presidencialismo de coalizão⁴, assentado na distribuição e loteamento de cargos entre partidos para a obtenção de suporte político ao governo de plantão, influencia, em maior ou menor grau, a concepção e execução das políticas públicas, por meio da nomeação da alta classe dirigente (ministros, secretários-executivos, entre outros). Tal sistemática tem como um dos seus pilares a presença, na estrutura burocrática brasileira, dos chamados **cargos de livre nomeação e exoneração**, que visam assegurar o comando administrativo e político da máquina pública (SANTOS, 2009). Sendo parte do corpo administrativo do aparelho estatal, a SFC encontra-se inserida nessa metodologia paradigmática de triagem de funcionários.

Dessa forma, como baliza empírica da presente análise, focalizou-se o processo de partidização da cúpula do órgão de controle interno do Poder Executivo Federal advindo de nomeações realizadas com base em critério de filiação partidária de servidores pertencentes aos cargos DAS 5 e DAS 6 da SFC – Secretário Federal

1 A governança no setor público é entendida como “[...] um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. (BRASIL, 2014, p. 5-6).

2 Conceito em construção, que traz, de um lado, a ideia implícita de responsabilização pessoal dos agentes públicos pelos atos por eles praticados e, de outro, a ideia explícita de pronta e efetiva prestação de contas (DE PINHO; SACRAMENTO, 2009).

3 *Rent seeking*, a grosso modo, seria a atividade de “privatização” de setores do Estado por grupos de interesse (BRESSER-PEREIRA, 1998).

4 Entende-se como presidencialismo de coalizão o padrão consensual de governo que é caracterizado por processos de mútuo ajustamento, pelos quais as forças e os atores políticos se ajustam ao arcabouço político-institucional, ao mesmo tempo em que o ajustam a si, a depender da correlação de forças de cada momento. Tal padrão foi reforçado, no país, durante o processo de transição democrática nos anos 1980, devido ao modo como tal processo se desenrolou e pelas escolhas feitas na Constituinte de 1987-88 (MIRANDA, 2011, p. 91).

de Controle Interno, Secretário-Adjunto e Diretores, com o objetivo de responder ao seguinte questionamento: **O critério de filiação partidária é fator determinante na seleção de servidores para a composição da cúpula dirigente da Secretaria Federal de Controle Interno?**

Assim, a pesquisa orientou-se por dois eixos de ação. Primeiramente, foi realizada uma “radiografia” do quadro de dirigentes públicos da SFC, com o traçado do perfil profissional dos referidos servidores. Em segundo plano, levantou-se o grau de partidarização da cúpula da SFC no período compreendido entre 1º de janeiro de 2013 e 1º de setembro de 2016, por meio da aplicação do Índice de Partidarização Ministerial (IPM), desenvolvido por Borges e Coêlho (2015).

O presente estudo se justificou na medida em que, numa concepção de órgão de Estado dada ao controle interno, tem-se a compreensão de que a classe dirigente dessa organização deve estar albergada por “uma legislação que funcione como uma ‘courageira protetora’ que o resguarde de interferências outras que não se pautem pelos objetivos do Estado Democrático de Direito” (BRITO *apud* GOMES; BENINI, 2016, p. 261). Dessa feita, a exploração com o objetivo de averiguação da partidarização da cúpula da SFC, junto com a consequente análise dos resultados obtidos, permitirá ao órgão a possibilidade de implantação de medidas, tanto para a minimização/erradicação das disfunções porventura encontradas, quanto para a melhoria dos processos de gestão e seleção de pessoal.

Para o alcance de seus resultados, a empreitada em epígrafe encontra-se estruturada em cinco seções, contando com a presente Introdução. Na segunda seção, dentro da revisão da bibliografia pertinente ao estudo, realizou-se a caracterização do órgão de controle interno do Poder Executivo Federal no seio do ordenamento jurídico nacional, a título de embasamento teórico. Em sequência, procedeu-se a uma síntese da discussão presente na literatura acerca da partidarização e dos preenchimento dos cargos em comissão - objetos dos controles por parte da classe política: os cargos de direção, assessoramento e supervisão (DAS) presentes na Administração Pública. No terceiro segmento colocam-se as questões metodológicas envolvidas na produção da base de dados quantitativa e qualitativa que serviram de arcabouço aos apontamentos levantados. Na quarta parte, realiza-se a aplicação dos testes e a análise de resultados dentro do espaço de estudo, o corpo dirigente da Secretaria Federal de Controle Interno. Finalizando o artigo, a quinta seção traz as considerações finais do trabalho.

2. Fundamentação teórica

2.1 Caracterização estrutural e organizacional da Secretaria Federal de Controle Interno

A SFC é o órgão responsável pela execução da função de controle interno no âmbito do Poder Executivo Federal, conforme coloca o inciso I do artigo 11 do Decreto n. 8.109, de 17 de setembro de 2013, normativo que baliza sua organização e funções. Desse modo, o órgão é parte integrante do chamado controle administrativo da Administração Pública, explorado por Medauar (1992), Di Pietro (2011), Brito (2009) e outros estudiosos do tema. A SFC é estruturada em seis diretorias (a saber: Diretora de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle, Diretor de Auditoria da Área Econômica, Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura, Diretor de Auditoria de Pessoal, Previdência e Trabalho, Diretor de Auditoria da Área de Produção e Comunicações e Diretor de Auditoria da Área Social) e nas Controladorias-Regionais da União, unidades descentralizadas presentes nas capitais dos Estados. Seus quadros são compostos por servidores selecionados por concurso público e pertencentes à carreira de Finanças e Controle.

Na colocação de Olivieri (2010, p. 150), as características da SFC de atuação definida em regulamentos e normas impessoais somada ao quadro de pessoal constituído de forma meritocrática impingem à entidade um traço marcante de órgão detentor de todas as características inerentes a uma típica burocracia weberiana.

A SFC surgiu num bojo de processo de reforma do Estado, representando a superação do controle meramente formal e legalista que caracterizou o sistema entre 1960 e 1980, a geração da capacidade do controle interno monitorar as políticas públicas e a atuação da burocracia, além da criação de um órgão burocrático que é, ao mesmo tempo, um dos instrumentos potenciais de controle dos políticos sobre a burocracia (OLIVIERI, 2010, p. 150).

Às duas grandes funções da SFC, como órgão específico singular da CGU (fiscalização dos autocontroles dos ministérios e avaliação dos atos de gestão em função dos resultados da implementação de programas e projetos governamentais), juntam-se diversas outras incumbências presentes nos incisos do artigo 11 do Anexo I do Decreto n. 8.109, de 17 de setembro de 2013, tais como:

- propor ao Ministro de Estado a normatização, a sistematização e a padronização dos procedimentos operacionais dos órgãos e das unidades integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal;
- coordenar as atividades que exijam ações integradas dos órgãos e das unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal;
- planejar, coordenar, supervisionar e realizar auditorias e fiscalizações, e atuar em conjunto com outros órgãos na defesa do patrimônio público; e
- realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado. (BRASIL, 2013, s/p)

Quanto à atuação da secretaria, as fiscalizações e auditorias levadas a cabo pela organização são pautadas pelos princípios insculpidos no *caput* do artigo 70 da Constituição Federal (legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas), abrangendo os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da gestão administrativa (BRASIL, 1988), tendo como referência os resultados das políticas públicas. Nesse diapasão, a ação do órgão não se circunscreve apenas aos aspectos procedimentais e legais dos atos de gestão, pois apura, também, aspectos gerenciais e operacionais dos programas fiscalizados. Em contrapartida, a ação da SFC não visa a emissão de juízo de valor quanto a possíveis impactos econômicos ou sociais das políticas desempenhadas pelo governo (OLIVIERI, 2010, p. 155).

Apesar das atividades da SFC se revestirem de um caráter de neutralidade, advindo, dentre outras razões⁵, da seleção de ações pautadas por três grandes variáveis de cunho técnico (criticidade, materialidade e relevância)⁶, o órgão de controle interno se consubstancia em um dos instrumentos que permite aos políticos o monitoramento da classe burocrática (OLIVIERI, 2010, p. 155). A publicação dos resultados de seus trabalhos na rede mundial de computadores, junto com a criação do Portal da Transparência em 2004, somadas a outras ações desenvolvidas para o aumento da transparência da gestão pública e do controle social (LOUREIRO et al., 2012), convertem a referida instituição de fiscalização em um valioso instrumento de controle e de direcionamento das políticas públicas, no sentido em que tais atividades jogam luz nas mazelas e nas deficiências existentes em determinados setores da administração governamental, expondo seus gestores e funcionários ao escrutínio da mídia e da sociedade.

Pelo exercício das funções acima expostas – e, também, por mais das vezes, contrariar, no exercício de suas atividades, interesses de grupos não comprometidos com o bem comum, entende-se que tão importante órgão da estrutura nacional é passível de ser objeto de atenção por parte de partidos ou de setores organizacionais, de forma a ter sua atuação orientada por nichos corporativos avessos à prestação pública de contas e à responsabilização perante a sociedade.

2.2 Topografia dos cargos de livre provimento no Brasil

Um processo de direcionamento das atividades desenvolvidas pela burocracia administrativa perpassa a nomeação dos chamados cargos de livre provimento, os quais, dentro de nosso ordenamento jurídico-orga-

5 Cita-se, nesse sentido, a criação, em 2008, do Observatório da Despesa pública (ODP), unidade permanente da CGU que é voltada à aplicação de metodologia científica, apoiada em tecnologia da informação de ponta, para a produção de informações que visam a subsidiar e a acelerar a tomada de decisões estratégicas, por meio do monitoramento dos gastos públicos, com o objetivo de contribuir para o aprimoramento do controle interno e funcionar como ferramenta de apoio à gestão pública. Os resultados gerados pela unidade servem como insumo para realização de auditorias e fiscalizações conduzidas pela CGU, bem como para informar aos gestores sobre indicadores gerenciais relativos à realização de gastos públicos, de modo a permitir análises comparativas, subsidiando a tomada de decisões para melhoria da aplicação dos recursos públicos.

6 O critério de **materialidade** refere-se ao montante de recursos orçamentários ou financeiros alocados por uma gestão, em um específico ponto de controle (unidade, sistema, área, processo, programa ou ação) objeto dos exames de auditoria ou fiscalização. A **criticidade** representa o quadro de situações críticas efetivas ou potenciais a auditar ou fiscalizar, identificadas em uma determinada unidade ou programa. Por fim, a **relevância** significa a importância relativa ou papel desempenhado por uma determinada questão, situação ou unidade, existentes em um dado contexto (BRASIL, 2001, p. 52).

nizacional, tem uma grande preponderância, no sentido em que eles comportam as funções de direção, assessoramento superiores (os cargos DAS).

Dessa forma, necessário se faz um breve vislumbre acerca dos aspectos históricos, legais e doutrinários que envolvem esse recorte da burocracia administrativa.

Em um conciso resumo temporal, temos que, no seio da reforma administrativa trazida pela edição do Decreto-Lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967, a promulgação da Lei n. 5.645, de 10 de dezembro de 1970, concebeu a atual classificação dos cargos de comissão no Brasil (D'ARAÚJO, 2007, p. 7). Tal normativo estabeleceu o Grupo Direção e Assessoramento Superior, identificado pelo código DAS-100, que compreende

[...] os cargos de provimento em comissão a que sejam inerentes atividades de planejamento, orientação, coordenação e controle, no mais alto nível da hierarquia administrativa dos órgãos da administração Federal direta e das Autarquias federais, com vistas a formulação de programas, normas e critérios que deverão ser observados pelos demais escalões hierárquicos (BRASIL, 1972, s/p).

Tais cargos classificam-se em seis níveis hierárquicos, conforme sua relevância (BRASIL, 1976, s/p), sendo o DAS-6 o de nível mais alto (incluindo secretários, subsecretários etc.) e o DAS-1 o de nível mais baixo (incluindo chefes de seção, assistentes técnicos etc.).

Hodiernamente, as funções de confiança e os cargos em comissão também são dignos de nota na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, nos seguintes termos (com redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas as atribuições de direção, chefia e assessoramento; (BRASIL, 1988, s/p)

Uma estruturação epistêmica acerca do tema é a trazida por Graef (2008, p. 63), que afirma que “os cargos são unidades completas de atribuições previstas na estrutura organizacional, e independentes dos cargos de provimento efetivo”. As funções, por sua vez, podem ser definidas como “acréscimos de responsabilidades de natureza gerencial ou de supervisão, atribuídas a servidor ocupante de cargo efetivo, tendo como referência a correlação de atribuições” (GRAEF, 2008, p. 63). Nesse encadeamento de juízos, decorre a premissa do autor de que “os cargos serão preenchidos; as funções serão exercidas” (GRAEF, 2008, p. 63).

2.3 Critérios para a nomeação de cargos de livre provimento

Entre as diversas pesquisas acerca dos critérios que norteiam as nomeações para os altos cargos da burocracia estatal, duas linhas de estudos e debates podem ser destacadas na literatura correlata.

Em uma vertente, predomina a visão de que a nomeação para cargos públicos no Brasil é uma moeda de troca dentro do jogo político-partidário, sendo norteadada pelo patrimonialismo e pelo clientelismo (PACHECO, 2002). Nesse diapasão, os políticos procuram efetivar a captura do estamento administrativo, sendo o processo de nomeação de dirigentes um jogo vicioso que, além de possibilitar o clientelismo e o patrimonialismo dentro do corpo estatal (SANTOS, 2009), desvirtua o alcance de metas das políticas públicas concebidas pelo governo. Em consonância com essa visão, citamos Benini, Benini e Novaes (2012), que sustentam que o processo decisório e a distribuição de poder que estruturam a dinâmica de escolha dos dirigentes públicos nada mais é do que o espaço intermediário de decisão – pouco percebido socialmente – entre as grandes opções políticas e a efetiva execução das políticas públicas. Ou seja, entre a concepção de uma política pública (*polity*⁷) e a sua execução (*policy*⁸), há um interlúdio administrativo que “[...] afeta, de maneira direta, o grau de eficácia e eficiência das ações do Estado Brasileiro, ou mesmo a própria qualidade e postura dos trabalhadores do aparelho estatal” (BENINI; BENINI; NOVAES, 2012, p. 88). Tal interstício é representado, segundos os autores, pelo processo de nomeação de dirigentes públicos. Desse modo, a classe política é vista como não comprometida com o alcance do bem comum, sendo sua motivação enviesada para a conquista de espaços de poder e influência.

Em outra corrente de pensamento, seus representantes tentam encontrar soluções para o deslinde do desconcerto que se revela entre uma classe política devidamente legitimada para a condução da máquina pública pelo voto dos eleitores e um corpo burocrático que, por conta de seu acesso privilegiado às informações administrativas, conduz a gestão governamental para um falseamento das metas estabelecidas pelo poder público (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005, p. 138). Por meio do emprego dos fundamentos do neo-institucionalismo⁹ e da Teoria da Agência¹⁰ (dicotomia agente-principal), tal ramo da epistemologia advoga a redefinição do conceito de controle interno e a implantação de um sistema de controle a ser efetivado pela classe política com vistas ao monitoramento das ações da classe burocrática (ARAÚJO e SANCHEZ, 2005; MELO, 1996).

Ou seja, de um lado temos aqueles que professam a captura da burocracia (ou, pelo menos, de uma fração

7 Dimensão institucional da política que se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo (FREY, 2000, p. 216).

8 Dimensão material da política que refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (*Idem*, p. 217).

9 O neo-institucionalismo econômico é uma corrente intelectual que focou no desenvolvimento de instrumentos analíticos para a análise de transações sociais em situações de mercado e fora dele. No neo-institucionalismo supera-se a dicotomia Estado versus mercado e desloca-se a análise para a estrutura de incentivos que produzam resultados racionais do ponto de vista coletivo (MELO, 1996, p. 70).

10 A Teoria da Agência, como ferramenta analítica do neo-institucionalismo, explicita que as transações dentro de um determinado contexto social se resumem no conflito entre o agente (delegatário) e o principal (delegante), onde a assimetria de informações coloca uma parte (o principal) em desvantagem no relacionamento perante a outra parte (o agente).

dela) pela classe política (BENINI; BENINI; NOVAES, 2012; PACHECO, 2002; SANTOS, 2009) e, de outro, temos os que afirmam que a classe política é serva de um corpo técnico hermético, caracterizado pelo insulamento burocrático e pela corrupção burocrática (ARAÚJO e SANCHEZ, 2005; MELO, 1996).

Rompendo essa barreira antagônica de posicionamentos, uma terceira temática de pensamento administrativo advoga que o processo de escolha de dirigentes públicos não se reduz a uma simples prática de clientelismo e patronagem ou mesmo que a administração seja pautada por ações e atividades técnicas ou imparciais, sem viés político e voltadas ao interesse público¹¹; tendo por base, entre outros estudos empíricos, nos trabalhos paradigmáticos de Bárbara Geddes¹² e de Joel Aberbach, Robert Putnam e Bert Rockman¹³. Nessa perspectiva, os representantes dessa corrente preconizam que, hodiernamente, as nomeações de servidores pela classe política não são pautadas apenas por ganhos de causa imediatistas ou técnicas de *spoils system*.

De Bonis, em estudo empírico realizado na prefeitura de São Paulo, delimitou e definiu como “dirigente público” a classe de profissionais públicos que, como atores relevantes na configuração atual da administração pública, possuem um *ethos*¹⁴ próprio no trato da coisa pública, se concentrando na busca de resultados por meio da melhor aplicação possível dos recursos disponíveis, e fazendo uso de competências gerenciais e de sua capacidade de julgamento (PACHECO; DE BONIS, 2010, p.361). O dirigente público situa-se entre os políticos e os burocratas, sendo caracterizados, segundo os estudos empíricos de Pacheco (2008) e de D’Araújo (2007) como os servidores lotados nos cargos de direção classificados como DAS 5 e DAS 6 (DE BONIS, 2008).

Assim, sob a linha dos dirigentes públicos, diversos critérios de escolha despontam na Administração Pública para a escolha dos gestores das diversas organizações do aparelho estatal. Nesse sentido, Lopez e Praça (2015, p. 111) colocam que duas clivagens orientam o processo de escolha daqueles que venham a ocupar os cargos mais altos da burocracia estatal: 1) domínio técnico *versus* proximidade político-partidária (relação entre técnica e política); e 2) servidores públicos *versus* os *outsiders*¹⁵. Citando Scherlis (*apud* LOPEZ; PRAÇA,

11 Como contraponto a essa visão, Loureiro e Abrucio pontuam que “[...] as decisões ‘técnicas’ não são neutras. Constituem, na verdade, escolhas entre possíveis rumos a tomar, com determinados impactos sobre a sociedade” (LOUREIRO; ABRUCIO, 2009, p. 69-70).

12 Em seu livro *Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Barbara Geddes apresenta os resultados de um estudo comparativo realizado em seis países latino-americanos, no período compreendido entre 1945 e 1993, com a exclusão dos regimes militares, sobre as estratégias de nomeação no Brasil. Lançando mão do “índice de estratégia de nomeação”, a autora identifica que “[...]o dilema dos políticos – presidentes e seus parceiros de coalizão – se expressa por meio do conflito entre a necessidade de sobrevivência política imediata e os interesses coletivos de longo prazo quanto à performance econômica e estabilidade do regime; para os partidos que sustentam uma coalizão no poder, o dilema resulta também do problema da ação coletiva – nenhum partido da coalizão dispõe-se a abrir mão de suas indicações políticas, mas todos os partidos sabem que, se o desempenho dos dirigentes for pífio, aumentarão os riscos de quebra da coalizão, situação em que todos os seus integrantes perderiam tudo” (GEDDES *apud* PACHECO, 2008a, p. 2). Ver, também, De Bonis (2008), De Bonis e Pacheco (2010), Pacheco (2002) e Pacheco (2008b).

13 No trabalho intitulado *Bureaucrats and politicians in Western democracies*, Joel Aberbach, Robert Putnam e Bert Rockman realizam estudo comparativo entre setes países – Estados Unidos, Suécia, Holanda, Itália, Alemanha, França e Grã-Bretanha, onde verificam que tanto os políticos quanto os burocratas adotam estratégias híbridas de atuação dentro da gestão pública, sendo errôneo a adoção da visão de que o político apenas governa e o burocrata apenas administra (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999, p. 70). Para maiores detalhes, veja, também, Pacheco (2008a) e Olivieri (2007).

14 De Bonis (2008, p. 29) define, por meio de um exercício analítico, o *ethos* do dirigente público lançando mão de uma contraposição ao *ethos* do burocrata, exposto por Max Weber (2011, p. 81-82).

15 Funcionários recrutados externamente ao órgão para o preenchimento do cargo em comissão, sejam eles servidores

p. 111), os autores mencionam quatro critérios relevantes para tais nomeações: filiação partidária, expertise, afinidade ideológica e proximidade pessoal).

Schneider (*apud* PACHECO, 2002, p. 9), em trabalho realizado em empresas estatais durante o regime militar, elencou três critérios ideais (chamados, pelo autor, de “nomeações ideais típicas”): representatividade (de partidos políticos, grupos de interesse ou arranjos federativos, critérios geográficos e, mais recentemente, movimentos sociais), confiança (lealdade pessoal e afinidade entre nomeado e nomeador, embasada, na maioria das vezes, em experiência prévia de trabalho em conjunto¹⁶) e técnica (expertise e reputação no seu campo específico de atuação e conhecimento dos processos operacionais da área).

Por outro lado, Loureiro *et al.* (1998), em trabalho empírico aplicado no Ministério da Fazenda, apontam apenas dois grupos de critérios que balizam as nomeações do alto escalão da burocracia daquele órgão: **nomeações burocráticas** - nomeações restritivas da escolha dos nomeados aos integrantes, observando a senioridade, por exemplo - e **nomeações políticas** - nomeações que se orientam por afinidades ideológicas ou orientações teóricas compartilhadas, “[...] que ligam o presidente ou o ministro aos seus auxiliares e determinam a escolha de alguns técnicos, em vez de outros” (LOUREIRO *et al.*, 1998, p. 68). Já Olivieri (2007, p. 158), na análise da influência das redes sociais¹⁷ na escolha do alto escalão do Banco Central do Brasil entre os anos de 1985 e de 2000, enumerou dois critérios de nomeação: competência profissional e confiança pessoal. A competência profissional subdividir-se-ia em atributos pessoais (inteligência e seriedade) e atributos profissionais (formação acadêmica sólida, especialidade nas áreas financeira ou bancária, experiência profissional e competência técnica). A confiança pessoal, por sua vez, fragmentar-se-ia, em atributos pessoais (integridade moral e ética e espírito público) e atributos referentes à rede social (amizade, indicação por pessoa próxima e/ou respeitável, afinidade de pensamento, experiência reconhecida no meio financeiro e credibilidade entre os profissionais de sua área de atuação).

Nesse ponto, verificamos que, a despeito deste ou daquele critério¹⁸ adotado na escolha dos servidores que comporão os altos quadros da administração pública, os cargos de Direção, Assessoramento e Supervisão, em especial, os cargos DAS 5 e DAS 6, de mais alto nível dentro da estrutura da burocracia, são de grande importância para o controle da burocracia estatal, pois os seus detentores atuam como *policymakers* na utilização seu conhecimento técnico não só na implementação e execução de políticas públicas mas, também, na sua confecção e contorno¹⁹, o que os tornam escopo²⁰ da presente pesquisa.

públicos ou não (PACHECO; DE BONIS, 2010, p. 348).

16 As redes sociais analisadas em Olivieri (2007).

17 Conforme definição de Olivieri (2007, p. 151), rede social “[...] é o conjunto das relações estabelecidas com base em vínculos de afinidade pessoal, identidade intelectual e convivência profissional”. A análise das redes sociais, segundo a autora, é válida no sentido em que permite a compreensão dos aspectos não institucionais que estão correlacionados com a escolha de servidores para o preenchimento dos cargos de confiança. (OLIVIERI, 2007, p. 151).

18 Lopez e Praça (2015, p. 112), em consonância com Loureiro e Abrucio (1999), Olivieri (2007) e Pacheco (2008a), afirmam que a combinação entre técnica e política é o padrão que norteia as escolhas dos nomeados.

19 Para maiores detalhes, ver Olivieri (2007), Loureiro e Abrucio (1998) e Pacheco (2010).

20 Pontua-se que os critérios de escolha dos cargos de livre provimento elencados na presente pesquisa permeiam a seleção não só para os cargos DAS 5 e DAS 6 mas, também, para os outros cargos de direção, assessoramento superiores (DAS 1, 2, 3 e

2.4 Partidarização e politização

Partidarização e politização são fenômenos que indicam graus de interferência política dentro de um determinado estrato burocrático, embora deva-se ter em conta de que não são vocábulos sinônimos, e que encontram-se dentro de um contexto maior de controles políticos sobre a burocracia.

No quesito nomeação política, podemos afirmar que tanto a politização quanto a partidarização relacionam-se com os critérios adotados pelos governantes quando das escolhas dos servidores para os cargos de livre provimento, que, a depender do grau de institucionalização (insulamento burocrático) da entidade, pode ter um alto ou um baixo custo político na sua execução (BORGES; COELHO, 2015).

Assim, a partidarização de uma entidade tem associação direta com a filiação partidária dos servidores que a compõem, enquanto que a politização – entre as diversas acepções que o vocábulo possa assumir – se relaciona com as preferências ideológicas dos funcionários (LOPEZ, 2015, p. 23). Grindle (*apud* LOPEZ *et al.*, 2015, p. 34), por sua vez, define politização como “o processo de preenchimento dos quadros da alta burocracia por meio de nomeações baseadas em escolhas discricionárias”. Sob esse ponto de vista abrangente, podemos dizer que todos os órgãos da administração pública são, em maior ou menor grau, politizados, conforme seja maior ou menor o percentual relativo entre cargos de livre nomeação e exoneração em confronto com o total de servidores do órgão. Mesmo aquelas organizações onde o quadro de servidores é composto de carreiras estruturadas em classes e padrões e impera a seleção meritocrática dos funcionários (concurso público, seleção interna, seleção simplificada), podem sofrer alguma espécie de politização nas nomeações de seus membros.

A própria forma de organizar a seleção competitiva para ingresso nas carreiras da burocracia é uma forma de politização, vez que as seleções nunca são neutras em relação aos perfis desejáveis, que se persegue definindo características do processo seletivo²¹ (LOPEZ, 2015, p. 23).

A politização de um órgão pode ser realizada com fins de aumento do controle e do rumo de políticas públicas, de nomeação de pessoas que tenham afinidades partidárias ou, em conclusão, de patrimonialização do órgão, por meio da patronagem (LOPEZ, 2015, p. 23). Mas politização também pode ter outro tipo de conotação, quando se fala em “política do órgão”. Em outras palavras, o *modus operandi* do órgão no trato da coisa pública e de suas atividades²² é, também, um traço de politização da unidade.

4). Entretanto, como visto na nota de rodapé anterior, são os funcionários lotados em cargos DAS 5 e DAS 6 que dão o direcionamento das atividades das organizações públicas. Por isso, a sua escolha como objeto de estudo.

21 Um exemplo recente que ilustra bem tal situação foi o edital de seleção para o cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental-EPPGG, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, lançado em 07 de junho de 2013. Entre os problemas apontados no referido processo de seleção que levaram o Tribunal de Contas da União a anular o certame em 05 de novembro de 2014 estavam o peso excessivo dado à experiência em “atividade gerencial” (22,5% do total da nota) e a falta de critérios para avaliação de pontos sobre essas experiências, o que afetou os princípios da competitividade, da isonomia, da impessoalidade e da transparência. Para mais detalhes, ver Acórdão TCU – Plenário n. 3010/2014.

22 Em outras palavras, a política da empresa (conjunto de regras ou normas que regulam sua operação).

Entretanto, na confrontação empírica dos conceitos, temos que um órgão partidário não significa, necessariamente, que ele seja politizado. Por outro lado, a nomeação, em cargos em comissão, de servidores oriundos dos quadros públicos (servidores de carreira) não significa, necessariamente, uma menor politização da entidade. Dentro de uma estrutura político-institucional de grande fragmentação e complexidade partidária como a brasileira tal diferenciação tem uma enorme importância. Nesse sentido, colocam Lopez, Bugarin e Bugarin (2015, p. 75):

É importante notar, porém, que a ausência de filiação partidária não necessariamente indica ausência de vinculação com os partidos, nem está presente na definição a ideia de que os técnicos seriam “apolíticos”. A indicação de um ministro sem filiação por um partido pode ocorrer por conta de uma afinidade das suas posições ideológicas com as posições partidárias, além das questões de capacidade administrativa.

Corroborando tal linha de pensamento, Nunes (2015, p. 108) coloca que “É certo que o controle político é uma forma de politização, como a partidarização ou o clientelismo, mas não implica necessariamente partidarização ou clientelismo”.

É nesse contexto que autores como Olivieri (2010), Loureiro e Abrucio (1998) e Pacheco (2010) apregoam que o administrador também atua dentro da política (mas especificamente, na política pública), sendo, muitas das vezes, um verdadeiro *policymaker*, utilizando seu conhecimento técnico não só na implementação e execução de políticas públicas mas, também, na sua confecção e contorno. Ou seja, politizar um órgão não é, necessariamente, torná-lo ineficiente ou inoperante em termos de políticas públicas mas, sim, dentro de um determinado contexto, aumentar o grau de autonomia de um dirigente para melhorar a sua atuação dentro da elaboração, implementação e execução dos programas de governo. Tampouco pode-se entender, para fins do presente trabalho, a politização como a simples captura da burocracia para fins diversos que não os previstos em lei e normativos pertinentes.

2.5 Oferta e demanda dos cargos em comissão

Segundo dados oficiais, em março de 2016, 21.521 servidores civis da administração direta, das autarquias e fundações do Poder Executivo Federal, ocupavam cargos de direção e assessoramento superiores (BRASIL, 2016, p. 166).

Tal número é fruto do já citado presidencialismo de coalizão presente no nosso sistema administrativo-legal, o qual regula as interações entre Presidente, partidos políticos e Poder Legislativo. A formação de um gabinete e de um grupo de condutores das políticas de governo, concomitantemente com a concessão de “nacos” da administração àqueles que possam promover a sua sustentação política - tudo isso sem o comprometimento do alcance das expectativas da sociedade - é o grande desafio dos titulares do Poder Executivo Federal. Nas palavras do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso:

Se o governo não dispuser dos recursos políticos e de informação para preservar os setores do Executivo que considerar essenciais à realização de seus projetos, ao “fechar” alianças e entregar partes do mando a pessoas e partidos que não necessariamente comungam de visão e valores comuns, começa a vender a alma ao diabo sem chances de recompra. (CARDOSO apud LOPEZ; PRAÇA, 2015, p. 111)

Entretanto, em contraposição à grande oferta de cargos em comissão à disposição do grupo político no comando da máquina pública, temos que a demanda por esses mesmos cargos é afetada por alguns fatores, entre os quais podemos citar o grau de institucionalização (normatização) do órgão. Cargos de entidades mais regulamentadas, cujas regras de atuação sejam prescritas em normativos legais, são menos suscetíveis à demanda política. Por outro lado, órgãos cujas regras de exercício são por demais lacunares estão mais sujeitos ao apetite político. Em uma análise comparada acerca do preenchimento de cargos da alta burocracia de dois ministérios (Ciência e Tecnologia e Integração Nacional), Borges e Coêlho fazem a seguinte pontuação:

Em setores com razoável grau de insulamento da burocracia e do processo decisório, a indicação de ministros de perfil predominantemente partidário pode resultar em perda de legitimidade frente à burocracia setorial e à comunidade de políticas públicas, e ainda há a possibilidade de redundar em resistências internas e dificuldades para a gestão do titular da pasta. Em termos mais precisos, em ministérios com carreiras mais antigas e consolidadas, em que a atuação nos cargos diretivos requer alto grau de conhecimento técnico e há expressiva presença de servidores de carreira nos cargos de livre provimento, os custos de estratégia de partidarização devem ser mais elevados²³. (BORGES; COÊLHO, 2015, p. 80)

Em estudo sobre o processo de negociação e os critérios que norteiam os agentes políticos na definição dos quadros da burocracia política no nível federal, Félix Lopez e Sérgio Praça colocam que existem áreas do aparelho do Estado em que as nomeações de cunho partidário são menores do que outros setores da administração, não havendo um padrão universal que oriente tal processo:

[...] é seguro afirmar que há áreas nas quais o espaço para nomeações que considerem a proximidade entre preferências partidárias é menor que a média. São os casos do Ministério da Fazenda (MF), da Receita Federal e do Tesouro Nacional; há outros no qual os critérios variam bastante, como no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

23 Para ilustrar, na prática, essa afirmação de Borges e Coêlho (2015), relembramos as manifestações promovidas pelos servidores do Tribunal de Contas da União, entre os meses de abril e maio de 2014, contra a indicação do então senador Gim Argello para o cargo de Ministro daquela corte. A notícia de que o referido parlamentar era alvo, à época, de seis inquéritos abertos no Supremo Tribunal Federal por suspeitas de lavagem de dinheiro, corrupção ativa e passiva, falsidade ideológica, peculato (desvio de dinheiro público) e crime contra a lei de licitações, provocou grande repúdio da classe administrativa que culminou na renúncia de Gim Argello à indicação para o cargo. Para maiores detalhes, ver: **Gim Argello renuncia à indicação para ministro do TCU**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/gim-argello-renuncia-indicacao-para-ministro-do-tcu-12147470>>. Acesso em: 15 set. 2016.

(Mapa); outros, ainda, em que o controle partidário e faccional é integral, como o do Ministério dos Transportes (MT) e o do Ministério de Minas e Energia (MME). (LOPEZ; PRAÇA, 2015, p. 112)

Nesse sentido, entendemos que o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União e, por conseguinte, a Secretaria Federal de Controle Interno, como entidades devidamente institucionalizadas, compostas por um quadro de servidores dotado de *spirit de corps*, são avessas à possibilidade de uma captura política, sendo a partidarização de seu corpo dirigente, por conta disso, pouco atrativa e por demais custosa aos seus empreendedores.

Para a confirmação (ou não) dessa proposição, foram efetuados os testes descritos na seção 4.

3. Procedimentos metodológicos

Em que pese a parametrização de algumas das variáveis que foram processadas durante a execução dos testes e da análise de dados, o presente artigo traz uma pesquisa exploratória, de natureza aplicada, com uma abordagem qualitativa da problemática proposta.

O levantamento de dados acerca da SFC e das demais entidades que constituíram as análises comparativas foram extraídos do Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais (BEP), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, editado em abril de 2016²⁴, além de consultas aos seus respectivos sites. No tocante aos detentores de cargos DAS 5 e DAS 6 da Secretaria Federal de Controle Interno no período de janeiro de 2003 a julho de 2016, além de pesquisa no site do órgão (www.cgu.gov.br), foram levantadas informações complementares por intermédio da Lei de Acesso à Informação (www.acessoinformacao.gov.br), do Portal da Transparência do Governo Federal (www.portaldatransparencia.gov.br) e realizada solicitação de dados à Diretoria de Gestão Interna (DGI)²⁵ da CGU. Além disso, as presentes informações foram suplementadas por dados extraídos do cadastro de filiados a partidos políticos, organizado pelo Tribunal Superior Eleitoral²⁶, e do acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas²⁷.

Em adição, pontua-se a realização de análise dos currículos dos dirigentes da SFC (Secretário Federal de Controle Interno e Diretores do órgão); currículos esses que encontram-se na rede mundial de computadores.

24 Documento disponível em: www.planejamento.gov.br. Acesso em: 17 jul. 2016.

25 O autor gentilmente agradece à Diretoria de Gestão Interna da CGU, representada na figura de seu diretor, pelo fornecimento da listagem dos detentores de cargos DAS 5 e DAS 6 da SFC no período compreendido entre julho de 2002 e setembro de 2016.

26 Cadastro disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/relacao-de-filiados>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

27 Acervo disponível em: <<http://www.fgy.br/cpdoc/acervo/arquivo>>. Acesso em: 01 set. 2016.

4. Aplicação de testes, análise e discussão de resultados

4.1 Partidarização da classe dirigente do Controle Interno do Executivo Federal – Estudo comparado entre a SFC e a CGU

Com o objetivo de verificar a partidarização da alta cúpula dirigente da SFC, realizou-se, na presente seção, a análise dos dados coletados em pesquisa bibliográfica e documental.

Assim, em um primeiro momento, estabeleceu-se quais os servidores da SFC atenderiam a classificação de “corpo dirigente” do órgão (servidores detentores de cargos DAS 5 e DAS 6), chegando à Tabela 1 abaixo colocada:

Tabela 1. Servidores da Secretaria Federal de Controle Interno detentores de cargos DAS 5 e DAS 6

Cargo	Código	Quantidade existente
Secretário Federal de Controle Interno	DAS 101.6	1
Secretário-Adjunto	DAS 101.5	1
Diretor de Auditoria da Área Econômica	DAS 101.5	1
Diretor de Auditoria da Área Social	DAS 101.5	1
Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura	DAS 101.5	1
Diretor de Auditoria das Áreas de Produção e Comunicações	DAS 101.5	1
Diretor de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle	DAS 101.5	1
Diretor de Auditoria das Áreas de Previdência, Trabalho, Pessoal, Serviços Sociais e Tomada de Contas Especial	DAS 101.5	1
	Total	8

Fonte: Decreto n. 8.109, de 17 de setembro de 2013.
Elaborado pelo autor.

A análise curricular dos agentes públicos em questão circunscreveu-se aos servidores que ocuparam tais cargos no período compreendido entre janeiro de 2003 a setembro de 2016; análise essa que atestou que todos foram (são) servidores efetivos, aprovados em concurso para o cargo de Auditor Federal de Finanças e Controle (AFFC). Tal cargo é pertencente à carreira de Finanças e Controle, como visto na seção 2.1; carreira essa que tem a peculiaridade de permear os quadros tanto do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) quanto da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A referida carreira é composta por dois cargos: o já citado AFFC, de nível superior, e o de Técnico Federal de Finanças e Controle (TFFC), de nível médio.

Fundamenta-se o presente período de pesquisa (últimos treze anos) com a argumentação de que nesse espaço temporal o Controle Interno do Poder Executivo Federal sofreu uma grande revolução em suas estruturas de trabalho e organização, de acordo com o abaixo colocado:

Conforme legislação criada no governo Lula (Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e Lei nº 11.204, de 2005), a Controladoria Geral da União liga-se à Presidência da República, com status de ministério e atribuições que envolvem a defesa do patrimônio público, o controle interno, a auditoria pública, a correição, a prevenção e o combate à corrupção, as atividades de ouvidoria e o incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal.

[...]

Esse processo de centralização e fortalecimento do controle interno e a elevação da CGU ao status de ministério foram fundamentais para a superação da situação anterior de grande ineficiência do controle interno, que se devia ao arranjo institucional que prevaleceu até meados dos anos 1990, caracterizado pela descentralização dessa atividade no interior da Administração Pública Federal (LOUREIRO et al., 2012, p. 56-57).

Passando para a parametrização resultados e corroboração dos achados, promoveu-se a aplicação do Índice de Partidarização Ministerial (IPM) – tipologia desenvolvida por Borges e Coêlho (2015) – para se verificar o grau de partidarização não só dos detentores de cargos DAS 5 e DAS 6 da SFC mas, também, dos ministros e dos secretários-executivos que já exerceram essas funções dentro da baliza temporal previamente citada, na intenção de obtenção de uma visão longitudinal da dinâmica do rodízio dos dirigentes do órgão no período de análise escolhido, sob um viés de filiação partidária.

Abaixo, uma sintética descrição do índice pelos autores²⁸:

O índice varia de 0 a 8, sendo valores mais elevados indicativos de nomeações de caráter marcadamente político-partidário, motivadas por fatores como apoio eleitoral – isto é, votações prévias do nomeado – e vínculos com partidos políticos. Valores próximos de 0 indicam que a ascensão ao cargo se deveu majoritariamente às credenciais acadêmicas e experiência profissional do nomeado, e vínculos com a burocracia estatal. Valores intermediários (entre 3 e 5) indicam padrão de nomeações híbrido, que poderia ser denominado de característico de ministros “técnicos-políticos”. Pontuações acima de 5 são indicativas de ministros de perfil político e inferiores a 3 de perfil marcadamente técnico (BORGES; COÊLHO, 2015, p. 85).

A utilização do referido índice, em detrimento de outros indicadores de partidarização encontrados em nossa pesquisa bibliográfica²⁹, justificou-se por conta de a metodologia de sua construção referenciar, em um mesmo

28 No apêndice do presente trabalho encontra-se a descrição detalhada do índice.

29 A título de informação, Marcelo Vieira, em trabalho de 2014 cujo objetivo foi o de analisar como a composição dos gabinetes afeta a criação de burocracias centralizadas na Presidência da República, elaborou o índice intitulado “grau de partidarização do gabinete”, que tinha por meta mensurar “a porcentagem de ministros filiados a partidos políticos no total de ministros da coalizão” (VIEIRA, 2014, p. 17). Tendo em vista que o referido índice apenas levou em conta a filiação partidária dos ministros, sem levantar outras considerações acerca dos atributos pessoais e profissionais dos servidores em sua composição, optamos por não utilizá-lo na presente pesquisa.

espaço de análise, características diversas dos servidores a serem avaliados, tais como a posse de credenciais acadêmicas, o conhecimento técnico especializado e a sua experiência prévia, seja em outros cargos públicos, privados ou, mesmo, partidários, gerando um valor passível de aferição e de comparação. Buscou-se, assim, uma maior completude na avaliação realizada.

A Tabela 2 demonstra o índice de partidarização dos detentores de cargos DAS 5 e DAS 6 da Secretaria Federal de Controle Interno, dentro do período de análise.

Tabela 2. Índice de partidarização ministerial dos dirigentes da Secretaria Federal de Controle Interno (2003 – 2016)

Cargo*	Período de atuação	Partido	IPM
Secretário Federal de Controle	15/07/2002 a 27/06/2003	Sem partido	1
	27/06/2003 a 26/01/2015	Sem partido	1
	30/01/2015 a 31/10/2016	Sem partido	1
Secretário-Adjunto	27/07/2002 a 21/07/2003	Sem partido	1
	21/07/2003 a 13/01/2011	Sem partido	0
	13/01/2011 a 10/02/2015	Sem partido	0
Diretor de Auditoria da Área Econômica	10/02/2015 a 13/10/2016	Sem partido	0
	24/07/2002 a 30/07/2003	Sem partido	1
	30/07/2003 a 02/02/2006	Sem partido	1
	24/02/2006 a 08/02/2011	Sem partido	0
Diretor de Auditoria da Área Social	13/01/2011 a 06/03/2015	Sem partido	0
	06/03/2015 a 13/10/2016	Sem partido	0
	30/07/2003 a 15/06/2007	Sem partido	0
	15/06/2007 a 11/02/2011	Sem partido	1
Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura	13/01/2011 a 06/03/2015	Sem partido	0
	06/03/2015 até o presente	Sem partido	0
	24/07/2002 a 12/02/2003	Sem partido	1
	12/02/2003 a 02/07/2003	Sem partido	0
Diretor de Auditoria das Áreas de Produção e Comunicações	30/07/2003 a 24/02/2006	Sem partido	0
	24/02/2006 a 20/06/2007	Sem partido	0
	20/06/2007 a 26/10/2016	Sem partido	0
	25/01/2006 a 14/06/2007	Sem partido	0
Diretor de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle	20/06/2007 a 24/02/2008	Sem partido	0
	24/06/2008 a 06/03/2015	Sem partido	0
	06/03/2015 a 20/10/2016	Sem partido	0
	22/07/2003 a 24/02/2006	Sem partido	0
	24/02/2006 a 15/06/2007	Sem partido	0
	15/06/2007 a 06/03/2015	Sem partido	0
	06/03/2015 a 13/10/2016	Sem partido	0

Cargo*	Período de atuação	Partido	IPM
Diretor de Auditoria das Áreas de Previdência, Trabalho, Pessoal, Serviços Sociais e Tomada de Contas Especial	24/09/2003 a 07/04/2008	Sem partido	0
	07/04/2008 a 06/03/2015	Sem partido	0
	06/03/2015 a 18/10/2016	Sem partido	0

Fonte: Elaborado pelos autor.

* Pontua-se que a presente tabela não engloba as seguintes diretorias, já extintas: 1) Diretoria de Auditoria da Programas da Área de Administração, 2) Diretoria de Auditoria de Contas e 3) Diretoria de Gestão do Sistema de Controle Interno. Entretanto o presente diagnóstico não ficou prejudicado, tendo em vista que os dirigentes máximos dessas unidades também foram, dentro do escopo temporal adotado, objeto da aplicação do IPM. Para maiores detalhes, ver apêndice do presente estudo.

Uma análise preliminar revela que o critério partidário não foi um fator preponderante na escolha da composição do corpo dirigente da SFC ao longo dos anos, tendo em vista que o índice de partidarização de seus membros tendeu a zero.

Para fins comparativos, elaborou-se a tabela 3, que demonstra o índice de partidarização dos Ministros e Secretários-Executivos da CGU. A disposição dos dirigentes na tabela seguiu a ordem cronológica dos titulares dentro da organização.

Tabela 3 . Índice de partidarização dos Ministros e Secretários-Executivos do Controle Interno do Poder Executivo Federal (2003 – 2016)

Ministro	Partido	Duração do mandato (meses)	IPM
Francisco Waldir Pires de Sousa	PT	39	7
Jorge Hage Sobrinho	Sem partido	102	2
Valdir Moysés Simão	Sem partido	12	0
Luiz Augusto Fraga Navarro de Britto Filho	Sem partido	3	0
Fabiano Augusto Martins Silveira	Sem partido	19 dias	0
Torquato Lorena Jardim	Sem partido	3	0
Secretário-Executivo	Partido	Duração do mandato (meses)	IPM
Jorge Hage Sobrinho	Sem partido	39	2
Luiz Augusto Fraga Navarro de Britto Filho	Sem partido	84	0
Carlos Higino Ribeiro de Alencar	Sem partido	32	0

Fonte: Elaborado pelos autor.

Diferentemente dos cargos de direção da SFC, o critério partidário foi um fator preponderante na escolha do ministro no início da Controladoria-Geral da União, conforme se observam os resultados acima colocados. Tal fato justifica-se por conta do começo do governo Lula à frente da Presidência da República, após as eleições de 2002, e reflete a necessidade do novo Chefe do Executivo em cercar-se de ministros que fossem, ao mínimo, simpatizantes com o novo projeto de governo que ora se iniciava.

Após a primeira troca ministerial, em meados de 2006, o perfil dos ministros sofreu grande clivagem na direção de um contorno técnico do titular da pasta, haja vista a queda vertiginosa do índice de partidarização ministerial (de 7 para 0). Coincidentemente ou não, tal guinada foi concomitante com a eclosão de grandes escândalos no

seio do governo (CPI das ambulâncias, escândalo dos sanguessugas, escândalo do mensalão). Convém pontuar que Jorge Hage, que sucedeu Waldir Pires, era o então Secretário-Executivo do órgão desde seu início.

As gestões de Waldir Pires e Jorge Hage à frente da extinta CGU foram as responsáveis por grandes avanços no controle interno em âmbito federal (ABRUCIO, 2011; BRITO, 2009; LOUREIRO *et al.*, 2012; OLIVIERI *et al.*, 2013; OLIVIERI, 2010). O incremento das ações de controle social e nas técnicas de controle das políticas públicas, refletidos na criação do Programa de Fiscalização por Sorteios, do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, do Portal da Transparência e da publicação dos relatórios de auditoria na internet, refletem o papel político de uma burocracia administrativa, papel esse tradicionalmente exercido pelos grupos sociais, associações da sociedade civil e partidos políticos (LOUREIRO *et al.*, 2012, p. 65). Esses dois ministros foram os que permaneceram mais tempo como titulares da pasta, em que pese a enorme discrepância dos graus de partidarização ministerial alcançados pelos dois.

Após Hage, tomou posse Valdir Simão, servidor de carreira da Receita Federal do Brasil, o que ainda manteve o perfil técnico do comando ministerial da pasta. Simão foi sucedido por Luiz Navarro, que foi o Secretário-Executivo na gestão de Jorge Hage. Com a assunção da Presidência da República pelo Vice-Presidente Michel Temer, foi nomeado para o novel MTFC o ministro Fabiano Silveira, Consultor do Senado Federal e integrante do Conselho Nacional do Ministério Público, que ficou apenas dezenove dias no cargo.

Em julho de 2016 toma posse como novo Ministro da Transparência, Fiscalização e Controle o advogado e professor Torquato Jardim. Sua trajetória pública inclui, também, duas passagens como ministro do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Em conclusão, temos que em relação à partidarização da SFC, o seu índice é baixo, conforme denotam os resultados do índice de partidarização ministerial aplicados ao corpo dirigente da SFC e ao conjunto de ministros e secretários-executivos dos últimos treze anos, presentes nas tabelas 2 e 3 acima. Tal achado revela que o critério de filiação partidária dos servidores não foi um paradigma preponderante na escolha dos secretários e diretores da SFC. Podemos, ainda, afirmar que um dos motivos da baixa partidarização da cúpula dirigente, tanto da CGU quanto da SFC (*locus* de aplicação dos testes de nosso trabalho), ao longo do período analisado, deve-se, entre outros fatores, à característica de baixa discricionariedade dos gestores da SFC na tomada de decisão quanto à alocação de recursos³⁰ e ao alto grau de institucionalização do órgão³¹.

30 Conforme atesta Lopez (2015, p. 81), “[...] quanto maior a discricionariedade dos gestores do órgão na tomada de decisão sobre alocação de recursos, tanto maiores as oportunidades para – e os benefícios potenciais de – estratégias de instrumentalização político-eleitoral das políticas públicas, o que implica maior valor dos cargos e das políticas do ponto de vista dos atores interessados na sua utilização como moeda de troca”. A CGU – e, por conseguinte, a SFC – , por não ter, à sua disposição, vultosos recursos orçamentários sujeitos à alocação discricionária em programas de trabalho diversos ou mesmo obras públicas, revela-se, nesse sentido, um órgão de baixa atratividade para a classe política.

31 Quanto mais estruturado uma entidade em termos de normatização de incumbências, quadro de servidores e institucionalização da política setorial, mais difícil é a disposição partidária de seus cargos e maiores são os custos de sua partidarização (LOPEZ, 2015, p. 81). A SFC, nesse sentido, enquadra-se nos determinantes ora elencados (OLIVIERI, 2010, p. 150). Além disso, Gomes e Benini (2016, p. 250) trazem um bom exemplo do *spirit de corps* dos funcionários da CGU na sua mobilização contra a extinção da entidade em setembro de 2015.

5. Considerações finais

A presente pesquisa realizou a verificação da partidarização da cúpula dirigente da Secretaria Federal de Controle interno, por intermédio da utilização do Índice de Partidarização Ministerial, com fins de verificar se o critério de filiação partidária é (foi) um fator determinante na seleção e nomeação de servidores para os cargos de direção do órgão.

Com o emprego de necessária metodologia científica, foram realizadas aplicações de testes e análise de resultados, as quais forneceram, dentro dos objetivos propostos, uma visualização temporal do órgão de controle interno do Poder Executivo Federal; visões que tiveram por condão revelar que a cúpula da SFC é marcada pela baixa partidarização de seus membros. Ou seja, o critério de filiação partidária não foi preponderante na seleção dos funcionários que compuseram a cúpula dirigente da SFC dentro da análise longitudinal executada.

Ademais, outra conclusão advinda do trabalho digna de nota é o fato de que o preenchimento dos cargos de chefia da SFC, ao longo dos últimos treze anos, se deu por servidores de carreira, o que revela que a organização não é permissiva aos chamados *outsiders*. Entendemos que é inegável que a experiência prévia acumulada nos cargos ocupados dentro da SFC pelos servidores do seu corpo dirigente traz um ganho para o órgão em termos de desempenho e efetividade de ações de governo. Entretanto, o preenchimento dos cargos de direção por pessoas externas ao corpo de funcionários da organização poderia ser um fator de oxigenação de ideias e de conceitos, os quais poderiam consubstanciar-se em ganhos para a entidade. Para uma conclusão mais efetiva nesse sentido, necessários seriam novos estudos empíricos acerca dos critérios de nomeação que justificaram as escolhas desse rol de servidores. Entretanto, pontuamos que tais exames não foram objeto do presente estudo, por não estarem incluídos no objetivo da presente pesquisa.

A limitação da presente pesquisa reside no fato de que, por tratar-se de um estudo de caso, os resultados alcançados circunscrevem-se ao âmbito da CGU e da SFC, não podendo ser extrapolados para outros órgãos da Administração Pública.

Como aprendizado, a verificação do critério partidário como parâmetro de seleção dos dirigentes da Secretaria Federal de Controle Interno, por intermédio da análise da partidarização do órgão, foi positiva, no sentido em que ela gerou subsídios para novas pesquisas na área de Administração e proporcionou a utilização de uma nova ferramenta empírica – o Índice de Partidarização Ministerial (IPM) – para a parametrização e classificação de atributos qualitativos da burocracia estatal.

Finalizando essa empreitada, pontuamos que o trabalho em epígrafe, pelas suas características e pelo objeto de sua análise – cúpula dirigente da SFC – pode e deve ser visualizado dentro de um pensamento estratégico, de longo prazo, referente à maturação e à transmutação do organismo de controle interno do Poder Executivo Federal em legítimo órgão de Estado, vindo a ombrear com outras pesquisas correlatas para a formação de um arcabouço de conhecimento que, em momento futuro, comporá a “massa crítica” necessária para o alcance desse objetivo institucional.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Três agendas, seus resultados e um desafio**: balanço recente da administração pública federal brasileira. Revista Desigualdade & Diversidade, Edição especial, p. 119-142, dez. 2011.

ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. **A corrupção e os controles internos do estado**. Revista Lua Nova, v. 65, p. 137-173, 2005.

BENINI, Édi Augusto; BENINI, Élcio Gustavo; NOVAES, Henrique Tahan. **Os grillhões da gestão pública**: o processo decisório e as formas contemporâneas de dominação patrimonialista. Cadernos Gestão Social, v. 3, n. 1, p. 85-100, 2012.

BORGES, André; COÊLHO, Denilson Bandeira. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois ministérios – Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. In: LOPEZ, Felix Garcia (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Decreto n. 71.235**, de 10 de outubro de 1972. Brasília, DF: Senado Federal, 1972.

_____. **Decreto n. 77.336**, de 25 de março de 1976. Brasília, DF: Senado Federal, 1976.

_____. **Decreto n. 8.109**, de 17 de setembro de 2013. Brasília, DF: Senado Federal, 2013.

_____. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. v. 21, n. 240, abr. 2016.

_____. Secretaria Federal de Controle Interno. **Instrução Normativa n. 01**, de 06 de abril de 2001. Brasília, MTEC, 2001. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília, TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/home/home.htm>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Gestão do Setor Público**: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Peter Spink (orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, p. 21-38, 1998.

BRITO, Jaime Ricardo de. **Breve histórico do controle interno do poder executivo federal**: origem, evolução, modelo atual e visão de futuro. Revista de Negócios, n. 7, mar. 2009.

D'ARAÚJO, Maria Celina (coord.). **Governo Lula: Contornos Sociais e Políticos da Elite do Poder**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2007.

DE BONIS, Daniel Funcia. **O dirigente público como categoria analítica: um exercício de definição**. 2008. 81 f. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Programa de Pós-Graduação em Administração - Concentração: Administração Pública, Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

_____; PACHECO, Regina Sílvia. **Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público**. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz Fernando; PACHECO, Regina Sílvia (Orgs.). *Burocracia e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 329-362, 2010.

DE PINHO, José Antônio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes a prática da análise de políticas públicas no Brasil**. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 21, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 4 ago. 2014.

GOMES, Djalma Peçanha; BENINI, Elcio Gustavo. **Modelo organizacional do controle interno do Poder Executivo Federal: uma breve análise das propostas de emenda à Constituição em trâmite no Congresso Nacional**. *Revista da Controladoria-Geral da União*, v. 8, n. 12, p. 246-273, 2016.

LOPEZ, Felix Garcia. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015.

_____; BUGARIN, Maurício; BUGARIN, Karina. **Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013)**. In: LOPEZ, Felix Garcia. (Org.). *Cargos de confiança no presidencialismo brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015.

_____; PRAÇA, Sérgio. **Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia brasileira**. In: LOPEZ, Felix Garcia. (Org.). *Cargos de confiança no presidencialismo brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso**. *Revista do Serviço Público*, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.

_____; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Sílvia (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

_____; ABRUCIO, Fernando Luiz; ROSA, Carlos Alberto. **Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda**. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 4, p. 46-82, 1998.

_____; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana Cristina Braga. **Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil.** In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz Fernando; PACHECO, Regina Sílvia (Orgs.). Burocracia e política no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 73-108, 2010.

_____; ABRUCIO, Fernando Luiz; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 17, n. 60, p. 54-67, Jan./Jun. 2012.

MELO, Marcus André. **Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal.** Revista do Serviço Público, v. 120, n. 1, p. 67-82, jan./abr. 1996.

MIRANDA, Daniel Estevão de. **O processo de modernização e o desafio da democracia brasileira.** Revista Pensamento Plural, n. 8, p. 85-97, 2011.

NUNES, Filipe Abreu. **Autonomia e politização nas elites portuguesas, 1999-2009.** Revista Análise Social, n. 214, p. 104-127, 2015.

OLIVIERI, Cecília. **Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil.** Revista de Sociologia e política, n. 29, p. 147-168, nov. 2007.

_____. **Monitoramento das políticas públicas e controle da burocracia: o sistema de controle interno do Executivo federal brasileiro.** In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz Fernando; PACHECO, Regina Sílvia (Orgs.). Burocracia e política no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 149-180, 2010.

PACHECO, Regina Sílvia. **Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competência de direção.** In: VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Out. 2002. Disponível em: <http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/regina_monnteiro_-_cambio.pdf>. Acesso em 03 jul. 2016.

_____. **Organizando o debate: dirigentes públicos no Brasil.** In: I Congresso CONSAD de Gestão Pública. Maio 2008a. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/147/3/CI_PP_ORGANIZANDO%20O%20DEBATE.pdf>. Acesso em 03 jul. 2016.

_____. **Brasil, o debate sobre dirigentes públicos: atores, argumentos e ambiguidades.** In: XIII Congresso del CLAD, Buenos Aires, nov. 2008b.

_____. **Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil.** In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz Fernando; PACHECO, Regina Sílvia (Orgs.). Burocracia e política no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 329-362, 2010.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil**

e nos EUA. Revista do Serviço Público, n. 60, p. 5-28, jan./mar. 2009.

VIEIRA, Marcelo. **Como o conflito de políticas do gabinete afeta a criação de burocracias públicas centralizadas na presidência?** In: Encontro anual da Associação Brasileira de Ciência Política. Brasília, DF, 2014.

WEBER, Max. **Ciência e política:** duas vocações. São Paulo: Martin Claret, 2001.

APÊNDICE – Índice de partidarização ministerial

O Índice de Partidarização Ministerial (IPM) foi desenvolvido por Borges e Coêlho (2015) e é calculado a partir da soma das respostas às questões abaixo. Valores mais elevados indicam ministros de perfil político, com vinculação a partidos e/ou com inserção na arena eleitoral. Valores mais baixos são indicativos de ministros com vínculos mais fortes com a burocracia pública e instituições acadêmicas, que apresentam, portanto, perfil mais técnico. O índice varia de 0 a 8.

A – Trajetória prévia: ocupou previamente ou se licenciou de cargo eletivo? (sim – 2 pontos).

B – Filiado a partido político? (sim – 2 pontos).

C – Ocupou ou ocupa cargo de direção partidária nacional, estadual ou local? (sim – 1 ponto).

D – Possui experiência profissional prévia, incluindo ocupação de cargos similares no nível municipal, estadual ou federal? (não – 1 ponto).

E – Possui formação acadêmica em nível de pós-graduação? (não – 1 ponto).

F – Atuou como servidor público de carreira durante a maior parte da sua vida profissional? (não – 1 ponto).

Tabela. Cálculo do Índice de Partidarização Ministerial dos dirigentes da SFC e dos Ministros e Secretários-Executivos do MTFC (2003-2016)

Nome	A	B	C	D	E	F	Total
Carlos Higino Ribeiro de Alencar	0	0	0	0	0	0	0
Cláudio Antônio de Almeida Py	0	0	0	0	0	0	0
Cláudio Torquato da Silva	0	0	0	0	0	0	0
Cleomenes Viana Batista	0	0	0	0	1	0	1
Clerênio Rosas Azevedo	0	0	0	0	0	0	0
Fabiano Augusto Martins Silveira	0	0	0	0	0	0	0
Francisco Eduardo de Holanda Bessa	0	0	0	0	0	1	1
Francisco Waldir Pires de Sousa	2	2	1	0	1	1	7
Henrique César Sisterolli Kamchen	0	0	0	0	0	0	0
Humberto Lúcio Pimentel Menezes	0	0	0	0	1	0	1
Jerri Eddie Xavier Coelho	0	0	0	0	0	0	0
João Elias Cardoso	0	0	0	0	1	0	1
Jorge Hage Sobrinho	2	0	0	0	0	0	2
José Gustavo Lopes Roriz	0	0	0	0	0	0	0
José Wanderley Pinheiro	0	0	0	0	1	0	1
Lucimar Cevallos Mijan	0	0	0	0	0	0	0

Nome	A	B	C	D	E	F	Total
Luiz Augusto Fraga Navarro de Britto Filho	0	0	0	0	0	0	0
Marcelo Chaves Aragão	0	0	0	0	1	0	1
Marcos Luiz Manzochi	0	0	0	0	0	0	0
Maria de Fátima Rezende	0	0	0	0	0	0	0
Marlene Alves de Albuquerque	0	0	0	0	0	0	0
Mauro Barbosa da Silva	0	0	0	0	1	0	1
Max Herren	0	0	0	0	0	0	0
Renilda de Almeida Moura	0	0	0	0	0	0	0
Ronald da Silva Balbe	0	0	0	0	0	0	0
Sérgio Nogueira Seabra	0	0	0	0	0	0	0
Torquato Lorena Jardim	0	0	0	0	0	1	1
Valdir Agapito Teixeira	0	0	0	0	1	0	1
Valdir Moysés Simão	0	0	0	0	0	0	0
Víctor Godoy Veiga	0	0	0	0	0	0	0
Wagner Rosa da Silva	0	0	0	0	0	0	0
Waldemir Emanuel Pereira Rangel	0	0	0	0	0	1	1

Fonte: Elaborado pelo autor.