

## 10. Mensuração de influência de órgãos e cargos

Para medir a influência dos órgãos e instâncias no processo decisório, bem como identificar os cargos destinados ao comando político e à administração da máquina, é necessário analisar aspectos da legislação e, principalmente, o perfil dos ocupantes dos postos-chave na estrutura administrativa.

A hierarquia dos cargos é definida pela importância da atividade para o desenvolvimento nacional, a complexidade e responsabilidade das atribuições exercidas e as qualificações requeridas para o desempenho das atribuições, conforme disciplinado nos artigos 4º e 5º da Lei nº 5.645, de 10/12/1970.

Os cargos podem ser efetivos ou em comissão. Os primeiros são ocupados por servidores de carreira, cuja investidura depende da aprovação em concurso público. Já os cargos em comissão, que são de livre provimento e exoneração, tanto podem ser ocupados por funcionários de carreira quanto por pessoas de fora da administração pública, recrutados por critérios de confiança política e/ou partidária ou por mérito, desde que satisfaçam os requisitos legais e regulamentares da administração.

São quatro os principais grupos de cargos em comissão existentes no Poder Executivo Federal: *i*) cargo comissionado de direção, assessoria, assistência, de gerência executiva, bem como os cargos comissionados técnicos das agências reguladoras, instituídos pela Lei nº 9.986/2000; *ii*) cargo de direção das instituições federais de ensino, de que trata a Lei nº 8.168/1991; *iii*) cargo em comissão do grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS; e *iv*) cargo de natureza especial.

O grupo de Direção e Assessoramento Superiores compreende as atividades de confiança, abrangendo planejamento, supervisão, coordenação, orientação e controle, no mais alto nível da hierarquia, dos órgãos da administração direta e autárquica federais, com vista à formulação de programas, normas e critérios que deverão ser observados pelos demais escalões hierárquicos.

Os cargos estão classificados, por grau de influência, em políticos, reservado a ministros de Estado, secretários e chefe de órgãos essenciais da Presidência da República; de natureza especial, destinados a secretários-exe-

cutivos, secretários especiais, subchefes dos órgãos essenciais da Presidência da República e à alta direção da AGU;<sup>11</sup> e do grupo Direção e Assessoramento Superiores – DAS, dividido em duas categorias: DAS 101 (cargo de direção superior) e DAS 102 (cargo de assessoramento superior), cada grupo com níveis, de um a seis.

Os cargos de direção e assessoramento superior possuem seis níveis, sendo, em geral, os de níveis cinco e seis reservados, respectivamente, aos secretários de órgãos finalísticos e dirigentes de autarquias e fundações, bem como para chefes de gabinete de Ministro, que são previamente submetidos ao crivo político e de livre provimento, ou seja, o presidente da República pode recrutá-los fora da Administração Pública.

Serão ocupados exclusivamente por servidores de carreiras todas as funções gratificadas – FGs (Lei nº 8.216/1991, Art. 26) e pelo menos 50% dos cargos de direção e assessoramento superior de níveis um a quatro (Lei nº 8.460/1992, Art. 14), sendo 75% dos cargos em comissão DAS, níveis 1, 2 e 3, e 50% dos DAS nível 4, conforme Decreto nº 5.497/2005, Art. 1º. Os ocupantes de DAS 4, assim como os de nível 5 e 6, deverão ter seus nomes submetidos à peneira da Casa Civil da Presidência da República, que levanta a vida progressiva do indicado.<sup>12</sup>

Depois dos cargos políticos, em nível de ministro de Estado, que são exercidos por delegação direta do presidente da República, os cargos de natureza especial (NE), detentores de autoridade política, correspondem ao nível mais alto de autoridade outorgada ao servidor ou agente público no exercício de cargo ou função de direção ou chefia na estrutura hierárquica dos órgãos e entidades da administração pública.

Resumidamente, a tabela IV, a seguir, apresenta a hierarquia dos cargos, sua natureza, as autoridades que os ocupam e as competências, responsabilidades e atribuições, conforme a importância dos agentes políticos e da entidade ou órgão da administração federal.

11 Também são cargos de natureza especial os de diretor-geral da ABIN (Agência Brasileira de Inteligência), de comandantes do Exército, Marinha e Aeronáutica, de defensor-público geral e subdefensor-público geral da União, de diretores de Agências Reguladoras e do Banco Central do Brasil.

12 Por intermédio do PL 3.429/2008, de iniciativa do Poder Executivo, que aguarda votação no Congresso, serão criadas 2.477 funções comissionadas do Poder Executivo, com a extinção do correspondente número de DAS – cargo do grupo de direção e assessoramento superior, a serem preenchidas exclusivamente por servidores de carreira.

**Tabela IV – Atribuições dos cargos da administração pública**

Cargos – hierarquia e natureza	Ocupantes	Atribuições e competência
Político	Ministro de estado, secretário especial ou chefe de órgão essencial à Presidência da República	Assistir o presidente da República, exercer a direção superior da Pasta, formular e implementar políticas e diretrizes, prestar orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência; referendar os atos e decretos assinados pelo presidente da República; e expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos.
Natureza Especial	Secretário-executivo de ministério, subchefes dos órgãos essenciais à Presidência da República e dirigentes da AGU	Auxiliar o ministro de Estado na formulação de políticas públicas, na definição de diretrizes e programas, na supervisão e coordenação das secretarias integrantes da estrutura do ministério ou secretaria especial e a coordenação dos processos de gestão dos programas de governo no Plano Plurianual, sob a responsabilidade do ministério ou secretaria
DAS 101.6	Titulares das secretarias dos ministérios, secretário de órgão da PR e dirigentes máximos de autarquias e fundações	Planejamento, supervisão, coordenação, orientação e controle da formulação de programas e normas da administração pública
DAS 101.5	Chefe de gabinete de ministro, diretor de departamento, secretário de controle interno e subsecretário de planejamento, orçamento e administração, subchefes-adjuntos dos órgãos essenciais da Presidência	Coordenação e articulação entre o comando político e a área técnica, além da preparação de documentos e atos para despacho das autoridades superiores
DAS 101.4	Coordenador-geral, chefe de gabinete de autarquias e fundações, Chefe de assessoria de gabinete de ministro, inclusive as jurídicas	Elaborar políticas públicas, justificar e fundamentar a edição de ato normativo, além de assistir os ministros e dirigentes máximos de autarquias e fundações
DAS 101.3	Coordenador	
DAS 101.2	Chefe de divisão	

DAS 101.1	Chefe de seção e assistência intermediária	
FG – 1	Chefe de seção e assistência intermediária	
FG -2	Chefe de setor e assistência intermediária	
FG-3	Chefe de núcleo e assistência intermediária	
DAS 102.6	Assessor especial	
DAS 102.5	Assessor especial de ministro de Estado	
DAS 102.4	Assessor	
DAS 102.3	Assessor técnico	
DAS 102.2	Assistente	
DAS 102.1	Assistente técnico	

A influência dos titulares de determinados órgãos da administração pública, de modo geral, está mais associada à função que exerce em sua capacidade de formulação e implementação de políticas públicas (nas arenas regulatória, distributiva ou redistributiva) do que à simples execução.<sup>13</sup>

Os decisores ocupam cargos que, conceitualmente, representam um conjunto de atribuições, cuja importância varia de acordo com a complexidade e responsabilidade.

Assim, para saber a real influência de um ocupante de cargo em comissão dentro da máquina pública e verificar se tem poder político ou se apenas executa ordens, além da importância do órgão onde é ocupado, é necessário identificar os requisitos para ocupação do cargo e conhecer o perfil do titular. Formalmente, é o ministro de Estado ou o presidente da entidade da administração indireta a autoridade administrativa superior da instituição.

Na prática, pelo cotidiano de suas atividades, o secretário-executivo, no caso de ministério, ou o diretor-geral ou equivalente, no caso de empresas ou entidades autárquicas, acaba exercendo esse papel.

O secretário-executivo é a pessoa forte de qualquer ministério (se for de fora da máquina, certamente seu adjunto é a pessoa com poder).

13 O acesso às atribuições dos órgãos, instâncias e dos cargos, bem como aos nomes que exercem posto de mando (político ou técnico) é absolutamente fácil, dado o grau de transparência da Administração Pública Federal. Via internet, no portal do Siorg (Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal), no endereço eletrônico <http://www.siorg.redegoverno.gov.br>, qualquer cidadão poderá conferir o que faz e para que serve cada órgão da Administração Pública, além de identificar seu titular.

É ele quem “fala para dentro” e exerce a coordenação técnico-administrativa das atividades do órgão.

Assim, cabe ao secretário-executivo ou ao diretor-geral a coordenação entre as áreas, a instrumentalização das políticas, a articulação das áreas técnicas específicas e o controle dos atos assinados pelo ministro ou presidente. Se o secretário se convencer de determinada medida, ele pode chamar o responsável da área específica para estudar ou mesmo providenciar o ato ou, ainda, implementar a decisão.

É o secretário-executivo, por exemplo, quem cuida das nomeações e da validação dos atos praticados pelo ministro. É ele, em geral, que possui as senhas dos sistemas internos de comunicação no governo, como o Sidof (Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais); controla as nomeações, inclusive as que dependem do aval da Casa Civil e da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; encaminha os atos para publicação no Diário Oficial; enfim, é quem administra a pasta.

Esses, portanto, são os cargos-chave na coordenação entre as áreas técnicas e política. Além deles, há inúmeros outros de importância setorial, que não devem ser desprezados, especialmente na formulação e execução das políticas. Entretanto, a última palavra cabe aos que, em última instância, preparam a documentação e despacham com a autoridade máxima do órgão.

Existem, abaixo dos ocupantes de cargos de natureza especial, seis níveis hierárquicos dos órgãos da Administração Pública Federal, na seguinte ordem: 1º nível – órgãos diretamente subordinados ao ministro de estado, como secretaria, subsecretaria e departamento; 2º nível – órgãos diretamente subordinados ao primeiro nível, como departamento, diretoria, coordenação-geral; 3º nível – órgãos diretamente subordinados ao segundo nível, como coordenação-geral, coordenação, divisão; 4º nível – órgãos diretamente subordinados ao terceiro nível, como coordenação, divisão e serviço; 5º nível – órgãos diretamente subordinados ao quarto nível, como divisão e serviço; e 6º – órgãos diretamente subordinados ao quinto nível, como serviço, seção, setor etc.

Os ocupantes dos cargos do primeiro ao terceiro nível, conforme a seguir informado, exercem real poder na administração pública, ao parti-

ciparem do processo de formulação e até das tomadas de decisões, senão como autores institucionais dos atos e agentes que manifestam a vontade estatal, com certeza como supervisores, coordenadores ou formuladores das políticas públicas.

Como exemplo, os secretários temáticos vinculados ao gabinete do ministro, ocupantes de DAS 101.6, detêm muito poder. São eles que supervisionam a formulação e execução das políticas públicas, cuja coordenação dos trabalhos técnicos de elaboração fica a cargo dos diretores de departamento, que ocupam DAS 101.5, ou dos coordenadores-gerais, ocupantes de DAS 101.4, ou ainda dos coordenadores e chefes de divisão, ocupantes de DAS 101.3, dependendo do grau de complexidade.

É no nível de diretores de departamentos, coordenadores gerais e chefes de divisão, muitas vezes cargos que sequer figuram no organograma dos ministérios, que as atividades de fato se realizam. Esses cargos são reservados aos servidores de carreira, que aliam delegação política e conhecimento técnico.

É comum ministros anunciarem datas para edição de determinados atos que simplesmente não se confirmam. Isso ocorre porque os responsáveis pela formulação, cumpridores dos rituais e das exigências orçamentárias e fiscais, não consideram adequado no formato solicitado, ou porque a matéria possui um grau de complexidade desconhecido pela autoridade política que a anunciou.

Dessa forma, um pleito que nasce no órgão ou setor específico tem mais possibilidades de se tornar política pública, porque já sai analisado sob todos os ângulos técnicos, cabendo apenas a decisão política, do que outro que percorra o processo inverso, ou seja, parta da decisão política, mas encontre obstáculos técnicos intransponíveis.

Assim, quem deseja uma norma da administração pública deve buscar os dois caminhos possíveis: de cima para baixo, com o ministro ou secretário-executivo pedindo ao setor específico providências, ou de baixo para cima, com o setor específico propondo ao ministro ou ao secretário-executivo a edição de determinado ato.

Do ponto de vista hierárquico, a importância dos cargos na estrutura de um ministério obedece, em linhas gerais, à seguinte ordem:

1. ministro de Estado;
2. secretário-executivo;
3. presidente e diretoria do Banco Central;
4. presidentes de estatais, como Petrobras, BB, CEF, BNDES, Finep;
5. presidente de agências reguladoras e autarquias, como ANP, Anatel, Aneel e ANA;
6. secretários nacionais, como da Receita Federal, do Tesouro, do Planejamento, de Gestão, de Recursos Humanos, de Política Econômica, de Política Nacional de Saúde, da Previdência Social, da SOF;
7. presidentes de autarquias específicas, como INSS;
8. chefe de gabinete de ministro e de presidente de empresas; e
9. diretores de empresas, autarquias ou departamentos de secretarias ministeriais.

Figuram à parte, nesse desenho, com poderes e nível hierárquico equivalentes aos de secretário-executivo, os subchefes da Casa Civil, que exercem competências específicas, com grande poder de influência sobre os resultados finais das propostas na sua fase de elaboração e, posteriormente, durante sua tramitação no Congresso.

Entre os ministérios, três são decisivos nas ações de qualquer governo: Planejamento, Fazenda e Casa Civil. Eles integram a chamada junta orçamentária, que autoriza os grandes gastos do governo.

Assim, o primeiro cuida da máquina administrativa e controla contabilmente o orçamento. O segundo, além de controlar o caixa orçamentário, administra, formula e aplica as políticas tributária, monetária, cambial e de juros. O terceiro coordena e articula as ações do governo, sendo dele a palavra final. Nesses termos, é delegatário direto do poder governamental, representado pelo presidente da República, em nome do qual exerce suas funções.