

# Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda<sup>1</sup>

*Maria Rita Loureiro  
Fernando Luiz Abrucio  
Carlos Alberto Rosa*

## 1. Introdução

Procurando refletir sobre as relações entre política e burocracia no presidencialismo brasileiro, o presente estudo analisa a estrutura de comando e delegação e as disputas de poder existentes no Ministério da Fazenda no contexto da recente experiência democrática. Há duas justificativas para a escolha deste objeto: a primeira refere-se à relevância do tema da relação entre política e burocracia nas democracias contemporâneas; a segunda diz respeito ao papel estratégico ocupado pelo MF, especialmente no governo Fernando Henrique Cardoso, seja no processo de formulação e implementação de políticas macroeconômicas e de ajuste fiscal, seja por sua diferenciação frente ao restante dos ministérios no que tange à lógica de provimento e funcionamento do alto escalão.

O entendimento da relação entre política e burocracia é fundamental, em primeiro lugar, para se analisar a reforma do Estado, tema central da agenda política contemporânea, tanto na esfera mundial como no plano nacional. No caso brasileiro, a discussão sobre este tema tem abarcado, basicamente, as áreas patrimonial (privatizações), previdenciária, tributária-fiscal e administrativa, sendo esta última tratada a partir do ângulo gerencial, cujo foco é aumentar a eficiência, a eficácia e a agilidade do aparato estatal. Em todos esses debates, o foco tem-se concentrado na busca de melhor saída técnica para cada uma dessas áreas. Assim, uma questão fundamental vem sendo negligenciada. Trata-se da relação entre política e burocracia, a qual fornece o duplo suporte institucional às reformas pretendidas: de um lado, é a partir dessa relação que o Executivo, especialmente em sistemas presidencialistas, constitui a maioria necessária

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 49  
Número 4  
Out-Dez 1998

A primeira é professora da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) e da Faculdade de Economia e Administração da USP. O segundo é Professor da Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec). O último é mestrando em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP).

para aprovar os seus projetos no Legislativo; de outro, o bom resultado das políticas públicas, desde a etapa de formulação até sua implementação, depende em grande medida do equilíbrio existente no relacionamento entre políticos e burocratas.

Apesar de a literatura apontar o quanto este tema é fundamental para o processo de reforma do Estado (Pollit, 1990; Peters, 1992; Haggard, 1996), há poucas indicações de como e o quê fazer para equilibrar os ditames da burocracia com os da política. Ao contrário, procura-se geralmente estabelecer uma resposta tecnocrática como solução a este problema, tentando separar radicalmente a atuação técnica dos funcionários, considerada meritocrática, do padrão imposto pelos políticos, classificado quase sempre como clientelista. Esta tendência possui um forte peso na América Latina e, em particular, no Brasil, encontrando guarida até mesmo em análises bastante lúcidas acerca do impacto do sistema político sobre os cargos públicos.<sup>2</sup> Não que o clientelismo não seja ainda um importante elemento da gramática do poder no Brasil (Nunes, 1997). O fato é que não se pode abraçar como ideal a total despolitização da burocracia, como se esta devesse responder apenas às normas previamente estabelecidas e, com isso, em princípio, defendesse o interesse público. A burocracia deve ser responsável frente aos cidadãos, cabendo aos políticos no seio dos partidos ou no Congresso fazer a ponte entre as decisões burocráticas e os interesses por eles representados, controlando as ações dos burocratas.

Fugindo de uma visão dicotômica, Max Weber (1974) já apontava para a inseparável complementaridade entre esses dois atores políticos nas democracias contemporâneas. Segundo seu argumento, em uma sociedade complexa e democrática, são reservadas aos burocratas as tarefas técnicas e especializadas, fundamentais para a racionalização da ação do Estado, especialmente em um mundo em que há o aumento do papel do governo e das demandas por serviços públicos; aos políticos, por sua vez, cabe exercer o papel da liderança numa sociedade democrática de massas, essencial para que não haja uma rotinização da gestão do Estado, o que levaria à perda dos objetivos intrinsecamente políticos da ação de todo e qualquer governo. Esta inseparável complementaridade entre políticos e burocratas é fundamental para a garantia da ordem democrática.

A abordagem dicotômica da relação entre políticos e burocratas não consegue também explicar o atual comportamento destes atores, como revela estudo comparativo feito por Aberbach, Putnam e Rockman (1981), analisando sete países — Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Holanda e Suécia. Os autores mostram que é errôneo adotar a visão de que o político governa, e o burocrata apenas administra. O que vem ocorrendo é a burocratização da política e a politização da burocracia,

fazendo com que os dois grupos adotem uma estratégia híbrida de atuação — políticos baseando sua atuação cada vez mais no discurso técnico, e burocratas reforçando o aspecto político em seu cálculo de atuação, seja mediando interesses de clientelas específicas, seja norteando-se pelos sinais emitidos por políticos do Executivo, do Legislativo Nacional e de outras esferas de poder. Desta forma, ambos tornam-se *policymakers*, com responsabilidade política e sem poder ignorar o caráter técnico dos assuntos de Estado (Aberbach *et. ali*, op. cit.: 19-20).

Diante do modelo híbrido de atuação de políticos e burocratas, classificamos os ocupantes de cargos de alto escalão como *policymakers*, ou seja, decisores com responsabilidade política. Tal padronização modifica o padrão usual de análise da relação entre política e burocracia em vários aspectos. Primeiro, o pano de fundo da ação é sempre político, de tal forma que o *policymaker* será avaliado de acordo com dois critérios: o de responsabilidade política, vinculada à transparência e as consequências gerais de cada ato, e o de responsividade, ligada à efetividade da política pública adotada. O ângulo do *policymaker*, portanto, é capaz de compatibilizar as diversas exigências presentes no preenchimento dos postos do topo da Administração Pública, especialmente no caso do sistema presidencialista brasileiro, mais aberto às nomeações.

Por outro lado, o ângulo do *policymaker* é importante, ainda, porque permite compreender a influência das regras institucionais que circunscrevem o preenchimento dos cargos. Parte-se, portanto, do pressuposto de que determinados universos institucionais, como sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo), organização político administrativa (federalismo ou estado unitário), diferenças nos sistemas eleitorais e/ou partidário e existência ou não de carreiras burocráticas mais estáveis, entre os principais fatores, ajudam consideravelmente na explicação dos critérios de distribuição dos postos no governo.

Finalmente, em vez de ficar somente na classificação da burocracia como meritocrática ou patrimonial — embora esses conceitos não devam ser completamente descartados — o centro da análise direciona-se ao entendimento de como se dá a luta entre os diversos grupos para obter determinados cargos, que recursos eles utilizam e quais deles são mais eficazes. Trata-se, desta forma, de politizar a análise da estrutura burocrática governamental, seguindo mais uma vez os passos de Weber, tendo em vista que ele definia toda a atividade que envolva o Estado como essencialmente marcada pela luta para conquistar o poder.

O comportamento dos *policymakers* será analisado tendo como pressuposto que não apenas as regras formais definem os processos decisórios, mas também as informais são fundamentais em qualquer organização (Crozier, 1981). Se a hierarquia e as regras formais são fundamentais, as decisões em uma organização são também fortemente

influenciadas por padrões informais, que não correspondem às regras impessoais do modelo weberiano clássico, tampouco à hierarquia estabelecida pelo organograma.

O último aspecto importante para entender a lógica dos *policymakers* é o da delegação de autoridade e responsabilidade. Partimos do pressuposto de que o bom funcionamento de toda organização complexa depende de um processo de delegação de tarefas (McCubbins & Page, 1991). A compreensão do processo de delegação é ainda mais importante no caso da Administração Pública, pois nela há uma relação agente *versus* principal, sem paralelo no mundo privado, uma vez que não ocorre uma relação dual — como na empresa — mas sim uma cadeia delegativa (cidadão — políticos — burocratas).

Sistematizando as observações feitas até aqui, quatro são os parâmetros analíticos do trabalho:

a) politizar o estudo da burocracia a partir do ângulo do processo decisório e da luta pelo poder no Ministério da Fazenda;

b) adotar o conceito de *policymaker* como variável-chave para compreender a lógica de provimento e funcionamento dos cargos de alto escalão, tendo como suposto que o comportamento dos políticos e burocratas no mundo contemporâneo é caracterizado por um hibridismo;

c) analisar as regras formais e informais que orientam a ação dos atores;

d) focalizar a delegação como um aspecto central em qualquer organização, sobretudo no setor público e, mais especificamente ainda, em uma burocracia com uma estrutura frágil, como a brasileira.

Em suma, ressalta-se aqui não só a importância de se politizar o estudo da relação entre burocracia e política no alto escalão, mas igualmente a centralidade deste tema para se entender a dinâmica do Estado moderno. Isso, inclusive, em seu contexto atual de reformas, uma vez que se tem pretendido não a destruição do Estado, mas a construção de um novo tipo, mais eficiente, sem ser menos efetivo (Banco Mundial, 1997). E para isso, é necessário priorizar a questão da estrutura da alta burocracia.

Tal discussão ganha ainda maior relevância no Brasil, uma vez que o debate atual sobre reforma do Estado ocorre no mesmo período em que o país se redemocratiza e, portanto, num momento em que a competição política pelos cargos públicos aumenta. Por isso, torna-se de fundamental importância entender qual é a lógica de provimento político dos cargos da alta burocracia federal, bem como compreender de que maneira são construídas as carreiras dos ocupantes dos postos mais estratégicos dentro dos ministérios e as disputas políticas no seu interior, entre burocratas e políticos.

É dentro deste quadro de preocupações que se insere o presente trabalho sobre o Ministério da Fazenda. Este estudo analisa as

características de sua estrutura organizacional (entendida sempre como estrutura de distribuição de poder) e do processo decisório que aí se desenrola. Trata-se de um trabalho que apenas inicia a reflexão e o levantamento de dados empíricos sobre área praticamente inexplorada na ciência política e na sociologia brasileiras. Através dessa pesquisa, procura-se delinear um quadro mais sistematizado sobre uma área importante da burocracia federal brasileira, indicando questões e mesmo levantando hipóteses mais consistentes para futuros estudos, relativas à estrutura e dinâmica interna de nosso aparato burocrático e de seus vínculos com o sistema político mais amplo.

A escolha desse Ministério como objeto de estudo justifica-se por várias razões. Em primeiro lugar, cabe lembrar que se, historicamente, os ministérios da Fazenda ou das Finanças constituem, junto com os do Exército/Polícia e a Justiça, o núcleo central dos Estados liberais (Cf. Tilly, 1975), esses ministérios ou seus similares transformaram-se atualmente em agências dominantes na estrutura estatal, em razão do imperativo fiscal que guia os governos em praticamente todo o mundo. É uma era em que a lógica orçamentária da otimização do *in put* prevalece sobre a lógica do *out put* da produção das políticas em si (Flynn & Strehl, 1996).

No países latino-americanos, a centralidade política dos ministérios da Fazenda é ainda mais evidente. A crise fiscal e a inflação dos anos 80 e 90 configuraram uma era sob o signo da urgência econômica. A importância do posto de ministro da Fazenda e de toda a equipe econômica que gira em sua volta nesses países de sistema presidencialista é ainda mais evidente, quando se observam, por exemplo, a posição de líderes presidenciais destes ministros, como foram os casos de Fernando Henrique Cardoso, no Brasil, Domingos Cavallo, na Argentina, e Alejandro Foxley, no Chile (Silva, 1997).

Além disso, em um estudo centrado nas relações entre burocracia e política, como o nosso, a escolha do MF é ainda particularmente interessante, na medida em que nele, por razões de sua própria natureza institucional, os componentes técnicos das decisões (ou seja, a lógica do controle de gastos e da distribuição rígida de recursos dentro das alocações orçamentárias) sobressaem-se em relação aos componentes estritamente vinculados ao sistema político (isto é, a lógica das disputas eleitorais, dos interesses federativos, das demandas sociais etc.). A luta entre a racionalidade técnica dos burocratas *versus* a racionalidade da classe política manifesta-se aqui como luta entre MF (defensor do ajuste fiscal) *versus* outros ministérios “gastadores” (que pressionam para aumentar os gastos públicos e atender as demandas de suas clientelas), ou ainda, nas palavras de Flynn e Strehl, os ministérios que privilegiam o *out put*. Não obstante esta posição aparentemente apenas técnica, a política (isto é, a luta entre

interesses e/ou valores divergentes) está presente no interior do MF intimamente imbricada com questões de ordem técnica, tais como saneamento das finanças públicas e outras.

Nesse sentido e para os fins desse estudo, são considerados políticos os integrantes da alta burocracia ou os especialistas que atuam nas diferentes secretarias do MF, não só implementando suas políticas, mas igualmente participando do processo decisório, e para aí aportando recursos políticos, como a articulação de idéias e interesses e o saber técnico necessários para a formulação dessas políticas.

Do ponto de vista metodológico, o estudo piloto sobre o MF foi desenvolvido através dos seguintes procedimentos de pesquisa. Procurando confrontar o perfil atual da alta burocracia do MF com o do conjunto da alta burocracia federal, foram levantados dados desagregados para o MF relativos aos ocupantes dos cargos em comissão, os DAS (Direção e Assessoramento Superior), nos seus três níveis mais elevados (DAS-6, DAS-5 e DAS-4). Essas informações, sempre confrontadas com o restante da alta burocracia federal, referem-se aos seguintes aspectos:

- número de cargos;
- nível de escolaridade de seus ocupantes, com destaque para a formação pós-graduada;
- idade;
- tipo de vínculo empregatício, distinguindo os funcionários designados, isto é, pertencentes ao serviço público, na própria área do MF ou não, e os nomeados, isto é, de fora do setor público ou que já não mais ocupam cargos aí, como os aposentados.

Para se entender a estrutura de poder do MF, bem como a lógica de nomeação para os cargos de alto escalão e os principais traços de carreira de seus ocupantes, três fontes básicas foram utilizadas no levantamento de dados: a) questionários respondidos pelo alto escalão do MF, o que permitiu traçar um perfil geral desses funcionários; b) entrevistas com os integrantes atuais ou antigos da alta burocracia do MF em Brasília e São Paulo, pertencentes aos três níveis examinados de DAS; c) os *currículos vitae* dos atuais ocupantes dos cargos de DAS que se encontravam disponíveis nos órgãos governamentais e/ou na Internet. A escolha das pessoas a entrevistar foi orientada por critérios diversos, tais como: o tipo de carreira desenvolvida no setor público e fora dele; o local de exercício da atividade, em Brasília ou em unidades da Federação — no caso, em São Paulo; o grau de influência no processo decisório e, ainda, o nível de informação geral sobre a organização e o funcionamento do MF e de seus diferentes órgãos.

Assim, serão abordados nesse texto as seguintes dimensões analíticas:

a) Breve história institucional do MF, identificando sua posição na estrutura governamental, suas relações com outras agências concorrentes e a ampliação de suas atribuições e de seu poder em períodos mais recentes, em especial, a partir da gestão de Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda.

b) Caracterização da estrutura organizacional e de poder no interior do MF, focalizando as principais carreiras internas e o perfil dos ocupantes dos cargos em comissão, procurando confrontá-lo com o do conjunto da alta burocracia federal.

c) Análise das relações entre poder e burocracia no presidencialismo brasileiro.

Nas considerações que fecham o trabalho, procura-se também extrair — ainda que sob a forma de hipóteses — as implicações que os aspectos aqui estudados têm para a maior efetividade e estabilidade das políticas públicas no presidencialismo brasileiro.

## **2. Breve histórico: a expansão de atribuições e de poder do MF**

Junto com as atribuições clássicas de arrecadação de impostos, distribuição de recursos orçamentários entre os diferentes órgãos estatais, controle dos gastos, administração da moeda e das finanças públicas, típicas de todos os ministérios de finanças nos Estados liberais, o Ministério da Fazenda (MF) brasileiro, desde a sua criação durante o Império, frequentemente assumia outras funções necessárias à sustentação da economia exportadora, atuando de forma pontual ou permanente na área cambial e em questões tarifárias. Todavia, a despeito do regime extremamente centralizado do Império, o âmbito de sua atuação, dada a exigüidade dos recursos públicos, acabava se restringindo à Corte do Rio de Janeiro (Vieira da Cunha, 1963).

Por sua vez, a descentralização administrativa e financeira da Primeira República tornava o MF órgão meramente executor das decisões econômicas, geradas em acordos políticos negociados entre os governadores dos estados cafeicultores mais importantes, como ocorreu, por exemplo, com a implementação das decisões tomadas no Convênio de Taubaté. A atuação do Estado para a obtenção de empréstimos externos necessários à garantia do preço do café deu-se através de operação conjunta do governo paulista (Secretaria da Fazenda e da Agricultura) e o MF.<sup>3</sup> Neste caso, o agente do Governo Federal que participou de forma mais ativa foi o Banco do Brasil, através da criação da Caixa de Conversão. O MF apenas colaborou com o processo, inclusive porque estava atrelado a compromissos com a Casa Rostchild para não emitir moeda (Pelaéz & Suzigan, 1976).

Assim, é só depois de 1930, com a centralização política de Vargas e a emergência do Estado desenvolvimentista, que o MF começará a assumir, gradativamente, funções mais ativas e ampliadas, realizando tarefas que abrangiam o levantamento de estatísticas e informações sobre as atividades produtivas (Vieira da Cunha, 1963); a regulação mais sistemática dos mercados, através da participação de membros de sua alta burocracia nos famosos conselhos técnicos e comissões econômicas, criadas nesse período, no país (Souza, 1976; Leff, 1977; Draibe, 1985); até a função mais recente de coordenação de políticas macroeconômicas (Vianna, 1987; Gouvea, 1994).

Embora a expansão da ação governamental na vida econômica tenha sido institucionalizada ao longo das décadas desenvolvimentistas através de órgãos da chamada administração paralela, tais como o Conselho Federal de Comércio Exterior, o BNDES, SUMOC/Superintendência da Moeda e do crédito e outras (Pereira, 1975; Martins, 1985; Bulhões, 1990; Gouveia, 1994; Loureiro, 1997), isso acabou sendo, indiretamente, fonte de aumento das atribuições e, conseqüentemente, do poder do Ministério da Fazenda.

Um bom exemplo disso é a SUMOC, que foi criada dentro do Banco do Brasil como órgão de transição, que prepararia as condições para a futura implantação do Banco Central, contornando assim as pressões do próprio Banco do Brasil, resistente à perda de suas funções como autoridade monetária (Bulhões, 1990). Entretanto, a atuação de seu conselho acabou reforçando o poder do MF, que passou a atuar sobre um leque mais amplo de políticas. “Presidindo o conselho da SUMOC, o MF deixaria de ser um simples arrecadador de impostos, um alocador de recursos dentro do orçamento para se tornar um possível coordenador da economia” (Viana, 1987 p.101).

Cabe apontar ainda que a continuidade do processo de ampliação das funções do MF, que o transformou nos dias atuais em órgão praticamente hegemônico de coordenação das políticas econômicas governamentais, não ocorreu de forma tranqüila. Ao contrário, como era de se esperar, encontrou resistências por parte de outras agências concorrentes. Dentre estas, destaca-se o caso do Banco do Brasil, que foi, durante longo período, o principal núcleo de disputas e conflitos freqüentes com o MF, em diferentes matérias.

A importância do Banco do Brasil materializava-se no fato de funcionar, durante várias décadas, como banco comercial e ao mesmo tempo como autoridade monetária. Assim, o Banco do Brasil, além das operações normais de qualquer banco comercial, também participava da emissão de moeda, atuava como guardião das reservas voluntárias e fiscalizava o funcionamento do sistema bancário privado. Tal confusão



de funções e a relação historicamente promíscua entre o Governo Federal (que gastava mais do que arrecadava) e o Banco do Brasil (que acabava cobrindo o déficit do Tesouro, através da expansão primária da moeda) perdurou durante longo tempo no país. Além disso, até meados dos anos 80, o poder do Banco do Brasil se fortalecia ainda pela existência da chamada conta movimento. Enquanto ela durou, a função de emissão de moeda, típica de um Tesouro Nacional, era do Banco do Brasil, através de sua Caixa de Amortização. A Carteira de Redescontos, incumbida de fornecer redescontos seletivos e de liquidez, e a Carteira de Mobilização Bancária, que socorria os bancos privados em crise de liquidez, eram as únicas agências autorizadas a colocar ativos em circulação (Gouvea, 1994: 135).

Tal situação só se alterou com as mudanças trazidas pela reforma institucional das finanças públicas brasileiras, desencadeada no início dos anos 80 pelos trabalhos da Comissão de Reordenamento das Finanças Públicas. Na verdade, destaque especial deve ser atribuído a essa comissão, composta de um grupo de burocratas governamentais, liderados por Mailson da Nóbrega, e às importantes medidas por ela propostas para reformular a estrutura das finanças públicas do país. Procurando enfrentar, já naquela época, a grave crise fiscal do Estado e criar mecanismos que garantissem a transparência e o controle de nossas finanças públicas, a reforma proposta por aquele grupo trouxe como resultado a extinção do orçamento monetário e da conta movimento do Banco do Brasil e, conseqüentemente, o reforço do Banco Central como autoridade monetária exclusiva. Além disso, o poder de controle do MF sobre as contas públicas foi ampliado e racionalizado com a criação da Secretaria do Tesouro. Foi também montado o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), que permitiu o estabelecimento de um novo sistema de execução financeira do Orçamento e garantiu a maior eficácia do processo de controle do MF sobre o conjunto dos gastos públicos.

Em 1987, na gestão de Luiz Carlos Bresser Pereira no MF, realizou-se outra etapa da reforma, completando o processo de unificação orçamentária e estabelecendo-se uma conta única do Tesouro, com a inclusão dos fundos. Com isso, foi efetuada a transferência da administração da maior parte dos fundos de fomentos do Banco Central para o MF. E por último, mas não menos importante, implementou-se, ainda nesse período, a separação financeira entre Banco Central e Tesouro Nacional, passando a administração da dívida pública para o Tesouro. “Até então a lei permitia a emissão primária de títulos com fins de política monetária pelo Banco Central, o que possibilitava, como diagnosticava a Comissão de Reordenamento das Finanças Públicas em 1984, a emissão de títulos para cobrir contas do Tesouro ou do Banco do Brasil, sem dotação orçamentária” (Gouvea, 1994:289).

Todas essas mudanças institucionais exprimiram a clara percepção, por parte de certos burocratas governamentais, homens políticos e acadêmicos, da gravidade da crise do Estado e da necessidade de seu equacionamento. Além disso, elas resultaram também no fortalecimento da capacidade de controle do MF sobre o conjunto das Finanças Públicas, consolidando sua posição de agência governamental mais importante na estrutura atual do Governo Federal.

O declínio institucional do Ministério do Planejamento foi outro fator que contribuiu para o fortalecimento da Fazenda, processo resultante sobretudo da grande crise fiscal dos anos 80, o que enfraqueceu a capacidade planificadora do Estado. Criado em 1963, o Ministério do Planejamento teve papel, de destaque na condução das políticas econômicas no país durante o governo militar, e enquanto a crise do Estado desenvolvimentista ainda não se manifestava claramente. São expressivas a esse respeito as palavras do ex-ministro Reis Velloso, que esteve no comando do Ministério do Planejamento por mais de dez anos :

“O Planejamento era forte porque tinha a função de coordenar em nome do presidente. Não coordenava por competência própria, mas como órgão auxiliar da presidência e porque tinha destinação de recursos (...) coordenava o orçamento (...) era responsável pelas prioridades para os recursos externos. (...) Qualquer órgão do governo que quisesse recursos externos tinha que ir ao Planejamento para pedir definição de prioridades... Frequentemente, nos outros países, o orçamento fica na área da Fazenda. Aqui, desde 1964, o orçamento fica com o Planejamento. (...) A reforma administrativa (o Decreto lei n. 200) institucionalizou um sistema nacional de planejamento e um Estado gestor do desenvolvimento”(Velloso, 1997).

Da frase acima, é preciso ressaltar que o poder do Planejamento não derivava apenas de requisitos técnicos. O condicionante político para o fortalecimento do Ministério do Planejamento foi a centralidade que a Presidência da República deu a este órgão.

O insulamento de determinados grupos burocráticos para reordenar as contas públicas e o enfraquecimento do Planejamento, aliados ao aumento da importância das questões inflacionária e fiscal, tornaram o MF órgão fundamental no gabinete presidencial brasileiro. Destaca-se que quanto mais avançavam as condições fortalecedoras da Fazenda, mais a Presidência tornava o MF central em sua estratégia de governo.

O corolário deste movimento ocorreu no governo Itamar Franco, quando o então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso acabou assumindo a posição informal de primeiro ministro. O sucesso do Plano Real reforçou essa posição estratégica do MF, uma vez que o projeto de

governo do final da gestão de Itamar e de todo o primeiro mandato do, agora, presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, ficou amarrado à lógica do Plano de estabilização.

O importante é notar que não só as razões econômicas e burocráticas — crise fiscal e insulamento da área econômica sobre as demais — e nem as conjunturais — o papel de primeiro ministro informal exercido por Fernando Henrique na Fazenda e o sucesso do Plano Real — explicam por completo a autonomização do MF. O aumento do poder do Ministério da Fazenda deriva, em grande medida, da engenharia institucional adotada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso para fortalecer-se na montagem de seu gabinete ministerial.

Como mostramos em outro texto, a pulverização das nomeações ministeriais para conseguir maiorias parlamentares ao longo da redemocratização enfraqueceu o poder dos presidentes. O presidente Collor tentou fugir desta regra, buscando preencher seu gabinete de forma mais independente do Congresso. O resultado foi um fracasso governativo (Loureiro & Abrucio, 1998b). Sabendo da impossibilidade de governar sem formar coalizões políticas para a montagem do gabinete ministerial,<sup>4</sup> o presidente Fernando Henrique Cardoso transformou o MF no principal instrumento — embora haja outros importantes, como os secretários executivos<sup>5</sup> — de controle da delegação do poder dos que são nomeados ao alto escalão governamental. O imperativo fiscal que guiou sua gestão foi peça fundamental na legitimação desta engenharia institucional. Mas a proximidade da equipe econômica com o presidente, a qualidade técnica do alto escalão do MF e a posição proeminente dos “esplanadeiros” neste Ministério também foram fatores importantes no processo de autonomização da Fazenda.<sup>6</sup>

Tomando como base esta posição estratégica do MF no gabinete do presidente Fernando Henrique Cardoso, analisaremos a seguir a atual estrutura de poder neste Ministério.

### **3. O MF hoje: estrutura organizacional e perfil da alta burocracia federal**

Do ponto de vista formal, todos os ministérios do Governo Federal estruturam-se em secretarias. No caso do MF, ele engloba sete secretarias que são: Secretaria da Receita Federal — SRF; Secretaria de Política Econômica — SPE; Secretaria do Tesouro Nacional — STN; Secretaria de Acompanhamento Econômico — SAE; Secretaria de Finanças e Controle — SFC; Secretaria de Patrimônio da União — SPU; Secretaria de Assuntos Internacionais — SAI. Além das secretarias e sub-secretarias, o Gabinete do Ministro e a Secretária-Executiva complementam a

estrutura básica do ministério. Logo abaixo do ministro está a Secretaria Executiva — no passado, denominada de Secretaria Geral — que é órgão central do ministério, através da qual passa o controle de toda sua máquina burocrática. O secretário executivo, que é também vice-ministro, responde pelo funcionamento do ministério. É ele que “toca a máquina”.<sup>7</sup>

Dentre as diversas secretarias, as três mais importantes são: a do Tesouro Nacional, a da Receita e a de Política Econômica. No Tesouro encontra-se o poder de liberar ou contingenciar as verbas orçamentárias. O peso da Receita reside em sua função arrecadadora. E a Secretaria da Política Econômica, como órgão principal de assessoria do ministro, elabora as orientações gerais para as políticas econômicas do governo. A seguir, descreve-se com um pouco mais de detalhe cada uma das secretarias do MF.

A Secretaria da Receita Federal — SRF é naturalmente a mais antiga de todas, dada a necessidade estrutural do Estado moderno de viabilizar a arrecadação de impostos. Pelo menos desde a revolução de 30, o Brasil tem procurado criar, nem sempre com sucesso, condições institucionais que garantam a arrecadação e a administração de receitas de forma eficiente e a constituição de uma burocracia técnica menos sujeita às pressões clientelistas (Souza, 1976; Leff, 1977). Assim, ao longo de várias décadas, tem-se buscado o fortalecimento da Receita e a maior proteção de sua burocracia. A atual reforma administrativa classifica, por exemplo, o principal cargo da SRF (Auditor Fiscal do Tesouro Nacional — AFTN), juntamente com outros cargos do MF, como carreira ou atividade típica do Estado, às quais garante estabilidade e outros benefícios específicos da função pública exclusiva. A importância desta secretaria no conjunto do MF deve-se ainda ao fato de ela ter um orçamento próprio, originário de percentual sobre multas — a chamada RAV (Receita Adicional Variável) — que lhe permite oferecer salários diferenciais para seus quadros e recursos complementares para uso em equipamentos e patrimônio. No Programa de Estabilização Fiscal, lançado em outubro de 1998, foi proposta importante modificação na SRF, que deixaria de ser uma divisão interna do MF e passaria a ser uma agência executiva, com maior autonomia decisória. Embora esta proposta possa elevar o *status* institucional do órgão, esse processo de mudança ocorreu junto com o esvaziamento do poder efetivo dos altos escalões da Receita, em particular do poder de seu titular Everaldo Maciel e da secretária adjunta Litha Espindola.<sup>8</sup> O que reforça, como indicaremos a seguir, nossas análises a respeito das relações formais e informais de poder no MF.

Mesmo que mais protegida, a SRF não está isenta de pressões políticas. Ainda que todos seus cargos, com exceção do Secretário, sejam obrigatoriamente preenchidos por membros da carreira (os AFTNs), os

cargos de Superintendente nos diversos estados da Federação têm atrativo político, havendo pressões parlamentares e dos governadores nos processos de nomeação de cada um.

Com relação à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), cabe indicar que sua criação durante a gestão de Dilson Funaro (março de 1986) foi resultado do processo de reestruturação das finanças públicas, descrito na seção anterior. Partindo-se do diagnóstico de que no MF não havia nenhuma área estruturada para assumir a administração financeira da União, que era realizada de forma dispersa por vários órgãos — o Banco do Brasil respondia pela execução financeira, o Banco Central, pela dívida pública etc. — a Secretaria do Tesouro Nacional nasceu poderosa e com funções bastante amplas: planejamento, normatização, coordenação e controle das áreas de programação e administração financeira, contabilidade e auditoria; controle dos riscos diretos e indiretos assumidos pelo Tesouro e ainda controle financeiro do setor público, permitindo a avaliação dos impactos da execução financeira de todas as entidades públicas sobre as finanças públicas (Calabi & Parente, 1990; Gouvea, 1994). Fizeram parte desse processo vários dos atuais membros da alta burocracia pública federal, como por exemplo, Pedro Parente e Paulo Ximenes. Além desses, participou também, vindo dos meios acadêmicos de São Paulo, Andréa Calabi, que acabou tornando-se o primeiro secretário do Tesouro Nacional.

A importância da STN revela-se no seu poder de liberar e contingenciar os recursos orçamentários, já que o Orçamento aprovado pelo Congresso Nacional é apenas autorizativo. Com isso, a STN torna-se um dos órgãos mais poderosos do Executivo e, inclusive, redefine constantemente as decisões efetuadas no Congresso. Aqui, aparentemente, a lógica da burocracia se sobressai à lógica das negociações políticas. Mas, na verdade, a STN é um dos braços políticos fundamentais para o presidente controlar as ações do gabinete, através da delegação desse poder de liberação dos recursos para a Fazenda. Como argumentam Maria Helena Castro Santos e Érica Machado:

“O grande acordo alocativo dos recursos públicos entre o governo e a sociedade, expresso na Lei Orçamentária anual votada pelo Congresso, é rompido pela STN na fase de execução, em nome da lógica do Executivo de contenção dos gastos públicos e da garantia de recursos para os projetos prioritários da agenda governamental”(Santos e Machado, 1995).

Por sua vez, a Secretaria de Política Econômica — SPE, criada no governo Collor, é um órgão de assessoria ou de consultoria do Ministro da Fazenda, que participa intensamente da formulação de políticas econômicas do governo. Dentre suas funções de assessoria destacam-se:

preparação de dados e elaboração de boletins de acompanhamento da conjuntura macroeconômica e outros trabalhos de análises econômicas, incluindo também a colaboração em textos ou palestras de dirigentes políticos, de ministros ou mesmo do Presidente da República. Diferentemente da Receita e do Tesouro, que têm máquina administrativa própria, a SPE tem um perfil institucional menos estruturado e, portanto, definido pelo titular da Secretaria. O peso maior ou menor das decisões aí tomadas depende das relações do secretário com o ministro, ou, em alguns casos, com o próprio presidente.

Se o poder do Secretário da Receita Federal advém da centralidade da função arrecadadora e da importância de sua máquina burocrática, o poder do Secretário de Política Econômica advém de sua habilidade em elaborar políticas adequadas ao receituário e de sua afinidade pessoal, ideológica e/ou teórica com o presidente e/ou ministro.

Em geral, a SPE congrega pessoal de alta qualificação acadêmica, com cursos de pós-graduação no exterior, que são recrutados informalmente através de vínculos pessoais entre colegas dos meios universitários, empresas de consultoria etc.. O quadro apresentado mais adiante, relativo ao nível de escolaridade dos membros de cada órgão de cúpula do MF, indica que a SPE é a que apresenta o mais alto grau de escolaridade, com mais de 60% de pós-graduados e a significativa marca de 50% de doutores.

Além dessas três secretarias mais importantes, deve ser destacada também, nessa radiografia do MF, a Secretaria de Acompanhamento Econômico — SAE. Ela incorpora hoje as atribuições da antiga SUNAB, ligada à então Secretaria de Abastecimento e Preços, para a qual dirigiam-se as pressões mais intensas de *lobbies* na época. Criada na atual gestão, a Secretaria de Acompanhamento Econômico tem um duplo perfil institucional: de um lado, é agência de assessoria; e, de outro, é órgão de rotina que acompanha preços e outros indicadores econômicos. Atualmente a SAE tem expandido sua área de poder, assumindo gradativamente a posição hegemônica dentro do chamado sistema nacional de defesa da concorrência, em detrimento do Ministério da Justiça. Como se sabe, esse sistema é constituído por três órgãos, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica — CADE e a Secretaria de Direito Econômico, vinculados ao Ministério da Justiça, além da SAE, do MF. No governo FHC, o CADE não só experimentou aumento de seu poder regulador, ganhando grande visibilidade na imprensa e nos meios empresariais, mas igualmente passou a ser dirigido por um economista, Gesner de Oliveira, vindo da Secretaria de Política Econômica do MF. Além disso, cresce o número de economistas comprometidos com as orientações da equipe econômica no conselho deliberativo do CADE, antes ocupado predominantemente por advogados. Com isso, reforça-se a idéia de que o raio de ação do MF está claramente em expansão no atual gabinete presidencial.

A seguir, apresentamos alguns indicadores que permitem caracterizar o perfil dos atuais ocupantes de cargos do alto escalão da burocracia do MF, em contraste com aquele predominante no conjunto da burocracia federal brasileira.

### 3.1. Perfil da alta burocracia federal: MF *versus* União

O MF é um órgão governamental que hoje reúne uma proporção relativamente elevada de funcionários de DAS. Enquanto no conjunto da União os funcionários DAS representam pouco mais de 3%, no MF este percentual é três vezes superior, atingindo 9,29% do total de seus funcionários, conforme dados do SIAPE/MARE. Para melhor contrastar, pode-se indicar que no MEC, por exemplo, a proporção de funcionários com DAS cai para 5,2% e no Ministério dos Transportes é mais reduzida ainda, situando-se em torno de 3,2% , próximo da média da União. O percentual mais elevado de postos no alto escalão reforça a importância estratégica do MF no gabinete presidencial. Esse percentual alto de DAS explica-se ainda pela necessidade que tem o MF, mais do que em qualquer outro ministério, de obter os melhores técnicos, remunerando-os acima do padrão médio. Como se sabe, o DAS constitui um atrativo financeiro no mercado de trabalho da burocracia federal.

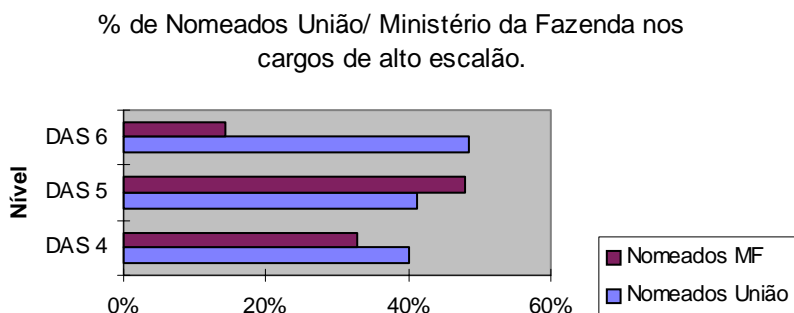
Além disso, há outros importantes pontos de diferenciação do perfil dos DAS do MF, frente àqueles da União. Conforme dados sistematizados na tabela 1, observa-se que o provimento do alto escalão do MF é feito predominantemente com pessoas do próprio Poder Executivo, originárias de diferentes agências governamentais. Enquanto na União cerca de 40% dos DAS-5 e DAS-4 e mais de 48% dos DAS-6 são recrutados fora das agências governamentais, no MF as nomeações de pessoas externas caem bastante, reduzindo-se para menos de 15% no nível de DAS-6.<sup>9</sup> Isso significa que enquanto no MF o recrutamento do alto escalão se faz sobretudo entre quadros burocráticos governamentais, na União isso ocorre fortemente nos meios políticos, orientando-se por critérios partidários, federativos etc. O quadro e figura a seguir permitem visualizar tal situação.

**Tabela 1: Comparação entre os vínculos funcionais dos ocupantes dos DAS: da União e do MF (Valores percentuais).**

| Nível | Nomeados |       | Designados |       | Aposentados |      |
|-------|----------|-------|------------|-------|-------------|------|
|       | União    | MF    | União      | MF    | União       | MF   |
| DAS 4 | 40,0     | 32,80 | 59,7       | 64,52 | 0,3         | 2,68 |
| DAS 5 | 41,1     | 47,83 | 58,5       | 50,00 | 0,4         | 2,17 |
| DAS 6 | 48,5     | 14,29 | 51,5       | 85,71 | 0,0         | 0,00 |

Fonte: SIAPE / Boletim estatístico do MARE e dados fornecidos pelo MF (outubro 1997)

**Figura 1: Distribuição percentual dos níveis de DAS nomeados. Comparação entre União e MF**



Fonte: SIAPE / Boletim estatístico do MARE e dados fornecidos pelo MF

Com relação às características pessoais dos ocupantes de cargos em comissão no MF, os dados do MARE indicam ainda que, de modo geral, os DAS-4, DAS-5 e DAS-6 no MF têm uma média de idade menor (46, 50 e 48 anos, respectivamente) do que no conjunto da União, cujas médias para os respectivos DAS-4, DAS-5 e DAS-6 são 47, 49 e 52 anos. Por outro lado, se na União a média de idade sobe proporcionalmente à elevação do nível de DAS, no MF isso não ocorre.

Todavia, a característica mais distintiva encontra-se nos níveis de escolaridade, muito superiores, dos DAS do MF frente aos DAS do conjunto da União, como pode ser observado na tabela 2.

**Tabela 2: Comparação dos níveis de escolaridade União/MF dos ocupantes dos cargos DAS em %**

|                           | DAS – 4 |        | DAS - 5 |        | DAS – 6 |        |
|---------------------------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|
|                           | União   | MF     | União   | MF     | União   | MF     |
| Até 1º- Grau              | 100,0   | 100,00 | 100,00  | 100,00 | 100,00  | 100,00 |
| Até 2º- Grau              | 98,1    | 100,00 | 98,30   | 100,00 | 99,30   | 100,00 |
| Até Graduação             | 88,6    | 100,00 | 93,30   | 100,00 | 97,00   | 100,00 |
| Pós-graduação*            | 1,9     | 28,28  | 1,1     | 26,09  | 0,80    | 14,29  |
| Mestrado e/ou Doutorado** | 6,8     | 15,18  | 7,00    | 17,39  | 8,30    | 42,86  |

OBS: Como os dados referentes à pós-graduação dos servidores da União estão agrupados (Mestrado, Doutorado Brasil e Doutorado Exterior) numa única categoria, o mesmo procedimento foi adotado para a comparação com os dados do MF .

\* Inclui cursos de aperfeiçoamento e pós-graduação *latu sensu*,

\*\* Inclui doutorado Brasil e doutorado exterior.



Se, por exemplo, apenas 7% dos DAS-5 da União têm títulos de mestrado e/ou doutorado, essa percentagem atinge mais de 17% dos DAS-5 no MF. No nível de DAS-6, a disparidade acentua-se muito mais: apenas 8,3% dos burocratas desse nível na União têm pós-graduação, enquanto que no MF atinge-se mais de 42% do total. Esses dados reforçam o perfil predominantemente técnico dos DAS no MF, em comparação com o conjunto dos DAS na União. Essas comparações tornam-se ainda mais acentuadas se considerarmos que no conjunto da União estão incorporados os dados relativos ao MF, que infelizmente não puderam ser aqui desagregados.

Além disso, pelos dados da tabela 3 mostrada a seguir, pode-se observar a formação educacional do alto escalão de forma mais detalhada, em diferentes áreas do MF.

**Tabela 3: Comparação dos níveis de escolaridade nos principais órgãos do MF (Ocupantes dos cargos DAS 4, 5, 6 em %)**

|      | Só Graduação |       | Especialização (Lato-Sensu) |       | Só Mestrado |       | Doutorado |       |
|------|--------------|-------|-----------------------------|-------|-------------|-------|-----------|-------|
|      | Nº           | %     | Nº                          | %     | Nº          | %     | Nº        | %     |
| SRF  | 19           | 76,0  | 5                           | 20,0  | 1           | 4,0   | 0         | 0,0   |
| STN  | 9            | 45,00 | 3                           | 15,00 | 5           | 25,00 | 3         | 15,00 |
| SPE  | 7            | 46,67 | 1                           | 6,67  | 0           | 0,0   | 7         | 46,67 |
| SAE  | 5            | 45,45 | 1                           | 9,09  | 1           | 9,09  | 4         | 36,37 |
| SFC  | 47           | 53,41 | 38                          | 43,18 | 3           | 3,41  | 0         | 0,0   |
| SAI  | 2            | 33,33 | 1                           | 16,67 | 2           | 33,33 | 1         | 16,67 |
| SPU  | 10           | 83,33 | 0                           | 0,00  | 2           | 16,67 | 0         | 0,0   |
| SE   | 7            | 58,34 | 4                           | 33,33 | 1           | 8,33  | 0         | 0,00  |
| GM   | 10           | 90,0  | 1                           | 10,0  | 0           | 0,0   | 0         | 0,0   |
| PGFN | 6            | 35,29 | 6                           | 35,29 | 3           | 17,65 | 2         | 11,77 |
| SAA  | 10           | 100,0 | 0                           | 0,0   | 0           | 0,0   | 0         | 0,0   |
| ESAF | 1            | 50,0  | 0                           | 0,0   | 1           | 50,0  | 0         | 0,0   |
| SPO  | 2            | 50,0  | 2                           | 50,00 | 0           | 0,0   | 0         | 0,0   |

OBS.: ESAF / Escola de Administração Fazendária; GM / Gabinete do Ministro; PGFN / Procuradoria Geral da Fazenda Nacional; SAA / Subsecretaria de Assuntos Administrativos; SE / Secretaria Executiva; SPO / Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. As demais siglas estão indicadas anteriormente no texto.

Fonte: informações fornecidas pelas Secretarias do MF (Dezembro/1997).

Como já mencionamos, a SPE concentra o maior percentual de doutores e mestres, pois é um órgão de assessoria do ministro, recrutando seu pessoal principalmente nos meios universitários. Nas secretarias encarregadas de fazer funcionar a máquina administrativa do Ministério, como

Receita Federal, Finanças e Controle etc., predomina a formação pós-graduada de tipo especialização, isto é, em cursos mais rápidos e voltados mais diretamente para a atualização da prática profissional. Ou seja, o saber acadêmico mais aprofundado perde nestes órgãos para um saber prático, o que pode, segundo alguns entrevistados, gerar conflitos de poder entre estas áreas e, em última análise, entre a formulação mais geral e o processo de implementação. Em suma, é o confronto entre o conhecimento universitário *versus* o conhecimento da máquina. Conforme um dos entrevistados indicou a respeito: “só fica em Brasília por muito tempo quem alia estas duas competências”.

Essas diferenças de escolaridade no interior das diversas áreas do MF têm a ver com as formas de recrutamento e carreira de sua alta burocracia. É o que examinaremos a seguir.

#### **4. Carreiras e recrutamento no alto escalão do MF**

Cabe esclarecer, inicialmente, que a noção de carreira é utilizada nesse estudo em duplo sentido. O primeiro refere-se especificamente àquele encontrado na administração pública brasileira, e o segundo abrange a idéia mais ampla de trajetória de carreira. Entende-se por trajetória de carreira o conjunto de atividades exercidas por uma pessoa ao longo de sua vida profissional, e que não estão necessariamente vinculadas, nem hierarquicamente dispostas, mas foram construídas como estratégias pessoais que associam formação profissional, posições ou cargos ocupados e, portanto, experiências e trunfos acumulados em diferentes espaços ou mercados de trabalho, no setor privado ou no setor público.

Em geral, as carreiras públicas presentes na Administração Pública Federal brasileira limitam-se aqui, em geral, a apenas um cargo<sup>10</sup>, o qual possui uma estruturação vertical. Ao passo que em outras administrações públicas, sobretudo as européias, o avanço vertical ocorre em torno de mais de um cargo. Nesse sentido, nossa administração pública está mais próxima ao modelo americano, em que o cargo, e não a carreira, estrutura o avanço profissional. Isso terá reflexos no provimento do alto escalão governamental.

Considerando que a administração pública brasileira organiza-se sobretudo através de cargos, as carreiras assumem aí características particulares. De modo geral, a definição de uma carreira envolve a delimitação de uma série de cargos e funções hierarquicamente estabelecidos, e critérios explícitos para ingresso, promoção, avaliação de desempenho, níveis salariais etc.. No caso brasileiro, existem, de fato, três carreiras estruturadas no setor público: a militar, a diplomática e a do Magistério de Ensino Superior, uma vez que estas estruturam-se por uma série de avanços

verticais. No MF, o Auditor da Receita Federal e o Analista de Finanças e Controle, entre outros, são considerados como carreiras, mesmo não tendo um grande avanço vertical no horizonte profissional. Na verdade, estas carreiras do MF constituem um cargo com uma pequena gradação entre a base e o topo do horizonte profissional. Considerá-los como carreira tem menos a ver, portanto, com sua estrutura hierárquica, e mais com um forte espírito profissional que une os pertencentes a este grupo, além da maior proteção ante as injunções políticas e, ainda, o salário e o *status* diferenciados em relação ao grosso do funcionalismo.

A importância destas carreiras do MF verificou-se ao se constatar que quase a metade (47,3%) dos funcionários públicos brasileiros estavam, em 1993, agrupados em uma categoria sem especificação precisa, denominada PCC (Plano de Cargos e Carreira), e menos de 15% encontravam-se em uma carreira estruturada (Abrucio, 1993). Nada indica que tal situação tenha sido substancialmente mudada.

Há, portanto, uma separação mais nítida entre cargo e carreira no presidencialismo, de forma ainda mais destacada no caso brasileiro. Isto dá maior flexibilidade para o chefe do governo a fim de montar uma equipe mais afinada com as orientações que ele quer imprimir às suas políticas. É bom lembrar que essa flexibilidade tem como lado negativo a menor estabilidade das políticas públicas ao longo do tempo. Neste sentido, o tipo de carreira existente no MF não só é uma exceção, mas sobretudo estabelece um maior poder de barganha a este grupo, uma vez que ele consegue ao longo do tempo garantir a estabilidade de políticas essenciais ao funcionamento do sistema. E quanto mais a questão fiscal tem ficado premente, maior a importância estratégica das carreiras do MF.

Mas o organograma do poder, ressalte-se, é estruturado basicamente pelos cargos em comissão, os chamados DAS. As carreiras podem até influir na nomeação a estes cargos, mas não garantem o preenchimento imediato dos DAS. A partir dessas considerações, pode-se apontar que no MF a estrutura hierárquica se dispõe da seguinte forma. O Secretário-Executivo é classificado como DAS especial. O Procurador Geral e demais Secretários são classificados como DAS-6; os Secretários adjuntos e alguns assessores do ministro são DAS-5; os principais cargos nos estados dentro de cada órgão, como os Superintendentes da RF, os procuradores regionais, os delegados do MF (de Patrimônio, de Finanças e Controle, do Tesouro Nacional etc), além dos chefes de gabinete dos secretários e diversos assessores do ministro, são DAS-4.

No MF existem três carreiras básicas e com diferenças importantes entre si. São elas: Procurador da Fazenda Nacional — PFN, que é uma carreira jurídica dentro da Procuradoria; Auditor Fiscal do Tesouro Nacional — AFTN; e Analista de Finanças e Controle — AFC. Estas

carreiras organizam uma série de cargos hierarquicamente dispostos em seus respectivos órgãos e fornecem os quadros para os postos mais elevados em várias das secretarias mencionadas. Todas as Superintendências estaduais são ocupadas por DAS-4. Apesar da possibilidade de intercâmbio de profissionais, os ocupantes destas carreiras típicas permanecem, de modo geral, nos respectivos órgãos de origem: os Analistas de Finanças e Controle na Secretaria Federal de Finanças e Controle — SFC, os Procuradores na PGFN etc..

Em outras palavras, parte dos cargos de nível de DAS-4, DAS-5 e, em menor medida, de DAS-6 do MF são preenchidos por pessoas de cada uma dessas carreiras, especialmente nas seguintes áreas: Secretaria da Receita, Secretaria de Finanças e Controle, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria do Patrimônio da União, Delegacias estaduais e outros órgãos do ministério. Assim, os cargos de Superintendente da Receita Federal, em cada estado da Federação, são ocupados obrigatoriamente por membros da carreira de AFTN, e os superintendentes da Secretaria Federal de Controle são preferencialmente da carreira de Analista de Finanças e Controle.<sup>11</sup>

Cabe destaque o recrutamento bastante relevante de profissionais de órgãos federais, com tradicional capacitação técnica, tais como: Serviço Federal de Processamento de Dados — SERPRO; Banco Central; Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Ainda hoje estes órgãos fornecem grande número de funcionários mais graduados para o MF.

Nas secretarias com perfil predominante de assessoria ou consultoria ao Ministro, os cargos da mais alta direção não são preenchidos por membros de uma dessas carreiras mencionadas, mas principalmente através de relações informais efetuadas nos meios acadêmicos e em outras esferas governamentais ou supra-nacionais (Banco Mundial, por exemplo). Estão nesse caso a SPE, a SAIN, e, em menor medida, a STN e a SAE.

Embora a carreira interna seja fonte importante de recrutamento dos quadros de alto escalão do MF, ela não é única, nem tampouco a mais relevante, o que terá obviamente efeitos sobre a distribuição do poder no Ministério, como se verá a seguir. São três as principais fontes de recrutamento de quadros para a alta burocracia do MF:

- a) funcionários de outros órgãos da burocracia governamental (tais como Banco Central, Banco do Brasil, SERPRO, IPEA etc.), considerados fornecedores de quadros de alto escalão para o MF;
- b) profissionais externos aos meios governamentais, tais como universidades (mesmo que públicas) ou empresas privadas;
- c) funcionários de carreiras internas ao MF.

A Tabela 4 mostra a distribuição quantitativa do alto escalão, segundo estes critérios.

**Tabela 4: Fontes de recrutamento de quadros para a alta burocracia do MF**

|                                | DAS- 4 | DAS- 5 | DAS- 6 * | TOTAL |
|--------------------------------|--------|--------|----------|-------|
| Carreiras internas MF          | 87     | 8      | 0        | 95    |
| Outras agências governamentais | 33     | 17     | 6        | 56    |
| Carreiras externas             | 7      | 2      | 3        | 12    |
| Aposentados / sem informação   | 62     | 23     | 0        | 85    |
| Total                          | 189    | 50     | 9        | 248   |

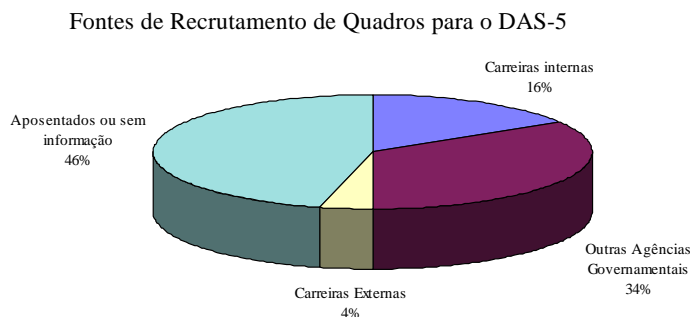
\* Incluem-se nessa coluna o Secretário Executivo e o Procurador Geral da Fazenda Nacional que são DAS Especial.

**Figura 2: Distribuição percentual dos ocupantes dos DAS-4 do MF, segundo recrutamento**



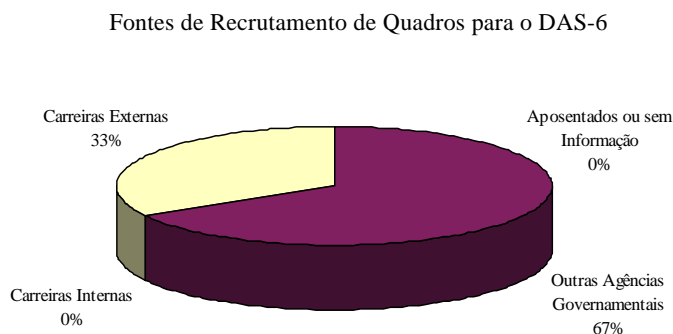
Fonte: Informações repassadas pelos diversos órgãos do MF.

**Figura 3: Distribuição percentual dos ocupantes dos DAS-5 do MF, segundo recrutamento**



Fonte: Informações repassadas pelos diversos órgãos do MF.

**Figura 4: Distribuição percentual dos ocupantes dos DAS-6 do MF, segundo recrutamento**



Fonte: Informações repassadas pelos diversos órgãos do MF.

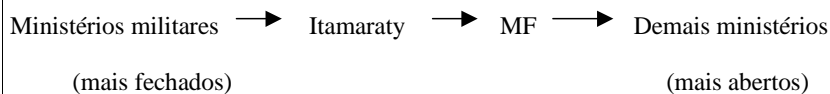
Os quadros mostram a participação de cada uma dessas categorias na atual direção do MF. Observa-se aí que a maioria dos ocupantes de cargos de DAS-6 e inclusive o secretário executivo vêm de outros órgãos governamentais. Também é muito significativa a participação de pessoas externas aos meios governamentais, vindas dos meios universitários e empresariais. Na atual gestão, nenhum secretário originou-se das carreiras internas do Ministério, mostrando que mesmo em uma estrutura predominante técnica, como a Fazenda, há um descolamento entre carreira e cargo no alto escalão. Este fato agrega, ainda, mais um indicador para o nosso argumento de que os cargos do topo do organograma estatal são essencialmente políticos, isto é, providos por vínculos de afinidade, confiança política no sentido amplo, como definido anteriormente.

No caso da STN, os dados levantados mostram também que o provimento de grande parte dos DAS-5 e DAS-4 dessa secretaria é feito com quadros vindos de outros órgãos governamentais, tais como IPEA, Banco Central etc.. Além disso, examinando alguns exemplos de trajetórias de carreiras de membros atuais da alta burocracia do MF, destaca-se que estas podem ser diferenciadas em dois tipos principais: trajetória intragovernamental e trajetória mista, envolvendo governo e meios externos. A trajetória intragovernamental é desenvolvida por membros da burocracia pública, originários de diferentes órgãos da área econômica do governo, que desenvolvem sua vida profissional predominantemente dentro do governo; já a trajetória mista é realizada por pessoas que passam transitoriamente pelo governo, vindos dos meios universitários e/ou de consultoria privada, e para aí retornam depois da experiência no governo.

Várias trajetórias de carreira examinadas em trabalho anterior<sup>12</sup> indicam que os titulares das secretarias, tanto quanto o ministro e o secretário executivo, mesmo em um ministério técnico, como o da Fazenda, são nomeados politicamente. Em outras palavras, se as carreiras internas do MF detêm praticamente o monopólio de cargos em certas áreas, como na SRF, na SFC etc., esse monopólio não atinge os níveis mais elevados. Nesse sentido, pode-se afirmar que a carreira não é fonte natural de poder, isto é, ela, sozinha, não dá a seus membros acesso automático aos cargos de direção, senão quando associada a critérios políticos.

Cabe esclarecer que — em sintonia com o que foi afirmado antes, relativamente à complementaridade necessária entre ação política e prática burocrática — entendemos a nomeação política aqui em dois sentidos: de um lado, procuramos diferenciá-la da nomeação burocrática e, de outro, procuramos ampliá-la, ultrapassando a noção mais usual que a identifica apenas a processos nos quais operam pressões de partidos, de bancadas regionais, de grupos de interesses etc.. Assim, considera-se nomeação política, em um primeiro sentido, aquela que não se orienta por critérios burocráticos previamente estabelecidos, de forma expressa ou tácita, e que restringe a escolha ao preenchimento de certas condições, tais como ser membro de determinada carreira, ter senioridade etc.. É o que ocorre, por exemplo, nas corporações militares ou na diplomacia. Em um segundo sentido, e mais importante ainda, classifica-se como nomeação política, especialmente em áreas técnicas como o MF, também aquelas orientadas por afinidades pessoais, por orientações teóricas ou mesmo ideológicas comuns, que ligam o presidente ou o ministro a seus auxiliares e determinam a escolha de alguns técnicos, em vez de outros. Em outras palavras, considerando que as escolhas para os cargos da alta burocracia são sempre políticas, pretende-se, com essa distinção, dar conta da especificidade de nomeações políticas que não se fazem pelos critérios mais comumente utilizados.

Pensando, de modo geral, na burocracia brasileira, pode-se afirmar que o provimento dos cargos do alto escalão é bastante aberto à nomeação política, dadas as características do sistema presidencialista e da ausência de carreiras no sentido europeu. Distribuindo o conjunto dos ministérios em função do seu grau de abertura à nomeação política (entendida aqui como distinta da nomeação burocrática), pode-se indicar o seguinte *continnum* crescente:



Se a participação em uma determinada carreira é critério para garantir exclusividade no provimento de cargos, havendo inclusive disputas em certas secretarias, como a STN, entre profissionais de carreira e os de fora<sup>13</sup>, a carreira, em si, não é fonte de poder, nem de acesso à alta burocracia no MF. No caso da Procuradoria da Fazenda Nacional, o atual escolhido provém da assessoria jurídica do Banco Central e não da carreira específica. Isto reforça a natureza política dos cargos de alto escalão, tal como temos definido este conceito até agora.

Na estrutura federal dos estados é que encontramos o maior grau de politização, inclusive no MF, o mais imune às pressões políticas. Em São Paulo, caso que estudamos, o Delegado do Patrimônio da União foi indicação do senador Romeu Tuma, do PFL, um dos partidos que dá sustentação ao Executivo Federal. E o Delegado de Assuntos Administrativos do MF foi indicação do PMDB paulista, em particular do deputado federal Michel Temer. É bem verdade que estas indicações políticas foram contrabalançadas pela nomeação do Superintendente da Receita Federal em São Paulo, Flávio Del Comuni, diretamente escolhido e respaldado pelo ministro Pedro Malan. Com esta decisão, a delegação de funções do Ministério para sua estrutura descentralizada é garantida.

Em alguns casos, pertencer à carreira pode até ser visto como fator negativo para acesso aos cargos dirigentes. Segundo alguns entrevistados, pertencer a uma carreira pode levar uma pessoa a inclinar-se demasiadamente para os interesses de sua corporação e não ser suficientemente fiel à autoridade política que o indicou. No entanto, aqueles que compatibilizam competência técnica e habilidades políticas têm boas chances de se tornarem dirigentes. Na Fazenda, constatamos que se, de um lado, as carreiras internas não constituem caminhos lineares para o alto escalão, de outro, o espírito de corpo destas mesmas carreiras também não tem sido um empecilho para galgar postos superiores.

De modo geral, os membros de carreira na burocracia econômica só alcançam postos de grande poder, como as Secretarias, em certas circunstâncias, como final de mandato de um governo, enfraquecimento do poder do presidente etc. Além disso, também em momentos de mudança ou de grandes reformas, o pessoal de carreira é utilizado, porém quem comanda o processo são os de fora, pois os primeiros tendem a ser mais conservadores. Por exemplo, as articulações políticas necessárias a criação de um novo órgão dentro do MF, como a Secretaria do Tesouro Nacional, foram feitas por um *outsider* da burocracia, Andrea Calabi.

Vale então analisar agora como se organiza o poder no interior de uma agência, como o MF, em que o critério político se manifesta predominantemente nos termos acima indicados e orienta-se pela lógica do sistema presidencialista.



## 5. Poder e burocracia no presidencialismo brasileiro: o caso do MF

Como em todo sistema presidencialista, o poder no interior do aparato burocrático no Brasil advém do cargo, e esse origina-se basicamente no respaldo do presidente da República. Como já se indicou, nos sistemas presidencialistas o relacionamento entre o chefe do poder Executivo e os ministros é fortemente hierarquizado. Os ministros são, segundo as regras constitucionais, auxiliares do presidente, livremente nomeados e passíveis de demissão a qualquer momento por vontade do chefe do governo.

Em outras palavras, o poder de um ministro emana do presidente. Se o ministro tem o apoio seguro do presidente, ele tem meios para poder resistir às pressões vindas de diferentes grupos organizados na sociedade ou do próprio aparato estatal. Assim, pode-se citar o caso da ex-ministra da Fazenda Zélia Cardoso de Mello, que no início do governo Collor, segundo informações levantadas em entrevistas, pôde resistir várias vezes a pressões intensas para autorizar empréstimos a EMBRAER, mantendo as orientações da política econômica de iniciar o processo de privatização das estatais e não mais socorrê-las em suas dificuldades financeiras. Ela, porém, só conseguiu isso graças ao apoio reiterado do presidente da República que, até aquele momento, tinha ainda a legitimidade das urnas para se impor às diversas forças políticas. Mas há situações inversas, como ocorreu com o ministro da Fazenda Bresser Pereira, que, não gozando de apoio seguro do Sarney, viu-se obrigado a assinar autorização de empréstimos para o Ministério da Aeronáutica, dos quais discordava, uma vez que o processo veio para sua mesa já previamente “costurado” por negociações da Casa Civil da Presidência da República com o Tesouro.

Quando a legitimidade do presidente está em crise, o ministro enfraquece-se, tornando mais difícil a implementação de medidas ou a aprovação de novas leis no Congresso. Para sair desta situação, o ministro da Fazenda procura apoio em outras forças políticas, como os meios empresariais, por exemplo. Esse foi o caso do ex-ministro da Fazenda Mailson da Nóbrega, que buscou apoio da FIESP, já que o respaldo de Sarney era insuficiente dada a sua fragilidade política no final do mandato. O mesmo ocorreu com o ministro Marcílio Marques Moreira, à frente do MF no final do governo Collor. Na situação extremada de um presidente que caía através de processo de *impeachment* e não tinha poder algum para transmitir, pode-se falar de um mandato ministerial, delegado diretamente pela sociedade ou pela opinião pública. Na época, Marcílio Marques Moreira e os outros ministros foram denominados de ministros éticos e, portanto, dissociados politicamente do presidente comprometido com práticas de corrupção.

Se todo o poder emana do presidente, ele obviamente repercute hierarquicamente para os níveis imediatamente inferiores dentro dos ministérios: o apoio do presidente sustenta o poder do ministro; o apoio do ministro sustenta o poder dos secretários do ministério e assim por diante. Todavia, algumas vezes pode ocorrer que o ministro não tenha sido escolha do presidente, mas foi nomeado por força de negociações necessárias a obtenção do apoio parlamentar de seu partido ao Executivo, em governos de coalizão partidária, ou que dependem de negociações clientelistas caso a caso. Mesmo no MF, de modo geral resguardado da barganha parlamentar, houve situações na Nova República em que isto aconteceu. Nessas circunstâncias, o poder do presidente pode-se manifestar na escolha do secretário executivo e/ou de outros cargos estratégicos, os quais aparecem, então, como homens do presidente.

O presidente precisa delegar autoridade aos ministros para resolver três problemas cruciais de coordenação das tarefas do Executivo: responsabilidade pela execução das políticas de governo, integração dos diferentes departamentos administrativos do governo e obtenção de apoio político no Congresso (Amorim, 1994:12). Se a primeira atribuição é exclusivamente do ministro, as duas últimas são freqüentemente desempenhadas pelo ministro junto com o secretário executivo e demais secretários do ministério. Além disso, os secretários executivos (ou vice-ministros) que funcionam como homens do presidente, em ministérios cujos titulares não são de confiança do presidente, mas nomeados para obter apoios parlamentares, têm outra função importante: eles exercem o controle institucional através do qual o presidente delega autoridade (isto é, o mandante ou principal) e verifica o cumprimento de suas diretrizes, a fim de evitar que as ações de seus agentes (no caso, os ministros de outros partidos) desviem-se dos objetivos do governo. Os secretários executivos de confiança do presidente garantem assim, em princípio, o monitoramento das ações do ministério, tentando diminuir as perdas de agenciamento entre presidente e ministros.

Em outras palavras, os diversos mandantes na cadeia de agenciamento mantêm formas de controle desta delegação, porém não são, pelo o que até aqui se apurou, monitoramentos formais, mas sim, controles a partir de relações de confiança pessoal. Por isso, de acordo com um entrevistado, “para se manter num cargo de alto escalão, é preciso estar acompanhado de pessoas que verdadeiramente conhecem a máquina e sabem onde estão as informações”.

De forma sintética, há basicamente três formas de delegação de poder e funções no MF. A primeira é aquela vinculada à estrutura formal do organograma, com uma linha hierárquica muito bem definida. A delegação vai ser definida pelas relações de confiança entre os mandantes e os

escolhidos e por mecanismos formais de controle de resultados. O organograma tem, portanto, que ser construído segundo linhas de confiança, e por isso os ocupantes dos altos postos costumam ter um estreito relacionamento com seus superiores, relações estas que podem ter sido formadas em *loci* distantes do MF, como o meio acadêmico ou o mercado. Mesmo naqueles casos em que os laços de lealdade foram formados no setor público, nem sempre o foram através das carreiras da Fazenda — o que confirma a hipótese que as carreiras são importantes, mas definitivamente não são acesso direto aos cargos da alta função pública. Quanto aos mecanismos de controle formal da delegação, estes foram pouco citados nas entrevistas, e parece-nos que o agenciamento passa muito pouco por este caminho.

A segunda forma de delegação é feita para os integrantes das carreiras internas do MF, delegação esta que, conforme um atual ocupante de cargo no alto escalão, “é importantíssima para fazer funcionar a engrenagem da máquina do Ministério”. A centralidade desta delegação deriva não apenas da existência formal e perene das carreiras. Tal aspecto é importante, mas não é suficiente para explicar o porquê da delegação segura de funções às carreiras internas do Ministério. Segundo a grande maioria dos entrevistados, os mandantes (ministro e secretários) sabem que além da carreira em si há um forte espírito de corpo nestes grupos, vinculado ao rigor das práticas administrativas fazendárias. Isto ocorre não apenas porque todos passaram por um concurso público, mas porque esses funcionários tiveram uma socialização comum que os une. Além do mais, as diversas mudanças na Fazenda, bem como algumas práticas nefastas adotadas no período autoritário (como o orçamento monetário) também são fatores que agregam os membros destas carreiras em torno do que deve ser feito no Ministério. Por fim, e não menos importante, a falta de carreiras no restante da Administração Pública faz com que os integrantes das carreiras internas do MF valorizem o seu *status* funcional e busquem sempre se diferenciar. Como nos disse um entrevistado, “é ressaltando a diferença que eles (carreiras internas do Ministério) aumentam a sua coesão”.

Mesmo com este espírito de corpo, tais carreiras dificilmente formam líderes, conforme nos afirmou um membro do alto escalão de longa data no MF. Ao que nós completaríamos, seguindo as observações de várias entrevistas: se um integrante de uma carreira torna-se um agente transformador, isto ocorre por características que vão além do espírito de corpo. Isto é, a capacidade de liderança vai depender do desenvolvimento de habilidades políticas e de comunicação que respondam tanto aos ditames dos superiores como às demandas daqueles que estão nos escalões mais abaixo.

Essas relações nos remetem à estrutura interna de poder no interior do MF. É importante ressaltar que ela se baseia não só em estruturas formais, visualizadas nos diversos níveis hierárquicos mostrados anteriormente nos organogramas do órgão, mas também em relações informais, como ocorre em todas as organizações complexas e certamente nos demais ministérios do governo brasileiro. Isso nos remete às análises clássicas de Crozier (1963) sobre o tema, que nos ajudam a entender melhor o caso do MF. Considerando que o caráter de neutralidade da burocracia, tal como Weber a definiu, não a torna imune à existência de uma luta interna de poder, Crozier indica que a burocracia não preenche de racionalidade toda a estrutura administrativa, havendo nichos de incerteza em toda e qualquer organização complexa. Nestes nichos de incerteza, inerentes às essas organizações complexas, o que predomina são os padrões informais de distribuição de racionalidade e poder, convivendo este aspecto com a estrutura formal da organização. Logo, as organizações não funcionam de forma mecânica, seguindo linearmente os padrões definidos pelos organogramas e procedimentos; as organizações possuem regras — que são obviamente fundamentais — mas são permeadas por relações informais de poder que perpassam toda a estrutura administrativa (Crozier, 1981:243). Dessa análise derivamos o terceiro padrão de delegação no MF, realizado através de relações informais, que vão além e cortam diagonalmente as carreiras e os organogramas.

No alto escalão do MF, os *policymakers* estão vinculados, portanto, a uma dupla estrutura de distribuição de poder e racionalidade: uma formal, que é importante para entender os mecanismos consolidados de mando, e outra informal, na qual também há importantes regras determinando a estrutura de poder. Além da hierarquia presente no relacionamento entre o presidente e o ministro da Fazenda, as relações de confiança entre eles, por exemplo, vão ser fundamentais para definir a força do ministro. Caso o presidente não confie integralmente neste ministro, ele poderá pular a hierarquia formal e obter informações sobre a economia com outros integrantes do alto escalão da Fazenda.

Como afirmou um economista que ocupou postos relevantes no MF: “É bom lembrar que os cargos não correspondem necessariamente a expressão de um determinado poder”. Outro entrevistado apontou igualmente que um dos indicadores do poder real de um funcionário do alto escalão do MF é sua participação em determinadas reuniões nas quais se tomam decisões, fazendo funcionar a máquina administrativa. Essa participação, por sua vez, estará determinada pelo respaldo de um membro superior na hierarquia interna ou, no limite, até pelo presidente da República, passando acima do ministro. Cabe ressaltar, porém, que essa situação não parece acontecer hoje no MF, dada a grande sintonia de orientação

entre ministro e presidente da República, decorrente inclusive da posição estratégica do MF e das políticas de estabilização e reforma econômica na agenda governamental.

Um outro aspecto fundamental em organizações com alto grau de informalidade é o da liderança. Pelo que se averiguou, constatou-se que raramente os membros da carreira têm esta capacidade de liderança. “Eles são fundamentais para a continuidade das políticas públicas e não para a sua transformação”, disse-nos um entrevistado. As grandes mudanças no MF foram auxiliadas por técnicos das carreiras internas — auxílio importantíssimo, diga-se de passagem — mas foram conduzidas por pessoas de fora ou de outras agências governamentais. Estas possuem claramente aquilo que Aberbach, Putnam e Rockman (1981) chamavam de perfil híbrido: são técnicos e políticos ao mesmo tempo.

Em seus vínculos externos, o MF estabelece relações formais e informais de controle. No caso das formais, a mais importante é a estabelecida através das CISETs. Apesar de constituírem mecanismos de controle a de gastos *posteriori*, que são respeitados e temidos pelos ministérios e órgãos públicos, as CISETs têm um poder burocrático que, segundo diversos entrevistados, não chega a aumentar a força do MF frente aos outros Ministérios. O poder formal mais importante do MF é, claramente, o de liberar e contingenciar recursos por intermédio da Secretaria do Tesouro. Através deste poder, a Fazenda não apenas se autonomiza ante o restante do gabinete, ganhando um *status* ministerial diferenciado, mas também torna-se um órgão crucial para o presidente da República controlar a delegação de funções nos outros ministérios. Assim, a barganha política necessária para conquistar maioria tem um contrapeso no poder de manipular o Orçamento, a cargo do MF.

Informalmente, a Fazenda exerce seu poder ao expandir cada vez mais a lógica economicista para o restante do gabinete, inclusive com a entrada cada vez maior de economistas em outros ministérios. O CADE é um exemplo disso, pois o conflito entre a visão jurídica e a econômica vem resultando, quase sempre, em vitória para o setor vinculado às idéias da Fazenda.

Com relação aos vínculos com autarquias ou outros órgãos vinculados ao MF, como Banco Central — BC e Banco do Brasil — BB, pode-se dizer que as relações da Fazenda com eles variam historicamente, dependendo não só de condições institucionais, como já mencionadas anteriormente, mas também das afinidades que ligam o ministro da Fazenda aos presidentes desses bancos. Embora formalmente esses presidentes sejam indicados pelo ministro da Fazenda, ele não controla inteiramente o BB que, como indicaram vários entrevistados, além de ser ainda uma burocracia muito forte, constitui importante moeda política para

a construção da coalizão governista, e, por isso, o presidente por vezes se vê obrigado a indicar ao comando desta instituição alguém de um grupo político diferente da cúpula do MF.

No caso do Banco Central, as relações de seu presidente com o ministro da Fazenda variam e nem sempre se processam sem conflito ou divergências, especialmente quando o presidente do BC tem relação mais próxima ao presidente da República do que com o ministro. Essas situações conflituosas tornam-se particularmente graves, considerando que do ponto de vista da eficácia das políticas econômicas é importante sinalizar para o mercado que há harmonia de atuação entre duas agências que operam conjuntamente nas mesmas áreas, tais como: dívida pública (BC e Tesouro); taxa de juros e câmbio (BC e SPE); tributação do capital financeiro (Receita Federal e BC) e assim por diante.

No que se refere ao Conselho Monetário Nacional — CMN, apesar de sua secretaria ficar na SPE, é o BC que tem a máquina administrativa para efetivar suas decisões. Assim, é do BC que vêm as ações efetivas e, inclusive, as propostas de mudanças geradas no CMN, ficando a SPE, e portanto o MF, em uma posição mais frágil, pois não tem recursos administrativos para tal tarefa.

O primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso foi caracterizado por uma sintonia entre o MF com o BB, o BC e o CMN poucas vezes alcançada após o fim do regime autoritário. Isso se deveu, primeiro, à forte ligação entre o presidente e a chamada equipe econômica, já estabelecida na gestão anterior e na confecção do Plano Real. Segundo, houve a necessidade estratégica de manter o MF e o BC sob a mesma linha, para assegurar o tipo de estabilização alcançado, dependente da âncora cambial. Desse modo, Fernando Henrique ficou preso à armadilha do sucesso de seu plano de estabilização, vinculado a um determinado padrão de política econômica, que certamente não era o único, e gerou muitos conflitos dentro do próprio governo. Mas entre o custo de insular e fortalecer o grupo dominante na Fazenda e no BC (Pedro Malan e Gustavo Franco) e o custo de ter maior flexibilidade para mudar tal política econômica com o risco de errar e perder a legitimidade obtida através do Real, Fernando Henrique optou claramente por assumir o primeiro custo.

Destaca-se, finalmente, que o MF não controla por completo algumas agências da área econômica, como a Caixa Econômica Federal e o BNDES, que não somente estão fora da estrutura formal da Fazenda, como seu *modus operandi* está mais próximo da lógica política instituída pelo Planalto, a fim de beneficiar outros grupos políticos importantes. Especificamente para o caso do BNDES, o presidente nomeou um grupo diferente do da Fazenda, inclusive como forma de contrabalançar o poder da equipe econômica e beneficiar um setor mais desenvolvimentista da coalizão governamental. Aqui, dividir para governar foi a estratégia adotada

por Fernando Henrique, seja para aumentar a lealdade da cúpula do MF em relação à Presidência, como resposta à engenharia de equilíbrio de poder, seja porque o insulamento da Fazenda não poderia ser feito totalmente à revelia de setores importantes do governo.

## 6. Considerações finais

O presente trabalho encerra uma fase exploratória de investigação sobre o alto escalão da burocracia federal, no qual se tomou o caso do MF como estudo piloto. Portanto, nossas observações têm ainda um caráter menos preliminar. Assim, procuraremos resumir os pontos do texto que nos fornecem pistas mais adequadas para entender a dinâmica do alto escalão do MF e, a partir daí, a lógica política da burocracia no sistema presidencialista brasileiro.

a) O estudo evidencia a necessidade de se fazer uma análise política e histórica das relações do sistema político com o Ministério em questão. Não obstante vários entrevistados tenham dito que a Fazenda sempre foi e sempre será poderosa, percebemos claramente que hoje o MF tem maior poder do que em outros períodos da redemocratização e o exerce de forma diferenciada. As razões para isso residem no papel que a Fazenda tem no gabinete do presidente Fernando Henrique Cardoso. Sua centralidade está, primeiro, na importância do Plano de estabilização para o sucesso político do presidente; segundo, nos laços de confiança estabelecidos entre o presidente e a cúpula do MF, que vêm desde a gestão de Fernando Henrique na Fazenda, no governo Itamar; e, por fim, na importância estratégica que tem o MF em controlar os outros órgãos, cuja distribuição de poder foi feita para garantir maioria parlamentar. Este controle é feito fundamentalmente pelo poder de liberar e contingenciar recursos que tem a Secretaria do Tesouro Nacional. A outra forma de controle é a disseminação do poder do MF para outros ministérios, seja pela distribuição de profissionais ligados à área econômica, seja pela tentativa de tornar determinados nichos de poder (como o CADE) vinculados à lógica econômica. Além disso, é também muito importante ressaltar que um grande número de secretários executivos, cargo chave no atual gabinete presidencial, tem laços de afinidade com a equipe econômica.

b) A pesquisa mostra que o ministro do Fazenda, mais do que qualquer outro, precisa de forte apoio do presidente para ter poder e sobreviver politicamente. O caráter estratégico em termos de políticas e seu lugar acima da distribuição de cargos por votos no Congresso fazem do MF “os braços” do presidente no gabinete. Quando o presidente não escolheu o ministro ou o fez à revelia, ele fará de tudo para derrubar tal

ministro, pois estará sem “seus braços” no gabinete — foi assim com Dornelles e Bresser no mandato de Sarney. Por outras vezes, por não confiar em ninguém que pudesse assumir função de tal importância, o presidente diz que ele mesmo é o ministro da Fazenda — foi assim com Collor, quando Zélia esteve no comando do MF. Mas quando o presidente delega de fato poder ao ministro, a Fazenda cresce em poder. Afinal, caso não houvesse o vice-presidente ou o chefe da Casa Civil, o ministro da Fazenda, em circunstâncias de forte apoio presidencial, seria o segundo homem da República.

c) Disso decorre que o alto escalão da Fazenda tem que ser analisado pelo ângulo do *policymaker*, uma vez que não são meros burocratas, mas técnicos-políticos que devem articular-se com a Presidência da República. Neste sentido, é bom lembrar que o presidente não mantém apenas relações políticas com o ministro, mas também o faz com outros secretários do MF, como o de Política Econômica. Em momentos em que os ministros são fracos politicamente, o presidente passa a decidir com o secretário executivo ou despachar diretamente com o próprio secretário da Receita.

d) Outra constatação importante: mesmo sendo um Ministério em que a injunção partidária-federativa é rara, ela pode ocorrer nas delegacias regionais do MF, o braço descentralizado do Governo Federal. É sabido que estas delegacias dos ministérios são cargos estratégicos para a conquista de maioria parlamentar.<sup>14</sup> Mas percebeu-se nessa pesquisa que na Fazenda a estratégia de distribuição de cargos tenta combinar a lógica partidária-federativa com a técnica. Isto é, a partir do caso de São Paulo, verificou-se que alguns cargos foram distribuídos para assegurar votos no Congresso, porém o ministro Pedro Malan indicou para o cargo mais estratégico alguém de sua inteira confiança, o qual tornou-se fiscalizador e garantidor da delegação de funções do nível central para o estadual.

e) Além da estratégia descrita acima, o que evita a politização conjugada com ineficiência nos níveis subnacionais é o poder das carreiras internas do MF. Elas detêm um forte espírito de corpo que resultou na criação de áreas em que somente as carreiras internas podem ocupar os cargos. Organicidade e continuidade das políticas públicas são garantidas com este poder das carreiras internas. Apesar disso, a carreira não se constitui o acesso imediato para o alto escalão. Nos níveis de DAS 6 e 5, a soma daqueles vindos de pessoas de fora com os que vieram de outras agências governamentais é maior do que aqueles advindos das carreiras internas. Por detrás deste fato, deve-se atentar, primeiro, para a lógica de que o acesso a um cargo de alto escalão depende da capacidade de articulação com o sistema político, não bastando



estar em uma carreira. Além do aspecto da qualidade técnica, esta habilidade deve estar associada, em alguns casos, à afinidade com as idéias econômicas hegemônicas no momento; em outros, às relações de confiança com o presidente ou principais assessores, e, sobretudo no nível de DAS 5, ao conhecimento da máquina administrativa e da própria lógica de funcionamento das peculiaridades da política econômica do setor público brasileiro, ao longo dos anos.

f) A delegação de funções dentro do MF se dá mais por mecanismos informais do que formais. A lealdade e a afinidade pessoais são fundamentais para ocupar cargos e receber delegação. As linhas formais do organograma, como esperado, são preenchidas segundo estes critérios. Além disso, a delegação para as estruturas inferiores à estrutura administrativa vincula-se às carreiras internas, levando em conta o *sprit de corps*. Em outras palavras, o *ethos* destas carreiras garante normalmente ao mandante o processo de agenciamento.

Em suma, constatamos que a atual importância estratégica do MF não é uma decorrência lógica de suas características técnicas, mas deriva em grande medida do papel que lhe foi conferido pela engenharia política realizada pelo presidente na montagem de seu gabinete. No primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, o insulamento da Fazenda foi marcado por um reforço de determinados padrões técnicos de atuação, que não eram os únicos existentes, mas eram os que mais preenchiam as expectativas do presidente, e os quais estiveram combinados com outros arranjos políticos, que servem, em última análise, para que a Presidência coordene o intrigado jogo de distribuição de cargos e de monitoramento da delegação típicos do presidencialismo brasileiro.

## Notas

- <sup>1</sup> Este artigo é um resumo de pesquisa realizada para a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e foi apresentada em 01 de setembro de 1998 nesta mesma instituição. Agradecemos a todos os comentários feitos naquela ocasião, de modo que procuramos aproveitá-los da melhor forma possível. O trabalho só foi viável, no entanto, graças ao empenho e a paciência de Vera Petrucci e Marco Acco, ambos da Diretoria de Pesquisa e Difusão da ENAP.
- <sup>2</sup> O ótimo trabalho de Barbara Geddes (1994) infelizmente incorre neste erro.
- <sup>3</sup> Agradecemos a colaboração de Nelson Nozoe da FEA/USP, que nos ajudou a compreender a atuação do MF na economia cafeeira durante o Império e a Primeira República.
- <sup>4</sup> Importante discussão sobre o papel das coalizões congressuais para a montagem do gabinete presidencial brasileiro encontra-se no texto seminal de Amorim Neto, 1994.

- <sup>5</sup> Conforme Loureiro & Abrucio, 1998d.
- <sup>6</sup> Sobre este assunto, ver Loureiro & Abrucio, 1998c.
- <sup>7</sup> O MF conta também com a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional — PGFN, que é um órgão de assessoria jurídica responsável por questões tributárias e patrimoniais. Também faz representações extra-judiciais a todos os ministérios, fundações e demais órgãos da União. Administrativamente, a PGFN está subordinada ao Ministro, mas tecnicamente é subordinada à Advocacia Geral da União — AGU, órgão vinculado à Presidência da República.
- <sup>8</sup> Ver O Estado de São Paulo, Caderno de Economia, 29/10/98, p.B4.
- <sup>9</sup> Os nomeados são aqueles funcionários vindo de fora do setor público. Inclui também os aposentados da função pública. Os designados têm origem no próprio setor público. Por outro lado, cabe lembrar aqui que o perfil dos ocupantes DAS-4 entre os diferentes ministérios da Administração Pública federal é bastante diversificado internamente. Ver pesquisa elaborada pela ENAP. Brasília, 1998.
- <sup>10</sup> Do ponto de vista da definição jurídica, cargo é a primeira e mais simples unidade de uma estrutura organizacional. Ele é estabelecido através de projeto oriundo do Executivo, mas sua aprovação final é função do Legislativo, desde a Constituição Federal de 1988. Há três tipos de cargos na administração pública brasileira: cargo em comissão, cargo efetivo e cargo vitalício (Bandeira de Mello, 1991, p.30; Apud Abrucio, 1993). Os cargos em comissão ocupam o patamar mais alto da hierarquia burocrática brasileira, sendo denominados DAS e se agrupando em ordem crescente de hierarquia, de DAS-1 a DAS-6. Segundo a lei n.8.460, de 17/12/1992, em seu artigo 14, “os dirigentes dos órgãos do poder Executivo deverão destinar, no mínimo, 50% dos cargos de DAS-1, DAS-2 e DAS-3 a ocupantes de cargos efetivos, em exercício nos respectivos órgãos”. Quanto aos DAS-4, DAS-5 e DAS-6, o provimento é livre.
- <sup>11</sup> Embora haja a possibilidade legal de nomeação de um *outsider*, a prática tem levado a nomeação predominantemente de membros internos à carreira de analista. O único Superintendente da Secretaria de Finanças e Controle que não seguiu a regra neste governo, o de Roraima, teve de sair do cargo, sendo substituído por outro de carreira. O importante neste caso foi que este Superintendente fora bastante marginalizado nas reuniões habituais desse grupo, conforme informações de um entrevistado.
- <sup>12</sup> Conforme Loureiro & Abrucio, 1998 a.
- <sup>13</sup> Vários membros da Secretaria do Tesouro Nacional têm conflito com o pessoal da Receita em termos de carreira, porque nem todos são recrutados dentro da mesma. Muitos vêm dos meios acadêmicos. Conforme mencionou um entrevistado: “nossa briga aqui é fazer com que o pessoal de carreira assuma a casa”.
- <sup>14</sup> Em alguns casos, como no Ministério da Saúde, mais especificamente na Fundação Nacional de Saúde, os cargos de coordenação estadual não só são loteados, como a cúpula do Governo Federal não consegue controlá-los, o que os torna instrumentos de um clientelismo desbragado.

- ABERBACH, J.D., PUTNAM, R.D. & ROCKMAN, B.A.. (1981), *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Massachusetts: Harvard University Press.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. (1993), "Profissionalização", in, ANDRADRE, Régis de Castro & JACCOUD, Luciana. *Estrutura e Organização do Poder Executivo*, Vol. 2, Brasília, ENAP/CEDEC.
- AMORIM NETO, Octávio. (1994), "Formação de Gabinetes Presidenciais no Brasil: Coalizão versus cooptação". *Nova Economia*, Belo Horizonte. Vol. 4 no. 1.
- BANCO MUNDIAL. (1997), *Relatório sobre Desenvolvimento Mundial - 1997: O Estado em um Mundo em Transformação*. Washington D.C: Banco Mundial.
- BULHÕES, O . G.. (1990), *Depoimento*. Rio de Janeiro: CPDOC, FGV.
- CHEIBUB, Z. B.. (1990), "Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica". *Dados*, Rio de Janeiro. vol.28, n. 1, pp. 113-131.
- COSTA, V. M. F.. (1993), "Sistema de Governo e Administração Pública no Brasil, in ANDRADE, Régis de Castro & JACCOUD, Luciana. *Estrutura e Organização do Poder Executivo*, Vol. 2. Brasília: ENAP/CEDEC.
- CROZIER. (1981), *O Fenômeno Burocrático*. Brasília: Ed. UNB.
- \_\_\_\_\_. (1992), *Cómo Reformar el Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón Y Estados Unidos*. Cidade do México: Fondo de Cultura Econômica.
- CUNHA, M.W.V.. (1963), *O sistema administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: CBPE/ INEP/MEC.
- DRAIBE, S.. (1985), *Rumos e Metamorfoses, Estado e Industrialização no Brasil, 1930/ 1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- FLYNN, N. & STREHL, F.. (1996), *Public Sector Management in Europe*. London/ New York: Harvester Wheatsheaf.
- GEDDES, B.. (1994), *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. California: University of California Press.
- GOUVEA, G.P.. (1994), *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia.
- HAGGARD, S.. (1996), "A Reforma do Estado na América Latina", in LANGONI, Carlos. *A Nova América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- LOUREIRO, M. R. & ABRUCIO, F.L.. (1998a), *Radiografia da Alta Burocracia federal Brasileira. Relatório de Pesquisa — ENAP*. Brasília. Março.
- \_\_\_\_\_. (1998b), *Burocracia e Política na Nova Ordem Democrática Brasileira. Paper-22º Encontro da Enanpad*. Foz do Iguaçu. Setembro.
- \_\_\_\_\_. (1998 c), "Gabinetes presidenciais e provimento do alto escalão burocrático: o caso do Ministério da Fazenda na experiência democrática brasileira." *Paper – 22º Encontro da Anpocs*. Caxambu. Outubro.
- \_\_\_\_\_. (1998 d), *Administração e Política no Governo Fernando Henrique Cardoso: o papel dos Secretários Executivos. Relatório NPP/FGV*. São Paulo. Outubro.
- MAINWARING, S. (1993), *Democracia Presidencialista Multipartidária: O Caso do Brasil. Lua Nova*, São Paulo, ano 28/29.
- MARTINS, L. (1985). *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MELO, M.. (1996), "Governance e Reforma do Estado: o Paradigma do agente x Principal". *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, vol 120, n. 1, jan-abr
- NUNES, Edson. (1997), *A Gramática Política Brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, Brasília: ENAP.
- PARENTE, Pedro Pullen & CALABI, Andrea Sandro. (1990), *Finanças Públicas Federais: Aspectos Institucionais, Evolução Recente e Perspectivas*. Mimeo. Brasília.

- PETERS, B. G. (1992), “Reorganizando o Governo em uma era de Contenção e Compromisso”. *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 35, no. 3.
- PINHEIRO, V.C.. (1996), “Inflação, poder e processo orçamentário no Brasil — 1988-1993”. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, vol.120, n.1. Janeiro/abril.
- POLLITT, C.. (1990), *Managerialism and the Public Services – The Anglo-american experience*. Basil Blackweell: Oxford/Massachussets.
- PRZEWORSKI, A.. (1998), “Sobre o Desenho do Estado: Uma Perspectiva Agent x Principal” in BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, P. (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- REIS, Eliza Pereira. (1989), “Política e Políticas Públicas na Transição Democrática”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, No. 9, Vol. 3.
- SCHNEIDER, B.R.. (1995), “A Conexão de Carreira: uma Análise Comparativa de Preferências e Insulamento Burocrático”. *Revista do Serviço Público*, ano 46, v. 119, n. janeiro.
- SILVA, P. (1991), “Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago boys to the CIEPLAN Monks”. *Journal of Latin American Studies*, n. 23 , May.
- SOUZA, M.C.C. (1976), *Estado e Partidos Políticos no Brasil*. Alfa-Ômega: São Paulo.
- VELLOSO, J. P. R.. (1997), “DEPOIMENTO”, in LOUREIRO, M. R. (ORG.). *50 Anos de Ciência Econômica no Brasil. Pensamento, Instituições e Depoimentos*. Petrópolis: Editora Vozes.
- WEBER, M.. (1994), *Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos*. Rio de Janeiro: Vozes.

**Radiografia da alta burocracia federal brasileira:  
o caso do Ministério da Fazenda**

*Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio, Carlos Alberto Rosa*

O objetivo principal do trabalho é analisar a estrutura de comando e delegação e as formas de disputa de poder existentes no Ministério da Fazenda, considerado o mais técnico e o mais importante do Governo Federal. Enfatizando a temática das relações entre burocracia e política no sistema presidencialista brasileiro, o presente estudo procura entender a lógica política que orienta as ações do alto escalão do Ministério da Fazenda no mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

**Radigrafía de la alta burocracia federal brasileña:  
el caso del Ministerio de Hacienda**

*María Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrúcio e Carlos Alberto Rosa*

El principal objetivo de este trabajo es el de analizar la estructura del comando y la delegación y las formas de disputa de poder existentes en el Ministerio de Hacienda, considerado el más técnico y más importante del Gobierno Federal.

Realizando la temática de las relaciones entre burocracia y política en el sistema presidencial brasileño, el presente estudio busca entender la lógica que orienta las acciones del alto escalón del Ministerio de Hacienda en el mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso.

**An X-ray of the Brazilian federal senior public service:  
the case of the Ministry of Economy.**

*Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio, Carlos Alberto Rosa*

This article aims to analyze the political structure and the problems of delegation inside of the Ministry of Finances, the most technical and the most important in the Federal Government. Focusing on the relations between politics and bureaucracy in the context of the Brazilian presidentialism, the study intends to understand the political action of the Ministry of Finances officials in the Fernando Henrique Cardoso Government.

A primeira é professora da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) e da Faculdade de Economia e Administração da USP. O segundo é Professor da Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec). O último é mestrando em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP).