

37º Encontro Anual da ANPOCS

ST 03 – Estudos Legislativos: avanços e perspectivas

**Partidos, facções e a ocupação dos cargos de confiança no executivo federal  
(1999-2011)**

Felix Lopez (Ipea)  
Maurício Bugarin (UnB)  
Karina Bugarin (SAE/PR)

Águas de Lindóia, setembro de 2013

## **Partidos, facções e a ocupação dos cargos de confiança no executivo federal (1999-2011)<sup>1</sup>**

Felix Lopez (Ipea)

Maurício Bugarin (UnB)

Karina Bugarin (SAE/PR)

### **1) Introdução**

O preenchimento dos cargos de confiança<sup>2</sup> da administração federal pode ser abordado sob diferentes perspectivas. Analisaremos a questão orientados à relação entre política e burocracia e, em particular, ao entendimento das diferenças observadas entre partidos, *policies* e governos.

Nomear para cargos da burocracia é um dos principais processos de divisão de poder em um governo. No presidencialismo multipartidário brasileiro, a importância se amplia devido ao volume de cargos de livre nomeação pelo presidente da República<sup>3</sup>.

A literatura atual carece de investigação sistemática sobre a relevância dos cargos para conformar a relação entre os poderes executivo e legislativo e, em particular, o papel de partidos e facções nas estratégias de ocupação dos postos da burocracia. Este artigo, que apresenta resultados de um trabalho ainda em progresso, busca ampliar esse conhecimento e apresenta dados para testar algumas hipóteses sobre as taxas de rotatividade na ocupação dos cargos DAS e a possível relação com diferenças entre partidos políticos, áreas de políticas e governos. A análise será feita a partir de uma base de dados inédita sobre os ocupantes dos cargos de confiança federais entre 1999-2011.<sup>4</sup>

### **Cargos de confiança, burocracia, coalizões e partidos**

---

<sup>1</sup> A pesquisa que deu origem a este texto integra o projeto “O Congresso Nacional e a ocupação dos cargos de confiança na administração federal”.

<sup>2</sup> Utilizamos o termo “cargos de confiança”, “cargos de livre provimento”, “cargos DAS (ou, simplesmente, DAS)”, “cargos de livre nomeação” como sinônimos.

<sup>3</sup> É preciso considerar, contudo, que apenas para os cargos 5 e 6 há consulta formal ao presidente da República. Por isso, não devemos considerar que todos os cargos da estrutura passam necessariamente pelo crivo do presidente. Trata-se, a rigor, de aproximadamente 20% dos pouco mais de 22 mil cargos atualmente disponíveis.

<sup>4</sup> Os dados disponíveis não nos permitem analisar de forma específica os diferentes motivos que animam as escolhas dos nomes indicados. As nomeações podem ser, para nos apoiar na tipologia de Scherlis (2009), a) eleitorais, b) organizacionais e c) governamentais, se olharmos para o macro cenário da divisão dos cargos. Além disso, as nomeações, em si, respondem a um leque diverso de razões, entre as quais se incluem os critérios de a) filiação partidária, b) expertise, c) afinidade ideológica ou d) vínculos pessoais.

A literatura comparada aponta a politização do serviço público como um processo próprio a quase todos os sistemas políticos; variam a intensidade e formas desse processo (Peters, 2004).<sup>5</sup> Ao falarmos de *politização* nos referimos à “[...] substitution of political criteria for merit-based criteria in the selection, retention, promotion, rewards, and disciplining of members of the public service.” (Peters, 2004).<sup>6</sup>

A própria noção de politização pode indicar tanto maior controle da esfera político-partidária e legislativa sobre a atuação da burocracia quanto a orientação partidária da distribuição de recursos e bens públicos ou estatais.

O tom normativo dos argumentos sobre politização da burocracia também varia. A politização pode espelhar diferentes estratégias de governar. Pode ser “o exercício do governo partidário” (Figueiredo, 2010) ou, em conotação negativa, retratar a substituição de uma “competência neutra” (Kaufman, 1956), por competências tecnicamente inferiores e destituídas de motivações públicas.

No Brasil, a ascendência da política e, em particular, do partidos políticos, sobre os cargos da burocracia é relevante e decorre da combinação de aspectos institucionais, históricos e culturais.

As regras de nosso sistema eleitoral incentivam o localismo e distributivismo dos parlamentares, o que os incita a desejarem, por meio dos cargos, o controle sobre a alocação de recursos para suas bases eleitorais.

O *federalismo* em três níveis potencializa o papel do controle de espaços de poder como estratégia para influir em políticas e decisões na arena política subnacional, de que nos dá indicação a forte cobiça por controle de cargos federais alocados nos estados e municípios.<sup>7</sup>

A *fragmentação partidária* aumenta a competição por espaços de poder no interior da burocracia, quando menos, pela simples diversidade de lideranças políticas dispostas a se valer dos múltiplos usos possíveis no controle de um cargo.

A *centralização das decisões* sobre a alocação de recursos públicos nos órgãos do poder executivo conferem àqueles alto poder discricionário na execução de programas

---

<sup>5</sup> As diferenças nos graus e formas de politização podem ser encontradas nas análises de diferentes sistemas administrativos apresentados na coletânea organizada por Peters (2006).

<sup>6</sup> Na definição de Peters a politização não está restrita apenas às nomeação para atender interesses ou recompensar correligionários; o conceito se aplica também à nomeação visando implementação de policies (Peters, p. 2).

<sup>7</sup> Conforme indicam as entrevistas realizadas com líderes partidários, secretários executivos e membros da alta burocracia federal.

governamentais, ampliando o papel do controle dos cargos como meio de controle daquelas decisões alocativas.

Em perspectiva histórica, Meneguello (1998) argumentou que o processo de formação e consolidação dos partidos políticos no Brasil não decorreu do enraizamento das agremiações em grupos societários específicos. Ao contrário, os partidos nasceram ou ganharam força dentro do aparato do Estado, e é neste que encontram a maior parte de seus recursos de organização. Esse processo contribuiu para que os partidos vislumbrassem na obtenção de cargos e no controle de recursos do Estado um de seus principais meios de reprodução (Meneguello, 1998)<sup>8</sup>.

Igualmente relevante foi o enraizamento do papel de redes sociais e políticas como estratégia de ocupação da burocracia, durante o processo de formação de nossas instituições político-administrativas. Esse papel se traduz na própria noção de confiança, que a linguagem comum associou aos cargos de livre provimento existentes da administração.<sup>9</sup>

Por fim, atravessando todas essas dimensões, há o interesse em controlar o rumo das *policies*, influir no seu processo de formulação e implementação, que é parte essencial da atividade de representação política.

Quanto ao processo de governo e, em particular, a construção de coalizões que permitam pôr em marcha programas governamentais, o direito de nomear/ocupar cargos tem papel central. A literatura dos estudos legislativos beira o consenso ao indicar que a alocação de verbas do orçamento e a divisão dos cargos são recursos de poder valiosos para o Executivo cimentar uma coalizão majoritária, estável, disposta a aprovar matérias que não divirjam da preferência mediana dos parlamentares. É, de resto, como equacionar a divisão de poder entre partidos – com constelações de interesses ideais e

---

<sup>8</sup> Scherlis (2009) recorre ao mesmo argumento de Meneguello, para indicar o movimento recente dos partidos políticos argentinos em direção ao controle de recursos do Estado. Para este autor, na Argentina, *“the sharp deblace of parties as representatives entities seems to given rise to their increasing entrenchment within state structures”*. É oportuno aqui lembrar, por reforçar o argumento, a tese de Maria do Carmo Campello de Souza (Souza, 1976), que indicou a fraqueza programática e ideológica de nossos partidos um processo historicamente decorrente do papel centralizador que o Estado, e o poder Executivo desempenharam na esfera político-parlamentar

<sup>9</sup> A esse respeito, ver Lopez (2005). É importante lembrar que o decreto 2407/1987 e, posteriormente, a Constituição Federal de 88 tinham por objetivo eliminar quase completamente o sistema de provimento por meio de “cargos em comissão” baseados nas indicações “de confiança”, que seriam quase integralmente substituídos por funções destinadas aos servidores da carreira. As *funções de confiança* deveriam ir se restringindo a “cargos de natureza especial, chefes de gabinete e alguns assessores diretos”, em decorrência do processo de preenchimento dos cargos DAS por funcionários de carreira. A ideia, contudo, não prosperou na administração federal. (GRAEF, 2010; 2008)

materiais distintos – e preservar o rumo desejado para as políticas públicas que se assenta o processo de articulação e formação dos governos. Como o próprio ex-presidente Cardoso indicou, o cálculo estratégico entre necessidade de compromissos com *policies* do núcleo governamental e concessões aos interesses político-partidários divergentes constituem o “nó górdio a desatar” na montagem de qualquer coalizão:

*“Se o governo não dispuser dos recursos políticos e de informação para preservar os setores do Executivo que considerar essenciais à realização de seus projetos, ao ‘fechar’ alianças e entregar partes do mando a pessoas e partidos que não necessariamente comungam de visão e valores comuns, começa a vender a alma ao diabo sem chances de recompra.[...] O governo tem que fazer compromissos aceitando a participação de pessoas e setores partidários que se sabia, de antemão, não comungavam de propósitos idênticos: o pragmatismo com objetivos definidos implica um cálculo e uma aposta. O cálculo diz respeito aos apoios necessários à sustentação geral da política governamental, mesmo quando em detrimento de objetivos específicos, e a aposta tem a ver com a crença de quem conduz de que é capaz de induzir (ou, no limite, forçar) os aliados, inclusive os de última hora, a aceitarem os objetivos que pretende alcançar.”* (Cardoso, 2006: 234-235)

A montagem de uma coalizão, como o fragmento aponta, sintetiza o dilema da agência nas escolhas presidenciais: até onde e como delegar – aqui, direitos de indicar nomes para a burocracia – preservando a responsividade dos diferentes setores da burocracia ao núcleo governamental (MOE, 1993).

É razoável supor<sup>10</sup> que há núcleos duros do controle do presidente, e outros setores mais afeitos ao controle dos demais partidos.<sup>11</sup>

Na negociação por espaços de poder com os partidos, é importante considerar o papel de “bancadas” temáticas e regionais<sup>12</sup>, facções partidárias, grupos de interesse e redes pessoais. O foco analítico da literatura reduziu a ênfase sobre o papel desempenhado por essas outras variáveis na montagem dos quadros da burocracia

<sup>10</sup> É o que também indicam os dados coletados por meio de entrevistas pessoais realizadas com servidores da Casa Civil e secretários-executivos de diferentes ministérios e governos.

<sup>11</sup> Novamente, o depoimento do ex-presidente Cardoso ilustra o ponto: “Assegurado o conjunto de ministros capazes de me ajudar a imprimir a marca que eu queria de um governo [...], tornou-se mais fácil a negociação com os partidos [para os demais setores]. [...] O que é necessário preservar [...] é o sentido geral, o propósito maior.” (Cardoso, 2006: 264-5)

<sup>12</sup> Um retrato do xadrez partidário, regionalista e faccional a considera na composição dos ministérios está em Cardoso, 2006, cap. 11, em particular, a seção “sobre partidos, negociações e sapos engolidos”, pp. 264-270. “Os dois peemedebistas escolhidos [para dois ministérios] eram do Sul, dando margem a demandas regionalistas: como fica o Nordeste, onde o PMDB e o PFL têm tanta presença? [...] Nas conversas com o PFL, [...], eu escolherei um pernambucano para o Ministério e agora, para contentar o PMDB, a proposta era incluir um paraibano. Mas aí como ficaria a Bahia, que pretendia o Ministério dos Transportes, se este fosse, como ocorreu, atribuído ao PMDB do Rio Grande do Sul?”. No bojo desse debate sobre regionalismos, facções e pressões por cargos, seria preciso discutir o papel que a criação de novas estruturas estatais ocupa no processo de concessão aos diferentes grupos partidários. O próprio presidente Cardoso indica, mais de uma vez, a criação de Secretarias de Governo (quando não ministérios) para reequilibrar a balança de poder entre facções políticas ou atender políticos desalojados do poder após as eleições.

política e sua interface com as influências exercidas sobre ela pelo poder legislativo. Partidos são cruciais em um nível – por exemplo, como prerrogativa da ocupação dos postos em alguns órgãos governamentais – mas têm menor valor heurístico para dar conta de clivagens regionais ou interesses corporativos em outros níveis de análise (Praça 2012; entrevistas pessoais com secretários-executivos).

O imbricamento de unidades de análise partidárias e suas diferentes clivagens, que transbordam muitas vezes os limites de um legenda, não foge à percepção dos especialistas. A literatura, talvez por insuficiência de dados específicos, ainda atribui aos partidos um peso que talvez não seja compatível com seu peso como unidade analítica no processo de governar. O ex-presidente Cardoso novamente é aqui evocado, por conta de seu depoimento amparado na experiência de governo<sup>13</sup>:

*“[...]temos um sistema representativo cuja ‘representação’, quando chega a se organizar, é pós-eleições. [Nessa] forma estranha de representação ‘pós-voto’ [...] o jogo político entre Legislativo e Executivo se torna muito mais volátil [...] do que nas situações nas quais os partidos têm maior tradição e capacidade de controlar o comportamento dos parlamentares [...]. E pela mesma razão que a negociação política, ainda que legítima, aparece aos olhos do público como uma negociação ‘de balcão’: ela se dá quase individualmente ou, no caso das “frentes parlamentares”, juntando deputados que podem ir por exemplo, do PT ao PP, unidos em situações específicas ao redor do mesmo propósito. Os próprios líderes partidários tornam-se cada vez mais partes de uma correia de transmissão de demandas individuais dos parlamentares ao Executivo do que guias políticos de seus liderados. Muitas análises incorrem em simplificações ao tomar as legendas por partidos e considera-los, em bloco, “de esquerda” ou “de direita” ou até como “governistas” e “oposicionistas”. (Cardoso, 2006, pg. 243)<sup>14</sup>*

Teremos a oportunidade de adentrar apenas tangencialmente esta discussão, com os dados apresentados a seguir.<sup>15</sup> Entretanto, poderemos verificar em que medida mudanças em nomes de ministros alteram a composição dos nomes que ocupam os cargos de confiança do ministério. Adotaremos como *proxy* da existência de grupos partidários – aqui, facções – a rotatividade dos cargos derivada da mudança nos nomes dos ministros cuja pertença seja a um mesmo partido político.

### **A estrutura de cargos da administração federal**

---

<sup>13</sup> Pode-se mencionar muitos outros fragmentos de entrevistas que têm sido realizadas com lideranças políticas e membros da alta burocracia a respeito da divisão e ocupação dos cargos de confiança. [Cf. Lopez & Praça, em projeto associado a este]

<sup>14</sup> Sobre as estratégias de coordenação da coalizão pela via da divisão de cargos, com foco voltado para a Casa Civil, ver relatório de Camila Lameirão, que integra este projeto.

<sup>15</sup> Essas questões, contudo, serão analisadas de forma detida em outros projetos associados a este mencionados na nota 1.

A estrutura de cargos da administração federal divide-se entre os cargos efetivos e cargos em comissão. Os cargos efetivos, em regra, são ocupados por servidores de carreira, mediante aprovação em concurso público. Os cargos em comissão são de livre provimento, ou seja, livre nomeação e exoneração de funcionários de carreira ou de fora do serviço público. Os cargos em comissão dividem-se em quatro categorias principais:

- a) Cargos de livre provimento das agências reguladoras (lei 9986/2000);
- b) Cargos de direção das instituições federais de ensino superior;
- c) Cargos de natureza especial (CNEs);
- d) Cargos de direção e assessoramento superior (DAS).

A tabela 1 apresenta o resumo dos diferentes tipos de cargos em comissão e respectivas atribuições. Como ressaltado pelo DIAP, o grupo de cargos de direção e assessoramento superiores abrange atividades de planejamento, supervisão, coordenação, orientação e controle, nos mais altos níveis da hierarquia dos órgãos da administração direta e autárquica federais. Seus ocupantes são responsáveis por grande parte da formulação de programas, normas e critérios que deverão ser observados pelos demais escalões. (DIAP, 2009)

Os cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) dividem-se em duas categorias: cargo de *direção* superior (DAS 101) e cargo de *assessoramento* superior (DAS 102), cada um dos quais em seis níveis (DAS 1 a 6). Nossos dados tratam exclusivamente dos cargos DAS, em todos os seus níveis hierárquicos.<sup>16</sup>

**Tabela 1 – Atribuições dos cargos da administração pública**

Cargos – hierarquia e natureza	Ocupantes	Atribuições e competência
Político	Ministro de estado, secretário especial ou chefe de órgão essencial à Presidência da República	Assistir o presidente da República, exercer a direção superior da Pasta, formular e implementar políticas e diretrizes, prestar orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência; referendar os atos e decretos assinados pelo presidente da República; e

<sup>16</sup> Para uma análise detalhada sobre a evolução histórica das regras que presidem a ocupação dos cargos de livre nomeação, cf. Lameirão (2011)

		expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos.
Natureza Especial	Secretário-executivo de ministério, subchefes dos órgãos essenciais à Presidência da República e dirigentes da AGU.	Auxiliar o ministro de Estado na formulação de políticas públicas, na definição de diretrizes e programas, na supervisão e coordenação das secretarias integrantes da estrutura do ministério ou secretaria especial e a coordenação dos processos de gestão dos programas de governo no Plano Plurianual, sob a responsabilidade do ministério ou secretaria
DAS 101.6	Titulares das secretarias dos ministérios, subsecretário de órgão da PR e dirigentes máximos de autarquias e fundações	Planejamento, supervisão, coordenação, orientação e controle da formulação de programas e normas da administração pública
DAS 101.5	Chefe de gabinete de ministro, diretor de departamento, secretário de controle interno e subsecretário de planejamento, orçamento e administração, subchefes-adjuntos dos órgãos essenciais da Presidência	Coordenação e articulação entre o comando político e a área técnica, além da preparação de documentos e atos para despacho das autoridades superiores.
DAS 101.4	Coordenador-geral, chefe de gabinete de autarquias e fundações, Chefe de assessoria de gabinete de ministro, inclusive as jurídicas	Elaborar políticas públicas, justificar e fundamentar a edição de ato normativo, além de assistir os ministros e dirigentes máximos de autarquias e fundações
DAS 101.3	Coordenador	
DAS 101.2	Chefe de divisão	
DAS 101.1	Chefe de seção e assistência intermediária	
FG-1	Chefe de seção e assistência intermediária	
FG-2	Chefe de seção e assistência intermediária	
FG-3	Chefe de seção e assistência intermediária	
DAS 102.6	Assessor especial	
DAS 102.5	Assessor especial de Ministro de Estado	
DAS 102.4	Assessor	
DAS 102.3	Assessor técnico	
DAS 102.2	Assistente	
DAS 102.1	Assistente técnico	

Fonte: DIAP, 2009.

Há variações entre nomeações de funcionários de carreira e político-partidárias entre diferentes partidos, governos e áreas de *policies*. Ao lado desta clivagem básica, pode-se



observar as diferentes taxas de rotatividade entre níveis de cargos. É de se esperar que quanto maior o nível do cargo, maior será a taxa de rotatividade.

### **Metodologia, base de dados e critérios de mensuração da rotatividade**

A base de dados usada no presente trabalho inclui a situação funcional detalhada de cada funcionário que estava ou esteve empregado ocupando cargo de DAS em cada ano de 1999 a 2011. Os dados correspondem à situação funcional em dezembro do respectivo ano e foram extraídas da base que gerencia informações sobre o funcionalismo público federal, o SIAPE.<sup>17</sup>

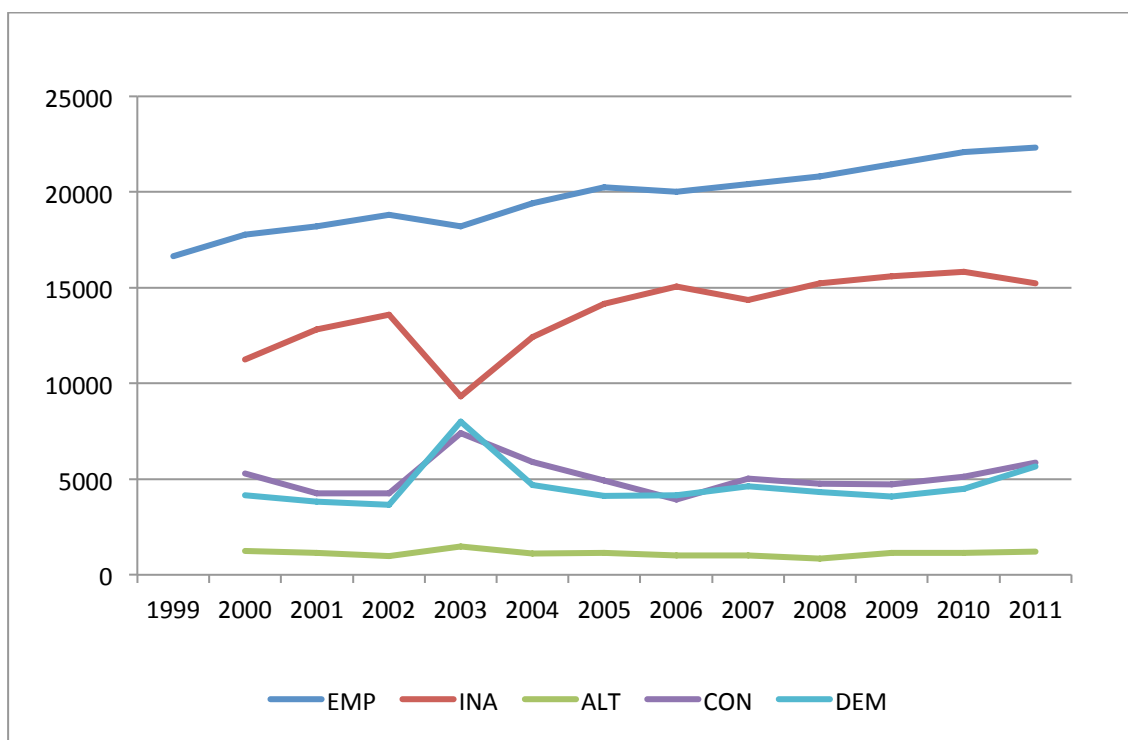
A partir dessa base de dados foram calculados, para cada ano, os quantitativos de funcionários ocupando cargos em DAS (variável EMP), de funcionários que ocupavam cargo de DAS no ano anterior e tiveram sua situação funcional inalterada (INA), que tiveram promoção ou rebaixamento de DAS (ALT), que foram demitidos (DEM) e, finalmente, aqueles que foram contratado no ano corrente (CON).

Essas variáveis foram calculadas tanto para o Executivo federal como um todo, como para cada um dos ministérios que compõem o Executivo federal. Note que, apesar do quantitativo total de ocupantes de cargo de DAS (EMP) estar disponível a partir de 1999, as variáveis INA, ALT, CON e DEM somente puderam ser calculadas a partir de 2000, uma vez que dependem da situação funcional no ano anterior. O gráfico 1 apresenta os valores calculados dessas variáveis no caso do Executivo federal.

### **Gráfico 1 - Evolução da ocupação de DAS no Executivo Federal (1999-2011)**

---

<sup>17</sup> Somos gratos à valiosa colaboração dos servidores da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEGEP/MPOG) Edi Maciel, Paulo Caserta Vasconcellos, Glória Nunes e Márcio Silva, sem os quais os dados para esta pesquisa não seria possível.



EMP: Total de funcionários ocupando cargo de DAS

INA: Total de funcionários ocupando cargo de DAS que tiveram sua função inalterada em relação ao ano anterior

ALT: Total de funcionários ocupando cargo de DAS que tiveram sua função alterada em relação ao ano anterior, tendo sido promovidos ou rebaixados

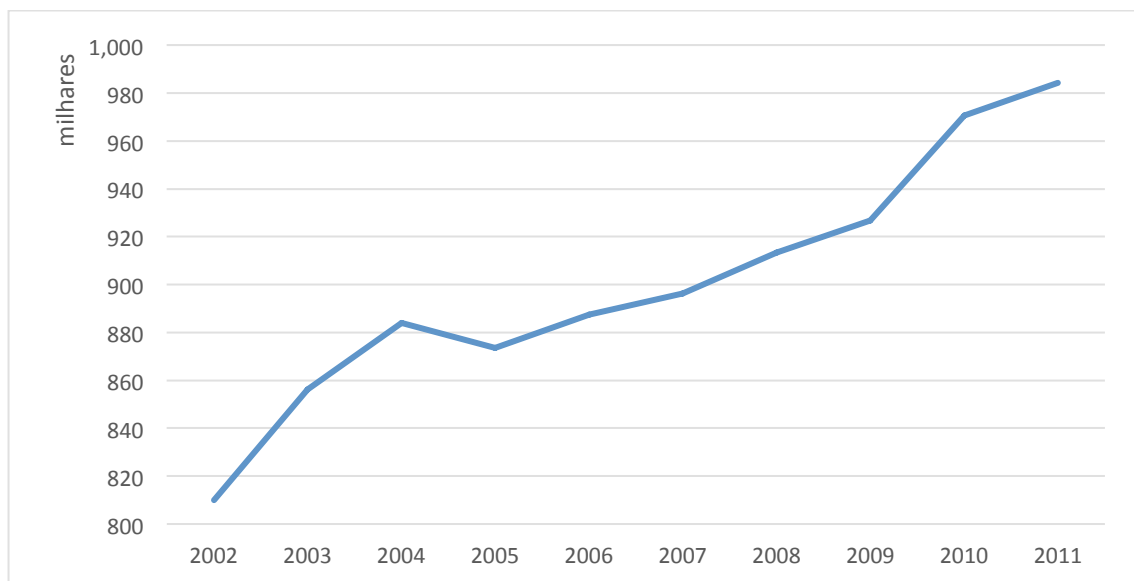
CON: Total de funcionários contratados no ano para ocupar cargo de DAS

DEM: Total de funcionários que ocupavam cargo de DAS mas foram demitidos no ano

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do SIAPE.

Observa-se, no gráfico 1, ampliação de pouco mais de 16 mil cargos em 1999 para mais de 22 mil cargos em 2011, um aumento superior a 30% em 12 anos. Este processo segue tendência de crescimento observada também no número de funcionários efetivos, como indica o gráfico 2.

**Gráfico 2 - Quantitativo de servidores federais ativos (civis e militares) do Poder Executivo (2002-2011) - (em milhares)**



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal n. 201 (2013).

Uma vez calculadas as variáveis EMP, INA, ALT, CON e DEM, procedeu-se ao cálculo da rotatividade no Executivo federal agregado e nos seus ministérios de forma desagregada. Para tanto, foram usados três possíveis critérios de construção do índice de rotatividade, descritos a seguir.

### **Definição do critério de cálculo de rotatividade**

A área de Recursos Humanos define o conceito de *turnover* ou *rotatividade*, como a relação entre o número de funcionários demitidos e o número de funcionários contratados. Ou seja, é um indicador da taxa de substituição de trabalhadores antigos por novos em um determinado período de tempo.

De acordo com o relatório do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2011):

*Conceitualmente, a rotatividade representa a substituição do ocupante de um posto de trabalho por outro, ou seja, a demissão seguida da admissão, em um posto específico, individual, ou em diversos postos, envolvendo vários trabalhadores.*

Apesar dos diversos fatores que influenciam a rotatividade, a necessidade de mensurá-la torna indispensável a simplificação do conceito. Chiavenato (2005) define *rotatividade de pessoal* como “o fluxo de entrada e saída de pessoas de uma organização, ou seja, as entradas para compensar as saídas das pessoas nas organizações. (Em geral), cada desligamento quase sempre corresponde à admissão de um substituto”.

Tomando em conta as definições existentes de rotatividade, foram definidos três conceitos para o caso em análise, cargos de confiança:

- i. Abordagem tradicional em Administração (ROT1): Considera a média entre contratações e demissões. Trata-se da definição padrão da área de Recursos Humanos de *rotatividade* e pode ser calculada conforme a expressão abaixo, em que  $Contratados_{it}$  corresponde ao número total de servidores novos contratados em cargos de DAS no ano  $t$  pelo órgão  $i$ ;  $Demitidos_{it}$  corresponde ao número total de servidores demitidos de seus cargos de DAS no ano  $t$  pelo órgão  $i$ ; e  $Total_{it}$  corresponde ao número total de servidores em cargos de DAS no órgão  $i$  no início do ano  $t$ , ou seja, servidores em cargos de DAS do órgão  $i$  ao final do ano  $t-1$ .

$$Rotatividade_{1it} = \frac{\frac{Contratados_{it} + Demitidos_{it}}{2}}{Total_{it}} \quad (1)$$

- ii. Abordagem abrangente inspirada no comércio internacional (ROT2): Considera que a *rotatividade* deve ser definida em função também das alterações de cargos ocorridas no ano, ou seja, deve-se contabilizar aqueles que mudaram de cargo DAS tendo sido promovidos ou rebaixados, e não apenas os contratados e demitidos. Pode-se então definir o segundo conceito de rotatividade conforme segue na equação (2) abaixo, em que  $Alterados_{it}$  corresponde ao número total de servidores em cargo de DAS do órgão  $i$  que tiveram seu cargo de DAS alterado ao longo do ano  $t$ .

$$Rotatividade_{2it} = \frac{Alterados_{it} + Contratados_{it} + Demitidos_{it}}{Total_{it}} \quad (2)$$

- iii. Abordagem ampla baseada na permanência (ROT3): Considera que a *rotatividade* deve ser definida em função de todas as alterações de cargos ocorridas no ano, ou seja, deve-se subtrair de 100% apenas o percentual de funcionários que não sofreram qualquer alteração em seus contratos. Pode-se

então definir o terceiro conceito de rotatividade conforme segue na equação (3) abaixo.

$$Rotatividade_{it} = \frac{Total_{it} - Inalterados_{it}}{Total_{it}} \quad (3)$$

É importante observar a relação entre as três definições.

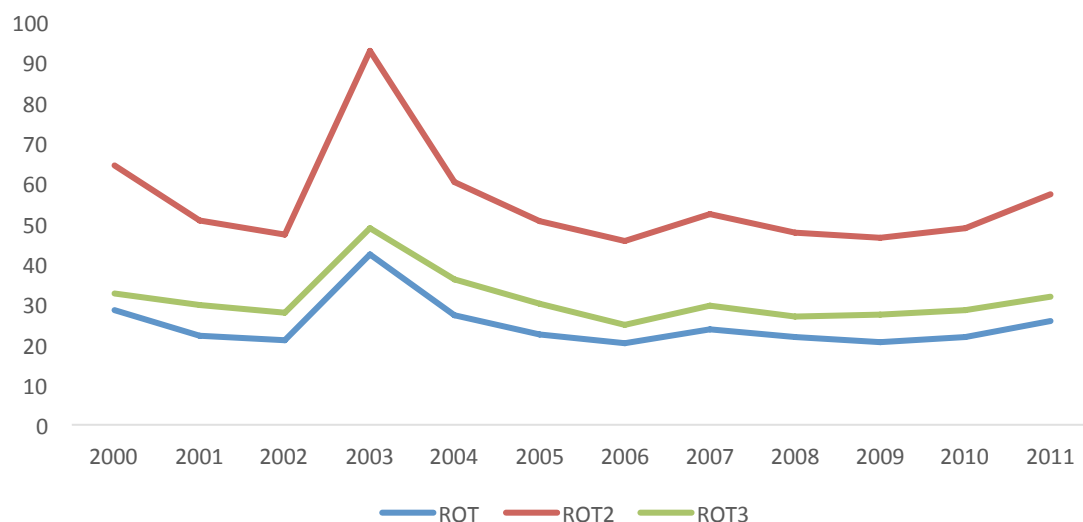
Em primeiro lugar, o critério 1 tende a gerar valores mais baixos que o critério 2, pois não define como rotatividade as mudanças internas à instituição considerada, ou seja, as promoções e os rebaixamentos. Observe ainda que, enquanto o critério 2 calcula uma média de demissões e contratações, o critério 2 soma essas duas variáveis (além das alterações). Trata-se de uma definição inspirada naquela usada em comércio internacional em que se considera o volume de comércio entre dois países como as somas das exportações dos dois países, e não a média delas. Por essa razão, o critério 2 tende a gerar valores aproximadamente duas vezes maiores que o critério 1.

Em segundo lugar, como o denominador usado nas três definições corresponde ao total de empregados ao final do ano anterior, enquanto os numeradores referem-se ao ano em questão, e como na definição 2 consideram-se também os demitidos, os critérios 2 e 3 não são equivalentes. Espera-se, de fato, que o critério 2 gere as mais elevadas estimativas de rotatividade dos três critérios, enquanto o critério 1, por ser uma média, deverá gerar os mais baixos valores para as estimativas de rotatividade. O gráfico 3 confirma essa expectativa. Note ainda que o comportamento geral dos três índices é bastante semelhante, havendo apenas uma mudança no nível para o caso do critério 2. Os critérios 1 e 3 se configuram muito próximos. Por fim, vale notar que o critério 3 não varia em função de novas contratações (ampliação dos DAS). Por essa razão, o critério 3 reflete mais proximamente o conceito de rotatividade que desejamos estudar neste artigo, ou seja, as alterações “politicamente” motivadas no quadro de DAS. De fato, se houve muita contratação em um ministério pelo fato de ter-se criado um novo órgão, por exemplo, não seria apropriado incluir essa contratação como rotatividade. O critério 3 é mais robusto e, de fato, não considera essas contratações como rotatividade.

Ademais, como neste trabalho estamos interessados em entender como mudanças na Presidência da República e na direção dos Ministérios afeta a ocupação dos cargos em DAS, incluindo nesse conceito as promoções e os rebaixamentos além das demissões e

contratações, este estudo escolhe como mais apropriada a terceira medida de rotatividade, ROT3. No que se segue, usamos o critério 3 como nosso critério de rotatividade.<sup>18</sup>

**Gráfico 3 - Variação anual das taxas de rotatividade dos cargos DAS, por três critérios distintos (2000-2011) - (em %)**



ROT1: Critério tradicional de rotatividade, 1.

ROT2: Critério abrangente de rotatividade, 2.

ROT3: Critério de rotatividade baseado na permanência, 3.

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do SIAPE.

Os cálculos da rotatividade desagregados por ministério foram usados como variável independente no estudo econométrico desenvolvido neste trabalho, com vistas a melhor entender os fatores que afetam o nível de rotatividade no executivo federal. O estudo econométrico resultante encontra-se detalhado após a seção de análise inicial de dados apresentada a seguir.

### **Análise dos dados**

Nesta seção apresentamos uma descrição mais geral sobre a evolução da rotatividade nos cargos DAS, por ano, por grupos de DAS, governos e áreas de políticas

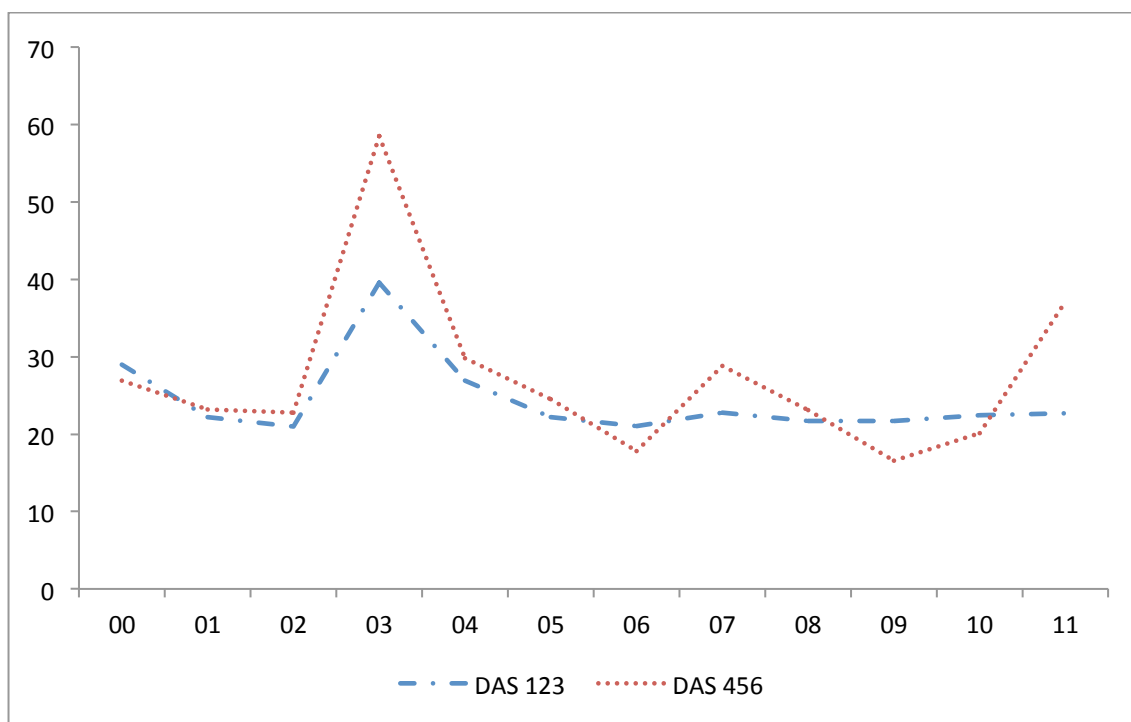
<sup>18</sup> Os autores agradecem ao prof. Christian Lehmann por enfatizar essa propriedade desejada do conceito ROT3 de rotatividade.

públicas. Em seguida, realizamos um esforço mais analítico de avaliar a relação entre essas variações observadas e mudanças na composição partidária e não-partidária dos diferentes órgãos governamentais.

O gráfico 3, acima, apresenta as taxas de rotatividade médias, utilizando-se três critérios, tal como apresentado na seção anterior. A escolha de um dos critérios tem algum grau de arbitrariedade, e, a depender da escolha, estamos falando de rotatividades bem elevados. Na mudança do governo FHC para o governo Lula, segundo o critério conservador a rotatividade chegou a 93% no primeiro ano de governo, 52% no primeiro ano do segundo mandato do presidente Lula e 57% no primeiro ano de mandato da presidente Rousseff. Pelo critério mais conservador, baseado na permanência, as mudanças são, respectivamente 49%, 30% e 32%. De qualquer modo, as mudanças acentuadas observadas no ano de 2003 indicam que estamos, de fato, diante de um governo partidário, se por isso entendemos as mudanças decorrentes de mudanças partidárias, nos quadros que ocupam os cargos de livre provimento. As mudanças possivelmente refletem alteração de perfil no núcleo do Executivo – em última instância, responsável por autorizar/realizar as nomeações – e da própria coalizão do governo. Pode-se observar que também no primeiro ano do governo Rousseff, observa-se elevação acentuada na rotatividade.

Maior rotatividade dos cargos parece ser ainda mais pertinente para os cargos de hierarquia mais alta. Esses são cargos cuja atribuição para definir *policies* e aplicar recursos é maior (cf. tabela 1). Na média, esses cargos apresentam maior rotatividade que os demais. O gráfico 4 apresenta a rotatividade médias para dois diferentes grupos, para todos os cargos DAS do governo, entre 2000 e 2011, utilizando o conceito tradicional de rotatividade (ROT3). O primeiro grupo, DAS123 incorpora a rotatividade na ocupação de cargos em DAS nos níveis 1, 2 e 3, os níveis mais baixos da categoria, enquanto o segundo grupo corresponde aos níveis mais elevados de DAS 4, 5 e 6.

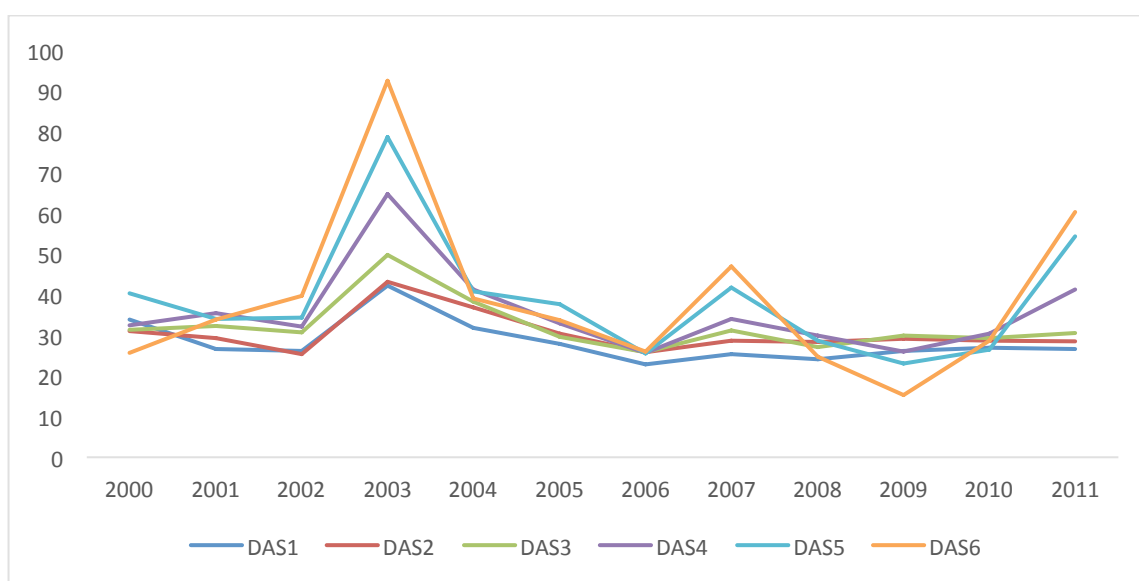
**Gráfico 4 - Variação das taxas de rotatividade, por grupos de DAS (2000-2011) - (em %)**



Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do SIAPE.

O gráfico 5 permite visualizar de forma desagregada a rotatividade de toda a administração, por nível do cargo DAS. Em ambos os gráficos (4 e 5) vê-se que as variações parecem indicar uma taxa média de modificações nos menores níveis pouco afetada por mudanças partidárias, com exceção do ano de 2003, ano em que aumentaram a rotatividade inclusive para os DAS 1, 2 e 3.

**Gráfico 5 – Variação das taxas de rotatividade, por níveis de DAS (1999-2011)**





Fonte: elaboração dos autores com base em dados do SIAPE.

É razoável considerar que a busca por atributos específicos (confiança, competência técnica e outros) seja mais relevante para os níveis superiores da hierarquia. Por serem cargos mais associados à rotinas administrativas e com menor poder decisório que os demais (cf. tabela 1), os DAS 1 a 3 são posições cuja ocupação torna-se objetivo de menor competição política e administrativa. É natural, portanto, que sobre os DAS 4 a 6 incida maior disputa para selecionar nomes afeitos ao gestor ou liderança política à frente do órgão governamental. Ademais, a distribuição indicada nos gráficos nos parece refutar a noção de que haveria uma cadeia de vínculos entre nomeados das posições superiores e os das posições inferiores da hierarquia de DAS. Se assim fosse, as taxas de mudança dos níveis superiores implicariam maiores taxas de mudança nos níveis inferiores.

Dados colhidos em entrevistas com membros da alta burocracia federal (LOPEZ & PRAÇA, 2013) nos permitem apontar um fator adicional para explicar a maior estabilidade média dos níveis inferiores: a menor atração econômica desses cargos. Sendo ocupações com remuneração bastante inferior ao grupo mais alto de DAS, os cargos não são atraentes para os não-residentes na capital do país. Há, pois, menor margem para que se lance mão de nomes que integrem redes partidárias, profissionais ou pessoais de fora de Brasília.

Se desagregarmos as variações anuais pelas seis faixas de DAS, observa-se que tanto no primeiro ano do governo Lula quanto no primeiro ano do governo Rousseff, a rotatividade é tanto maior quanto maior é a hierarquia do DAS, confirmando a expectativa da relação positiva entre relevância do cargo e politização.

### **Partidos, facções e rotatividade de cargos**

Nesta seção desenvolvemos uma análise estatística com vistas a melhor entender que fatores influenciam a rotatividade.

#### **Os dados**

A análise desenvolvida lança mão de dados individualizados de todos os funcionários públicos que ocuparam cargos de DAS entre 1999 e 2011 fornecidos pela

Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEGEPMPOG).

Ademais, usamos dados sobre a ideologia dos partidos políticos brasileiros ao longo das últimas décadas retirados de Zucco Jr. (2011). Incluímos dados a respeito do orçamento dos ministérios durante o período, no que diz respeito exclusivamente aos gastos discricionários, produzidos pelo IPEA (2012). Foram também usados dados referentes às mudanças no cargo máximo de ministro durante o período, sendo essa mudança correspondente a uma alteração do partido do ministro no cargo ou apenas uma mudança do ministro preservando-se o mesmo partido no comando. Foram também determinados quais ministros não possuíam filiação partidária. Os dados foram construídos com base em dados históricos disponíveis.<sup>19</sup>

A seguir encontram-se descritas as variáveis usadas em detalhes.

#### **As variáveis dependentes**

As variáveis dependentes correspondem às rotatividades nos ministérios segundo o critério baseado na permanência (ROT3), conforme discutido anteriormente. Foram consideradas a rotatividade total (todos os níveis de DAS), a rotatividade em cada um dos níveis de DAS (1 a 6), a rotatividade parcial envolvendo os níveis 1, 2 e 3 conjuntamente e os níveis 4, 5 e 6 conjuntamente, além dos DAS exclusivamente ocupados por funcionários de carreira e exclusivamente ocupados por funcionários externos ao serviço público.

Apesar de cada uma dessas variáveis dependentes gerar estudos econométricos com resultados ricos e interessantes, por considerações de espaço, apresentaremos neste artigo apenas os resultados obtidos para a rotatividade total, não diferenciando entre níveis de DAS nem origem interna ou externa ao funcionalismo de carreira dos servidores ocupantes dos cargos. Em trabalhos futuros serão discutidos estudos envolvendo as demais variáveis dependentes.

#### **As variáveis explicativas**

As variáveis explicativas fundamentais são as *dummies* de mudança de ministro, de presidente, de ano do governo, entre outras descritas abaixo.

---

<sup>19</sup> Os autores agradecem a cessão de diferentes informações sobre ministros, ministérios e vínculos partidários fornecidos por Acir Almeida, Camila Lameirão e Sérgio Praça.

**Partido:** A *dummy* Partido toma valor 1 quando um ministro de um partido é substituído por um ministro de um partido distinto. Espera-se que essa mudança implique em muitas demissões e novas contratações, aumentando a rotatividade.

**Facção:** A *dummy* facção toma valor 1 quando um ministro de um partido é substituído por um ministro do mesmo partido. Considera-se nesse caso que houve mudança na facção do partido que conduzia o ministério e espera-se que essa mudança aumente, ainda que em menor grau que no caso anterior, a rotatividade.

**Lula:** A *dummy* Lula toma valor 1 nos anos em que Lula foi presidente. Não há expectativa a priori sobre essa *dummy*, que visa captar o efeito do governo Lula na rotatividade.

**Dilma:** Analogamente, Dilma toma valor 1 nos anos em que Dilma foi presidente. Não há expectativa a priori sobre essa *dummy*, que visa captar o efeito do governo Dilma na rotatividade.

De forma a evitar perfeita colinearidade não foi incluída *dummy* FHC (Fernando Henrique Cardoso). Portanto, o coeficiente da *dummy* Lula (respectivamente Dilma) refletirá o efeito aumento ou redução da rotatividade nesse governo em comparação com o governo FHC. Se positivo implica maior rotatividade e se negativo, menor.

**Ano:** Variável temporal que visa determinar se houve, na média, aumento ou redução da rotatividade ao longo do tempo. Não há expectativa a priori sobre o comportamento da variável.

**D2:** *Dummy* que assume valor 1 se o ano corresponder ao segundo ano do mandato de qualquer presidente.

**D3:** *Dummy* que assume valor 1 se o ano corresponder ao terceiro ano do mandato de qualquer presidente.

**D4:** *Dummy* que assume valor 1 se o ano corresponder ao quarto ano do mandato de qualquer presidente.

Naturalmente, de forma a evitar perfeita colinearidade, não foi incluída *dummy* de primeiro ano de governo. A expectativa é que essas variáveis sejam negativas, evidenciando uma maior rotatividade no primeiro ano de um mandato de qualquer presidente.

**Esquerda, Centro, Direita:** Variáveis *dummies* tomando valor 1 se o partido do ministro for de esquerda, centro, direita (respectivamente) segundo a classificação em Zucco Jr. (2011). Vale observar aqui que, como existem vários ministros que não

possuem filiação partidária, o uso dessas três *dummies* não acarreta em problema de colinearidade.

**Social:** *Dummy* que assume valor 1 se o ministério for um dos seguintes ministérios considerados de foco social: MDSCF (Desenvolvimento Social e Combate à Fome), ME (Esporte), MEC (Educação), e MS (Saúde).

**Infra:** *Dummy* que assume valor 1 se o ministério for um dos seguintes ministérios considerados de foco na infraestrutura: MC (Comunicações), MIN (Interior), MME (Minas e Energia), MT (Transportes).

**Tec:** *Dummy* que assume valor 1 se o ministério for um dos seguintes ministérios considerados de foco técnico: MDIC (Desenvolvimento, Indústria e Comércio), MF (Fazenda), MPOG (Planejamento, Orçamento e Gestão).

**Gasto:** Variável que mede os gastos discricionários de cada ministério, em reais em valores constantes do ano 2012, deflacionados pelo IPCA, em bilhões de reais. A variável foi calculada pelos autores a partir de dados da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) e foram considerados apenas as categorias de gastos considerados discricionários, ou seja, “outras despesas correntes” (GD3) e “investimentos” (GD4). Espera-se que gastos discricionários maiores impliquem em maior competição pelos cargos em DAS, o que geraria maior rotatividade.

**Gastoe, gastoc, gastod:** Variáveis compostas que multiplicam a variável Gasto pela *dummy* de ideologia do partido do ministro (e: esquerda, c: centro, d: direita). O objetivo destas variáveis é testar se o efeito de maior (ou menor) rotatividade associado ao tamanho do gasto discricionário é amplificado ou reduzido dependendo da ideologia do partido no poder. Não há suposição *a priori* a respeito do comportamento dessas variáveis.

**Gastos, Gastoi, Gastot:** Variáveis compostas que multiplicam a variável Gasto pela *dummy* de tipo do ministério (s: social, i: infraestrutura, t: técnico). O objetivo destas variáveis é testar se o efeito de maior (ou menor) rotatividade associado ao tamanho do gasto discricionário é amplificado ou reduzido dependendo da área de foco do ministério. Não há suposição *a priori* a respeito do comportamento dessas variáveis.

A seguir apresentamos os estudos econométricos desenvolvidos usando a versão 12 do Stata.

### Método dos mínimos quadrados empilhados

O *Pooled Ordinary Least Squares* (POLS) ou Método dos Mínimos Quadrados Ordinários Empilhados considera todas as 264 (24 ministérios por 11 anos) observações e aplica a elas o método dos mínimos quadrados ordinários.

O teste de Breusch-Pagan/Cook-Wesberg para heterocedasticidade fornece um estimador  $\chi^2(1)=20.46$ , o que constitui forte evidência de heterocedasticidade. Por essa razão, usamos estimadores robustos. A Tabela 2 apresenta os resultados da regressão.

Tabela 2. **Regressão pelo Método dos Mínimos Quadrados Empilhados**

Rotatividade (3)	Coef.	Desvio padrão robusto	z	P>z	Intervalo de 95% de confiança	
partido***	6.26	1.87	3.36	0.001	2.59	9.94
facao*	3.10	1.85	1.67	0.095	-0.55	6.75
lula**	7.32	2.86	2.55	0.011	1.67	12.96
dilma	3.27	2.90	1.13	0.260	-2.44	8.99
ano***	-1.62	0.35	-4.58	0.000	-2.31	-0.92
d2***	-8.48	2.12	-3.99	0.000	-12.66	-4.29
d3***	-7.41	2.12	-3.49	0.001	-11.59	-3.23
d4***	-7.64	1.98	-3.86	0.000	-11.54	-3.74
esquerda	0.54	1.63	0.33	0.739	-2.67	3.76
centro	-0.50	0.67	-0.74	0.458	-1.82	0.82
direita	3.08	3.22	0.96	0.340	-3.26	9.41
social*	5.98	3.30	1.81	0.071	-0.51	12.48
infra	-2.46	2.08	-1.19	0.237	-6.56	1.63
tec***	-6.17	1.86	-3.32	0.001	-9.82	-2.51
gasto	-0.05	0.03	-1.54	0.125	-0.11	0.01
gastoe**	0.07	0.03	2.16	0.032	0.01	0.13
gastoc*	0.07	0.04	1.84	0.067	0.00	0.14
gastod	0.02	0.08	0.24	0.814	-0.13	0.17
gastos	-0.11	0.08	-1.27	0.207	-0.27	0.06
gastoi	-0.45	0.39	-1.16	0.248	-1.21	0.31
gastot	0.26	0.28	0.93	0.352	-0.29	0.82
cons***	3274.29	706.86	4.63	0.000	1881.89	4666.68

Número de observações: 264

R<sup>2</sup>: 0,3448

\*\*\*: Estatisticamente significativa ao nível de significância de 1%

\*\* : Estatisticamente significativa ao nível de significância de 5%

\* : Estatisticamente significativa ao nível de significância de 10%

Fonte: Cálculos dos autores

Nota-se que a mudança de partido no ministério aumenta fortemente a rotatividade, um resultado significativo a 1% de significância. A mudança de facção de

partido no ministério também aumenta a rotatividade, no entanto em magnitude correspondendo a metade do efeito da mudança de partido e somente ao nível de significância de 10%.

O governo Lula aumentou a rotatividade de forma mais importante ainda que a mudança de partido político, ao nível de significância de 2%, em comparação com o governo FHC. Por outro lado, não há evidência de que o governo Dilma aumente a rotatividade vis-à-vis o governo FHC.

Parece existir uma tendência temporal, feitos os controles pelos presidentes, de redução da rotatividade, significante a 1%. Ademais, há expressiva redução de rotatividade nos 2º, 3º e 4º anos de mandatos em comparação ao primeiro ano. Em outras palavras, grande parte do importante efeito da rotatividade ao longo do ciclo político é capturado pelo primeiro ano de governo, em que a rotatividade é extremamente elevada, sendo mais reduzida nos demais anos.

Não há evidência qualquer de efeito da ideologia do partido do ministro na rotatividade, nem do montante de gastos discricionários disponíveis. No entanto, há certa evidência de que em ministérios ocupados por partidos de esquerda ou de centro, quanto maior for o gasto discricionário, maior será a rotatividade. Trata-se das variáveis *Gastoe* (significante a 5%) e *Gastoc* (significante a 10%).

Finalmente, há evidência de que há importante redução da rotatividade nos ministérios técnicos (significante a 1%) e aumento da rotatividade os ministérios sociais (significante a 10%).

### **Métodos de painéis**

O POLS é um método de estimação que não leva em conta a influência de aspectos invariantes no tempo, como por exemplo, a cultura organizacional de cada ministério, que diretamente afetam a escolha por quem ocupa cargos técnicos, podendo assim afetar a rotatividade. Para lidar com essas características usamos inicialmente um modelo de regressão em painéis com efeitos aleatórios.

O Teste de Breusch e Pagan do Multiplicador de Lagrange para efeitos aleatórios fornece um estimador  $\chi^2(1)=41.25$ , rejeitando a hipótese nula de que as variâncias nos grupos são zero. Esse resultado fornece forte evidência de que o modelo em painéis com efeitos aleatórios é mais apropriado que o POLS.

O teste de Hausman, por sua vez, produz um estimador  $\chi^2(11)=1.83$ , indicando que o modelo em painéis com efeitos aleatórios é mais apropriado que o modelo com efeitos fixos. Note que para efetuar o teste de Hausman não puderam ser usadas as variáveis Social, Infra e Tec pois não variam no tempo com os ministérios.

Portanto, concluímos que o modelo que mais reflete os dados usados é o modelo em painéis com efeitos aleatórios. Os resultados obtidos se encontram na Tabela 3.

**Tabela 3. Regressão pelo Método de Painéis com Efeitos Aleatórios**

Rotatividade (ROT3)	Coef.	Desvio padrão	z	P>z	Intervalo de 95% de confiança	
partido***	6.62	1.58	4.2	0.000	3.53	9.71
facciao**	3.44	1.70	2.02	0.044	0.09	6.78
lula***	6.91	2.66	2.6	0.009	1.69	12.14
dilma	3.27	3.11	1.05	0.293	-2.83	9.36
ano***	-1.58	0.36	-4.43	0.000	-2.28	-0.88
d2***	-8.70	1.84	-4.72	0.000	-12.32	-5.09
d3***	-7.61	1.95	-3.91	0.000	-11.42	-3.80
d4***	-8.04	1.97	-4.09	0.000	-11.90	-4.19
esquerda	1.42	1.81	0.79	0.432	-2.13	4.97
centro	-0.32	1.02	-0.31	0.753	-2.33	1.69
direita**	5.19	2.43	2.14	0.033	0.43	9.96
gasto	-0.04	0.06	-0.6	0.549	-0.16	0.08
gastoe	0.06	0.06	0.96	0.339	-0.06	0.17
gastoc	0.06	0.06	1.02	0.309	-0.06	0.18
gastod	0.01	0.09	0.13	0.894	-0.16	0.18
gastos	0.04	0.09	0.5	0.615	-0.13	0.21
gastoi**	-0.99	0.42	-2.34	0.019	-1.82	-0.16
gastot	-0.43	0.60	-0.71	0.477	-1.61	0.75
_cons***	3194.94	712.78	4.48	0.000	1797.91	4591.96

Número de observações: 264

R<sup>2</sup>: within: 0,3802, between: 0,0579, overall: 0,3041

\*\*\*: Estatisticamente significativo ao nível de significância de 1%

\*\* : Estatisticamente significativo ao nível de significância de 5%

\* : Estatisticamente significativo ao nível de significância de 10%

Fonte: Cálculos dos autores

Nota-se desta nova regressão a robustez dos resultados obtidos por meio método dos mínimos quadrados empilhados. De fato, quase todos os resultados obtidos anteriormente foram mantidos, havendo apenas pequena alteração na magnitude dos coeficientes. Em particular, mudança de partido no ministério aumenta fortemente a rotatividade e mudança de facção também a aumenta, ainda que em menor magnitude.

Vale observar que agora o variável Facção é significativa a 5% e não mais apenas a 10% como na regressão anterior.<sup>20</sup>

O governo Lula também se caracteriza pelo forte aumento da rotatividade em relação ao governo FHC, enquanto permanece a ausência de evidência de efeito governo Dilma.

Permanece a pequena tendência de redução da rotatividade ao longo dos anos, bem como o fenômeno de maior rotatividade em primeiro ano de governo e menor nos demais.

No entanto, o resultado referente à interação entre gastos discricionários e ideologia partidária não é mais significativo.

A primeira novidade desta nova regressão refere-se à influência da ideologia partidária. De fato partidos de direita no controle de um ministério tendem a aumentar a rotatividade a um nível de significância de 5%.

A segunda novidade refere-se à interação da variável gasto discricionário com a variável infra. Os resultados indicam que, nos ministérios que atuam na área de infraestrutura, tendem a haver menor rotatividade quando aumentam os gastos discricionários. Nesses ministérios o maior orçamento parece estar associado a maior estabilidade na ocupação dos cargos de DAS.

### **Considerações finais e próximos passos da análise**

Apresentamos neste texto uma análise – ainda em estágio preliminar – das variações nas taxas de rotatividade dos cargos de livre provimento na administração federal. Os dados revelam que as variações não são aleatórias. Há diferenças bastante acentuadas nas mudanças entre partidos no governo (FHC-Lula) e entre governos de mesmo partido (Lula-Dilma). Essas diferenças ocorrem sobretudo no primeiro ano de governo.

A análise econométrica indicou que mudanças partidárias no comando dos ministérios amplia de forma significativa a rotatividade dos cargos, o que nos parece atestar a importância da politização dos cargos, se considerarmos que a politização

---

<sup>20</sup> Análises posteriores excluirão do cálculo as mudanças ministeriais que resultem apenas na promoção do secretário-executivo da pasta ao cargo de ministro. É razoável entender que estas mudanças representam forte caráter continuísta no comando do ministério e que, portanto, esse controle indicará ainda maior força do efeito de mudanças partidárias ou faccionais sobre a rotatividade dos cargos.



pressupõe a existência de um grupo de funcionários que são substituídos quando um novo ministro assume a pasta.

Com menor intensidade também se verifica maior rotatividade quando as mudanças no comando dos órgãos (aqui, ministérios) não altera o partido. Essa evidência nos sugere ser relevantes motivações infra partidárias a ordenar os critérios de nomeação. Sugerimos estar diante de mudanças faccionais nos respectivos cargos.

Os resultados preliminares indicam também o que, à primeira vista, é um paradoxo: a cada ano a taxa média de rotatividade se reduz, apesar de observarmos nos governos petistas maior taxa de rotatividade, vis-à-vis o governo PSDB. Há duas explicações possíveis. A primeira decorre da natureza dos dados. Nossa série se inicia em 1999, e a rotatividade só pode ser mensurada a partir dos anos 2000. Entretanto, indicamos que os primeiros anos de governo apresentam taxas de rotatividade acima da média. Mas não temos nenhum dado para o primeiro ano do governo FHC (que seria o ano de 1999). Portanto, esses resultados devem ser analisados com cautela. Quanto à tendência de menor rotatividade geral a cada ano, vale-nos a observação de Lameirão, que indicou ter havido, por um lado, um movimento de descentralização das nomeações – de Geisel a Lula – acompanhado de um movimento de crescente “limitação do preenchimento dos postos de confiança por pessoas de fora do serviço público.” (Lameirão, 2011; 2013). Conjugado a este movimento está a ampliação do espaço ocupado por carreiras burocráticas de Estado, que amplia efetivamente a disponibilidade de quadros administrativos permanentes nos cargos de livre-nomeação. Esse movimento tende a se ampliar na medida em que o governo federal vai abrindo espaço para contratação de novos quadros de carreira para as diferentes áreas de políticas e ministérios.

Essas análises permitirão nos aproximar de uma compreensão um pouco melhor sobre os efeitos do controle partidário sobre diferentes órgãos governamentais. Em conjunto com outras análises conduzidas no âmbito do projeto mais amplo, poderemos compreender de forma mais segura o papel que um governo partidário desempenha sobre a ocupação dos principais cargos da burocracia pública federal e, assim, avaliar melhor a relação entre nosso sistema político presidencial e a composição da burocracia política.

## **Referências:**

- CHIAVENATO, I. **Gestão de pessoas: segunda edição totalmente revisada e atualizada**. 2 ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- CHRISTENSEN, J. Political responsiveness in a merit bureaucracy. Em: PETERS, G. & J. PIERRE (orgs.) **Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: the Quest for Control**. Nova Iorque: Routledge, 2004.
- GRAEF, A. Origens e fundamentos da carreira de gestor governamental. *Respublica*. V. 9, n. 1, janeiro, 2010, p. 7-24.
- \_\_\_\_\_. Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. *Respublica*, v. 7, n. 2, julho, 2008, p. 61-72.
- DIAP. “Mensuração de influência de órgãos e cargos”, em: **Por dentro do governo: como funciona a máquina pública**. Acesso: 08/07/2009. Disponível em: [http://www.diap.org.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=217&view=viewcategory&catid=16](http://www.diap.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=217&view=viewcategory&catid=16)
- CASTRO, J. *et al.* Gasto Social Federal. *Nota técnica n. 9*. Ipea, Brasília, setembro, 2012. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/120904\\_notatecnica\\_disoc09.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120904_notatecnica_disoc09.pdf) Acesso em 09/08/2013.
- DIEESE. **Rotatividade e Flexibilidade no Mercado de Trabalho**. São Paulo: DIEESE, 2011.
- FIGUEIREDO, A. “Executivo e burocracia”, em: LESSA, R. (org.). **Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política**. SP: ANPOCS, 2010.
- KAUFFMAN, H. Emerging Conflicts in the Doctrine of Public Administration. *American Political Science Review*, v. 50, n. 4, p. 1057-1073.
- LAMEIRÃO, C. “A ordenação dos cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) como estratégia para o fortalecimento institucional do presidente da República”. Em: CARDOSO JR., J. & R. PIRES. **Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas**.
- LOPEZ, F. A política de espólio dos deputados estaduais fluminenses. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.
- MENEGUELLO, R. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. SP: Paz & Terra, 1998.

SCHERLIS, G. “Political appointments and party patronage in Argentina: building parties as governmental networks.” Texto apresentado no 21o. Congresso Mundial de Ciência Política, Santiago, Chile, julho, 2009.

MOE, T. Presidents, institutions, and theory. In: EDWARDS III, G. C.; KESSEL, J.; ROCKMAN, B. A. (Orgs.). **Researching the presidency: vital questions, new approaches**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.

PETERS, G. & J. PIERRE. “Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences. Em: \_\_\_\_\_. (orgs.) **Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: the Quest for Control**. Nova Iorque: Routledge, 2004.

PRAÇA, S. *et al.* A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro (2010-2011). *Novos Estudos*, 94, novembro, 2012.

SOUZA, M. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)**. SP: Alfa-Ômega, 1976.

ZUCCO JR., C. “Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros”, em: ZUCCO JR., C. & POWER, T. **O Congresso por ele mesmo: auto percepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: Humanitas, 2011.