

Burocracia Federal de Infraestrutura Econômica: reflexões sobre capacidades estatais



Organizadores:

Jean Marlo Pepino de Paula

Pedro Lucas de Moura Palotti

Pedro Luiz Costa Cavalcante

Pedro Assumpção Alves

Enap

ipea

Burocracia Federal de Infraestrutura Econômica: reflexões sobre capacidades estatais

Governo Federal
Ministério do Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão
Ministro Dyogo Henrique de Oliveira



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura, Interino
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Sergio Augusto de Abreu e Lima
Florencio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Enap

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Francisco Gaetani

Diretora de Formação Profissional e Especialização
Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Educação Continuada
Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento
Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Senso
Fernando de Barros Gontijo Filgueiras

Diretora de Gestão Interna
Camile Sahb Mesquita

Editor: Fernando de Barros Gontijo Filgueiras (Enap). *Revisão:* Renata Fernandes Mourão. *Projeto gráfico e editoração eletrônica:* Amanda Soares Moreira. *Revisão gráfica:* Ana Carla Gualberto Cardoso.

Burocracia Federal de Infraestrutura Econômica: reflexões sobre capacidades estatais

Organizadores:

*Jean Marlo Pepino de Paula
Pedro Lucas de Moura Palotti
Pedro Luiz Costa Cavalcante
Pedro Assumpção Alves*



Brasília | DF
2017

B9679 Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais / [organizadores] Jean Marlo Pepino de Paula ... [et al]. – Brasília: Enap e Ipea, 2017.

411 p.; il.

ISBN: 978-85-7811-314-8

1. Administração Pública. 2. Políticas de Infraestrutura. 3. Burocracia. 4. Capacidade Estatal. 5. Cargo de Confiança. 6. Alta Administração Pública I. Título.

CDU 35:336.14

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Enap Fundação Escola Nacional de
Administração Pública
SAIS – Área 2-A
70610-900 – Brasília, DF
Telefones: (61) 2020 3096 / 2020 3102 –
Fax: (61) 2020 3178
Sítio: www.enap.gov.br

Tiragem: 1000 exemplares

Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada
SBS - Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES
70076-900 - Brasília - DF
Assessoria de Comunicação - (55-61) 2026-
5334
Sítio: <http://www.ipea.gov.br>

SOBRE OS AUTORES

Abimael de Jesus Barros Costa

Professor do Magistério Superior da Universidade de Brasília (UnB).
Doutor em Engenharia de Transportes pela UnB.
E-mail: acosta@unb.br

Alessandro de Oliveira Gouveia Freire

Cientista Político pela UnB.
Doutorando em Ciência Política na UnB.
E-mail: alessandro.freire@gmail.com

Alexandre de Ávila Gomide

Pesquisador e Diretor da Diretoria de Estudos sobre Estado, Instituições e Democracia (DIEST) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) de São Paulo.
E-mail: alexandre.gomide@ipea.gov.br

Ana Claudia Farranha

Professora Adjunta da UnB.
Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).
E-mail: anclaud@uol.com.br

Ana Karine Pereira

Professora Adjunta da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (FCS/UFG).
Doutora em Ciência Política pela UnB.
E-mail: pereiraanakarine@gmail.com

Ariadne de Oliveira Santiago

Mestre em Ciência Política pela UnB.
E-mail: ariadne.osantiago@gmail.com

Bruno Queiroz Cunha

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) na DIEST/Ipea.

Mestre pelo Departamento de Governo da *London School of Economics and Political Science* (LSE) e doutorando em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ).

E-mail: bruno.cunha@ipea.gov.br

Ciro Campos Christo Fernandes

EPPGG e professor no Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Doutor em Administração e Mestre em Gestão pela FGV.

Bacharel em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

E-mail: ciro.fernandes@uol.com.br

Felix Garcia Lopez

Pesquisador da DIEST/Ipea.

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

E-mail: felixglopez@gmail.com

Jean Marlo Pepino de Paula

Pesquisador da DIEST/Ipea.

Mestre em Planejamento de Transportes pela UnB.

E-mail: jean.marlo@ipea.gov.br

Josivânia Silva Farias

Professora do Magistério Superior da UnB.

Doutora em Administração pela UnB.

E-mail: josivania@unb.br

Karina Sayuri Sataka Bugarin

Mestre em Economia pela Universidade de Tsukuba, Japão e Doutoranda na FGV.

E-mail: sayuribugarin@gmail.com

Márcia Nascimento Henriques Knop

Doutoranda em Sociologia pela UnB.

E-mail: marciaknop@gmail.com

Maurício Soares Bugarin

Professor Titular da UnB.

Doutor em Economia pela *University of Illinois*.

E-mail: bugarin.mauricio@gmail.com

Mauro Santos Silva

EPPGG na DIEST/Ipea e Professor do Mestrado em Desenvolvimento e Governança da Enap.

Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da UFRJ.

E-mail: mauroms@fgvmail.br

Pedro Assumpção Alves

EPPGG.

Mestre em Demografia pela Unicamp.

E-mail: pedro.alves@enap.gov.br

Pedro Lucas de Moura Palotti

EPPGG e Coordenador-Adjunto de Ciência de Dados na Enap.

Doutor em Ciência Política pela UnB.

E-mail: pedro.palotti@enap.gov.br

Pedro Luiz Costa Cavalcante

EPPGG e Coordenador de Estudos e Políticas de Estado e Democracia na
Diest/Ipea.

Doutor em Ciência Política pela UnB.

E-mail: pedro.cavalcante@ipea.gov.br

Pedro Paulo Teófilo Magalhães de Hollanda

Pesquisador da Enap.

Doutorando em Administração pela UnB.

E-mail: pptmh1@gmail.com

Rebecca Neaera Abers

Professora do Instituto de Ciências Políticas da UnB.

Pós-Doutora pela *University of California Berkeley* (UCB).

E-mail: rebecca.abers@gmail.com

SUMÁRIO

Introdução..... 15

Jean Marlo Pepino de Paula, Pedro Assumpção Alves

PARTE 1

Burocracia de infraestrutura econômica: características e trajetórias

1 Burocracia federal da área de infraestrutura: perfil, atuação, trajetória e percepções..... 23

Alessandro de Oliveira Gouveia Freire, Jean Marlo Pepino de Paula, Márcia Nascimento Henriques Knop, Pedro Assumpção Alves, Pedro Luiz Costa Cavalcante, Pedro Lucas de Moura Palotti

2 Arranjos institucionais e a burocracia de infraestrutura: notas para uma história sobre a construção das capacidades estatais no Brasil 61

Ciro Campos Christo Fernandes, Mauro Santos Silva, Bruno Queiroz Cunha, Pedro Assumpção Alves

3 Os burocratas e a reforma do Estado brasileiro na área de infraestrutura: governança e desafios institucionais 115

Abimael de Jesus Barros Costa, Ana Claudia Farranha

PARTE 2

Diferenças e semelhanças setoriais

4 Capacidade estatal e burocracia: uma abordagem dos setores de energia e transporte 135

Pedro Luiz Costa Cavalcante, Ana Karine Pereira, Alexandre de Ávila Gomide

5 A autonomia do burocrata técnico: o caso do licenciamento ambiental do Ibama 179

Rebecca Neaera Abers, Ariadne de Oliveira Santiago

6 Os “Regulocratas”: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil 217

Bruno Queiroz Cunha

PARTE 3

Perfil e rotatividade dos cargos de confiança no setor de infraestrutura federal (1999-2015)

7 Perfil e determinantes da ocupação de cargos comissionados no setor de infraestrutura do Governo Federal no Brasil 253

*Alessandro de Oliveira Gouveia Freire, Pedro Luiz Costa Cavalcante,
Pedro Lucas de Moura Palotti*

8 Elites burocráticas federais no setor de infraestrutura: perfil, rotatividade e interface com a política (1999-2015) 283

*Karina Sayuri Sataka Bugarin, Felix Garcia Lopez, Maurício Soares
Bugarin*

PARTE 4

Capacitação e Aprendizado

9 Necessidades de capacitação dos servidores da área de infraestrutura: desafios e perspectivas para criação de capacidades estatais 323

Pedro Paulo Teófilo Magalhães de Hollanda, Pedro Assumpção Alves

- 10 O apoio setorial à absorção e à aplicação do conhecimento
na área de infraestrutura brasileira: um estudo sob a abordagem
exploration e exploitation..... 353**
- Josivania Silva Farias*

- Burocracia de infraestrutura econômica: evolução, dilemas e
desafios..... 391**

Pedro Luiz Costa Cavalcante, Pedro Lucas de Moura Palotti

8 ELITES BUROCRÁTICAS FEDERAIS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA: PERFIL, ROTATIVIDADE E INTERFACE COM A POLÍTICA (1999-2015)¹

Karina Sayuri Sataka Bugarin²

Felix Garcia Lopez³

Maurício Soares Bugarin⁴

8.1 Introdução

A materialização de políticas de infraestrutura em obras – os estádios que animam rivalidades no campo, os canais que irrigam regiões antes inóspitas, as linhas de trem que ampliam mobilidade – está envolta em complexidade técnica e verdadeira teia de relações e conflitos envolvendo políticos, administradores públicos, parceiros privados e a sociedade como um todo. Esses desafios tanto justificam celebrar as inaugurações, quanto ajudam a explicar a distância que há entre conceber e executar intervenções nessa área. Um dos fios dessa teia de complexidades é a elite administrativa de infraestrutura, os profissionais que, por meio de conversas, protocolos, ofícios, planos e projetos, interagem com as

¹ Agradecemos a Pedro Palotti, Pedro Cavalcante e Sérgio Praça pelas sugestões que ajudaram a aprimorar bastante versões anteriores deste capítulo. Thiago Silva apoiou parte do trabalho de organização e estruturação dos dados aqui utilizados e lhe somos gratos.

A organização do livro agradece o especialista Sergio Praça pela leitura e críticas emitidas em parecer sobre o conteúdo do material apresentado.

² Doutoranda na FGV. Mestre em Economia pela Universidade de Tsukuba, Japão. E-mail: sayuribugarin@gmail.com

³ Pesquisador da Diest/Ipea. Doutor em Sociologia pela UFRJ. E-mail: felixglopez@gmail.com

⁴ Professor Titular da UnB. Doutor em Economia pela *University of Illinois*. E-mail: bugarin.mauricio@gmail.com

empresas, dialogam com os parlamentares, se ajustam por tentativa e erro às exigências dos sistemas estatais de controle e dão corpo e rosto à burocracia do setor. O destino das políticas em infraestrutura não se explica somente por seus quadros dirigentes, mas compreendê-los esclarece aspectos importantes de seus logros e fracassos.

Neste capítulo, analisamos a ocupação e as taxas de rotatividade de cargos⁵ e funções de confiança dos órgãos vinculados ao setor de infraestrutura federal, comparando-as com o conjunto da administração federal. A lista de órgãos do setor é a mesma que se definiu em pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Escola Nacional de Administração Pública (Enap).⁶

A importância dessa análise reside em quatro pontos. Primeiro, o setor de infraestrutura – daqui em diante, SIF, comparado aos demais, demanda mais intenso planejamento para implementar projetos, muitos dos quais só se efetivam após longa maturação⁷. É condição para a eficiência no planejamento haver quadros qualificados e estáveis na alta gestão, aqui definida como o conjunto de ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) 4 a 6 e correlatos.

Segundo, parte relevante do setor de infraestrutura tem forte conexão com práticas de corrupção política, embora esse fenômeno não se restrinja ao Brasil e apresente, em sua forma, grandes homologias internacionais (SOREIDE; WILLIAMS, 2013; WELLS, 2013, p.

⁵ A análise está circunscrita aos cargos em comissão do grupo direção e assessoramento superior (DAS), principalmente do grupo hierárquico superior – nível 4 a 6 –, e às funções de confiança equivalentes aos DAS de agências que não dispõem desses cargos, como é o caso das agências reguladoras.

⁶ Remetemos ao número 46 dos Cadernos Enap (FREIRE, 2016) para verificar a lista de órgãos e carreiras incluídas na análise. Em especial, a Tabela 1, à página 29, e a Tabela 2, à página 32. A publicação encontra-se disponível em: <https://goo.gl/LSfCiq>. Estão ausentes desse texto e de quaisquer dos cálculos, por indisponibilidade na base Siape, os seguintes órgãos: BNDES, SAC/PR, Secretaria dos Portos/PR, Sepac e Infraero.

⁷ Saraiva (2008) destaca que “projetos de infraestrutura possuem algumas características próprias que os diferenciam de projetos de investimento tradicionais, como o grande volume de investimentos exigido, longo prazo de maturação e o fato de cobrirem serviços considerados essenciais para a sociedade”.

23; HARDOON; HEINRICH, 2011).⁸ A análise da evolução da rotatividade do setor de infraestrutura pode permitir a criação de hipóteses sobre o comportamento da alta gestão e, por consequência, possíveis efeitos sobre a corrupção. No caso do Brasil, o setor de infraestrutura combina a natureza dos projetos, sobretudo obras; o volume dos investimentos, na casa dos bilhões; e o perfil dos atores econômicos que dele participam, grande parte vinculada a redes lideradas por empreiteiras que desempenham papel central em conluios com atores do sistema político e administrativo brasileiro. E a forma como setor público e privado se associam e levam adiante projetos requer articulação triádica com setores da alta gestão da burocracia de infraestrutura, que são um dos atores de voto das decisões sobre políticas no setor.

Terceiro, os investimentos em infraestrutura vertebram os projetos de desenvolvimento para alavancar a expansão econômica, como consta em programas de diferentes governos.⁹

Quarto, compreender a circulação e rotatividade da burocracia política do setor é condição para propor formas de ampliar o planejamento

⁸ Os riscos e injunções no setor de infraestrutura são diversos e distintos em etapas do ciclo de implementação da política. Eles incluem os riscos de *lobby* de empresas privadas ou influência política para “vender” a necessidade dos projetos, seleções públicas tomadas por inadequações que resultam em problemas subsequentes para executar o projeto, planejamento inadequado, projetos incompletos e atrasos em repasses e pagamentos, colusão entre empresas envolvidas no projeto para aceitar obra com qualidade inferior à contratada, entre inúmeras outras possibilidades de problemas. Wells (2013) aponta, como prática comum e disseminada por inúmeros países, em resposta aos incentivos do sistema de seleção dos executores de projetos por meio de leilões pelo menor preço, que “submeter proposta com preços irrealisticamente baixos e recuperar perdas potenciais por reivindicações subsequentes é uma forma do contratado reagir contra o que considera um sistema injusto de preços. Formas alternativas são pagar subornos ou praticar colusão com outros proponentes para definir quem ganhará, e a que preço, a licitação” [*Submitting an unrealistically low bid and recovering potential losses through claims is one way in which contractor fight back against what they regard as an unfair pricing system. Alternative ways are paying a bribe or colluding with other bidders to agree who will win the contract and what at price*] (Wells, 2013, p. 28). Pode-se consultar, adicionalmente, artigos selecionados em Soreide e Williams (2014).

⁹ Basta ver que os governos falam em retomar o “desenvolvimento” reunindo carteiras de projetos majoritariamente da área de infraestrutura. Os últimos e mais vistosos desses projetos são o Avança Brasil, no Governo FHC, e o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), no Governo Lula. Os PNDs, no regime militar, são exemplos também conhecidos.

e implementação eficiente das ações. A estabilidade nos quadros de alta direção torna possível, ademais, acumular aprendizados no saber prático da gestão do dia a dia. A maioria dos gestores que ocuparam tais posições concordaria que toma tempo adquirir domínio sobre como opera a máquina do Estado. Alta rotatividade – decorrente de quaisquer fatores – é deletéria para o ciclo da política pública, embora saibamos que os resultados desse ciclo resultem da confluência de fatores políticos, institucionais, econômicos e outros, além de variarem entre áreas, como os estudos sobre os arranjos institucionais de políticas públicas, no Brasil, indicaram (GOMIDE; PIRES, 2014). Há setores permeáveis à participação societária, setores em que é mais intenso o escrutínio congressual, setores mais afeitos à tomada de decisões intramuros, outros mais tecnocráticos. Senão todos, parte desses arranjos se deve às diferenças observáveis na estrutura da burocracia de médio e alto escalão das áreas de políticas, estrutura essa diretamente relacionada à rotatividade dos ocupantes de seus cargos de alta gestão.

Nas seções a seguir esperamos contribuir para que, combinadas com as demais análises deste livro, seja possível refinar a compreensão das principais características de atuação dessa burocracia no setor de infraestrutura. Primeiro discutiremos as taxas gerais de rotatividade dos cargos DAS e funções de confiança no setor de infraestrutura, comparando-as às dos demais setores, considerando o tipo de vínculos com o setor público e se tais características têm relação com a rotatividade anual observada. Em seguida, apresentaremos uma breve revisão da literatura que trata da questão da rotatividade na burocracia. Depois, analisaremos aspectos das filiações partidárias no setor de infraestrutura.

8.2 Burocracia e rotatividade

Usualmente, há um *trade-off* entre estabilidade e inovação. Se, por um lado, uma estrutura burocrática mais estável admite maior continuidade dos quadros dirigentes, por outro, pode, por ser mais rígida, reduzir a capacidade de inovação no interior do aparato público (PRAÇA;

FREITAS; HOEPERS, 2012; KINGDON, 1995; HUBER; MARTINEZ-GALLARDO, 2004; BUGARIN; MENEGUIN, 2016).

A seu favor, estabilidade implica em formalismo e rigidez dos procedimentos burocráticos, próprios ao modelo weberiano, difundindo princípios meritocráticos (ABRUCIO, 2007). Por outro lado, essa mesma rigidez pode limitar a inovação, gerando problemas de eficiência na administração pública.

Com a universalização do ingresso no serviço público por meio de concurso definida pela Constituição Federal de 1988, os cargos comissionados se tornaram a alternativa, por excelência, em que se experimentam os dilemas e *trade-offs* acima apontados. As escolhas se tornam mais complexas, uma vez que atribuir cargos na alta burocracia é uma das principais formas de alocar poder político, e a habilidade em fazê-lo é ainda mais crucial em regimes presidenciais de coalizão (LOPEZ; PRAÇA, 2015; PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2012). Se cabe ao Presidente delegar poder nomeando ministros – partidários e não partidários – de modo a preservar estabilidade política e governabilidade (AMORIM, 2000; AMORIM, 2006; MORGESTERN; NACIF, 2002), pode-se dizer que cabe aos ministros alocar seus recursos a fim de garantir o mesmo, no interior dos ministérios que comandam.

Assim, cargos comissionados podem ser vistos como uma alocação de recursos ministeriais para garantir interesses individuais e partidários, dada a condição necessária de estabilidade política (SHEPSLE; BONCHEK, 1997; NISKANEN, 1971; COOK; WOOD, 1989; COX; MCCUBBINS, 1986). Nesse sentido, a compreensão de seu funcionamento tem implicações diretas sobre a compreensão de políticas públicas efetivas.

Como destacado anteriormente, políticas públicas efetivas no subsetor de infraestrutura exigem burocracias qualificadas e estáveis (BANERJEE; OETZEL; RANGANATHAN, 2006; BARDHAN; MOOKHERJEE, 2006; RAUCH, 1995). Segundo Abrucio (2007), “a profissionalização do alto escalão governamental é condição *sine qua non* para o bom desempenho das políticas públicas”. A alta rotatividade de burocratas nesse subsetor pode ser, portanto, uma das causas para uma política pública ineficiente;

por exemplo, um projeto de construção de estradas que começou e não terminou. Corton (2003), Panayotou (1998) e Idelovitch e Ringskog (1995) destacam que a provisão de infraestrutura pelo setor público muitas vezes leva a resultados ineficientes e não efetivos devido à alta rotatividade da força de trabalho, entre outros fatores. Os primeiros autores ainda enfatizam o efeito negativo exercido pela alta gestão burocrática (DAS 4, 5 e 6, neste artigo) sobre intervenções públicas em infraestrutura. Surji (2013) é ainda mais enfático ao afirmar, com base na literatura existente, que “*turnover is one of the most expensive and difficult workforce challenges facing organizations*”.

A compreensão do funcionamento e efetividade das ações da estrutura burocrática, portanto, passa pela análise de rotatividade dos ocupantes de cargos comissionados. Esse é o principal objetivo do presente trabalho, no que diz respeito ao setor de infraestrutura no Brasil.

8.3 Evolução e rotatividade comparada dos cargos de confiança na administração federal e no subsetor infraestrutura (1999-2015)

Após continuada redução iniciada na década de 1990, o período de 2003 a 2015, sob gestão do Partido dos Trabalhadores, registrou significativa expansão nos quadros do serviço público federal¹⁰, ampliação do número de agências federais e cargos de livre nomeação – cargos e funções, embora as funções de confiança tenham crescido de forma mais intensa.¹¹ O grupo hierárquico superior (DAS 4 a 6)¹², principalmente o nível 4, apresentou maior crescimento na administração como um

¹⁰ O número total de servidores civis ativos do Poder Executivo em 1991 era de 661 mil, se reduziu a 508 mil, em 2003, e alcançou 717 mil, em 2015. Em 2016, o número se reduziu para 707 mil (MP, 2016, p. 65-7).

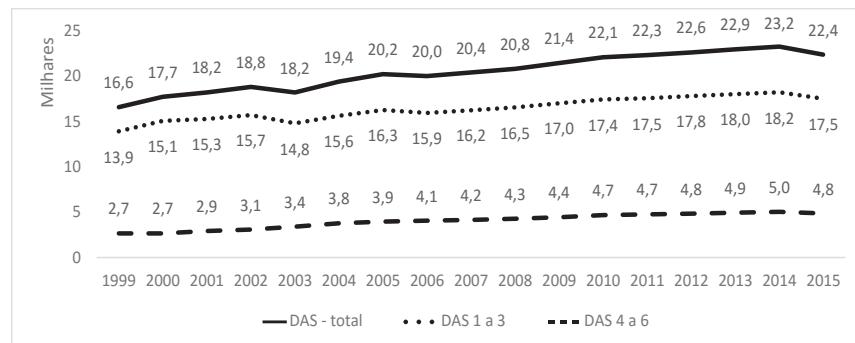
¹¹ Até 2014 o total de cargos DAS em relação ao total de servidores civil ativos subiu de 3,3 para 3,7%. Contudo, do conjunto dos cargos e funções gratificadas, os DAS se reduziram de 27% para 23% (Lopez, 2015).

¹² Utilizamos a denominação grupo hierárquico superior e grupo hierárquico inferior para indicar, respectivamente, os servidores nomeados para os grupos DAS 1 a 3 e DAS 4 a 6.

todo, padrão observado também em relação ao setor de infraestrutura (gráficos 1A e 1B). No total do serviço público federal, o número de DAS aumentou 32%, mas no grupo superior essa expansão foi de 77% (LOPEZ; BUGARIN; BUGARIN, 2015).

Nos gráficos 1A e 1B, observa-se que o serviço público federal (SPF) apresentou taxa média anual de crescimento¹³ de 1,66%, enquanto no subsetor de infraestrutura (SIF) o crescimento médio anual foi de 0,63%. Em relação ao total de cargos comissionados em cada ano, o SPF apresentou uma redução de aproximadamente 5 pontos percentuais (p.p.) na participação de DAS 1 a 3, em prol de expansão nos DAS 4 a 6, de 1999 e 2015. Já no SIF, entre os mesmos dois pontos no tempo, a redução foi ainda mais acentuada, chegando a aproximadamente 9 p.p. de contração na participação dos DAS 1 a 3, em prol de uma expansão nos DAS 4 a 6.

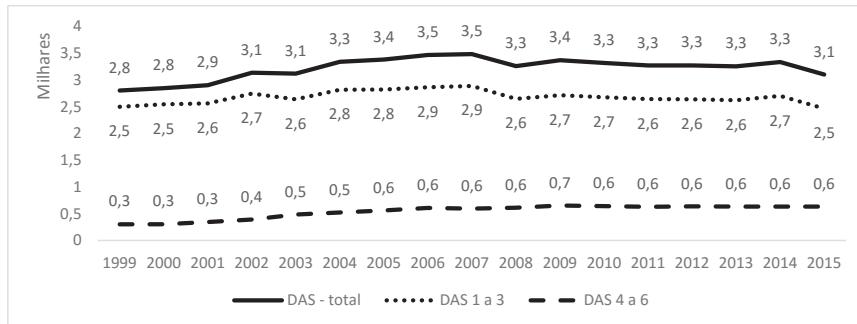
Gráfico 1A – Evolução no total de cargos DAS no serviço público federal, por ano e grupos hierárquicos (1999-2016)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do sistema Siape.

¹³ Utilizamos a taxa média geométrica de crescimento anual.

Gráfico 1B – Evolução no total de cargos DAS no setor de infraestrutura, por ano e grupos hierárquicos (1999-2016)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do sistema Siape.

E a circulação das elites burocráticas, no SPF e SIF? Para responder a essa questão, analisamos a rotatividade no SIF entre os anos de 2000 e 2015, seguindo o conceito amplo adotado por Lopez, Bugarin e Bugarin (2015), que define a rotatividade como todas as alterações de cargos DAS ocorridas no ano, ou seja, deve-se subtrair do número total de funcionários por ano apenas os funcionários que não sofreram qualquer alteração em suas nomeações, conforme descrito na equação (1) a seguir:

$$Rotatividade_{it} = \frac{Total_{it-1} - Inalterados_{it}}{Total_{it-1}} \quad (equação\ 1)$$

em que

i: indivíduos ocupantes de cargo DAS por órgão *i*

t: ano

Aplicamos a essa definição os dados individuais do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape)¹⁴ para todo o

¹⁴ Os autores agradecem a valiosa colaboração e apoio dos servidores do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), Edi Maciel, Paulo Caserta Vasconcellos, Glória Nunes e Márcio Silva.

setor público federal de 1999 a 2015¹⁵, o que inclui todos os ocupantes de cargos comissionados do grupo DAS e, onde couber, funções de confiança equivalentes.¹⁶

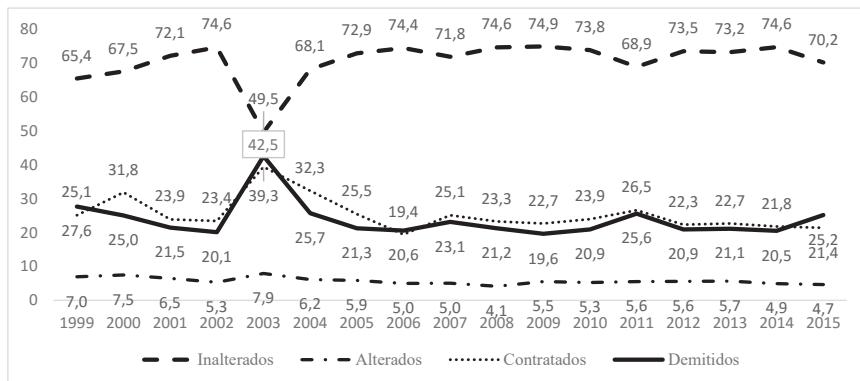
No Gráfico 2, pode-se ver a evolução dos valores percentuais das séries de ocupantes de DAS para o conjunto do serviço público federal, conforme a situação em relação ao ano anterior: **inalterados, alterados, contratados e demitidos**¹⁷ (IACD). Mais de 30% dos ocupantes de DAS foram demitidos em 2003, e em torno de 50% mantiveram inalteradas suas posições. Quando se exclui o ano atípico de 2003, observa-se uma tendência à convergência do percentual de inalterados um pouco acima de 70% com uma estabilização de demitidos e contratados um pouco acima de 20%. Em particular, com exceção do ano de 2009, em todos os demais anos, pelo menos um quinto dos ocupantes de DAS foram demitidos. Para se ter uma ideia da magnitude dessa taxa de demissão, se as demissões fossem sempre de ocupantes mais antigos, então em 5 anos teríamos uma burocracia totalmente nova nos cargos de DAS. É fácil apontar que, em cenário como esse, e considerando-se ser a rotatividade da alta gestão um obstáculo ao planejamento e eficiência das políticas, estamos diante de um problema.

¹⁵ Os dados obtidos para cálculo de rotatividade, nominalmente, inalterados, para o ano de 2016, correspondem a informações até a metade do ano. Portanto, optamos por utilizar os dados apenas dos anos completos na análise, ou seja, de 1999 a 2015

¹⁶ Os dados se referem às informações disponíveis para o mês de dezembro de cada ano. Vale ressaltar que uma clara distinção entre os dados utilizados por Lopez, Bugarin e Bugarin (2015) e este artigo refere-se à adoção do número pessoal e único do cidadão no cadastro de pessoa física (CPF), enquanto no estudo de 2015 foi utilizado o número do vínculo funcional do servidor. Para a atual análise, os dados foram separados entre o SPF e o SIF, a fim de destacar as particularidades desse último.

¹⁷ Usamos os termos contratados e demitidos, em vez de nomeados e exonerados, para preservar a noção geral que se quer apresentar, de entrada e saída do cargo, embora não ocorra juridicamente por meio de contrato formal de trabalho. Ademais, desejamos preservar a terminologia usual também em outras áreas que analisam rotatividade fora do serviço público, utilizada em estudos anteriores.

Gráfico 2 – Evolução percentual da ocupação de DAS no SPF (2000-2015) em %¹⁸



Fonte: Elaboração própria com base em dados do sistema Siape.

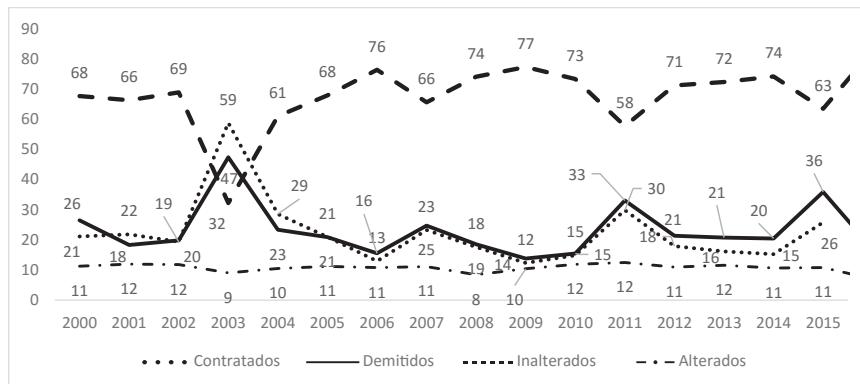
O Gráfico 3 apresenta os valores percentuais de ocupantes de cargos de DAS no período de 2000 a 2015 somente do grupo hierárquico superior, no qual se observa maior volatilidade, comparado com o total de DAS (Gráfico 2).¹⁹ Também vale salientar que, dos quatro componentes, o que apresenta maior estabilidade é a proporção de indivíduos que se apresentam como alterados (em torno de 10%). Há pequena tendência de crescimento na proporção de indivíduos que permaneceram inalterados. Além disso, as proporções de contratados e demitidos não são estatisticamente diferenciáveis²⁰.

¹⁸ É preciso considerar que as taxas observadas em 2016 sofrem influência da precocidade com que foram extraídas. Ao contrário das extrações relativas ao mês de dezembro de cada ano, em 2016 a extração ocorreu no mês de maio, antes mesmo do início do Governo Temer.

¹⁹ O total não soma cem por cento, uma vez que a definição de demitidos é com relação ao ano anterior e, portanto, pela definição, não apresentará resultado de soma igual a um com os demais componentes da classificação IACD.

²⁰ Para verificar isso, foi realizado um teste de médias entre as duas séries, em que a diferença entre as médias foi de 5,9 e o desvio padrão de 254,8, e o intervalo de confiança 3,8 e 8. Assim, aceita-se a hipótese nula de que as duas séries possuem média estatisticamente equivalentes.

Gráfico 3 – Evolução percentual de ocupação de DAS 4 a 6 no SPF (2000-2015) em %

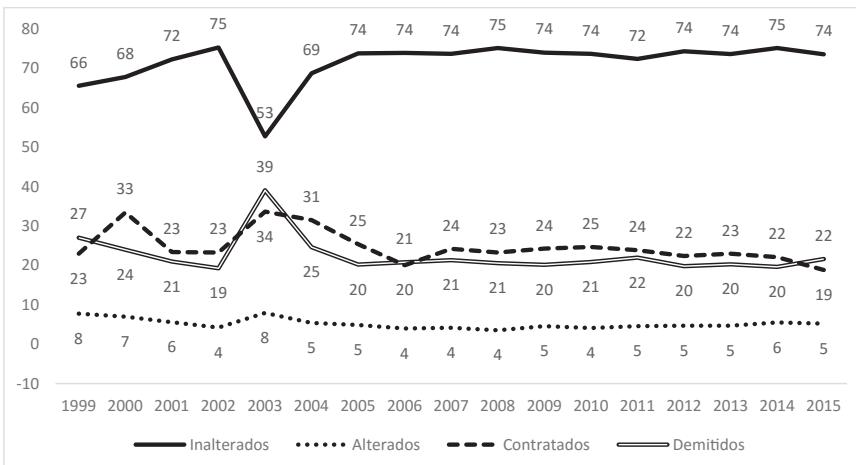


Fonte: Elaboração própria com base em dados do sistema Siape.

Para ilustrar o crescimento monotônico da rotatividade conforme o nível hierárquico, e as diferenças entre os extremos, apresentamos nos gráficos 3A e 3B a seguir os mesmos dados para a classificação referida (IACD) nos dois extremos dos DAS. O que se verifica é o patente aumento da instabilidade em níveis mais altos: maior volatilidade de IACD no DAS 6 que DAS 1. Com efeito, afora o ano atípico de 2003²¹, o percentual de inalterados permaneceu em torno de 74% para os DAS 1, mantendo-se acima de 65%, enquanto a volatilidade do percentual de inalterados foi bem maior para os DAS 6, tendo máxima de 87% (em 2009) e mínima de 9% (em 2011) – Gráfico 3B. Em suma, as séries anuais IACD se tornam mais intrincadas à medida que aumenta o nível do cargo.

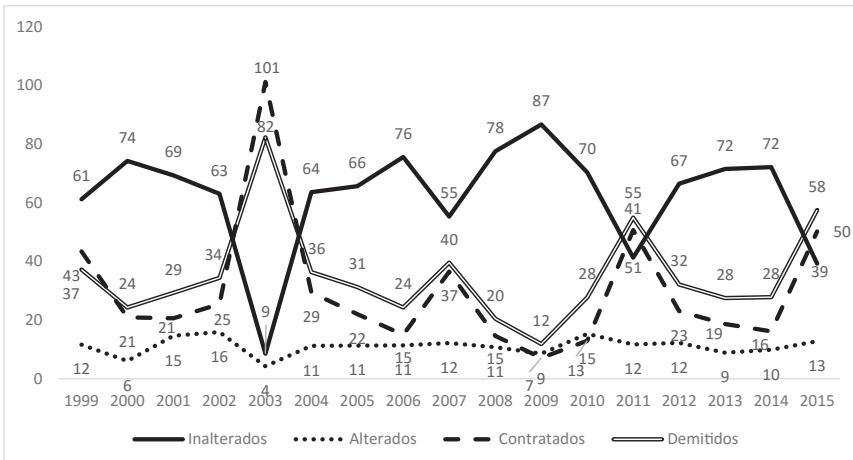
²¹ A análise detalhada da relação entre rotatividade nos cargos DAS e mudanças político-partidárias foi feita por Lopez, Bugarin e Bugarin (2015) e demais capítulos de Lopez (2015).

Gráfico 3A – Evolução percentual de ocupação de DAS 1 no serviço público federal (1999-2015) em %



Fonte: Elaboração própria com base em dados do sistema Siape.

Gráfico 3B – Evolução percentual de ocupação de DAS nível 6 no serviço público federal (1999-2015) em %

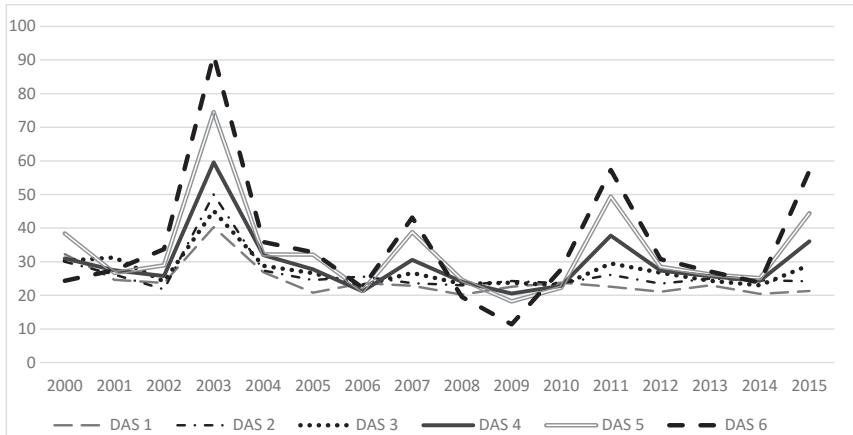


Fonte: Elaboração própria com base em dados do sistema Siape.

Note que, no Gráfico 4A a seguir, o nível 6 tem ao mesmo tempo a maior taxa de rotatividade do período, 91,5%, em 2003, e a menor de todas, 11,4%, seis anos depois, em 2009, com o mesmo Presidente Lula. Para DAS 4 e 5, o mesmo padrão se verifica, altos picos e baixos vales. O resultado ressalta a maior volatilidade da rotatividade em cargos de nível hierárquico superior. Note, ainda, o efeito do primeiro ano de mandato para os presidentes do Partido dos Trabalhadores; em cada um dos anos de 2003, 2007, 2011 e 2015, houve tanto aumento da rotatividade em geral como de sua dispersão, sendo o comportamento dos DAS mais altos extremamente distinto daqueles de DAS mais baixos. Esse fenômeno é observado no segundo mandato do Presidente FHC, em que a dispersão da rotatividade entre os diferentes níveis é menor. O resultado indica a relevância do ciclo eleitoral, além da influência de variáveis político-partidárias, em particular as características e formas de alocar poder entre parceiros da coalizão governista, no processo de ocupação desses cargos.

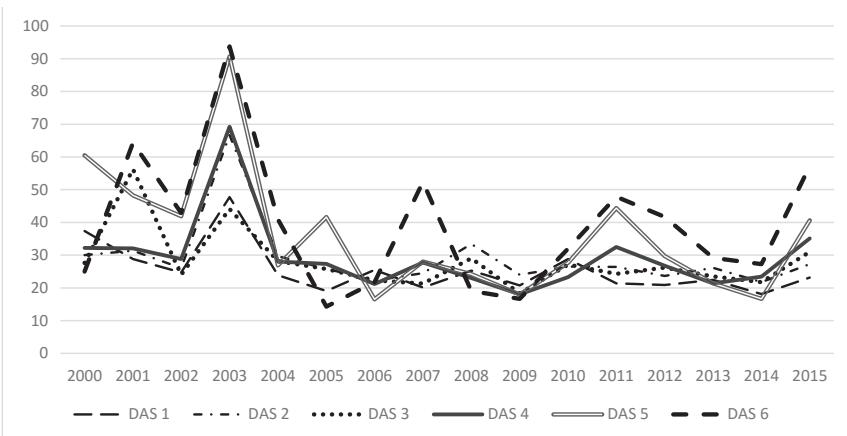
Para o SIF (Gráfico 4B), quanto às séries de rotatividade segundo o tipo de DAS, nota-se maior volatilidade na rotatividade de DAS 4 a 6, que de 1 a 3, confirmando a tendência vista no SPF, com algumas particularidades (Gráfico 4B). Notadamente, todas as séries apresentam um comportamento mais errático comparado com as do SPF, e menor correlação entre si. DAS 5 e 6 ainda possuem os maiores índices de rotatividade, porém, a trajetória da série de DAS 4 parece estar mais próxima com a da série de DAS 2, enquanto as das séries de DAS 1 e 3 parecem se assemelhar.

Gráfico 4A – Taxas anuais de rotatividade dos ocupantes de DAS no SPF, por nível hierárquico (2000-2015) em %



Fonte: Elaboração própria com base em dados do sistema Siape.

Gráfico 4B – Taxas anuais de rotatividade dos ocupantes de DAS no SIF, por nível hierárquico (2000-2015) em %



Fonte: Elaboração própria com base em dados do sistema Siape.

Existem funções de confiança equivalentes aos DAS em alguns órgãos que integram o setor de infraestrutura²². Calculamos a

²² Remetemos o leitor à tabela 8 dos Cadernos ENAP 46 (FREIRE, 2016) para detalhamento das funções equivalentes utilizadas neste artigo.

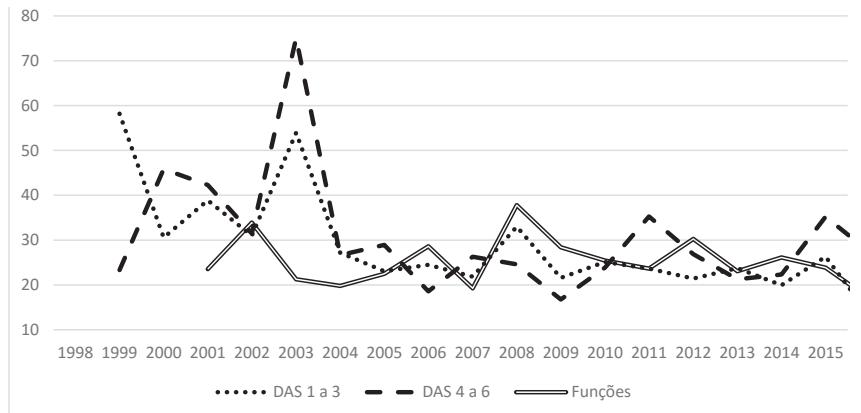
rotatividade para essas funções apenas quando equivalentes aos níveis de DAS 4 a 6²³. Como consta no Gráfico 5, o padrão entre nível hierárquico superior e inferior se mantém, com rotatividade um pouco superior no primeiro (em torno de 30%), e, entre as funções de confiança, um pouco inferior a ambos (média 26%, para o período 2001 a 2015²⁴). Note que as funções de confiança têm um padrão temporal distinto. Elas não seguem a tendência do ciclo político, no qual o pico da rotatividade quadrienal ocorre no primeiro ano do mandato presidencial. Será necessário explorar de modo mais detido se há particularidade nas funções para compreender as razões dessa variação, e se é atributo do cargo ou do órgão. Neste capítulo, damos apenas passo suplementar, nas seções 4 e 5, ao analisar também as agências com funções equivalentes e as filiações partidárias.²⁵

²³ Nem todos os cargos da administração federal têm a mesma denominação, no entanto, também são preenchidos por escolha discricionária e possuem poder administrativo equivalente ao DAS. Embora seja difícil comparar as atribuições administrativas, a própria administração federal possui uma tabela de equivalência entre esses cargos, que utilizamos, e as faixas salariais também indicam posições homólogas. Consideramos oportuno incluí-los, para tornar mais abrangente o estudo.

²⁴ Excluímos o ano de 2016 do cálculo para que não produzisse viés, considerando que os dados foram extraídos em maio daquele ano e, por isso, a taxa de rotatividade seria menor do que os demais anos.

²⁵ As tabelas no Anexo III, permite ao leitor explorar de modo mais detalhado a variação observada entre os três grupos.

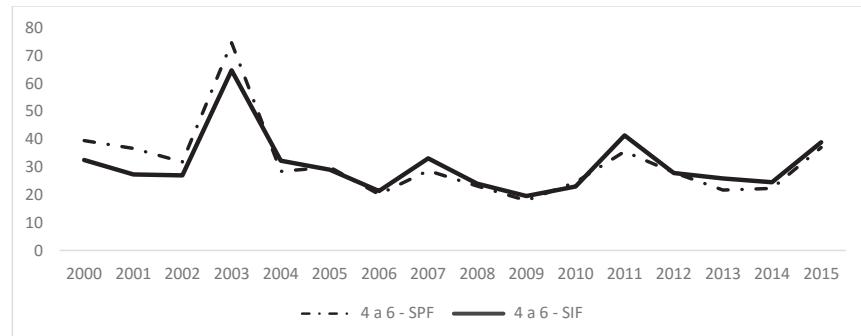
Gráfico 5 – Rotatividade dos cargos e funções de confiança do SIF (1999-2015) em %



Fonte: Elaboração própria com base em dados do sistema Siape.

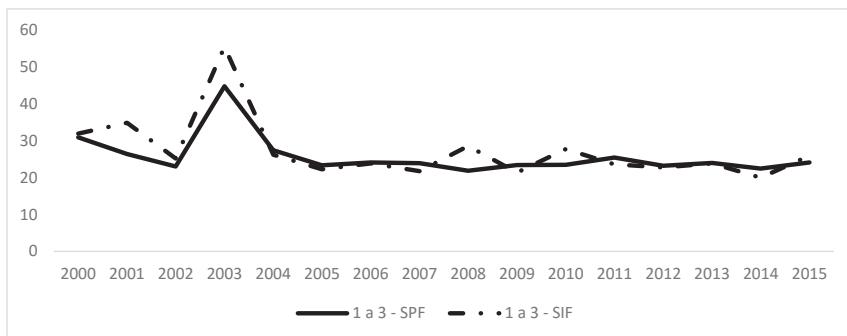
As rotatividades dos grupos hierárquicos superiores no SIF e SPF são similares, com médias anuais quase sincronizadas. No Gráfico 6A, o SIF apresenta rotatividade menor na maior parte do período analisado. No grupo hierárquico mais alto é nítida a influência do ciclo político, pois há mudança mais intensa nos quadros durante o primeiro ano de governo e gradual redução da rotatividade nos anos subsequentes.

Gráfico 6A – Rotatividade anual dos ocupantes de cargos DAS 4 a 6 da administração federal e subsetor de infraestrutura (2000-2015) em %



Fonte: Elaboração própria com base em dados do sistema Siape.

Gráfico 6B – Rotatividade anual dos ocupantes de cargos DAS 1 a 3 da administração federal e subsetor infraestrutura (2000-2015) em %



Fonte: Elaboração própria com base em dados do sistema Siape.

O ciclo político não é evidente na rotatividade anual de DAS 1 a 3 (Gráfico 6B), o que reforça o argumento de haver diferenças entre a lógica da ocupação de cargos entre esse e o grupo hierárquico superior (LOPEZ; PRAÇA, 2015). Além disso, cabe ressaltar que o SIF possui rotatividade superior ao SPF no começo da série de DAS 1 a 3, como descrito anteriormente para o caso de DAS 4 a 6. A média da rotatividade anual, de 2000 a 2015, do DAS 1, no setor de infraestrutura, é de 30%; nos cargos DAS 6, de 50%.²⁶

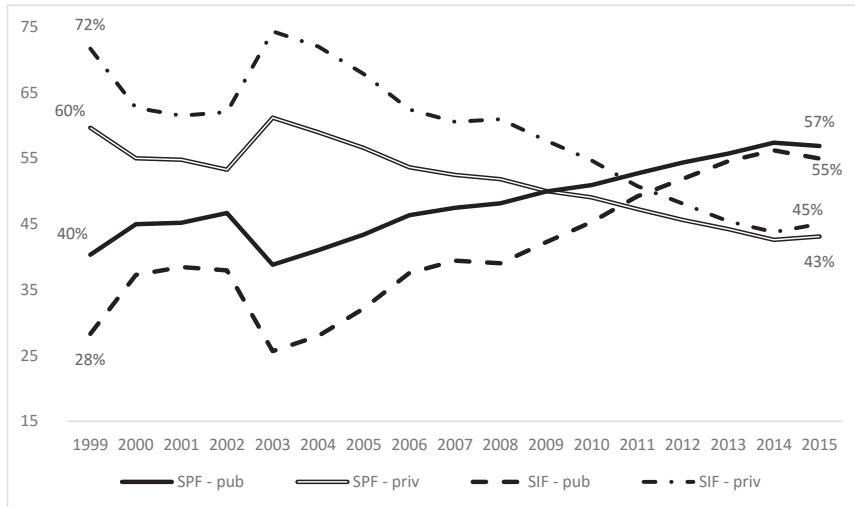
Da mesma forma que o padrão de circulação das elites burocráticas não destoa de modo relevante das médias gerais observadas no setor de infraestrutura, o mesmo ocorre com o movimento de maior

²⁶ A média de rotatividade para o grupo hierárquico superior (DAS 4 a 6) está em torno de 30%, enquanto no grupo inferior (DAS 1 a 3) é 26%. A pequena diferença entre as médias decorre em grande parte da criação dos grupos hierárquicos. É bem maior nos extremos.

profissionalização²⁷ da alta gestão, observado na primeira década e meia deste século, se o parâmetro adotado for a proporção de servidores vinculados ao serviço público. Servidores oriundos do setor privado se reduzem de 60% para 42% dos ocupantes de DAS no SPF; queda ainda maior, de 72% para 45%, se observa também no SIF, conforme as linhas do Gráfico 7.

²⁷ Politização é noção que pode ter sentidos diversos. Adotamos o conceito mais simples e usual, que é nomear para os cargos membros de fora do serviço público, sem considerar atributos adicionais dos nomeados, como escolaridade ou formação, o que sem dúvida resultaria em resultados diferentes da análise. No contexto brasileiro, como indicou Pacheco (2002), a noção de profissionalização se associou à estruturação de carreiras, e a de mérito se construiu como oposição à interferência clientelística da política no uso dos cargos – e, em decorrência, associa-se à independência da burocracia em relação à política. Embora utilizemos esta última noção, ela é utilizada apenas para fins de operacionalização da análise. Mas politizar pode significar maior controle político sobre a gestão, estendendo-se o escopo e estratégias de controle político sobre os funcionários de carreira, ou exercendo controle político sobre a nomeação (PETERS; PIERRE, 2004, p. 45). O conceito de politização pode, ainda, querer retratar a inclusão de grupos com preferências e orientações ideológicas mais definidas no interior das agências. Marina Silva, ex-ministra do Meio Ambiente, nomeou representantes de organizações não governamentais (ONGs) ambientalistas em sua gestão no ministério (ABERS; OLIVEIRA, 2015). O governo petista incorporou à burocracia política maior número de pessoas vinculadas aos movimentos sociais (D'ARAUJO; LAMEIRÃO, 2009). A própria forma de organizar a seleção competitiva para ingresso nas carreiras da burocracia é uma forma de politização, vez que as seleções nunca são neutras em relação aos perfis desejáveis, que se persegue definindo características do processo seletivo. Então politizar pode significar aumentar o controle e supervisão sobre o rumo das políticas, ou nomear pessoas com base em afinidades partidárias, ou ainda exercitar a patronagem para fins de patrimonialização. Todas essas dimensões integram o processo de construção de uma burocracia política. Não há relação necessária, ainda que frequentemente possa haver associação entre politização, patronagem e clientelismo político.

Gráfico 7 – Profissionalização dos ocupantes de cargos DAS, níveis 4 a 6, por tipo de vínculo com o serviço público federal (1999-2015) em %



Fonte: Elaboração própria com base em dados do sistema Siage.

Em relação à origem dos quadros do grupo DAS no serviço público – se do setor público ou privado²⁸ –, entre o SPF e o SIF, a principal diferença se deve à taxa relativamente mais alta de oriundos do setor privado no grupo hierárquico inferior, no SIF, principalmente até o ano de 2006, quando se iniciou a convergência com a média do SPF. Não dispomos de uma explicação satisfatória para essa discrepância, mas a convergência iniciada provavelmente se deve à legislação aprovada em 2005, que impõe cotas mínimas de 75% de ocupantes de DAS – e 50% para o nível 4 – vinculados ao serviço público, o que forçou a ampliação da nomeação de servidores nessa situação.²⁹ Desde 2006, se observa

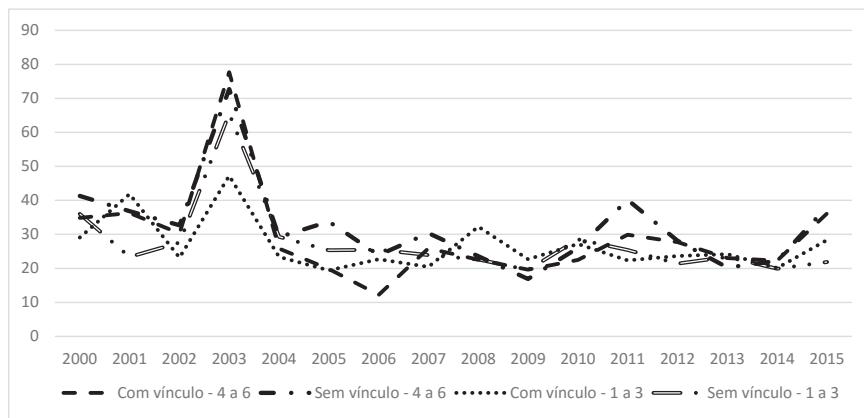
²⁸ Nessa análise, considerou-se como fora do setor público o conjunto de servidores sem qualquer vínculo com o serviço público, nos três níveis de governo, e este é o critério utilizado oficialmente por publicações oficiais como o Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Orçamento, Desenvolvimento e Gestão.

²⁹ É provável que esse movimento tenha sido influenciado também pela ampliação e atracção de quadros mais qualificados ao serviço público federal decorrente da política de valorização das carreiras de Estado e ampliação das remunerações destes, já em curso neste período. Agradecemos a P. Palotti essa observação.

movimento de convergência mais amplo, em todos os níveis. De 1999 a 2015, o setor de infraestrutura observou redução de nove p.p. na participação de ocupantes de DAS 1 a 3 sem vínculo com o setor público, enquanto DAS 1 a 3 pertencentes ao setor público e DAS 4 a 6 fora do setor público permanecerem quase inalterados. Portanto, a redução da participação de ocupantes de fora do setor público nos DAS 1 a 3 foi contraposta pelo crescimento de DAS 4 a 6 dentro do setor público. Cabe notar que esse fenômeno é coerente com uma dupla mudança observada nesse período: difusão de regras que impunham contratação de cotas mínimas de servidores para cargos DAS até o nível 4, a partir de 2005, e o movimento de crescimento mais expressivo dos DAS do grupo hierárquico superior, em especial do nível 4 (como indicamos no Gráfico 1A). Ressalta-se um movimento mais tardio no SIF de participação majoritária de funcionários oriundos da carreira pública: enquanto no SPF houve maioria de funcionários de carreira já em 2010, essa maioria somente foi atingida em 2012 no SIF.

Ao analisarmos as rotatividades segundo a existência ou não de vínculo com o setor público, verificamos que as séries DAS 1 a 3 sem vínculo e DAS 4 a 6 (tanto com quanto sem vínculo) possuem comportamento parecido (Gráfico 8). No entanto, o ciclo político fica menos evidente (quando dividimos por tipo de vínculo do servidor), com exceção de 2003, que ainda possui forte crescimento.

Gráfico 8 – Rotatividade no SIF, segundo grupo e vínculo com setor público (2000-2015) em %



Fonte: Elaboração própria com base em dados do sistema Siape.

8.4 Cargos e funções no setor de infraestrutura

Os cargos DAS são a parte mais importante da burocracia de livre nomeação, mas há órgãos em que os cargos de nomeação discricionária têm denominação – e funções – diferentes. As agências reguladoras têm funções administrativas também preenchidas com base em escolhas discricionárias, mas com denominação diversa. Outros órgãos têm funções de confiança com remunerações similares aos DAS.³⁰ Nessa categoria se incluem a Empresa de Planejamento e Logística (EPL), a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e a empresa pública VALEC, vinculada ao Ministério dos Transportes. Incluir esses órgãos do setor, tal como conceitualmente definido pela Enap (2016)³¹, permite dimensionar e analisar melhor a natureza da elite dirigente do setor. Para manter o máximo de comparabilidade com os DAS do grupo superior, adotamos

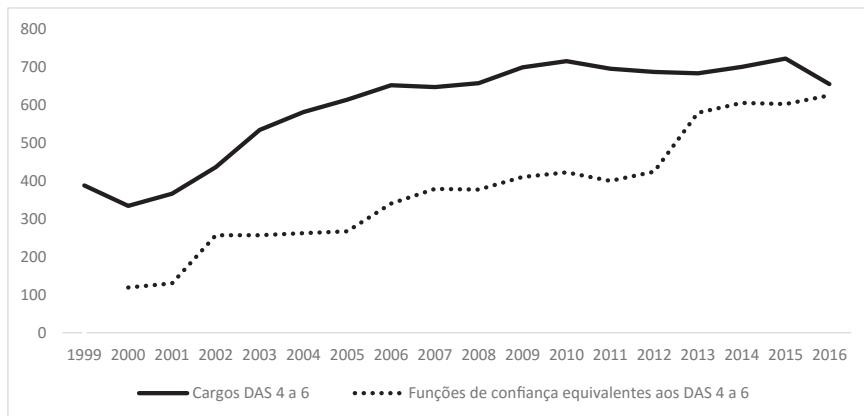
³⁰ Mas esses cargos, em geral, e por força legal, só podem ser ocupados por servidores dos respectivos órgãos, o que costuma ser a regra para as funções de confiança federais.

³¹ Pede-se ao leitor interessado verificar a lista de órgãos que compõem o SIF detalhada no Anexo I deste capítulo.

como critério de seleção as funções existentes cuja remuneração era igual ou superior a R\$ 8 mil em 2015. A média anual das funções acima dessa linha de corte (equivalentes aos DAS 4 a 6) foi de 359, enquanto a de cargos DAS 4 a 6 foi de 598, no setor de infraestrutura.

O total de quadros dirigentes do setor quase triplicou de 1999 a 2015. A evolução do quantitativo desses cargos e funções indica expansão notável dos quadros dirigente no setor, que quase triplicaram, conforme o Gráfico 9. O crescimento é bem superior ao observado entre os cargos DAS (Gráfico 1B) e se deve principalmente à criação de novos órgãos.

Gráfico 9 – Evolução do número de cargos e funções de confiança do grupo hierárquico superior, no setor de infraestrutura (1999-2016)

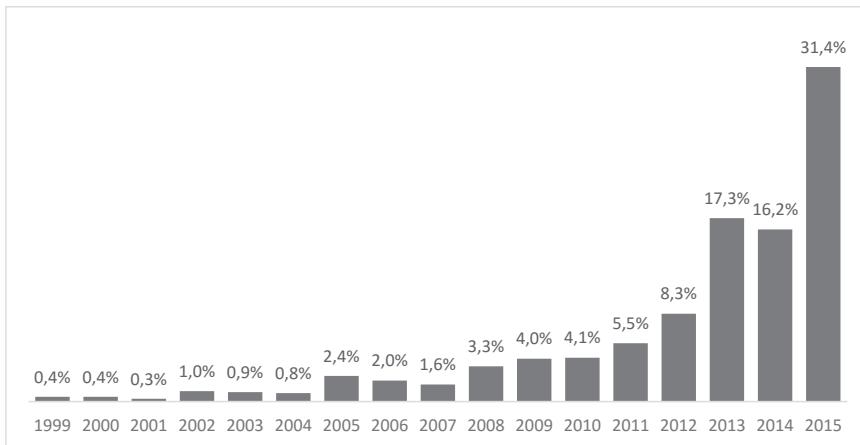


Fonte: Elaboração própria com base em dados do sistema Siape.

Qual a estabilidade desses quadros, que se expandiram? Como temos sugerido, um traço geralmente danoso para a eficiência das políticas públicas brasileiras, em particular para a fase de planejamento, é a alta rotatividade desses quadros. O Gráfico 10 indica que, no setor de infraestrutura, quase metade das nomeações para os cargos DAS 4 a 6 realizadas até o final de 2015 haviam ocorrido nesse ou no ano anterior. E 65% haviam sido nomeadas a partir de 2013. Se incluirmos também as funções de confiança, há poucas mudanças. As nomeações em 2015 sobem para 37% e em 2014 caem para 10%. Embora se deva ressaltar que 2015 foi o primeiro ano de um novo mandato, tratou-se de reeleição. Os

percentuais atestam a instabilidade dos quadros de alta direção no País – e no setor de infraestrutura, em particular.³²

Gráfico 10 – Percentual de nomeados para cargos DAS 4 a 6 do SIF, por ano de nomeação



Fonte: Elaboração própria com base em dados do sistema Siape.

Nota 1: o número de casos é 635.

Nota 2: A data de referência de extração dos dados foi dezembro de 2015.

8.5 Cargos de confiança e filiações partidárias

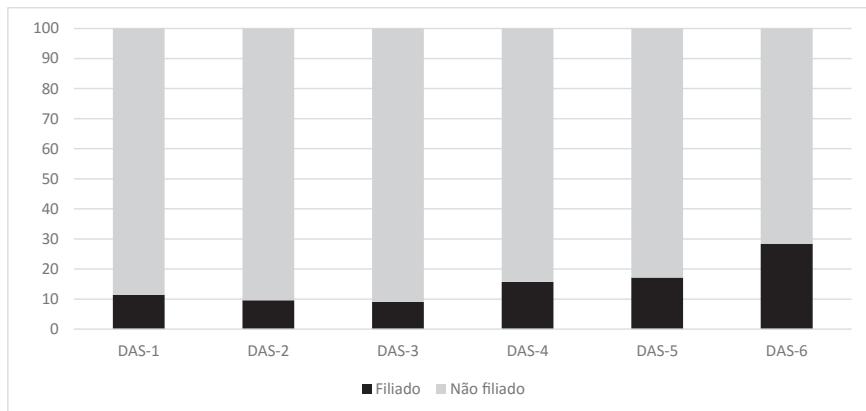
Nomear correligionários filiados aos partidos é uma forma de politicar o alto escalão da burocracia brasileira e dá um indício seguro de nomeações baseadas em razões políticas, embora talvez não seja esse o motivo mais relevante no conjunto das escolhas. O percentual de filiados nomeados é proporcionalmente baixo e desfaz a imagem de uma alta gestão tomada por quadros de partidos. Todavia, o Gráfico 11 indica que a proporção de filiados aumenta com o nível do cargo. Isso sugere que, quanto maior for o nível administrativo, mais comum será a proximidade

³² Note que, indiretamente, o dado indica que a taxa de rotatividade no setor indica que as mudanças não se concentram nos mesmos cargos. Elas estão distribuídas por todos os cargos, sugerindo que a instabilidade acomete o conjunto dos cargos analisados.

entre a razão burocrática e a razão partidária. Ainda assim, menos de 1/3 dos ocupantes de cargos do nível 6 era filiada a partidos em 2015.

Para os órgãos de infraestrutura, detalhamos as informações de filiação na Tabela 1, dividindo-as em três grupos: DAS do grupo inferior; do grupo superior; e funções de confiança equivalentes ao DAS 4 a 6 nos órgãos que não dispõem desses cargos.³³ Os percentuais variam de modo relevante, embora predominantemente abaixo de 30% – exceto nos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e Meio Ambiente, permanecendo, na média do setor, abaixo de 20% em quaisquer dos grupos considerados.

Gráfico 11 – Percentual de ocupantes de cargos DAS filiados a partidos políticos, no serviço público federal, por nível do cargo (dezembro/2015) em %³⁴



Fonte: Elaboração própria, com base no sistema Siape e Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Analisamos também a variação apenas para os dois níveis superiores, 5 e 6, mas reportamos os dados detalhados no Anexo II. O resultado indica

³³ Para que se permita ao leitor comparação mais detalhada, o anexo II apresenta as taxas de filiação para os cargos DAS de todos os ministérios.

³⁴ A filiação foi mensurada a partir do cruzamento entre o número do título de eleitor dos ocupantes de DAS e da mesma informação, que está disponível na base de filiados a partidos políticos, disponibilizada pelo TSE. As extrações foram feitas no mês indicado. Portanto, a “chave primária” do cruzamento foi o número do título de eleitor. Esse procedimento, que só foi possível pela disponibilização ao Ipea das informações sobre título de eleitor, evitou o problema usual dos homônimos, no caso de cruzamentos que utilizaram o nome do filiado e ocupante do DAS, à falta de melhor dado.

que há variação mais forte na proporção de filiados a partidos entre órgãos federais superiores (em sua maioria, ministérios), mas nenhum desses pertence ao SIF. O percentual de filiados é mais alto em órgãos com interface com movimentos sociais ou sindicais (tais como MTB, MDA, MS³⁵) e órgãos sem carreiras estruturadas, caso da pasta do turismo.

Tabela 1 – Número e percentual de filiados a partidos políticos ocupantes de cargos DAS 5 e 6, em ministérios de infraestrutura (dez. 2015)

Órgão superior	Total de cargos e funções	Total de DAS 4 a 6 e FC equivalentes	Nº filiados ocupantes de DAS e FC	Nº filiados ocupantes de DAS 4 a 6 e FC equivalentes	% filiados ocupantes de DAS 1 a 6 e FC	% filiados ocupantes de DAS 4 a 6 e FC equivalentes
MCID	190	84	23	12	12%	14%
MDA	705	87	168	32	24%	37%
MIN	559	132	53	19	9%	14%
Minc	170	44	24	9	14%	20%
MMA	265	47	44	15	17%	32%
MME	600	351	56	27	9%	8%
MT	655	389	81	50	12%	13%
PR	111	111	7	7	6%	6%
Total geral	3255	1245	456	171	14%	19%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do sistema Siape e do TSE.

Nota: Anexo I contém lista completa de siglas e nomes dos ministérios supracitados.

Porém, no setor de infraestrutura, um cenário diverso aparece ao analisarmos as filiações por órgãos subordinados, de modo que as

³⁵ MTB: Ministério do Trabalho

MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário

MS: Ministério da Saúde

maiores taxas de filiação ocorrem em órgãos de caráter regulatório/fiscalizatório – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) – ou de políticas para o desenvolvimento regional – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs). Tome-se o caso das superintendências de desenvolvimento ou do Departamento Nacional de Obras contra as Secas (Dnocs). Uma das similitudes entre essas por "agências é que, por atuarem em projetos de desenvolvimento regional, grande parte dos projetos de infraestrutura ampliam o potencial de retorno político aos partidos, e parlamentares têm ascendências sobre tais agências, em decorrência de suas capacidades de executarem projetos dirigidos às suas bases regionais. O Dnocs tem o incentivo político adicional de ter agências nos 27 estados da Federação e um quinto de seu orçamento destinado a investimentos. Bersch, Praça e Taylor (2016), cuja análise indicou a correlação positiva entre partidarização e corrupção em órgãos federais, classificaram o Dnocs como o órgão com menor grau de autonomia e maior grau de partidarização.³⁶ Essas evidências demonstram que, no nível infraministerial, ocorrem importantes variações na lógica de divisão de poder e nos graus de controle político dos partidos, argumento também ecoado por Bersch, Praça e Taylor (2016).

As agências reguladoras apresentam padrão diferente, pois há percentual menor de filiados, em conformidade com a expectativa de que seus quadros de alta direção estejam mais distantes da esfera partidária, em razão da natureza das funções desempenhadas (Tabela 2).

³⁶ "[...] DNOCS has the lowest autonomy score in the sample, as it offers important benefits to political partisans. [...] the agency is responsible for carrying out electorally important projects mandated by congressional budget amendments, and the agency has a number of offices within the 27 states, prized by local political machines" (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2016, p. 111).

Tabela 2 – Número e percentual de ocupantes de cargos DAS 4 a 6 e funções de confiança filiados a partidos políticos, por órgãos vinculados

Órgão	Total cargos e funções	Total DAS 1 a 3	Total DAS 4 a 6	Total FC equivalentes aos DAS 4 a 6	Total de filiados	% de filiados em relação ao total de cargos e funções	% de ocupantes de DAS 1 a 3 filiados	% de ocupantes de DAS 4 a 6 filiados	% de ocupantes de FC filiados
Total/ Médias	3255	2010	690	555	456	14,0	14	19	8
Anac	70	-	-	70	3	4,3	-	-	4
Aneel	63	-	-	63	2	3,2	-	-	3
ANP	77	-	-	77	7	9,1	-	-	9
Antaq	41	-	-	41	4	9,8	-	-	10
ANTT	54	-	-	54	8	14,8	-	-	15
Dnit	74	11	63	-	19	25,7	18	27	-
Dnocs	87	79	8	-	11	12,6	11	25	-
DNPM	42	24	18	-	11	26,2	17	39	-
EPE	60	-	-	60	4	6,7	-	-	7
EPL	83	-	-	83	5	6,0	-	-	6
FCP	32	24	8	-	8	25,0	13	63	-
Ibama	265	218	47	-	44	16,6	13	32	-
Incra	705	618	87	-	168	23,8	22	37	-
Iphan	138	102	36	-	16	11,6	12	11	-
MCID	190	106	84	-	23	12,1	10	14	-
MIN	287	213	74	-	14	4,9	5	4	-
MME	358	225	133	-	32	8,9	11	5	-
MT	337	255	82	-	39	11,6	11	12	-
Sudam	65	46	19	-	14	21,5	15	37	-
Sudeco	53	40	13	-	5	9,4	3	31	-
Sudene	67	49	18	-	9	13,4	12	17	-
VALEC	107	-	-	107	10	9,3	-	-	9

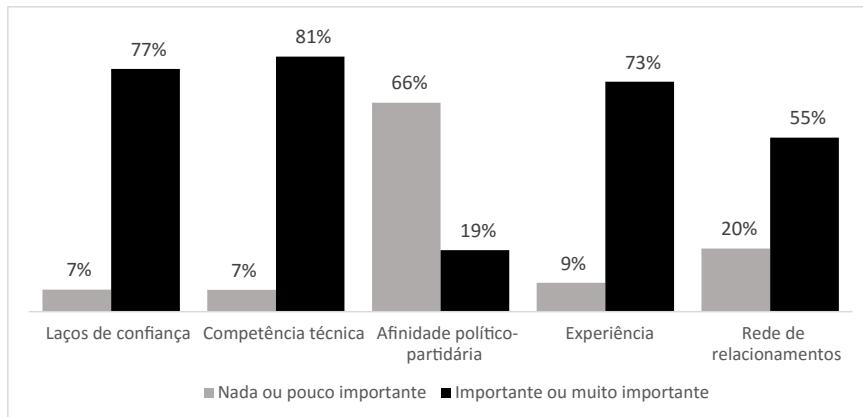
Fonte: Elaboração própria com base em dados do sistema Siape e do TSE.

Nota 1: as funções de confiança referem-se apenas aos órgãos que não dispõem de DAS e limitam-se às funções cujos salários são iguais ou maiores que os do DAS 4.

Nota 2: Anexo I contém lista completa de siglas e nomes dos ministérios supracitados.

Se os dados desta seção indicam reduzido percentual de filiados, não significa que a politização dos órgãos seja pequena. A principal fonte de politização parece ser extrapartidária, e observável apenas quando se olha para fora do círculo de filiados. A esse propósito, cabe ilustrar com o seguinte. Em *survey* aplicado aos ocupantes de cargos DAS de níveis 1 a 5, em 2014 (FREIRE, 2014), 77% dos respondentes consideram “laços de confiança”, e 55% acham a “rede de relacionamentos” razões “importantes” ou “muito importantes” para as nomeações ocorridas em seus respectivos órgãos. A “afinidade político-partidária” é considerada importante ou muito importante por 19% dos servidores. “Competência técnica” e “experiência” são importantes ou muito importantes para 81% e 73% respectivamente (Gráfico 11).

Gráfico 11 – Fatores relevantes para a nomeação em cargos comissionados (em %)



Fonte: Elaboração própria com base em dados disponibilizados por Ipea e Enap.

Nota: a soma dos percentuais não totaliza 100% porque a categoria intermediária “moderadamente importante” foi excluída.

Vínculos interpessoais – laços de confiança e rede de relacionamentos – e domínio técnico da função – competência e experiência – são critérios

fundamentais de escolha, não a filiação partidária.³⁷ Embora a relevância dos vínculos partidários seja um pouco superior que a média no setor de infraestrutura – bem como competência técnica e experiência, um pouco inferior –, como indicaram Cavalcante, Camões e Knop (2015, p. 83), há espaço não redutível ao domínio técnico ou ao vínculo partidário, do qual se extraem motivos das nomeações discricionárias da alta gestão do serviço público federal.³⁸ Olivieri (2007) apontou um caminho ao sugerir que, mesmo em um órgão cujo perfil predominante é técnico, o Banco Central do Brasil, as redes de relações pessoais exercem papel decisivo e, combinadas ao perfil técnico, explicam fração expressiva das escolhas discricionárias, recobrando aqui um motivo já salientado por Loureiro e Abrucio (1998) sobre as interfaces entre aspectos técnicos e proximidade pessoal na definição dos nomes dos formuladores de políticas (*policymakers*) da administração federal.

8.6 Considerações finais

Embora a compreensão dos problemas e possibilidades de aprimoramento da qualidade das políticas de infraestrutura não se restrinja ao entendimento de sua alta burocracia, ou da burocracia política, essa é um ator essencial em qualquer etapa. Ainda mais: a natureza dos problemas identificados no setor pela literatura comparada internacional (WELLS, 2014; HARDOON; HEINRICH, 2011) indica que o perfil da burocracia é fator relevante para as possibilidades de saná-los.

Nesse sentido, apresentamos e analisamos a estabilidade e mudança dos quadros dirigentes no setor de infraestrutura, as características de sua evolução em quase duas décadas e algumas dimensões de sua interface

³⁷ Cabe lembrar que a questão indagava a opinião do respondente sobre o padrão observado no órgão, não a sua própria nomeação. Com isso, o viés de respostas motivadas por atender a desejabilidade social foi reduzido.

³⁸ Grindle (2012) sugeriu utilizar o termo burocracia de nomeação discricionária para indicar o caráter neutro e a dimensão discricionária da escolha. Com isso, seriam evitadas pré-noções valorativas embutidas no uso mais comum de burocracia política e correlatos.

com a esfera política. Também cotejamos os dados com o conjunto do serviço público federal para situar a burocracia de infraestrutura no contexto das mudanças observadas no período em análise.

A comparação das taxas de rotatividade do setor de infraestrutura com as do SPF sugere que aquelas não possuem características que as tornem peculiares em relação ao conjunto da administração, nas virtudes e vícios. Alguns fenômenos se apresentam de forma mais aguda na infraestrutura, entre os quais maior volatilidade para todos os níveis de DAS, sendo maior para os DAS 4, 5 e 6, em comparação aos 1, 2 e 3. Ainda, no efeito do primeiro ano de mandato para os presidentes do Partido dos Trabalhadores – 2003, 2007, 2011 e 2015 –, houve não só grande aumento da rotatividade em geral, como também de sua dispersão, sendo o comportamento dos DAS mais altos extremamente distinto daqueles de DAS mais baixos, o que indica critérios distintos para compor os quadros DAS.

No grupo hierárquico superior (DAS 4, 5 e 6), é nítida a influência do ciclo político, pois há mudança mais intensa nos quadros durante o primeiro ano de governo e gradual redução da rotatividade nos anos subsequentes. No entanto, ao se dividir entre grupos e vínculo com o setor público, a série de rotatividade para o SIF apresenta ainda uma acentuada subida em 2003, mas o efeito do ciclo político nos anos subsequentes aos eleitorais desaparece.

Em relação ao vínculo com o setor público, a magnitude do crescimento da participação de indivíduos de dentro do setor público em cargos de confiança – em torno de 20 p.p. – sugere um processo de substituição dos ocupantes oriundos do setor privado por aqueles pertencentes ao setor público. No entanto, no SIF, essa substituição mostrou-se mais lenta e menos completa, uma vez que, em 2015, o SIF ainda detinha 2 p.p. a mais de dirigentes oriundos do setor privado do que a média do SPF.

A proporção de filiados a partidos nomeados para cargos é menor que 1/3 dos ocupantes, similar ao observado no conjunto do serviço público federal. No nível ministerial, os órgãos com capacidade regulatória e agências de desenvolvimento apresentam taxas maiores de

filiação, possivelmente devido à natureza das políticas dessas agências e sua relevância nas estratégias político-eleitorais. As agências reguladoras apresentam percentual menor de filiados, em linha com a expectativa de que seus quadros de alta direção tenham servidores que estejam mais afastados da esfera partidária, em razão da natureza das funções por elas desempenhadas. A propósito da baixa proporção média de filiados a partidos entre nomeados, cabe evocar os resultados de *survey* aplicado a ocupantes de cargos de confiança (FREIRE, 2014), indicando que as principais motivações para a escolha não são as filiações, mas os vínculos interpessoais ou o domínio técnico da função a exercer. Esse dado complementa os dados aqui apresentados e sugere a necessidade de novas estratégias metodológicas e analíticas para captar de modo mais fino os motivos e lógicas explicativas do preenchimento dos cargos de confiança. Afinal, a alta rotatividade não parece estar vinculada somente às alterações nas legendas partidárias, embora sofra claro efeito dessa mudança, como indicaram Lopez, Bugarin e Bugarin (2015).

Conforme já ressaltamos, a rotatividade produz necessário impacto negativo sob o resultado de intervenções no âmbito de políticas públicas no setor de infraestrutura. Conforme estudos recentes demonstram, a alta rotatividade dos dirigentes reduz a eficiência das organizações. Corton (2003) demonstra que a alta rotatividade no alto escalão de gestão leva à maior ineficiência nas companhias públicas de água no Peru; Park e Shaw (2013) encontram que alta rotatividade dos altos cargos de gestão leva a resultados fiscais piores em empresas. Discutir a rotatividade dos quadros de alta direção no SIF torna-se necessário para a construção de um sistema de planejamento de políticas públicas mais consistentes e, consequentemente, mais eficientes. Mesmo em questões mais sensíveis à opinião pública, como a importância de tornar os contratos mais favoráveis à administração pública, essas mudanças produziriam implicações positivas. Wells (2014) aponta que “a atual insistência em celebrar contratos de construção apenas com base em preços é claramente ineficiente para combater a corrupção [...] podendo mesmo encorajá-la”. Construir uma burocracia decisória mais estável – e

qualificada – ajudaria a atacar esse problema que aflige os países pobres e em desenvolvimento, ao permitir um controle mais seguro de todas as etapas da execução de projetos, uma vez que a separação entre essas é apontada também como obstáculo estrutural grave no esforço para aumentar a qualidade e eficiência das ações no setor.

Referências bibliográficas

- ABERS, Rebecca Neaera; OLIVEIRA, Marília Silva de. Political appointments in Ministry of Environment (2003-2013): interconnections among NGOs, parties and governments. *Opinião Pública*, v. 21, n. 2, p. 336-364, 2015.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de administração pública*, São Paulo, v. 41, n. especial, 2007. p. 80.
- AMORIM NETO, Octavio. Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.
- AMORIM NETO, Octavio. The presidential calculus: executive policymaking and cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 4, p. 415-440, 2006.
- D'ARAUJO, Maria Celina D.'; LAMEIRÃO, Camila. Social scientists and public administration in the Lula da Silva government. *Brazilian Political Science Review (Online)*, v. 4, n. SE, p. 0-0, 2009.
- BANERJEE, Sudeshna G.; OETZEL, Jennifer M.; RANGANATHAN, Rupa. Private provision of infrastructure in emerging markets: do institutions matter? *Development Policy Review*, v. 24, n. 2, p. 175-202, 2006.
- BARDHAN, Pranab; MOOKHERJEE, Dilip. Decentralization and accountability in infrastructure delivery in developing countries. *The Economic Journal*, v. 116, n. 508, p. 101-127, 2006.
- BERSCH, Kate; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. *Governance*, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2016.
- BUGARIN, Maurício; MENEGUIN, Fernando. Incentivos à corrupção e à inação no serviço público: uma análise de desenho de mecanismos. *Estudos Econômicos*, v. 46, n. 1, p. 43-89, 2016.
- FREIRE, Alessandro. Burocracia de Infraestrutura no Governo Federal. Cadernos Enap. Brasília: Enap, Nº 46, 2016.
- FREIRE, Alessandro. Pesquisa sobre burocratas de médio escalão do governo federal: resultados do survey. *Cadernos Enap*. Brasília: Enap, Nº 39, 2014.
- CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura; KNOP, Márcia. Burocracia de médio escalão nos setores governamentais: semelhanças e diferenças. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (Orgs.). Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015. p. 57-90.
- COOK, Brian; WOOD, B. Dan. Principal-agent models of political control of bureaucracy. *American Political Science Review*, v. 83, n. 3, p. 965-978, 1989.

- CORTON, Maria Luisa. Benchmarking in the Latin American water sector: the case of Peru. *Utilities Policy*, v. 11, n. 3, p. 133-142, 2003.
- Cox, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. Electoral politics as a redistributive game. *The Journal of Politics*, v. 48, n. 2, p. 370-389, 1986.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.
- GRINDLE, Merilee. *Jobs for the boys*. Cambridge: Harvard University Press, 2012.
- HARDOON, D.; HEINRICH, F. *Bribe payers 2011*. Berlin: Transparency International Secretariat, 2011. Disponível em: https://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/2017. Acesso em: 7 de fevereiro de 2017.
- HUBER, John; MARTINEZ-GALLARDO, Cecilia. Cabinet instability and the accumulation of experience: the French fourth and fifth republics in comparative perspective. *British Journal of Political Science*, v. 34, n. 1, p. 27-48, 2004.
- IDELOVITCH, E.; RINGSKOG, K.. *Private sector participation in water supply and sanitation in Latin America*. Washington: World Bank, 1995.
- KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Addison-Wesley, 1995.
- LEWIS, David E. *The politics of presidential appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- LOPEZ, Felix. *Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração pública federal (1999-2014)*. Brasília: Ipea, 2015. 22 p. (Nota técnica 16).
- LOPEZ, Felix; BUGARIN, Mauricio; BUGARIN, Karina. Mudanças Político-Partidárias e Rotatividade Dos Cargos De Confiança (1999-2013). In: Lopez, Felix (Org.). *Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015. p. 33-70.
- LOPEZ, Felix; PRAÇA, Sérgio. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In: Lopez, Felix (Org.). *Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015. p. 107-138. .
- LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando. *Burocracia e política na nova ordem democrática brasileira: o provimento de cargos no alto escalão do Governo Federal: governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998. (Relatório de pesquisa).
- MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito. *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- NISKANEN, William A. *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine, Atherton, 1971.
- OLIVIERI, Cecilia. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Revista de sociologia e política*, n. 29, p. 147-168, 2007.
- PACHECO, Regina. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção. In: Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8., 2002, Lisboa, Portugal. *Anais...* Lisboa: Clad, 2002. p. 8-11.
- PANAYOTOU, Theodore. *The role of the private sector in sustainable infrastructure development*. Boston: Harvard Institute for International Development, 1998.

- PARK, Tae-Youn; SHAW, Jason D. *Turnover rates and organizational performance: a meta-analysis*. *Journal of Applied Psychology*, Vol. 98, No. 2, 268 –309, 2013.
- PETERS, B. Guy et al. (Ed.). *The politicization of the civil service in comparative perspective: A quest for control*. London: Routledge, 2004.
- PRAÇA, Sérgio; FREITAS, Andréa; HOEPERS, Bruno. A rotatividade dos servidores de confiança no Governo Federal brasileiro, 2010-2011. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 94, p. 91-107, 2012.
- RAUCH, James E. Bureaucracy, infrastructure, and economic growth: evidence from US cities during the progressive era. *American Economic Review*, v. 85, n. 4, p. 968-979, 1995.
- SARAIVA, Eduardo Cesar Gomes. Projetos de infraestrutura pública: risco, incerteza e incentivos. Tese (Doutorado em Economia) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008. p. 11.
- SHEPSLE, A. Kenneth; BONCHEK, Mark S. *Analyzing politics: rationality, behavior, and institutions*. New York & London: W. W. & Norton & Company, 1997.
- SOREIDE, Tina; WILLIAMS, Aled. *Corruption, grabbing and development: real world challenges*. Northampton: Edward Elgar, 2013.
- SURJI, Kemal M. The negative effect and consequences of employee turnover and retention on the organization and its staff. *European Journal of Business and Management*, Vol.5, n. 25, 2013.
- WELLS, Jill. Corruption and collusion in construction: a view from the industry In: SOREIDE, Tina; WILLIAMS, Aled. *Corruption, grabbing and development: real world challenges*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2013. p. 23-34.

ANEXO I

Sigla	Nome
Anac	Agencia Nacional de Aviação Civil
Aneel	Agencia Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agencia Nacional de Petróleo e Gás
Antaq	Agência Nacional de Transportes Aquáticos
ANTT	Agencia Nacional de Transportes Terrestres
Dnit	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
Dnocs	Departamento Nacional de Obras contra as Secas
DNPM	Departamento Nacional de Pesquisa Mineral
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
EPL	Empresa de Planejamento e Logística
FCP	Fundação Cultural Palmares
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
Iphan	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MINC	Ministério da Cultura
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MIN	Ministério da Integração Nacional
MJ	Ministério da Justiça
MPA	Ministério da Pesca e Agricultura
MPS	Ministério da Previdência Social
MS	Ministério da Saúde
MCID	Ministério das Cidades
MC	Ministério das Comunicações
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MME	Ministério de Minas e Energia

Sigla	Nome
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDSCF	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ME	Ministério do Esporte
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MTB	Ministério do Trabalho e Emprego
MTUR	Ministério do Turismo
MT	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
PR	Presidência da República
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

ANEXO II

Tabela A1 – Proporção de ocupantes de cargos DAS 5 e 6 filiados a partidos políticos, por órgão superior (dezembro de 2015)

Siga da Pasta	Não filiados	Filiados	Total	% não filiados	% filiados
MTB	13	17	30	43	57
MTUR	14	11	25	56	44
MS	44	31	75	59	41
MDA	25	16	41	61	39
MINC	28	14	42	67	33
ME	20	8	28	71	29
MDSCF	31	11	42	74	26
MC	19	5	24	79	21
MEC	63	16	79	80	20
PR	272	68	340	80	20
MJ	72	15	87	83	17
MDIC	49	10	59	83	17
MPS	25	5	30	83	17
MCID	21	4	25	84	16
MAPA	33	6	39	85	15
MP	82	13	95	86	14
MT	32	5	37	86	14
MPA	13	2	15	87	13
MCTI	42	6	48	88	13
MMA	53	7	60	88	12
MD	28	3	31	90	10
MIN	47	4	51	92	8
MME	50	4	54	93	7
MF	65	3	68	96	4
MRE	63	0	63	100	0

Fonte: Elaboração própria com base em dados do sistema Siage e do TSE.

ANEXO III

Os dados das tabelas A2, A3 e A4 facultam ao leitor uma exploração mais detalhada das informações sobre números absolutos e percentuais dos quadros vinculados a cargos DAS ou funções de confiança do setor de infraestrutura, tal como definido neste texto.

Tabela A2 – Evolução agregada de ocupação de cargos DAS 1 a 3 (1998 - 2016)

Ano	Demitidos	Contratados	Inalterados	Alterados	% Demitidos	% Contratados	% Inalterados	% Alterados	Empregados	Rotatividade
1998	750	0	0	0	53,8	0,0	0,0	0,0	1392	
1999	595	1136	582	362	28,6	54,6	27,9	17,4	2080	58,1
2000	783	572	1444	158	36,0	26,3	66,4	7,2	2174	30,5
2001	719	714	1329	206	31,9	31,7	59,0	9,1	2249	38,8
2002	1187	611	1552	145	51,4	26,4	67,2	6,2	2308	30,9
2003	593	855	1063	166	28,4	41,0	51,0	7,9	2084	53,9
2004	545	605	1518	171	23,7	26,3	66,1	7,4	2294	27,1
2005	589	429	1765	112	25,5	18,6	76,5	4,8	2306	23,1
2006	519	449	1742	156	22,1	19,1	74,2	6,6	2347	24,4
2007	789	459	1834	97	33,0	19,2	76,7	4,1	2390	21,8
2008	476	420	1601	112	22,3	19,6	75,1	5,2	2133	33,0
2009	557	422	1673	86	25,5	19,3	76,7	3,9	2181	21,5
2010	528	345	1633	122	25,1	16,4	77,7	5,8	2100	25,1
2011	453	368	1604	99	21,8	17,7	77,4	4,7	2071	23,6
2012	518	348	1628	103	24,9	16,7	78,3	4,9	2079	21,3
2013	441	376	1585	96	21,4	18,2	77,1	4,6	2057	23,7
2014	611	453	1647	95	27,8	20,6	75,0	4,3	2195	19,9
2015	328	288	1618	101	16,3	14,3	80,6	5,0	2007	26,2
2016	0	163	1741	63	0,0	8,2	88,5	3,2	1967	13,2

Fonte: Elaboração própria com base em dados do sistema Siape.

Nota: A média aritmética da rotatividade anual é 28,7%, e o desvio-padrão é 11,4%.

Tabela A3 – Evolução agregada de ocupação de cargos DAS 4 a 6 (1998 - 2016)

Ano	Demitidos	Contratados	Inalterados	Alterados	% Demitidos	% Contratados	% Inalterados	% Alterados	Empregados	Rotatividade
1998	19	0	0	0	18,4	0,0	0,0	0,0	103	
1999	171	305	79	2	44,3	79,0	20,4	0,5	386	23,3
2000	128	106	209	9	39,5	32,7	64,5	2,7	324	45,8
2001	113	153	187	13	32,7	43,3	52,9	3,6	353	42,2
2002	307	165	242	14	72,9	39,1	57,4	3,3	421	31,4
2003	140	389	105	20	27,2	75,6	20,4	3,8	514	75,1
2004	157	156	377	24	28,1	28,0	67,6	4,3	557	26,6
2005	119	175	396	21	20,1	29,5	66,8	3,5	592	28,9
2006	178	138	482	16	27,9	21,7	75,7	2,5	636	18,5
2007	162	136	469	21	25,8	21,7	74,9	3,3	626	26,2
2008	110	149	472	18	17,2	23,3	73,8	2,8	639	24,6
2009	168	135	532	16	24,6	19,7	77,8	2,3	683	16,7
2010	241	109	520	43	35,8	16,2	77,3	6,4	672	23,8
2011	172	196	435	32	25,9	29,5	65,6	4,8	663	35,2
2012	147	164	485	19	22,0	24,5	72,6	2,8	668	26,8
2013	150	127	526	15	22,4	19,0	78,7	2,2	668	21,2
2014	253	145	519	20	36,9	21,2	75,8	2,9	684	22,3
2015	199	213	443	33	28,8	30,9	64,3	4,7	689	35,2
2016	0	116	501	19	0,0	18,2	78,7	2,9	636	27,2

Fonte: Elaboração própria com base em dados do sistema Siape.

Nota: A média aritmética da rotatividade anual é 30,65%, e o desvio-padrão é 13,46%.

Tabela A4 – Evolução agregada de ocupação das funções (1998 - 2016)

Ano	Demitidos	Contratados	Inalterados	Alterados	% Demitidos	% Contratados	% Inalterados	% Alterados	Empregados	Rotatividade
1998	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	2	
1999	0	0	2	0	0,0	0,0	100,0	0,0	2	
2000	28	117	2	0	23,5	98,3	1,6	0,0	119	
2001	41	27	91	6	33,0	21,7	73,3	4,8	124	23,5
2002	51	144	82	14	21,2	60,0	34,1	5,8	240	33,8
2003	49	40	189	14	20,1	16,4	77,7	5,7	243	21,2
2004	59	34	195	16	24,1	13,8	79,5	6,5	245	19,7
2005	73	53	190	12	28,6	20,7	74,5	4,7	255	22,4
2006	63	122	182	18	19,5	37,8	56,5	5,5	322	28,6
2007	142	81	260	19	39,4	22,5	72,2	5,2	360	19,2
2008	103	103	224	25	29,2	29,2	63,6	7,1	352	37,7
2009	102	108	252	25	26,4	28,1	65,4	6,4	385	28,4
2010	92	61	287	37	23,9	15,8	74,5	9,6	385	25,4
2011	126	60	294	23	33,4	15,5	77,9	6,1	377	23,6
2012	97	93	263	34	24,8	24,5	67,4	8,7	390	30,2
2013	147	218	300	30	26,8	19,0	54,7	5,4	548	23,1
2014	138	122	405	39	24,3	21,2	71,5	6,8	566	26,1
2015	99	77	431	47	17,8	30,9	77,6	8,4	555	23,8
2016	0	68	461	48	0,0	18,2	79,9	8,3	577	16,9

Fonte: Elaboração própria com base em dados do sistema Siape.

Nota: A média aritmética da rotatividade anual é 25,26%, e o desvio-padrão é 5,4.

Este livro nasce de uma parceria entre o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) com o objetivo principal de aprofundar o conhecimento acerca das capacidades estatais, mais especificamente em relação ao planejamento, implementação, gestão e regulação do setor de infraestrutura econômica no Brasil.

A importância das capacidades estatais se dá principalmente pela recorrente assunção dos investimentos em infraestrutura pelo ente público, motivado pelos vultosos investimentos envolvidos e pela diversidade de riscos que resultam da complexidade institucional e longevidade desses ativos. Investimentos com estas características inibem a participação de parceiros privados devido à exposição prolongada de recursos particulares a riscos pouco controláveis por eles.

Mas quando bem conduzidos, a assunção desta responsabilidade para o ente público traz benefícios. A redução dos custos de operação e, principalmente, de transação amplia o acesso a estes ativos em cenários com baixa renda per capita e aumenta a competitividade internacional do mercado nacional. Entretanto, a intensificação dos investimentos federais brasileiros em logística e energia, desde meados dos anos 2000, mostrou que existem fragilidades endógenas que causam embargos aos resultados das iniciativas governamentais e que são pouco consideradas no desenho das políticas públicas para as infraestruturas.

Para discutir esta questão, a presente coletânea de artigos se fundamenta nas informações coletadas por uma *survey* realizada em outubro e novembro de 2015 pelo Ipea e a Enap sobre a burocracia federal envolvida nos temas de transportes e energia. Além de permitir conhecer melhor o perfil e percepções dos burocratas desse setor, o ineditismo desta publicação reforça a necessidade de uma abordagem mais completa e abrangente das políticas públicas. Assim, os artigos do livro contribuem para qualificar esse debate de modo a gerar subsídios que apoiem o processo decisório de fortalecimento desse componente central ao desenvolvimento do país.

ISBN: 978-85-7811-314-8



9 788578 113148