



# CARGOS DE CONFIANÇA

NO PRESIDENCIALISMO  
DE COALIZÃO BRASILEIRO

— Organizador: Felix Garcia Lopez —

**ipea**

As conexões entre a esfera político-partidária e os cargos de confiança estruturam o processo de formulação e implementação das políticas públicas e dão corpo ao exercício cotidiano do governo. Investigar eventuais padrões de interação entre a política e os cargos de confiança é indispensável para compreender aspectos centrais do funcionamento de nosso sistema presidencial.

Os capítulos deste livro proporcionam ao leitor uma compreensão mais precisa sobre o papel relativo de cada ator individual ou coletivo – gestores da alta burocracia, parlamentares, partidos, facções políticas, bancadas temáticas, Presidência da República – no exercício do governo. Embora não exista sentido unívoco na relação entre partidos e burocracia, porque eles variam em função dos tipos de políticas públicas, da estrutura burocrática dos órgãos e da natureza dos cargos ocupados, algumas tendências são visíveis, como é o caso da relação entre rotatividade dos cargos e o ciclo político, bem como do processo de gradual ampliação do espaço das carreiras ministeriais nos quadros de direção dos ministérios.

Por meio de novos dados empíricos, construídos a partir de estratégias metodológicas variadas e articuladas, o livro discute a relação entre rotatividade dos ocupantes dos cargos de confiança e as mudanças político-partidárias nos ministérios, comparando as diferenças no processo de composição e de reprodução dos quadros nomeados em políticas com lógicas de implementação distintas. Análises mais voltadas para o núcleo do governo avaliam as situações em que os presidentes utilizam estratégias de nomeação de vice-ministros de sua confiança para exercer maior controle sobre as políticas ministeriais, e os arranjos institucionais na Casa Civil para responder às pressões por cargos oriundas dos partidos e de lideranças políticas.

Em seu conjunto, o livro representa um passo relevante em direção a uma compreensão mais fina do papel que os cargos de confiança efetivamente desempenham no processo de governo e na gestão das políticas que estão sob a égide do presidencialismo de coalizão.





# CARGOS DE CONFIANÇA

NO PRESIDENCIALISMO  
DE COALIZÃO BRASILEIRO

— Organizador: Felix Garcia Lopez —

**ipea**

## **Governo Federal**

### **Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República**

**Ministro** Roberto Mangabeira Unger

## **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Jessé José Freire de Souza

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Alexandre dos Santos Cunha

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Roberto Dutra Torres Junior

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Marco Aurélio Costa

### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

André Bojikian Calixtre

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Brand Arenari

### **Chefe de Gabinete**

José Eduardo Elias Romão

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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



# CARGOS DE CONFIANÇA

NO PRESIDENCIALISMO  
DE COALIZÃO BRASILEIRO

— Organizador: Felix Garcia Lopez —

**ipea**

Brasília, 2015

---

Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro / organizador:  
Felix Garcia Lopez. – Brasília : IPEA, 2015.  
210 p. : il., gráfs. color.

Inclui Bibliografia.

ISBN: 978-85-7811-252-3

1. Administração Pública. 2. Cargos de Confiança. 3. Burocracia Política.  
4. Política Governamental. 5. Presidencialismo. 6. Partidos Políticos. 7. Brasil.  
I. Lopez, Felix Garcia. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 324.204

---

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A obra retratada na capa desta edição é Grupo, do pintor Cândido Portinari (1903-1962), datada de 1958. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O "pintor do novo mundo", como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. A Diest agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>7</b>
---------------------------	----------

<b>AGRADECIMENTOS.....</b>	<b>9</b>
----------------------------	----------

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
-------------------------	-----------

### **CAPÍTULO 1**

MUDANÇAS POLÍTICO-PARTIDÁRIAS E ROTATIVIDADE DOS CARGOS DE CONFIANÇA (1999-2013) .....	33
---	----

Felix Lopez

Maurício Bugarin

Karina Bugarin

### **CAPÍTULO 2**

O PREENCHIMENTO DE CARGOS DA BUROCRACIA PÚBLICA FEDERAL NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: ANÁLISE COMPARADA DE DOIS MINISTÉRIOS – CIÊNCIA E TECNOLOGIA E INTEGRAÇÃO NACIONAL .....	71
---	----

André Borges

Denilson Bandeira Coêlho

### **CAPÍTULO 3**

CRITÉRIOS E LÓGICAS DE NOMEAÇÃO PARA O ALTO ESCALÃO DA BUROCRACIA FEDERAL BRASILEIRA.....	107
--	-----

Felix Lopez

Sérgio Praça

### **CAPÍTULO 4**

A NOMEAÇÃO DE SECRETÁRIOS-EXECUTIVOS E O MONITORAMENTO DA COALIZÃO NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO .....	139
--	-----

Carlos Pereira

Sérgio Praça

Mariana Batista

Felix Lopez

### **CAPÍTULO 5**

OS NÍVEIS DE CONTROLE DA PRESIDÊNCIA SOBRE A COORDENAÇÃO POLÍTICA GOVERNAMENTAL E A COALIZÃO PARTIDÁRIA (1995-2010).....	165
---	-----

Camila Lameirão





## APRESENTAÇÃO

O livro *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro* apresenta resultados de pesquisa em uma das áreas nas quais o Ipea tem se mostrado mais ativo em suas análises desde a criação da Diretoria de Estudos e Política sobre o Estado, as Instituições e a Democracia (Diest): o entendimento da dinâmica de funcionamento do Estado brasileiro.

De forma recorrente, o debate público traz à baila a discussão sobre politização da gestão pública e seus efeitos sobre a qualidade e a eficiência das políticas públicas, quase sempre em tom negativo. Mas este debate é atravessado pelo calor das disputas políticas e interesses partidários e corporativos não explicitados, que não contribui para dimensionar e avaliar de modo realista quais são as características e os padrões de articulação entre burocracia e política na alta gestão, as concessões da técnica à política e da política à técnica, e quando ambas caminham ou deveriam caminhar de mãos dadas.

Uma agenda nacional visando qualificar a gestão e torná-la democrática e eficiente deve primar por construir, antes de mais nada, uma gestão profissional, que possa ir além das ilhas de profissionalismo e se legitimar diante da discricionariedade da política quando esta significar patrimonializar o Estado. Para tanto, incorporar como cargos das carreiras cargos, hoje, sob a jurisdição da nomeação discricionária é um imperativo. Isso fortalece as capacidades do Estado brasileiro.

Contudo, é necessário difundir métodos de avaliação que permitam conferir maior eficiência às políticas e estimular, com base no desempenho, a ascensão aos cargos de direção de gestores com competências apropriadas em cada área de política. Sem a difusão de sistemáticas de avaliação de desempenho das políticas e dos gestores, a definição dos quadros de direção estará sujeita ao amadorismo.

Encontrar o melhor arranjo entre a técnica e a política, entre qualificar a gestão ampliando, na burocracia o espaço dos quadros oriundos das carreiras na burocracia de livre nomeação, e ao mesmo tempo prevenir o risco de apropriação corporativa desses espaços por essas carreiras é um processo em curso no país. A combinação entre a alta rotatividade dos cargos, frágil sistema de avaliação, e permanente pressão nomeações decorrentes do multipartidarismo impõe grande desafio: minimizar os riscos de alimentar a patronagem ineficiente sem engessar o espaço necessário das decisões de caráter eminentemente político no interior da alta gestão.

Nesse sentido, são bem-vindos ao debate os textos que compõem este livro, que discutem dimensões centrais para ser entender onde e como ocorre

o imbricamento da esfera política e burocrática em nosso presidencialismo de coalizão, e as implicações da interface entre multipartidarismo, presidencialismo e os cargos de livre nomeação para a gestão pública federal.

Boa leitura a todos!

Jessé Souza

**Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

## AGRADECIMENTOS

As pesquisas cujos resultados apresentamos neste livro contaram com o apoio de muitas pessoas. Agradecemos a Edi Maciel, Paulo Vasconcellos e Glória Nunes, da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento (SEGEP/MP), que nos forneceram apoio irrestrito à construção dos dados sobre nomeados para cargos de confiança, base para diversas análises que constam neste livro.

Na discussão inicial do projeto, Aldino Graef, Luiz Alberto Santos, Magna Inácio e Lúcio Rennó fizeram sugestões importantes para aprimorá-lo.

Não podemos nominar, mas apenas agradecer a disponibilidade dos secretários-executivos de diferentes governos e membros da alta gestão pública federal por aceitarem participar deste projeto, nos concedendo entrevistas muito proveitosas sobre o processo de ocupação dos cargos de confiança e sobre as lutas por poder no interior dos órgãos da administração federal.

Agradecemos aos colegas da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea pelas críticas e sugestões recebidas, em particular, a Acir Almeida, Antonio Lassance, Roberto Pires, Alexandre Gomide, José Celso Cardoso, Daniel Cerqueira e Danilo Coelho; à equipe do Editorial do Ipea, pelo trabalho de revisão e finalização deste volume; e a Jayane Maia, Clara Faulhaber e Carolina Toledo, que nos deram assistência de pesquisa fundamental.

Por fim, somos gratos ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e ao Ipea por financiarem, conjuntamente, este projeto.





# INTRODUÇÃO

Felix Lopez<sup>1</sup>

## 1 CARGOS DE CONFIANÇA, PARTIDOS POLÍTICOS E PROCESSO DE GOVERNO

A relação entre política e burocracia é um aspecto central no funcionamento dos governos. Na esfera política ocorrem as principais disputas para definir o escopo e arranjos institucionais das políticas públicas. As burocracias, por seu turno, são responsáveis por gerir estas políticas e constituem o principal canal de entrega de bens e serviços aos cidadãos. Nos cargos de confiança, em particular, a conexão entre política e burocracia é intrínseca. Entretanto, o estudo das relações entre esfera política e burocrática é lacunar na ciência política latino-americana (Ames, Carreras e Schwartz, 2012, p. 1.097 e seguintes). Figueiredo (2010, p. 192) apresentou diagnóstico similar para a ciência política brasileira: “(...) o exame da estrutura e da capacidade organizacional da burocracia, seu grau de profissionalização e seus modelos de seleção e gestão têm ocupado um lugar modesto”. O argumento é complementado por Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010), para quem prevalece entre nós “uma reflexão sobre a burocracia marcada muito mais pela preocupação com o papel central do Estado na sociedade do que propriamente em entender suas ‘entranhas’ ou sua relação com o sistema político” (*op. cit.*, p.18).

Os artigos deste livro contribuem, em seu conjunto, para avançar na compreensão mais detalhada do processo de formação e reprodução da burocracia política federal no Brasil e suas conexões com o sistema político e partidário.

## 2 BUROCRACIA POLÍTICA, DE LIVRE NOMEAÇÃO: CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS

A burocracia brasileira, tal qual a maior parte dos sistemas administrativos contemporâneos, pode ser classificada em dois grupos. O primeiro é formado pela burocracia efetiva, mais estável, e cujos ocupantes são definidos por meio de alguma modalidade de seleção competitiva, a exemplo dos concursos públicos. O segundo grupo é a burocracia constituída por nomeações de caráter discricionário, que detém, comparativamente, mais poder administrativo e capacidade de influir na gestão das políticas, e mantém, em média, conexões mais estreitas com a esfera político-partidária. Embora essa divisão seja estilizada e, em muitos sistemas contemporâneos, a burocracia “do nível de rua” ainda se defina por seleção

---

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

discrecionária (Grindle, 2011), no caso brasileiro ela é apropriada para categorizar esses dois segmentos da burocracia pública.

Os cargos de direção e assessoramento superior (DAS) de que tratamos neste livro têm denominações variadas na literatura especializada e na imprensa: cargos de confiança, cargos políticos, burocracia política, cargos de livre provimento e cargos de livre nomeação. Embora algumas diferenças terminológicas espelhem diferenças jurídicas entre os cargos ou suas atribuições formais, como é o caso da diferença entre função e cargo de confiança (Graef, 2009), tais denominações apontam *o meio* de escolha, que é a seleção discrecionária por um gestor ou político (Grindle, 2011). A forma de recrutamento nada diz, a priori, sobre a capacidade dos nomeados; também não há consenso se a origem destes – membros de carreiras burocráticas ou do setor privado – influi na eficiência na gestão (Grindle, 2011, Introduction; Kopecky, Scherlis e Spirova, 2009). É de se esperar que a alta rotatividade dos cargos e a inexistência de critérios claros de seleção reduza o incentivo à qualificação e ao desempenho dos servidores de carreira e produza efeitos negativos sobre a eficiência das agências.<sup>2</sup> Mas ainda não dispomos de evidências empíricas que permitam associar a eficiência e qualidade das políticas públicas ao grau de insulamento da burocracia da esfera político-partidária. E esta associação teórica pode ser questionável. Por um lado, porque o controle ou ascendência da política sobre a burocracia de alto escalão tanto pode ser fonte de ineficiência quanto de maior capacidade de controle público sobre as decisões de gestão. Por outro, como será discutido em capítulos subsequentes, porque a natureza discrecionária da nomeação não a torna naturalmente um objeto de apropriação político-partidária.

A presunção de haver vínculo negativo entre nomeações baseadas em escolhas discrecionárias e a conexão destas com a esfera político-partidária decorre da histórica patrimonialização do Estado – para usar a denominação de Longo (2007) – em

---

2. De acordo com Kopecky, Scherlis e Spirova (2009, p. 4, tradução nossa), “a patronagem de partido não necessariamente exclui o mérito como critério de seleção das pessoas, nem implica que os nomeados sejam exclusivamente correligionários ou eleitores do partido. Um partido pode decidir nomear pessoas com base em suas habilidades ou sem vínculos prévios com o partido governante, ou ambos. O que nossa definição sugere é que as nomeações de patronagem são feitas ‘sem constrangimentos para seguir o devido processo ou ser transparente’; em outras palavras, que os políticos têm liberdade para escolher o critério que baseará sua escolha para preencher posições no Estado.” No original: “*party patronage does not necessarily exclude merit as a criterion for personnel selection. Nor does it imply that appointees are exclusively party members or party voters. A party may decide to appoint people on the basis of their skills or people without previous linkages with the ruling party, or both. Rather, our definition suggests that patronage appointments are made ‘without any encumbrance in terms of due process or transparency’ or, in other words, that politicians have discretion to choose the criterion based on which they fill state positions*”. Para Grindle (2011, p. 21, tradução nossa), “a patronagem equivale ao processo de nomeação por meio de escolhas discrecionárias e são “acima de tudo, uma forma de recrutamento e promoção no serviço público, não uma categoria relativa ao desempenho ou competência. (...) A associação entre sistemas de patronagem e incompetência ou corrupção deve ser uma questão empírica, não assumido como prática inevitável.” No original: “*above all, a form of recruitment and advancement for public service, not a category of performance or competence. (...) The association of patronage systems with incompetence and corruption must be seen as an empirical question, not an assumption of inevitable practice*”. O único estudo que demonstra empiricamente uma correlação positiva entre nomeações políticas e pior desempenho das agências do governo é Lewis (2008), mas a análise é sobre a administração federal norte-americana.

nosso processo de desenvolvimento político, que se traduziu em diferentes formas de clientelismo e patronagem. A conexão entre nomeações e patrimonialismo acabou por retirar a *legitimidade* da esfera política como instância de controle e definição dos rumos das políticas públicas e, portanto, seu direito de definir os nomes que exercerão o comando político dos órgãos. Daí, em nossa tradição, não se considerar, por parte do eleitor, o controle político sobre a burocracia um instrumento indispensável à democracia e à preservação dos interesses e preferências do eleitorado (Pacheco, 2010; Olivieri, 2011).<sup>3</sup> O cenário se mantém ainda porque carecemos de avaliação empírica sistemática sobre os efeitos da assim chamada politização do serviço público – nas diversas acepções que o termo politização possa assumir.

### 3 CARGOS DE CONFIANÇA, EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E QUALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

De forma estilizada, há duas posições no debate sobre a relação entre burocracia de nomeação discricionária e política no Brasil. A primeira posição considera o espaço destinado ao “livre provimento” excessivamente amplo e indevidamente politizado, produzindo efeitos negativos sobre a capacidade de planejar e implementar boas políticas. Exemplo dessa perspectiva é Graef (2008; 2010), para quem

uma estrutura de confiança política muito alargada inevitavelmente desestrutura o funcionamento das organizações públicas, causa descontinuidade e ineficiência administrativa, além de constituir-se em elemento de permeabilidade excessiva que favorece os grupos de interesses e, até mesmo, a corrupção. A profissionalização da administração, essencial para sua modernização e melhoria da eficiência, da eficácia e da efetividade da ação administrativa, implica necessariamente a redução da estrutura de cargos de direção providos por critérios de confiança política.<sup>4</sup>

Limitar de modo radical o espaço disponível para nomeações de membros externos às carreiras de Estado seria imperativo para ampliar a eficiência da gestão, por reduzir a influência de decisões particularistas dos políticos. Ademais, a alta rotatividade dos cargos decorrente das trocas políticas ensejadas por rearranjos das coalizões de governo reduziria a capacidade de planejar o ciclo de execução

---

3. Basta ver que são raras as discussões, no Brasil, sobre os mecanismos de controle congressional ou das instâncias legislativas subnacionais em torno do desempenho da burocracia. Como enfatizado por Olivieri (2011), “a história da relação entre política e burocracia no Brasil é contada em termos de oposições entre a racionalidade da política (distributiva) e a racionalidade da burocracia (eficiência), e entre a burocracia politizada (instrumentalizada pelo clientelismo ou capturada por grupos da sociedade) e a burocracia meritocrática (supostamente neutra)”. Pacheco (2010) desenvolve argumento similar.

4. Para Santos (2009), cujos argumentos estão bem próximos ao de Graef, “apesar das tentativas cosméticas de ‘enxugamento’, os cargos [de livre provimento] sempre foram numerosos e se tornaram moeda de troca na busca de apoio político por parte do governo, quando não se constituíram em mera apropriação clientelística, fisiológica ou nepotista de postos de trabalho. (...) As tentativas de fixar regras (...) foram ora tímidas, ora inefetivas, pela própria ausência de servidores com o perfil necessário para poderem promover a administração de quadros capazes de garantir a continuidade administrativa e reprimir a tendência ao clientelismo” (Santos, 2009, p. 11).

das políticas.<sup>5</sup> O “loteamento de cargos” e sua utilização como “moeda de troca” sugere precisamente essa fusão entre particularismo e ineficiência decorrentes da politização ou partidarização da burocracia de confiança. Um exemplo empírico dessas implicações é apresentado por Borges e Coelho que, no capítulo 2 deste livro, indicam como a partidarização da burocracia, além de possíveis custos associados à seleção de pessoal pouco qualificado para os cargos, envolve a criação de estruturas desconexas e fragmentadas, que acabam por impossibilitar aos ministros e seus partidos controlar e coordenar de forma efetiva o processo de produção de políticas.

A segunda posição do debate sustenta que as nomeações discricionárias constituem canal relevante para atrair novos e bons quadros dirigentes à alta burocracia, reduzir ineficiência e inovar em estratégias de gestão (Pacheco, 2010).<sup>6</sup> O argumento se alinha com as justificativas originárias para a criação dos cargos DAS, concebidos como um meio de o Estado atrair à gestão pública quadros de alta capacidade técnica (D’Araújo e Lameirão, 2009, capítulo 1). Esta também é a concepção dos cargos DAS apresentada no Plano Diretor para a Reforma do Estado, implementado a partir de 1995, que se constituiu em uma tentativa de mudança ambiciosa do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) na estrutura administrativa federal. Neste plano, o sistema de cargos DAS deveria se constituir em centro da administração gerencial por permitir recrutar quadros qualificados no setor privado ou público para desempenhar funções de direção, valendo-se da estrutura flexível de provimento (*op. cit.*, 2009, p.15).

A noção de “dirigente público”, utilizada por Pacheco (2010), Loureiro e Abrucio (2010) e Longo (2007), visa unificar e superar a concepção dualista entre política e burocracia, indicando ser a burocracia discricionária um nível do serviço público ocupado por funcionários com discricionariedade para tomar decisões atinentes à implementação das políticas, mas subordinados a um comando ou mandatário político (D’Araújo e Lameirão, 2009).<sup>7</sup>

As divergências teóricas sobre as implicações decorrentes de um alto grau de flexibilidade e discricionariedade para nomeações na burocracia estão enquadradas, como aqui mencionado, no debate gerado em torno da forma pela qual as nomeações foram apropriadas como clientelismo e patronagem pelo sistema político (Gaetani, 2002), características observadas de maneira ainda mais pronunciada nas burocracias subnacionais, menos estruturadas que a burocracia federal.

5. Em termos mais gerais, Diniz (1997) sustenta que a “intensa rotatividade das elites burocráticas” afeta negativamente a implementação das políticas públicas.

6. Ou, ainda, ser parte central da “função governativa” dos partidos, como é o argumento de Meneguello (1998, p. 36).

7. “O *policy maker* é definido por um modelo híbrido de atuação que conjuga características dos políticos e dos burocratas. Segundo essa perspectiva, o pano de fundo da ação dos *policy makers* é sempre político, de tal forma que eles são avaliados por dois critérios: o da responsabilidade política, vinculada à transparência e às consequências gerais de cada ato, e o de responsividade, ligada à efetividade da política pública adotada” (D’Araújo e Lameirão, 2009, p. 17).



A reação a este fenômeno foi ampliar a “reserva de mercado” (Gaetani, 2002) para servidores de carreira como anteparo às ingerências políticas indesejáveis, o que acabou por fomentar uma gradual polarização – talvez pouco realista – entre *servidores* e *não servidores de carreira*, embora não se saiba, empiricamente, as consequências da ampliação da fatia de cargos destinados aos servidores de carreira. Seja como for, ao funcionalismo de carreira se associa a ideia de maior neutralidade burocrática, orientação mais claramente motivada pela preservação da “coisa pública”, ao passo que servidores oriundos de fora do serviço público teriam sua atuação tinsada pela origem decorrente da preferência ideológica (e partidária) que, no limite, seria *fisiológica* (D’Araújo e Lameirão, 2011; Pacheco, 2010). Esta tensão é também discutida adiante neste volume, nos capítulos assinados por Borges e Coelho e por Lopez e Praça.

O grau de influência partidária sobre as nomeações em diferentes escalões da burocracia e suas implicações para o desenho e características das políticas constituem outra questão relevante. Trata-se de identificar, por um lado, se – e até onde – os partidos definem nomes de suas redes políticas no preenchimento dos quadros da burocracia e, por outro, a importância desses quadros para a formulação de políticas, embora o poder de nomear não deva ser naturalmente equacionado ao poder de desenhar as políticas.<sup>8</sup> O debate remete à tradicional dicotomia entre nomeações motivadas por políticas públicas ou por cargos como um fim em si – a patronagem.<sup>9</sup>

Estudos clássicos e recentes apontam a histórica deficiência dos partidos políticos brasileiros para atuar como instâncias de formulação de projetos e políticas públicas. Remontam a Oliveira Vianna (1997) as análises que indicam a forte orientação partidária por patronagem em função do contexto de formação dos partidos, assim como os efeitos que estas marcas de origem exerceram sobre a atuação subsequente em relação aos cargos estatais.<sup>10</sup> A inexistência de vínculos entre os partidos emergentes e bases societárias definidas fomentou a hipertrofia e ascendência da burocracia estatal independente do controle partidário no exercício do governo. Paralelamente, o Estado se tornou a fonte dos recursos de sobrevivência das agremiações, não pela via do controle dos cargos como meio de implementar políticas, mas pelo controle dos postos como recursos de poder *por si*, como patronagem.

8. Oferecemos subsídios empíricos a esta discussão ao longo dos capítulos deste livro.

9. A noção de patronagem tem conotações variadas e pode ser utilizada como distribuição de cargos para recompensar correligionários (uma forma de clientelismo) ou, em acepção mais ampla, como o processo de distribuição de cargos também para implementar políticas públicas. Lewis (2008) utiliza o termo *patronagem de políticas públicas* e *patronagem de cargos* para diferenciar as duas motivações. Aqui, o termo patronagem, sem qualificativo, indica a motivação por cargos como um fim em si.

10. Conforme também em Graham (1997).

Referindo-se aos partidos da democracia de 1946, Souza (1976, p. 37) menciona que

os partidos não puderam consolidar sua função governativa de elaboração e defesa de projetos de governo, [e] os burocratas desempenham nas áreas de decisão o papel que os partidos não exerceram. Por sua vez, o exercício da função governativa pela burocracia alija os partidos desse processo, relegando-os cada vez mais para a função de representantes de clientelas ou grupos particularistas na sociedade e reforçando suas práticas meramente reprodutoras de posições de poder – reeleição e conquista de recursos orçamentários necessários para tal.<sup>11</sup>

Nesse quadro político,

os grupos de interesse e os partidos só podem exercer influência dentro dos parâmetros da política traçada pelo Executivo, introduzindo ajustamentos e correções *a posteriori* nas decisões estatais. É fácil inferir daí (...) que o campo de ação reservado aos partidos nessa estrutura é necessariamente limitado. Sem capacidade efetiva de participação na formulação de decisões de grande alcance social, e mais que isso, forçados a operar de uma maneira dispersa e mesmo deslegitimadora de seu papel como instituição política, o sistema de partidos não tem chances apreciáveis de se desenvolver: a estrutura centralizada de decisões confirma-se e se revigora em seu próprio funcionamento. O clientelismo, que a compatibiliza com o caráter formalmente democrático do sistema político, representa, assim, em sentido estrutural, a força e a fraqueza dos partidos (*op. cit.*, p. 37).

Leff (1977) identificou um cenário similar ao examinar a formulação das políticas econômicas desenvolvimentistas durante o mesmo período, com considerável autonomia dos órgãos governamentais e importância dos técnicos diante dos partidos, os quais apresentavam notória debilidade para desempenhar funções de agregação de interesses e formulação de projetos nacionais.

A atualização dessa perspectiva foi feita por Loureiro *et al.* (2010, p. 86) e Diniz (1997). Em linha com a análise de Souza (1976), sustentam haver, na redemocratização, esvaziamento da função governativa dos partidos, o que amplia ou mantém “o papel predominante da burocracia na formulação das

---

11. Sem assumirem caráter ideológico, diz Souza (1976), os partidos teriam sido forçados pelo centralismo estatal a “gravitar em torno das arenas distributiva e regulatória, o que diretamente as deslegitimava, associando-as quase exclusivamente ao clientelismo, à corrupção e à ineficiência” (Souza, 1976, p. 174). Embora restrita a casos europeus, Shefter (1977) apresenta uma discussão teórica mais geral sobre a relação entre processo de formação dos partidos e orientação em relação à obtenção de cargos da burocracia política.

políticas”.<sup>12</sup> Recentemente, soma-se a esses processos a consolidação de uma burocracia de especialistas no interior dos ministérios, ampliando a assimetria informacional entre estes e os partidos e reforçando a capacidade de formulação e decisão autônoma da burocracia à revelia dos representantes da esfera política.<sup>13</sup>

De qualquer modo, ainda sabe-se pouco sobre como efetivamente atuam políticos e burocratas no interior dos órgãos do Estado e como essa atuação se conecta com o funcionamento de nosso presidencialismo multipartidário.

#### 4 A DIVISÃO DE CARGOS E A GOVERNABILIDADE

O presidencialismo multipartidário brasileiro requer negociação bem-sucedida para que o presidente consiga formar e manter coalizões partidárias majoritárias. Embora existam divergências quanto ao tipo e volume de recursos necessários para cimentar a coalizão de apoio, é consensual que a divisão de cargos, a alocação de verbas do orçamento, em suas diferentes formas (emendas parlamentares, alocação discricionária de recursos orçamentários sob a jurisdição dos ministérios

---

12. No argumento de Diniz (1997, p. 19) “os partidos foram esvaziados em seu papel de agregar demandas e transmiti-las às instâncias de formulação de políticas. Inseridos em sistemas políticos marcados por alto grau de centralização e pelo monopólio burocrático sobre as decisões, os partidos políticos tornaram-se tributários do poder estatal, destituídos que foram de funções governativas e, portanto, de capacidade efetiva de influir no processo decisório”. Diante disso, “consolidou-se a prática do enclausuramento burocrático da gestão governamental, cuja tendência é um estilo de atuação sem consulta às lideranças partidárias ou aos grupos de interesse. As políticas seriam formuladas sem a participação dos partidos”. O enfraquecimento dos partidos em relação à capacidade de formulação de políticas das burocracias executivas é um fenômeno identificado em outros contextos nacionais, como indicou Scherlis (2009): “a interpenetração entre Estados e partidos avançou a tal ponto que (...) nos dias de hoje o estudo dos partidos deve focar menos em sua relação, cada vez mais tênue, eventual e transitória, com a sociedade, e mais em sua relação com o Estado, que tem assumido importância crescente em termos de legitimidade e recursos organizacionais.” (*op. cit.*, p. 1, tradução nossa). No original: “*the interpenetration between states and parties has gone so far that, (...) nowadays the study of parties must be focused less on their relationships with society which have become increasingly loose, contingent, and temporal, and more on their relationship with the state, which has assumed an increased importance both in terms of legitimacy and organizational resources*”. Por isso, com base no argumento de Scherlis, “a ideia convencional segundo a qual empregos públicos são utilizados para recompensar ativistas partidários e, assim, manter e fortalecer as bases de um partido grande é desafiada pelo desenvolvimento recente no campo dos estudos partidários, cujos achados sugerem que partidos poderiam estar menos interessados em utilizar empregos como uma recompensa ou um atrativo para manter seguidores e mais preocupados em assegurar, ainda que preservando lealdades, a gestão eficiente das agências do Estado.” No original: “*the conventional idea that public jobs are used to reward party activists and so maintain and strengthen a large party on the ground is challenged by recent developments in the field of party organization studies. Recent findings suggest that parties might be less interested in using jobs as a reward or a payoff to sustaining a large rank and file and more concerned about securing a loyal but also efficient management of state offices*”. Argumento similar está em Peters e Pierre (2004). Para Mair (2003), tanto a redução no percentual de membros filiados a partidos quanto o aumento da complexidade das atividades de gestão nas agências públicas estimulam os partidos a definir nomes que vão além do seu círculo de correligionários, o que sugere mudanças na associação entre nomeações políticas e distribuição clientelística de cargos.

13. Válido também para o Congresso, onde a assessoria especializada ainda é pequena, embora crescente (Santos, 2014).

para estados e municípios), e o acordo sobre algumas políticas públicas são os recursos centrais para alcançar aquele objetivo.<sup>14</sup>

A relação entre gestão do orçamento, liberação de recursos e pertencimento à coalizão governista já recebeu atenção detalhada dos especialistas (Vassellai e Mignozzetti, 2014).

Apenas recentemente surgiram estudos que discutem, com perspectivas analíticas distintas, os vínculos entre nomeações para a burocracia discricionária, partidos políticos e processo de governo (Praça, Freitas e Hoepers, 2012; Vieira, 2013; Castro, 2013, cap. 3; D'Araújo e Lameirão, 2009).<sup>15</sup>

Os capítulos deste livro discutem direta ou indiretamente a relação entre ocupação de cargos e o processo de governo e, em seu conjunto, apresentam uma compreensão mais precisa sobre o papel relativo de cada ator, individual ou coletivo, no exercício do governo: gestores da alta burocracia, parlamentares, partidos, facções políticas, bancadas temáticas, Presidência da República. Indica-se que não há sentido unívoco na relação entre partidos e burocracia, porque eles variam em função dos tipos de políticas públicas, da estrutura burocrática dos órgãos e da natureza dos cargos ocupados. O espaço destinado à nomeação exclusivamente motivada por proximidade partidária *vis-à-vis* a capacidade técnica para desempenhar a função parece ocupar um espaço substancialmente menor que o volume total de cargos, mesmo se considerados apenas os cargos dos mais altos escalões. Esse cenário decorre de constrangimentos legais impostos à livre escolha política – caso da obrigação de que 75% dos ocupantes de cargos DAS 1 a 3 e 50% dos DAS-4 tenham vínculo com o serviço público –, de razões econômicas – o exercício da maioria dos cargos é circunscrito a uma cidade de alto custo, como Brasília – e, ainda, por imperativos da própria administração, que é o caso da gradual ampliação e especialização das burocracias ministeriais e crescimento da oferta de servidores de carreira qualificados para o exercício das funções superiores.

A despeito do espaço menor destinado à patronagem de partido, Praça, Freitas e Hoepers (2012), e Lopez, Bugarin e Bugarin, neste volume, confirmam de forma mais ampla que as mudanças interpartidárias e, em menor escala, intrapartidárias

---

14. Durante a redação deste texto, os jornais noticiam que a articulação política do governo Dilma retomou o processo de preenchimento dos cargos com base nas indicações partidárias, como forma de recuperar o apoio parlamentar e o controle da agenda no Congresso. O jornal Valor Econômico informa que, para conter a insatisfação e dissidência de parlamentares que integram a coalizão de governo, a Presidência da República tornou mais célere a definição dos nomes que ocuparão cerca de 1,2 mil cargos de confiança e cujo preenchimento é objeto de disputa política. De acordo com o periódico, [o ministro] "Eliseu Padilha é encarregado de negociar com os partidos que integram a base aliada uma planilha de 1,2 mil cargos do governo. Até agora [15/05/2015] foram publicados no 'Diário Oficial da União' cerca de 30, mas o ministro de dupla militância tem uma certeza: 'Voltou-se a ter alguma previsão do que vai acontecer [em plenário]', diz o ministro. Na manhã da última quarta-feira, Padilha cravou que a MP 664 seria aprovada com alguma coisa entre 276 e 278 votos. Foram 277" (Valor Econômico, 15/05/2015).

15. Isso apesar de a dificuldade de obtenção de dados mais precisos ser um obstáculo importante ao desenvolvimento da literatura sobre o tema.



no comando político dos ministérios (ministros) aumentam de forma relevante a rotatividade nos cargos de livre nomeação da alta burocracia. Os achados confirmam que os cargos são um importante canal para o exercício partidário ou faccional de poder, embora não necessariamente de políticas públicas.

O presidente é um ator central na política das nomeações. Os cargos são, por um lado, instrumentos dos partidos para levar adiante os interesses e acordos com grupos de pressão, e também um recurso da Presidência para controlar as ações dos parceiros da coalizão e as agências burocráticas.<sup>16</sup> Pereira *et al.*, nesta coletânea, argumentam que uma das estratégias presidenciais utilizadas para supervisionar as principais decisões no âmbito dos ministérios é definir um nome de sua confiança para a Secretaria Executiva do ministério (SE), posição equivalente ao vice-ministro, responsável principalmente por fazer operar a máquina administrativa do órgão, *vis-à-vis* a atuação com caráter mais político-representativa do ministro. A nomeação desses “fiscais” é ainda mais utilizada em pastas cujo controle pertence a partidos que divergem mais da preferência do presidente e que executam políticas mais relevantes.

Todas essas dimensões do processo de preenchimento dos quadros da burocracia de livre provimento sugerem um cenário complexo do processo de divisão de poder. Este cenário se acentua devido à política executiva de nosso presidencialismo ter ministros duplamente responsivos ao presidente e ao seu partido/facção/bases eleitorais, e também devido à estrutura burocrática ser definida, na prática, ora pelo presidente, ora pelos diversos parceiros da coalizão. Combinam-se influências e preferências do próprio presidente, dos partidos da coalizão, dos interesses corporativos, das redes político-pessoais, da própria burocracia ministerial de carreira e dos ministros (Escobar-Lemmon *et al.*, 2011, Batista, 2014). A orientação programática turva dos partidos torna ainda mais difícil compreender as lógicas de nomeação, sua relação com o processo de governo e suas implicações sobre a gestão das políticas.

A despeito desta complexidade, as análises apresentadas no livro avançam na compreensão da força relativa desses atores e suas lógicas de ocupação dos cargos, bem como no estilo de funcionamento do Executivo. A literatura sobre processos decisórios em governos parlamentares construiu tipologias que os caracterizam com base na combinação de duas variáveis: a distribuição interna de poder e o grau de descentralização do processo decisório (Barbieri e Vercesi, 2013; Vercesi, 2012; Timmermans, 2003; Elgie, 1997; Laver e Shepsle, 1994; Blondel, 1988). Trata-se de saber *quem decide* (ouvindo quais atores) e *como se decide* (em que arenas são tomadas as decisões). Na tipologia de Laver e Shepsle (1994), há seis tipos de governo possíveis:

---

16. Para o desenvolvimento deste argumento, embora aplicado a um contexto institucional bem diverso, o norte-americano, ver Lewis (2008).

- *governo burocrático*: a composição da burocracia determina as políticas adotadas;
- *governo legislativo*: as decisões sobre políticas são tomadas pela legislatura;
- *governo do primeiro-ministro*: as preferências do primeiro-ministro determinam as políticas adotadas;
- *governo do partido*: partidos organizados, disciplinados e programáticos controlam as decisões políticas tomadas no âmbito dos ministérios;
- *governo do gabinete*: as decisões são tomadas coletivamente pelos parceiros da coalizão; e
- *governo ministerial*: as políticas adotadas por cada ministério refletem as preferências do respectivo ministro.

O Executivo federal brasileiro possui estrutura bastante centralizada, e as principais decisões são tomadas no núcleo da Presidência, seja esta institucional (órgãos da Presidência) ou o núcleo de governo (Presidência institucional, Fazenda e Planejamento). Nesse sentido, nem o modelo da autonomia ministerial (Laver e Shepsle, 1994), nem o do compartilhamento decisório parecem ser compatíveis com o nosso caso. Justificamos a seguir esta interpretação, com base em dados aqui apresentados e literatura recente sobre o tema.

A análise de Batista (2014, p. 183) concluiu que os ministérios são relevantes na formulação de proposições legislativas centrais ao governo: “ministros e partidos por trás desses ministérios influenciam as decisões do Executivo, de forma que controlar um ministério é um instrumento para acesso privilegiado sobre decisões importantes para o partido, e não simplesmente mais um cargo”. O argumento se reforça com a evidência apresentada por Gaylor e Rennó (2012), os quais indicam papel ativo dos ministérios na conformação da agenda do Executivo, e de Figueiredo e Limongi, que mostram a influência dos partidos da base na alocação orçamentária (Figueiredo e Limongi, 2008a).<sup>17</sup> Sabe-se pouco, contudo, sobre como a política intraministerial é exercida, a exemplo da relação entre alta burocracia ministerial e o partido no comando político do ministério. A análise mais detida sobre a questão (Batista, 2014) sugere que o centralismo do núcleo do Executivo se concentra mais na formulação das políticas, e menos na distribuição da execução orçamentária. O argumento é compatível com os achados deste livro, segundo o

---

17. O argumento de Figueiredo e Limongi (2008a, p. 88) é o seguinte: “Qualquer que seja o modelo que se assuma do processo decisório no interior de uma coalizão, seja o modelo de Laver & Shepsle (em que ministros são quase ditadores em suas respectivas jurisdições), seja o modelo de decisões colegiadas, de alguma forma os partidos membros da coalizão participam da elaboração dessa agenda. Quando um partido ‘entra’ para o governo, cuja manifestação é dada pela pasta ministerial que passa a ocupar, não está apenas recebendo os benefícios e bônus dos cargos que distribui. Ser parte do governo implica responsabilidade por dirigir a política pública na área sob seu controle. Essa responsabilidade se estende ao Legislativo e não se resume a votar favoravelmente a uma agenda que lhe é imposta exogenamente”.

qual a capacidade de formulação dos partidos é baixa, a despeito de haver intensa luta por cargos no governo.

Certamente, a Presidência da República não acompanha e influi em todas as áreas de governo; exerce controle fino apenas sobre uma fração das decisões tomadas em diferentes ministérios. Trata-se, afinal, de um governo partilhado. Mas a ampliação institucional da Presidência ao longo do tempo é indicativa das ações visando dotá-la de maior controle sobre a produção legal dos ministérios, como indicou Lameirão no capítulo 5 deste livro e a análise de Llanos e Inácio (2014).

A Casa Civil, principal órgão de assessoramento às decisões do presidente da República, variou sua estrutura institucional ao longo dos governos, redefinindo os graus de centralização e controle presidencial em relação às nomeações para a alta burocracia (Ignácio, 2012; D'Araújo e Lameirão, 2011, anexo). O sentido da mudança é sinuoso mas inequívoco: maior capacidade de gestão e controle sobre as decisões tomadas em âmbito governamental. Embora a agenda do Executivo seja o resultado da barganha entre partidos da coalizão, o presidente se vale de seus recursos para imprimir suas preferências. A Casa Civil opera um controle fino na legislação enviada pelo Executivo ao Legislativo – ainda que não tenhamos um estudo sistemático sobre esse aspecto –, o que sugere um monitoramento importante exercido pelo núcleo da Presidência sobre as políticas propostas. Reforça esse padrão, tal como apontam os membros da alta burocracia entrevistados (capítulo 3 deste livro), o fato de os partidos não formularem uma agenda ministerial própria, sendo a maior parte delas mediada pelas burocracias ministeriais. Se no processo de montagem do orçamento se observa uma cadeia de delegação do presidente da Câmara dos Deputados, aos relatores setoriais e seus partidos (Figueiredo e Limongi, 2008b) essa influência não se desdobra, necessariamente, em conteúdos definidos para políticas a serem implementadas. Parece-nos que não há concentração da produção legislativa alta nos partidos do presidente, tal como as evidências apresentadas por Batista (2014), mas a estrutura de apoio à presidência, a Casa Civil, tem gradualmente ampliado a sua capacidade de analisar e influir nas matérias originadas dos ministérios.

Fator adicional de complexidade a dificultar a associação entre partidos e políticas ministeriais é a diversidade partidária ou grupos políticos no interior das pastas. O processo de ocupação partidária dos principais cargos de governo em cada pasta incorpora, frequentemente, diferentes partidos, o que indica maior complexidade na gestão das políticas intraministeriais. Mesmo quando se observam mudanças na composição partidária dos cargos, elas podem ser insuficientes para reorientar as políticas, dado que seu curso se vincula à estrutura dos orçamentos anuais e plurianuais. Portanto, talvez não seja apropriado inferir que o controle partidário de um ministério é suficiente para reorientar as políticas dele provenientes.

No capítulo 3 deste volume, Lopez e Praça argumentam que o papel dos cargos na construção de maiorias estáveis requer deslindar precisamente a política da divisão dos cargos infraministeriais. Em pelo menos duas dimensões, esse aspecto confere maior inteligibilidade aos arranjos político-partidários da coalizão. Primeiro, os cargos federais nos estados são disputados por bancadas regionais e conformam parcialmente os acordos de apoio legislativo à agenda presidencial. Segundo, a ausência de nomeações verticalizadas por um só partido. O fato mesmo de se observar que as nomeações para segundo e terceiro escalões são decisivas para consolidar a estabilidade do apoio da coalizão ao presidente atesta a relevância destes para o entendimento dos rumos do governo.

Presumir o comando unipartidário de um ministério, embora compatível com a desejada parcimônia dos modelos de análise, ofusca importantes dinâmicas e acordos entre partidos da base para compor a estrutura de poder do governo que subjazem em órgãos infraministeriais (Jefferson, 2006, cap. 8). Em apoio à relevância da importância das lutas políticas infraministeriais e intrapartidárias, constata-se a alta rotatividade dos nomeados que está associada às mudanças não partidárias no comando político dos ministérios, como demonstrado no primeiro capítulo desta coletânea.<sup>18</sup>

## 5 PARTIDOS, BUROCRACIA E POLITIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

A discussão sobre implicações da politização do serviço público é recorrente no debate sobre as nomeações da burocracia política na administração pública. Embora a politização assuma conotações e contornos diversos e possa variar em intensidade, o fato é que todos os serviços públicos permitem algum grau de politização da alta direção, por diferentes razões. Há situações em que a politização tem por objetivo ampliar o controle político sobre a implementação das políticas, e outras em que o objetivo é recompensar correligionários.

Embora caminhem muitas vezes juntas, a noção de politização e partidarização diferem, e a distinção é particularmente importante em sistemas com maior fragmentação (e complexidade) partidária, como é o nosso caso. Pode-se ter, simultaneamente, menor partidarização e maior politização na gestão. Basta, para tanto, assumir que as escolhas orientadas por critérios partidários sejam reduzidas *vis-à-vis* as escolhas por afinidades de preferências em *policies*. Graus de politização podem variar de forma independentemente do volume de escolhidos provenientes das carreiras do serviço público. As próprias carreiras de Estado da burocracia federal brasileira possuem clivagens ideológicas importantes, a exemplo dos *especialistas em políticas e gestão governamental*, os EPPGGs. Eles têm mesmo maior engajamento partidário

---

18. Argumento nesse sentido também está presente em Praça, Freitas e Hoepers (2012).

que frações dos nomeados de fora do serviço público. Enquanto politização diz mais das preferências, partidarização diz mais da adesão partidária.

Politizar pode significar também *exercer maior controle político sobre a gestão*. A politização pode ser ampliada, estendendo-se o escopo e estratégias de controle político sobre os funcionários de carreira, ou exercendo controle político sobre a nomeação (Peters e Pierre, 2004, p. 45). Pode retratar a inclusão de grupos com preferências e orientações ideológicas mais definidas. Marina Silva, ex-ministra do Meio Ambiente, nomeou representantes de organizações não governamentais (ONGs) ambientalistas em sua gestão no ministério (Abers e Oliveira, 2014). O governo petista incorporou à burocracia política maior número de pessoas vinculadas aos movimentos sociais (D'Araujo e 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. No contexto brasileiro, como indicou Pacheco (2010), 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. Contudo, ainda com Pacheco (2010, p. 289)

a dimensão política é salutar e desejável, e sua negação é arma de visões tecnocráticas e/ou autoritárias. No presidencialismo de coalizão, como o brasileiro, a politização da burocracia aparece ainda para garantir o apoio congressional ao presidente, através de negociação de acordo sobre Pastas e cargos de ministros – o que leva a problemas para a representação democrática, pois esses apoios não são articulados programaticamente. Mas daí não decorre necessariamente o uso da máquina para fins privados. Outras dimensões vão além da busca de apoio congressional (...).

Como Sorauf (1959, p. 123) apontou em meados do século passado, partidos não são estruturas monolíticas, e os cargos podem servir a fins variados, em função de motivações contextuais – como recompensas e patronagem partidária, como instrumentos de controle sobre as políticas públicas, e como canais de ascensão para especialistas em áreas técnicas, para citar alguns.

Essas diferenças foram ressaltadas por diversos estudos empíricos (Kopecky, Scherlis, Spirova, 2009; Scherlis, 2009). Os capítulos a seguir sugerem essa variação para o caso do Brasil. De qualquer modo, há um longo caminho a ser percorrido

para avançarmos na compreensão de pelo menos duas questões centrais do processo de politização, a saber: por que a politização varia entre agências e como elas influenciam a gestão destas agências. Estas questões denotam a tensão permanente do Executivo no processo de gestão: como controlar a burocracia e ao mesmo tempo preservar sua eficiência e qualidade.

As implicações mais importantes da politização talvez sejam as menos consideradas no debate. Em primeiro lugar, as implicações da rotatividade sobre a capacidade de planejar e implementar políticas públicas. Independentemente da origem dos servidores ou do volume de nomeados com conexões político-partidárias, altas taxas de rotatividade propiciadas pela atual estrutura de nomeações tendem a reduzir o desempenho das agências, a capacidade de implementar políticas e, em última instância, a própria capacidade de aferir a eficiência com que as agências atuam. Em segundo lugar, ao ampliar o espaço das nomeações discricionárias que não estão conectadas diretamente com estruturas de mérito e desempenho de servidores individuais, os sinais emitidos para a burocracia de carreira são de desincentivo à especialização e melhor desempenho individual. O desincentivo decorre mais da estrutura de seleção, discricionária. Nesse sentido, os efeitos são indiretos, e talvez mais importantes que a verificação simples sobre o espaço relativo das nomeações que são dedicadas aos servidores de carreira *vis-à-vis* os demais (Bertelli e Lewis, 2013; Richardson; Clinton e Lewis, 2015; Lewis, 2008).

## 6 CARGOS, INTERESSES ECONÔMICOS E CORRUPÇÃO

Grande parte do debate e das premissas embutidas nos argumentos sobre efeitos negativos da partidarização ou politização da burocracia de livre nomeação advém da generalização de dinâmicas dominantes em alguns setores da gestão do Estado. Este é o caso do vínculo frequentemente estabelecido entre nomeações para a máquina pública e desvio de recursos e outras práticas ilícitas. Corrupção e nomeações de confiança naturalmente se associam porque a prática corrupta é, em um dos lados, gestada por nomeados que ocupam posições de poder no aparato estatal. O controle sobre as nomeações é, nesse sentido, aspecto fundamental na relação com a corrupção, seja para coibi-la, seja para praticá-la. Em nosso sistema, há importantes incentivos institucionais para que os cargos funcionem como mecanismo de extração de recursos públicos ou privados, via doação de empresas, para partidos. É recorrente observar que a origem de alguns dos maiores escândalos de corrupção reside nas nomeações partidárias para posições-chave na estrutura estatal ou de estatais. Os principais “escândalos” de corrupção denunciados nos últimos anos foram orquestrados a partir do controle partidário de cargos de confiança em empresas estatais.



Os depoimentos de experientes membros da alta burocracia – muitos deles secretários executivos das carreiras de Estado – enfatizam que a luta por cargos em alguns setores do governo foi, gradualmente, assumindo conotação mais econômica entre os partidos. É sintomático que o controle de cargos de ordenação de despesa e realização de contratos governamentais<sup>19</sup> sejam tão disputados na Esplanada. Contudo, parece-nos que é no âmbito das empresas estatais, no setor menos sujeito à transparência pública e ao escrutínio dos órgãos de controle da burocracia, que a conexão entre política, extração de recursos públicos e partidos é mais intensa. A descrição do ex-deputado Roberto Jefferson, com generalização talvez excessiva,<sup>20</sup> é um exemplo da importância da dimensão econômica na luta por cargos:

no Brasil, as nomeações políticas para diretorias de estatais sempre tiveram o objetivo de fazer caixa para o partido. Por isso os políticos disputam com unhas e dentes a ocupação de cargos em todos os níveis de governo. (...) Todos os partidos políticos disputam cargos para estabelecer relações com as empresas que trabalham para as estatais e conseguir doações (Jefferson, 2006, p. 201).

Embora motivos econômicos perpassem as lutas de poder por todos os setores da Esplanada, sua intensidade varia e, no caso das estatais, assume uma relevância que acaba por se tornar epicentro dos mais amplos registros de corrupção organizada. Ademais, tais fatos estimulam no imaginário coletivo a percepção de que há uma conexão necessária entre nomeações oriundas do espectro partidário e interesses econômicos, para além das empresas estatais, em todos os demais setores da administração federal. Tal percepção pode ser razoável, mas certamente é exagerada. Esperamos que os artigos aqui ajudem a calibrar a compreensão da política das nomeações para os cargos de confiança federais.

## 7 ESTRUTURA DO LIVRO

Os capítulos a seguir discutem as questões aqui apresentadas, amparadas por dados empíricos e originais.

No capítulo 1, Lopez, Bugarin e Bugarin apresentam dados sobre rotatividade dos cargos DAS e avaliam alguns condicionantes políticos da rotatividade. Além de indicarem as diferenças de rotatividade entre os diferentes níveis da hierarquia, os autores demonstram o efeito importante das mudanças partidárias e faccionais para as alterações produzidas nos quadros da burocracia de alto e médio escalões.

19. Nos termos do próprio Jefferson (2006, p. 209), “aqueles cargos com volume maior de contratos gerenciados e, portanto, com maior potencial de fazer caixa”. Ainda com base no depoimento pessoal de Jefferson, deve-se lembrar que “a capacidade de privilegiar amigos ou prejudicar inimigos também conta” (*op. cit.*, p. 209).

20. Afinal, como sugere o próprio ex-deputado algumas páginas adiante, ao discutir a ocupação de cargos nas estatais: “para alguns políticos, o cargo é também uma forma de ganhar visibilidade diante do eleitor e, assim, facilitar o caminho para as urnas, na eleição seguinte. Para outros, é uma forma de implementar um projeto, uma determinada política pública” (*op. cit.*, p. 210).

No capítulo 2, Borges e Coelho procedem a uma análise comparada minuciosa do processo de constituição e reprodução da burocracia política em ministérios (Ciência, Tecnologia e Inovação, e Integração Nacional) responsáveis por políticas públicas bem distintas. Os autores apontam as condições e implicações da formação de burocracias mais insuladas e institucionalizadas *vis-à-vis* setores mais suscetíveis à ingerência político-partidária. A análise permite compreender a relação entre, de um lado, a dinâmica das nomeações e, de outro lado como estas refletem as disputas constitutivas de nosso presidencialismo de coalizão e da estrutura federativa do país. O capítulo indica que a natureza dos cargos DAS ofertados condicionam a demanda política por eles, o que acaba por se refletir em graus diferentes de politização dos órgãos da administração.

No capítulo 3, Lopez e Praça investigam as lógicas que norteiam a política de nomeação dos cargos de confiança e os principais critérios – partidários e não partidários – que regem a divisão inter e intraministerial do poder administrativo. O argumento sugere a complexidade e a fragmentação dos espaços de poder, as quais tornam a análise do jogo partidário e das influências políticas sobre a alta burocracia irreduzível à análise sobre divisão de pastas ministeriais e tamanhos de bancadas no Congresso. O texto reforça também argumento já presente na literatura sobre a política brasileira: a força do regionalismo. Contudo, a ênfase se dirige à importância dos cargos federais nos estados da Federação.

O capítulo 4, de Pereira, Praça, Batista e Lopez, debate e testa alguns dos condicionantes da escolha para um dos principais cargos da administração federal: a Secretaria Executiva dos ministérios. Procura-se analisar a relação destas escolhas com o jogo de delegação e monitoramento envolvendo o presidente e os partidos da base aliada. O texto testa três dimensões a constranger a decisão presidencial quanto a interferir na definição da Secretaria Executiva: *i)* a distância ideológica entre os partidos políticos da coalizão de governo; *ii)* a saliência/relevância das pastas; e *iii)* a dimensão de cada bancada partidária. O capítulo demonstra que, efetivamente, o presidente utiliza parte das nomeações para este cargo visando minimizar riscos de que partidos da coalizão adotem políticas que se desviem da preferência presidencial.

Fecha o livro o capítulo assinado por Camila Lameirão, que volta-se para a estrutura responsável, no Executivo, por gerir e consolidar o processo de divisão e ocupação dos cargos da burocracia: a Presidência institucional e, em particular, a Casa Civil. Analisam-se ali os arranjos de coordenação política no decorrer dos governos FHC e Lula. A condução da articulação política de ambos passou a incorporar novas estruturas e atores, refletindo mudanças nas estratégias inicialmente privilegiadas pelos presidentes para lidar com o Legislativo. Em decorrência, houve maior concessão aos partidos da base aliada de um espaço na Presidência encarregado de mediar, no Congresso, o relacionamento do presidente e do governo com a coalizão. Nos termos de Lameirão,

para expandir e galvanizar o suporte da base partidária de apoio parlamentar, os presidentes não apenas ampliaram a representação desta coalizão nos cargos ministeriais (em comparação ao contexto anterior), mas, ao mesmo tempo, realizaram mudanças estruturais na Presidência que promoveram a participação de atores que não compunham seu círculo íntimo de assessores na condução da coordenação política do governo.<sup>21</sup>

Os resultados apresentados por esse conjunto de textos nos permitem acessar, ainda de forma tentativa, esta dimensão crucial do exercício do governo, a divisão dos cargos, e sugerem uma agenda com relevantes questões de pesquisa sobre a relação entre burocracia, partidos e política. Também permitem debater as implicações do presidencialismo multipartidário sobre o ciclo das políticas públicas, em um cenário no qual a burocracia de nomeação discricionária ocupa papel central.

## REFERÊNCIAS

ABERS, R.; OLIVEIRA, M. **ONGs, partidos e o governo do PT: imbricações vistas através da nomeação de ativistas da sociedade civil no Ministério do Meio Ambiente (2003-2012)**. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, ago. 2014, Brasília, Distrito Federal. Acesso em 26/05/2015. Disponível em: <<http://goo.gl/g2J1xG>>. Acesso em 26/05/2015.

AMES, B.; CARRERAS, M.; SCHWARTZ, C. Reflections on the future of Latin American Political Science. In: KINGSTONE, P.; YASHA, D. (Eds.). **Routledge handbook in Latin America Handbook**. London: Routledge, 2012.

BARBIERI, C.; VERCESI, M. The cabinet: a viable definition and its composition in view of a comparative analysis. **Government and Opposition**, v. 48, n. 4, p. 526 - 547, 2013.

BATISTA, M. **O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2014.

BERTELLI, A.; LEWIS, D. E. Policy influence, agency-specific expertise, and exit in the federal service. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 23, n. 2, p. 223 - 245, 2013.

BLONDEL, J. Cabinet structures and decision-making processes in Europe. **European Journal of Political Research**, v. 16, p. 115-23, 1988.

---

21. A reforçar este argumento, nota-se que, durante o segundo mandato Dilma, foi feito movimento similar: incorporou-se à coordenação política do governo tanto o ex-ministro da Aviação Civil Eliseu Padilha quanto o vice-presidente da República Michel Temer, ambos filiados ao PMDB, como forma de arrefecer o movimento de indisciplina parlamentar dos integrantes da base de apoio ao governo. Ver, entre outros: Governo começa a preencher cargos. Valor Econômico, São Paulo, p. A5, 15 de maio de 2015.

CASTRO, C. **Conexões e controvérsias no Incra de Marabá: o estado como ator heterogêneo**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

D'ARAUJO, M. C.; LAMEIRÃO, C. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

\_\_\_\_\_. Dirigentes públicos federais de alto escalão no governo Lula. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.) **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Brasília: Ipea, 2011.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

DUNLEAVY, P. **Democracy, bureaucracy and public policy**. Nova York: Prentice Hall, 1991.

ELGIE, R. Models of executive politics: a framework for the study of executive power relations in parliamentary and semi-presidential regimes. **Political Studies**, v. 45, p. 217 - 231, 1997.

ESCOBAR-LEMMON, M. *et al.* **What explains executive success in the Legislature? Disaggregating the Executive to examine ministers' Legislative "Batting Averages" in Latin America**. Texto apresentado no seminário da American Political Science Association, Washington, 1 a 4 de setembro, 2011.

FIGUEIREDO, A. Executivo e burocracia. In: Martins, C. (Org.). **Horizonte das ciências sociais no Brasil: ciência política**. São Paulo, Anpocs, 2010. p. 191-216.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Eds.). **Legislativos em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008b.

GAETANI, F. Com quem governar? Dilemas da montagem de equipe no governo federal. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Balanco da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública**. Brasília: MP, 2002.

GAYLORD, S.; RENNÓ, L. 2014. **Behind closed doors: authorship of government legislative proposals in multiparty presidential systems**. In: IPSA WORLD CONGRESS, jul. 2012, Madrid, Espanha. Disponível em: <<http://goo.gl/YC2dzE>>.

GRAEF, A. Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. **Res Pvblica**, v. 7, n. 2, p. 61-72, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/nf9R1G>>.

\_\_\_\_\_. Origens e fundamentos da carreira de gestor governamental. **Res pública**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 7-24, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/oo6xVn>>.

GRAHAM, R. **Clientelismo e política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

GRINDLE, M. **Jobs for the boys: patronage and the State in comparative perspective**. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

HUBER, J.; SHIPAN, C. **Deliberate discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy**. Nova York: Cambridge University Press, 2002.

IGNÁCIO, M. **Coalition governments and the institutional development of the Presidency in Brazil**. Texto apresentado em Seminário Especial no Latin American Centre, Universidade de Oxford, 2012.

KOPECKY, P.; SCHERLIS, G.; SPIROVA M. **Conceptualizing and measuring patronage**. Mexico: Ipsa, 2009. (Working Paper, n. 25).

JEFFERSON, R. **Nervos de aço: depoimento a Luciano Trigo**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.

LAVER, M.; SHEPSLE, K. (Eds.). **Cabinet ministers and parliamentary governments**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

LEFF, N. **Política econômica e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1977.

LEWIS, D. **The politics of Presidential appointments: political control and bureaucratic performance**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

LLANOS, M.; Inácio, M. **The Institutional Presidency from a comparative perspective: Argentina and Brazil since the 1980s**. Hamburgo: Giga, 2014. (Working Paper, n. 259). Disponível em: <<http://goo.gl/OZPdVl>>. Acesso em: 16/03/2015.

LONGO, F. **Mérito e flexibilidade: a gestão de pessoas no setor público**. São Paulo: Fundap, 2007.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre burocracia e grupos de interesse no Brasil. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MAIR, P. Political parties and democracy: what sort of future? **Central European Political Science Review**, v. 4 - 13, n. 6 - 20, 2003.

MENEGUELLO, R. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz & Terra, 1998.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 5, p. 1395 – 1424, set./out. 2011.

PACHECO, R. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

PETERS, G; PIERRE, J. **Politicization of the civil service in comparative perspective**. London: Routledge, 2004.

PRACA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 94, Nov., 2012.

RICHARDSON, M.; CLINTON, J.; LEWIS, D. **Characterizing responsiveness in the modern administrative state**. *In*: ENCONTRO ANUAL DA MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, abr. 2015, Chicago.

SANTOS, F. **O legislativo em busca de informação: um estudo da estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1958).

SANTOS, L. A. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. **Revista do Serviço Público**, v. 60, n. 1, p. 5-28, 2009.

SCHERLIS, G. **Political appointments and party organization in Argentina: building parties as governmental networks**. *In*: CONGRESSO MUNDIAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 21., jul. 2009, Santiago, Chile.

SHEFTER, M. Party and patronage: Germany, England and Italy. **Politics e Society**, n. 7, p. 403 - 451, 1977.

SORAUF, F. Patronage and party. **Journal of Midwest Political Science Assocation**, v. 3, n. 2, maio, p. 115 - 126, 1959.

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

TIMMERMAN, A. **Standing apart and sitting together: enforcing coalition agreements in multiparty systems**. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA ESPANHA. 2003, Barcelona.

VASSELAI, F.; MIGNOZZETTI, U. O efeito das emendas ao orçamento no comportamento parlamentar e a dimensão temporal: velhas teses, novos testes. **Dados**, v. 57, n. 3, p. 817-853, 2014.

VERCESI, M. Cabinets and decision-making processes: re-assessing the literature. **Journal of Comparative Politics**, v. 5, n. 2, p. 4-27, 2012.

VIANNA, O. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1997.

VIEIRA, M. **Controle político da burocracia no presidencialismo de coalizão**. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.





## MUDANÇAS POLÍTICO-PARTIDÁRIAS E ROTATIVIDADE DOS CARGOS DE CONFIANÇA (1999-2013)<sup>1</sup>

Felix Lopez<sup>2</sup>  
Maurício Bugarin<sup>3</sup>  
Karina Bugarin<sup>4</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Os cargos de confiança da administração pública federal (DAS) são um dos principais recursos de poder do presidente da República. A prerrogativa de nomear para a alta burocracia política, sem controles congressuais relevantes, dá ao chefe do Executivo maior liberdade para escolher nomes que estarão à frente da implementação da agenda de governo e, a depender de sua habilidade política, lhe permite imprimir maior unidade de ação à sua coalizão.<sup>5</sup> Dessa perspectiva, compreender a relação entre mudanças políticas e alternância dos quadros de livre nomeação permite analisar de um novo ângulo o processo de construção e gerência da coalizão dos governos multipartidários, que se tornaram a norma desde a redemocratização.

Neste capítulo discutimos alguns condicionantes políticos e partidários da variação na rotatividade dos cargos. Para tanto, testamos algumas hipóteses sobre os efeitos das mudanças partidárias, das mudanças faccionais e das mudanças ideológicas sobre as taxas de rotatividade dos quadros da burocracia de livre nomeação dos ministérios, em diferentes governos. A análise se baseia em dados que identificam,

---

1. Resultados preliminares deste texto foram apresentados no seminário temático “Estudos legislativos: avanços e perspectivas” durante o XXXVI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), no Seminário do Economics and Politics Research Group (EPRG), da Universidade de Brasília (UnB) e na II International Conference on Presidential Studies and Presidentialism, na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Agradecemos a todos os debatedores e comentadores, em especial a Acir Almeida, Christian Lehmann, Danilo Coelho, Daniel Cerqueira, Carlos Pereira, Lucio Rennó, Maurício Moya e Timothy Power. Agradecemos a César Zucco Junior pela disponibilização dos dados referentes à ideologia dos partidos e presidentes brasileiros. Versões anteriores de partes deste texto foram publicados em Lopez, Bugarin e Bugarin (2014a; 2014b). Agradecemos ainda o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Os autores são os únicos responsáveis por eventuais erros, omissões e comentários apresentados neste texto.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Professor do Departamento de Economia da UnB.

4. Pesquisadora associada ao EPGR.

5. É preciso considerar, contudo, que apenas para os cargos 5 e 6 há consulta formal obrigatória ao presidente da República, embora este possa influenciar as decisões em outros níveis. Os DAS 5 e 6 correspondem a aproximadamente 6% do total dos 23 mil cargos (em 2013).

anualmente, os ocupantes dos cargos de confiança federais entre 1999-2013 e a alternância de ministros e partidos ocorrida no mesmo período.

Em Lopez, Bugarin e Bugarin (2014a), descrevemos alguns padrões da rotatividade dos cargos DAS de 1999 a 2013 e indicamos que: *i)* há uma taxa média anual de rotatividade no conjunto da gestão federal de aproximadamente 30%; *ii)* os cargos em posições mais altas da hierarquia (DAS 4, 5 e 6) apresentam taxas de rotatividade superiores aos DAS 1, 2 e 3; *iii)* a rotatividade é superior no primeiro ano dos mandatos de um presidente e cai continuamente nos anos subsequentes; *iv)* a rotatividade dos cargos na área econômica é inferior à observada na área social; e *v)* a maior parte dos nomeados para ocupar cargos de DAS, de forma geral, é oriunda do serviço público federal, embora a proporção diminua à medida que se amplia a hierarquia dos cargos. Esses resultados são um pano de fundo relevante para a análise empreendida nas próximas seções do texto.

## 2 CARGOS DE CONFIANÇA, BUROCRACIA, COALIZÕES E PARTIDOS

A literatura comparada aponta que a politização de uma parte do serviço público ocorre em todos os sistemas políticos, embora varie a intensidade (Peters e Pierre, 2004). A politização pode decorrer de motivações bastante diferentes, indo desde o interesse em recompensar correligionários até as escolhas que visam implementar políticas de forma eficiente (Peters e Pierre, 2004, p. 2). Empiricamente, é difícil discernir entre essas motivações. Por isso, preferimos nos referir à politização como o processo de preenchimento dos quadros da alta burocracia por meio de nomeações baseadas em escolhas discricionárias (Grindle, 2011), sem pressupor associações entre características dos nomeados e implicações para a gestão pública, tendo em vista a carência de análises empíricas sobre a questão. Entretanto, é comum se enquadrar normativamente a discussão sobre a politização da burocracia. Pode-se interpretá-la como “o exercício do governo partidário” (Figueiredo, 2010) ou, em conotação negativa, retratá-la como substituição de uma “competência neutra” (Kaufman, 1956), por competências que, sendo politicamente motivadas, são tecnicamente inferiores. No caso do Brasil, é usual a ênfase sobre a segunda perspectiva (Pacheco, 2010), sobretudo quando se trata de escolhas de nomeados provenientes de fora do serviço público. Independentemente da adequação empírica nas percepções socialmente difundidas sobre a relação entre burocracia e política no Brasil, o volume de nomeações e a influência dos partidos políticos em cargos de diferentes níveis hierárquicos carregam traços de nossa formação política e dos incentivos de nosso modelo político-institucional.

As regras do sistema eleitoral incentivam estratégias localistas e distributivistas dos parlamentares, e o controle do cargo permite alocar recursos para bases eleitorais. Ainda mais porque há forte centralização, no Executivo federal, do uso discricionário sobre a alocação ou distribuição de serviços, o que confere poder na execução de programas àquele que tem ascendência sobre alguns cargos.

O federalismo em três níveis, mas com desenho das políticas e a decisão sobre a alocação de recursos orçamentários centralizada no âmbito federal, potencializa o papel do controle de espaços de poder como estratégia para influir em políticas e decisões na arena política subnacional. É sintomática a cobiça por controle de cargos federais alocados fora da capital federal.<sup>6</sup>

A fragmentação partidária aumenta a competição por cargos, por haver maior diversidade de lideranças políticas dispostas ao controle de posições de alto escalão na burocracia. Ademais, como ressaltou Blondel (1995), sistemas políticos cujo controle partidário sobre as preferências e as ações dos parlamentares é institucionalmente frágil tornam a demanda por patronagem maior, por ser um recurso para manter a disciplina dos correligionários.

Em perspectiva histórica, Meneguello (1998) e Souza (1976) indicaram que o processo de institucionalização dos partidos políticos no Brasil não espelhou demandas de grupos societários específicos. Os partidos nasceram e ganharam força dentro do aparato do Estado, onde encontram a maior parte de seus recursos de organização, passando a vislumbrar na obtenção de cargos e no controle de recursos do Estado um de seus principais meios de reprodução (Meneguello, 1998).<sup>7</sup> Ressalte-se que, no processo de formação da estrutura partidária, a ocupação dos cargos baseadas em mobilização de redes pessoais ocupou lugar de proa. Esta dinâmica remonta ao processo formativo de nossas instituições político-administrativas e sua importância se cristalizou na própria noção de confiança, que a linguagem comum associou aos cargos de livre provimento existentes da administração. Aqui, é interessante destacar concepções que consideram nomeações baseadas em redes de confiança – pessoal e/ou política – indispensáveis para pôr em marcha novas políticas públicas, diferente de concepções sobre sistemas administrativos nos quais a mudança nas orientações das políticas públicas não requer modificar os quadros da burocracia política.<sup>8</sup>

6. Conforme indicam as entrevistas realizadas com líderes partidários, secretários-executivos e membros da alta burocracia federal, como apresentado no capítulo 3 deste livro. Cabe aqui ressaltar que a estrutura federativa é um componente distinto das regras do sistema eleitoral, apesar de complementar a ele. Seria possível pensar em sistema federativo tal como o atual com um sistema eleitoral com estímulo menor ao distributivismo.

7. Scherlis (2009) recorre ao mesmo argumento de Meneguello (1998) para indicar o movimento recente dos partidos políticos argentinos em direção ao controle de recursos do Estado. Na Argentina, “a aguda derrocada dos partidos como instâncias representativas parece ter fomentado o entrenchamento destes dentro das estruturas do Estado” (No original: “the sharp debacle of parties as representative entities seems to have 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 (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.

8. Vale aqui indicar que o Decreto nº 2.407/1987 e, posteriormente, a Constituição Federal de 1988 tinham por objetivo reduzir radicalmente 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).

Por fim, há uma razão central para a disputa por cargos: estes representam um dos principais meios para os agentes políticos levarem adiante suas preferências em políticas públicas. Conseguir emplacar indicações é uma estratégia política crucial.

Por essas razões, a luta política para o controle de cargos assume proporções tão relevantes no país. E, em ambiente de grande diversidade partidária e clivagens faccionais, equacionar a divisão de poder entre partidos e, ao mesmo tempo, preservar o rumo desejado para as políticas públicas é um dos principais desafios do presidente. Em outros termos, trata-se de se obter um arranjo satisfatório entre delegar direitos de indicar nomes para a burocracia e preservar a responsividade dos diferentes setores da burocracia ao núcleo duro governamental (Moe, 1993).<sup>9</sup>

Embora se adote de forma recorrente a terminologia partidária para lidar com a lógica de divisão e ocupação dos cargos, é importante ressaltar o papel desempenhado por bancadas regionais ou temáticas (Cardoso, 2006; Abranches, 1988),<sup>10</sup> bem como de princípios extrapartidários, mas politicamente relevantes, para a formação dos grupos político-partidários da capital federal. Ao utilizar exclusivamente a gramática partidária e o partido como unidades analíticas para compreender os arranjos de coalizão celebrados entre o presidente e seus apoiadores, se ofusca a relevância de outras formas de agrupamento político na divisão e montagem dos quadros de alto escalão. Os partidos são cruciais para dar sentido aos arranjos de poder em alguns níveis da análise; em outros podem mascarar dinâmicas cuja explicação decorre de outras clivagens (Praça, 2012; entrevistas pessoais com secretários-executivos).<sup>11</sup> A necessidade de incorporar dimensões não partidárias para deslindar critérios de divisão dos cargos e dar sentido aos arranjos do poder foi experimentada e descrita pelo ex-presidente Cardoso:<sup>12</sup>

9. Como anotou o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (2006, p. 234-235), este é o “nó górdio a desatar” da montagem de um governo.

10. Um retrato do xadrez partidário, regionalista e faccional a ser considerado na composição dos ministérios está em Cardoso, em particular, na seção “sobre partidos, negociações e sapos engolidos”: “Os dois peemedebistas escolhidos [para dois ministérios] eram do Sul, dando margem a demandas regionalistas: como fica o Nordeste, onde o PMDB [Partido do Movimento Democrático Brasileiro] e o PFL [Partido da Frente Liberal] 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?” (2006, p. 266). 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. O papel que grupos e bancadas regionais desempenham nas negociações para montagem da coalizão foi ressaltado especialmente por Abranches (1988).

11. No âmbito do projeto que deu origem a este livro, foram realizadas entrevistas presenciais (exceto duas, que foram por teleconferência) durante o ano de 2013, com duração média de cinquenta minutos, roteiro parcialmente estruturado, ao modo de um questionário, e realizadas em local definido previamente pelo entrevistado. Sempre que permitido, a entrevista era gravada, mediante compromisso de sigilo e anonimato. Além de secretários-executivos, foram entrevistados outros membros da alta burocracia federal e lideranças partidárias, totalizando 45 entrevistas. A análise destas é feita no capítulo 3 desta publicação.

12. A questão é debatida no capítulo 3 deste livro.

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 [Partido dos Trabalhadores] ao PP [Partido Progressista], 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 considerá-los, em bloco, “de esquerda” ou “de direita” ou até como “governistas” e “oposicionistas” (Cardoso, 2006, p. 243).<sup>13</sup>

Com base nessa questão sobre as conexões entre cargos e arranjos políticos e partidários, as próximas seções do capítulo apresentam dados e análises sobre dinâmicas de ocupação dos quadros da burocracia e taxas de rotatividade entre nomeados.

### 3 CRITÉRIOS DE MENSURAÇÃO DA ROTATIVIDADE E ANÁLISE DESCRITIVA<sup>14</sup>

A base de dados utilizada nesta e na próxima seção inclui a situação funcional detalhada de cada funcionário que estava ocupando cargo de DAS ao término do mês de dezembro de cada ano, de 1999 a 2013, e foi construída a partir do sistema que gerencia informações sobre o funcionalismo público federal, o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape).<sup>15</sup>

Para cada ano, calculamos os quantitativos de funcionários ocupando cargos em DAS (variável EMP, para *empregados*), de funcionários que ocupavam cargo de DAS no ano anterior e mantiveram a mesma situação funcional (INA, para *inalterados*), que tiveram promoção ou rebaixamento de DAS (ALT, para *alterada*), que foram demitidos (DEM, para *demitidos*) e, finalmente, aqueles que foram contratados no ano corrente (CON, para *contratados*).

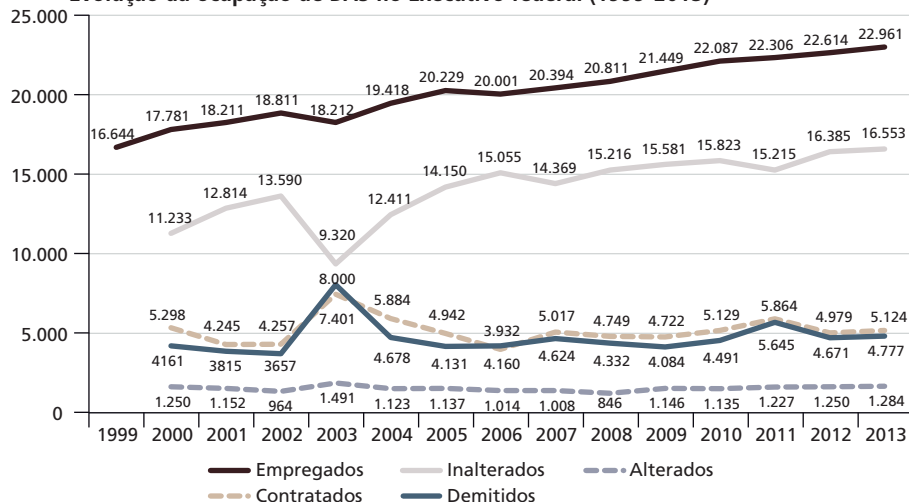
13. Sobre as estratégias de coordenação da coalizão pela via da divisão de cargos, mas com foco de análise sobre o funcionamento da Casa Civil, ver o capítulo 5 deste livro.

14. Esta seção está baseada em Lopez, Bugarin e Bugarin (2014a).

15. Somos gratos à valiosa colaboração dos servidores da Secretaria de Gestão Pública (Segep), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Edi Maciel, Paulo Caserta Vasconcellos, Glória Nunes e Márcio Silva, sem os quais a obtenção dos dados para esta pesquisa não teria sido possível.

GRÁFICO 1

## Evolução da ocupação de DAS no Executivo federal (1999-2013)



Fonte: Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape). Acesso em: ago. 2014.  
Elaboração dos autores.

Obs.: Empregados – total de funcionários ocupando cargo de DAS; inalterados – total de funcionários ocupando cargo de DAS que tiveram sua função inalterada em relação ao ano anterior; alterados – total de funcionários ocupando cargo de DAS que tiveram sua função alterada em relação ao ano anterior, tendo sido promovidos ou rebaixados; e contratados – total de funcionários contratados no ano para ocupar cargo de DAS. Demitidos: total de funcionários que ocupavam cargo de DAS, mas foram demitidos no ano.

Essas variáveis foram calculadas para o Executivo federal como um todo e para cada ministério separadamente. 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 seu cálculo depende da situação funcional no ano anterior. O gráfico 1 apresenta os valores calculados dessas variáveis no caso do Executivo federal, em termos absolutos.<sup>16</sup> Observa-se uma tendência geral de crescimento nos cargos de DAS ao longo dos anos, correspondendo a um aumento de aproximadamente 38% entre 1999 e 2013, ou seja, uma ampliação de mais de um terço no número de cargos.

Quanto ao critério de rotatividade usado, a área de recursos humanos define o conceito de *rotatividade* (*turnover*) 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. (Dieese, 2011, p. 11).<sup>17</sup>

16. Em Lopez, Bugarin e Bugarin (2014, gráfico 2, p. 445), podem-se encontrar as variáveis INA, ALT, CON e DEM como percentual do total de funcionários com DAS.

17. De acordo com o relatório do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese, 2011, p. 11): "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".



Chiavenato (2005: 69) 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, os cargos DAS, descritos a seguir.

- 1) Abordagem tradicional em Administração de Pessoal (ROT1): considera a média entre contratações e demissões. Trata-se da definição de um padrão de rotatividade da área de recursos humanos e pode ser calculada conforme a equação (1), 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  $Total_{it-1}$  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  $t-1$ .

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

- 2) Abordagem abrangente baseada no total de alterações (ROT2): considera que a rotatividade deve ser definida não como a média, mas como a soma das demissões e contratações. Trata-se de uma definição inspirada naquela usada em comércio internacional, em que se considera o volume de comércio entre dois países como a soma das exportações dos dois países, e não a média delas. Ademais, considera-se que a rotatividade também deve levar em consideração as 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), 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  $t$ .

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

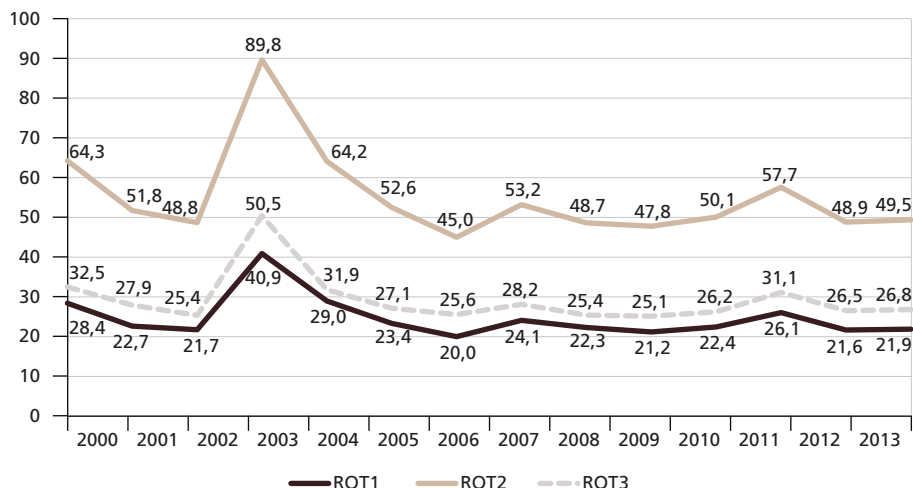
- 3) Abordagem ampla baseada na permanência (ROT3): considera que a *rotatividade* deve ser definida em função de todas as alterações de cargos ocorridas no ano, ou seja, deve-se subtrair de 100% apenas o percentual de funcionários que não sofreram qualquer alteração em seus contratos. Podemos então definir o terceiro conceito de rotatividade conforme segue na equação (3).

$$Rotatividade_{3it} = \frac{Total_{it-1} - Inalterados_{it}}{Total_{it-1}} \quad (3)$$

O gráfico 2 apresenta as rotatividades gerais no Executivo federal de 2000 a 2013, utilizando os três critérios acima.

GRÁFICO 2

**Taxas anuais de rotatividade dos cargos DAS, utilizando três critérios (2000-2013)**  
(Em %)



Fonte: Siape. Acesso em: ago. 2014.

Elaboração dos autores.

Obs.: ROT1 – critério tradicional de rotatividade, 1; ROT2 – critério abrangente de rotatividade, 2; e ROT3 – critério de rotatividade baseado na permanência, 3.

É importante observar a relação entre as três definições. Em primeiro lugar, o critério 1 gera 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 1 calcula uma média de demissões e contratações, o critério 2 soma essas duas variáveis (além das alterações). Por essa razão, o critério 2 gerará 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. De fato, é fácil mostrar que o critério 3 pode ser reescrito na forma da equação (4).

$$Rotatividade_{3it} = \frac{Alterados_{it} + Demitidos_{it}}{Total_{it-1}} \quad (4)$$

A equação (4) deixa claro que, assim como o critério 1, o critério 3 gera valores menores que o critério 2. No entanto, o comportamento geral dos três índices é bastante semelhante, havendo mudanças apenas no nível, para o caso do critério 2. Os critérios 1 e 3 se configuram muito próximos.

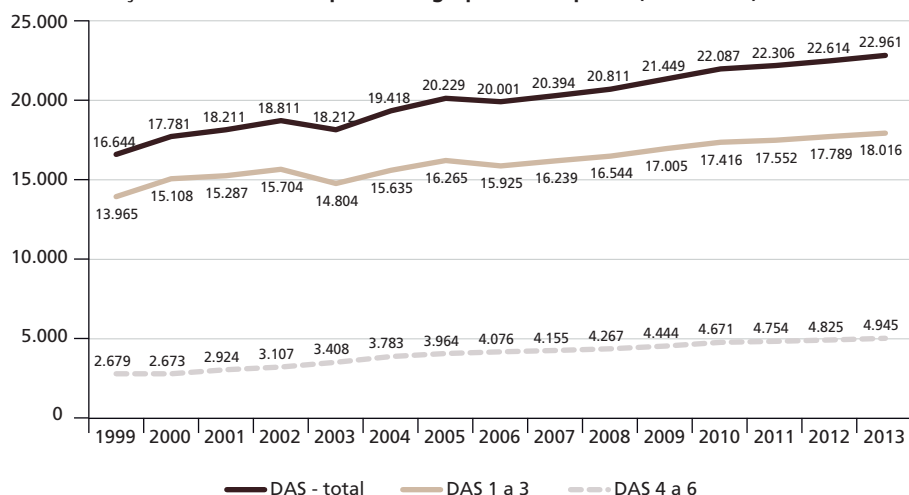
Por fim, vale notar que o critério 3 não varia em função de novas contratações que resultem em ampliação do número de DAS. Por essa razão, o critério 3 reflete mais proximamente o conceito de rotatividade que desejamos estudar neste capítulo, ou seja, as alterações associadas à substituição de pessoas no quadro de DAS, e não à ampliação do quadro de funcionários de um ministério. 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 o escolhemos como mais apropriado, utilizando-o nas análises a seguir.

### 3.1 Rotatividade geral e por níveis hierárquicos

Ao apresentar as taxas de rotatividade, estamos falando de um universo, atualmente, de aproximadamente 23 mil cargos. O gráfico 3 indica o crescimento quase continuado desses cargos, que, na série, foi de 38%. Ao desagregarmos as taxas de crescimento por níveis, podemos ver – ainda no gráfico 3 – que o crescimento mais expressivo ocorreu no quantitativo de cargos da hierarquia superior (DAS 4 a 6). A ampliação foi da ordem de 85%, ao passo que nos DAS 1 a 3 o crescimento não atingiu a marca dos 30%.

GRÁFICO 3

Evolução no total de DAS por ano e grupos hierárquicos (1999-2013)



Fonte: Siape. Acesso em: ago. 2014.  
Elaboração dos autores.

Utilizando o critério da permanência, verificamos (gráfico 2) que na mudança do governo FHC (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) para o governo Lula (PT), a rotatividade chegou a 50% no primeiro ano de governo. Analogamente, a rotatividade chegou a 28% no primeiro ano do segundo mandato do presidente Lula e a 31% no primeiro ano de mandato da presidente Dilma Rousseff (PT). A maior taxa de rotatividade anual foi observada precisamente no primeiro ano do governo Lula, enquanto a mais baixa ocorreu no penúltimo ano de seu governo.

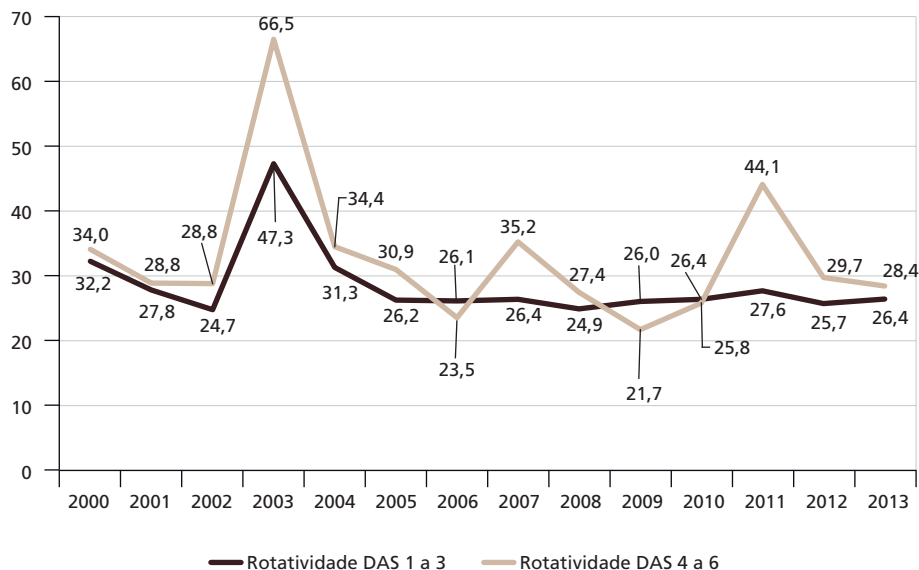
A média de rotatividade no período foi de aproximadamente 30%, enquanto o desvio-padrão foi de quase 7%. As mudanças acentuadas observadas no ano de 2003 indicam a relevância da mudança partidária para explicar as substituições observadas nos quadros que ocupam os cargos em DAS nos ministérios, como demonstrará a seção 5 do texto. Podemos observar que também no primeiro ano do governo Rousseff há elevação em relação à média do segundo mandato Lula, embora menos expressiva. A mudança de presidente sem alteração do partido modera o grau de rotatividade, tomando-se o único parâmetro possível o ano de 2011.

O gráfico 4 apresenta as rotatividades medidas para dois diferentes grupos, para todos os cargos DAS do governo, entre 2000 e 2013. O primeiro grupo, DAS 1 a 3, incorpora a rotatividade na ocupação de cargos em DAS nos níveis 1, 2 e 3, os mais baixos da categoria, enquanto o segundo grupo corresponde aos níveis mais elevados da hierarquia (DAS 4, 5 e 6). Observa-se maior rotatividade para cargos superiores, que têm maior poder político e administrativo. Na média, eles apresentam maior rotatividade, 33,15% contra 28,67%, para os grupos 1, 2 e 3. Ademais, sua rotatividade tem desvio-padrão quase duas vezes maior que aquela dos cargos de níveis mais baixos (11,57 contra 6,02). Os únicos anos em que houve inversão dessa tendência de maior rotatividade foram o último ano do primeiro mandato do presidente Lula e o penúltimo ano de seu segundo mandato.

A conexão entre poder político-administrativo e mudanças de governo é ainda mais visível nos momentos de mudança de governo. Vê-se que mesmo o governo Rousseff, cujas taxas de rotatividade gerais foram mais moderadas que o governo Lula, apresentou forte mudança quando restringimos a análise ao grupo de DAS 4 a 6. Em 2011, primeiro ano de mandato da presidente, a rotatividade para aquele grupo de cargos vai a 44%, ultrapassando em quase 9 pontos percentuais (p.p.) a rotatividade de DAS no primeiro ano do segundo mandato de Lula.

GRÁFICO 4

**Variação anual na taxa de rotatividade dos cargos DAS por grupos hierárquicos (2000-2013)**  
(Em %)



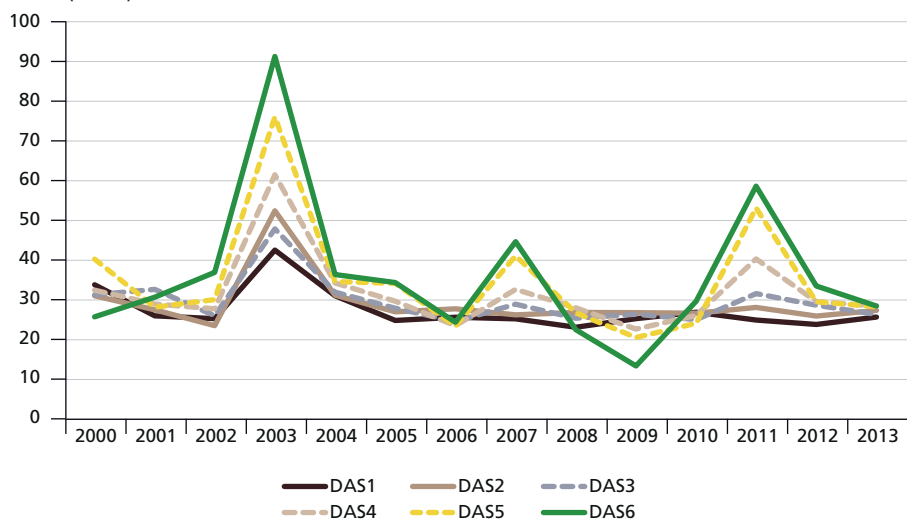
Fonte: Siape. Acesso em: ago. 2014.  
Elaboração dos autores.

A observação por cada um dos seis níveis hierárquicos retratada no gráfico 5 confirma que as mudanças mais acentuadas em início de mandato têm forte correlação com o nível hierárquico do cargo. Notamos, por exemplo que a rotatividade foi quase total, atingindo o impressionante valor de 91,5%, no primeiro ano do governo Lula, para os cargos de DAS 6. Curiosamente, parece haver uma inversão no penúltimo ano do segundo mandato do governo Lula, em que a rotatividade em DAS 5 e 6 foi menor que em DAS 1 e 2. Vale também notar que a variância da rotatividade aumenta quase que monotonicamente quando se vai de DAS 1 a DAS 6, sendo o desvio-padrão igual a 5,4 para a rotatividade nos cargos de DAS 1; 7,25 nos cargos de DAS 2; 6,12 nos cargos de DAS 3; 10 nos cargos de DAS 4; 15,5 nos cargos de DAS 5; e, finalmente, impressionantes 19,73 nos cargos de DAS 6.

GRÁFICO 5

Rotatividade dos cargos DAS por nível hierárquico (1999-2013)

(Em %)



Fonte: Siape. Acesso em: ago. 2014.  
Elaboração dos autores.

O gráfico 6 apresenta, primeiramente, a distribuição dos ocupantes de DAS por critérios de pertencimento ou não ao serviço público federal. Parece-nos expressiva a proporção de nomeados oriundos do próprio setor público, bem como a constância da distribuição ao longo da série. Entretanto, nos níveis superiores, a presença de servidores de carreira e de fora do serviço público é mais equilibrada. Só nos últimos quatro anos, os servidores de carreira se tornaram maioria nesses cargos.

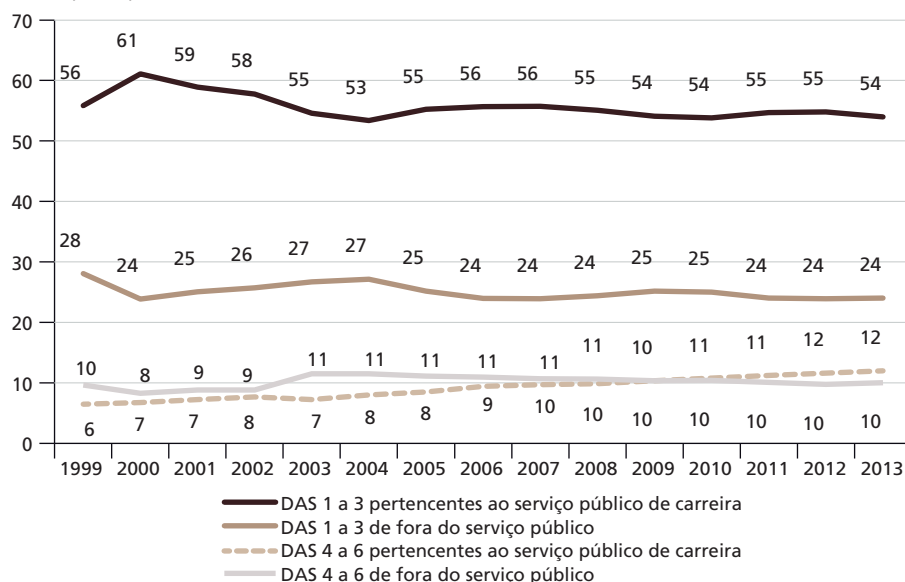
Vale notar que o percentual de cargos do grupo DAS 4 a 6 ocupados por gestores provenientes do serviço público de carreira dobrou no período analisado, passando de 6% para 12% do total de cargos DAS e de 40% para 54% do total de DAS deste grupo. As trajetórias de crescimento devem ser consideradas à luz do forte crescimento do número de cargos DAS deste grupo (85%). A mudança talvez sugira maior profissionalização do serviço público federal, que, por meio de suas carreiras, tem conseguido fornecer funcionários para assumir cada vez maior número de cargos de DAS. A partir de 2009, os funcionários de carreira passaram a ocupar a maioria dos cargos de DAS tanto na categoria 1 a 3, em que somam mais do dobro do número de funcionários

recrutados fora da carreira, como na categoria 4 a 6, única categoria em que ainda se observa clara tendência de crescimento.

GRÁFICO 6

**Proporção de ocupantes de cargos DAS, por grupos, pertencentes ao serviço público de carreira (1999-2013)**

(Em %)



Fonte: Siape. Acesso em: ago. 2014.

Elaboração dos autores.

Os gráficos 7A e 7B reportam a distribuição das taxas de rotatividade para nomeados oriundos de dentro e de fora das carreiras do serviço público para as hierarquias superiores (DAS 4 a 6) e inferiores (DAS 1 a 3) respectivamente.<sup>18</sup> Eles indicam, em primeiro lugar, um comportamento bastante semelhante das duas séries. No entanto, com exceção dos anos de 2008 e 2009, somente no caso do grupo DAS 1 a 3, a rotatividade é sempre maior nos cargos ocupados por servidores de fora da carreira. Em outras palavras, pode-se dizer que a carreira pública traz maior estabilidade na ocupação dos cargos de DAS.

18. Conforme os dados do Siape, servidores de carreira incluem "servidores ativos ou inativos, oriundos de órgão ou entidade de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, suas empresas públicas e sociedades de economia mista, ocupante de cargo ou emprego permanente, inclusive militar das Forças Armadas, agregado ou inativo e o militar do Distrito Federal" (Brasil, 2013, p. 175).

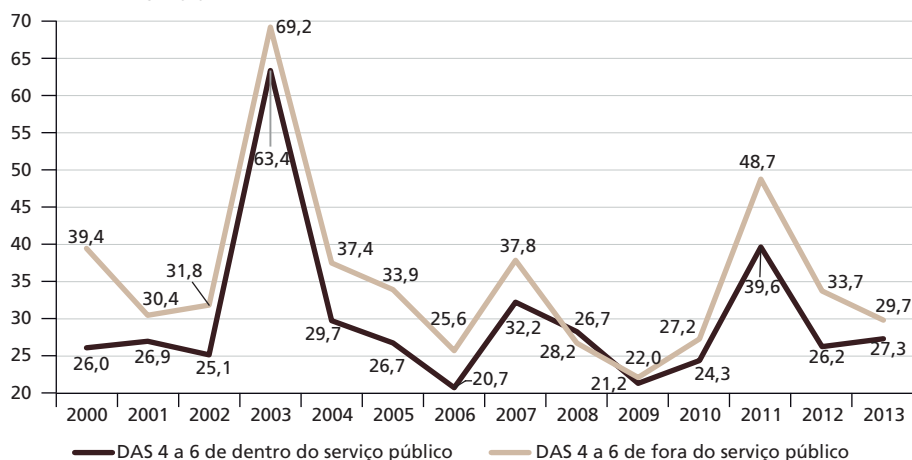


GRÁFICO 7

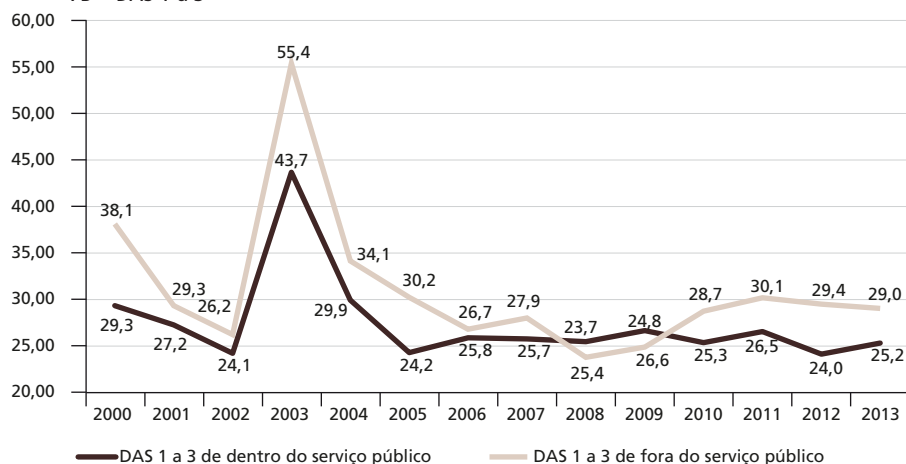
Rotatividade anual do total de ocupantes de cargos DAS conforme origem administrativa (2000-2013)

(Em %)

7A – DAS 4 a 6



7B – DAS 1 a 3



Fonte: Siape.

Elaboração dos autores.

Ademais, os gráficos 7A e 7B, e de forma ainda mais contundente o gráfico 7B, indicam que uma diferença expressiva nas taxas de rotatividade é observada no ano de 2003, que novamente é reveladora. Por ser o ano de mudança de partido no comando do Executivo federal, a diferença parece expressar de forma mais clara o efeito daquela mudança sobre os cargos de livre provimento. A diferença para maior na rotatividade dos nomeados de fora do serviço público, naquele ano, e posterior estabilidade nos parece indicar motivos que vão além do conhecimento técnico (eventualmente, motivos partidários e ideológicos) das nomeações e a maior força desses critérios sobre os

quadros de fora das carreiras do serviço público. Em outros termos, os dados indicam de forma mais clara a natureza política da escolha dos superiores hierárquicos.

Nas duas seções seguintes, apresentamos e testamos algumas hipóteses com base nos dados apresentados anteriormente e em dados sobre mudanças político-partidárias nos ministérios.

#### 4 HIPÓTESES

A existência de amplo conjunto de cargos de nomeação discricionária em cada ministério e de coalizões partidárias nos permite analisar os efeitos do controle partidário sobre esses quadros da burocracia.

Tanto como condição para o exercício do controle sobre a formulação e efetivação de políticas do interesse do ministro, do partido ou de suas bases eleitorais quanto como fonte de patronagem entre os correligionários – ou ambos –, a nomeação de quadros é uma prerrogativa da qual usualmente os ministros não abrem mão. Nossa primeira hipótese é que mudanças no controle partidário dos ministérios aumentam significativamente a rotatividade dos cargos, que se traduz em forte alteração de seus quadros dirigentes. Consideramos a situação em que um ministro sem filiação partidária é substituído por um ministro filiado a um partido um caso particular de mudança partidária.

- 1) Hipótese 1 – Mudança partidária. Uma mudança no controle partidário de um ministério amplia a rotatividade nos cargos de DAS no ano correspondente.

Apesar de o partido político ser a mais importante instituição formal a estruturar nosso sistema representativo e a própria literatura sobre estudos legislativos utilizá-lo como principal unidade analítica, é mais do que uma intuição o fato de haver agrupamentos intra e interpartidários que conformam o jogo de barganha do processo de definição dos quadros de poder nomeados. Trata-se de bancadas temáticas, regionais ou redes pessoais e profissionais, as quais denominamos facções.<sup>19</sup> Se é assim, estamos diante de um fenômeno

19. O conceito de facção pode ser amplo ou restrito, e há ampla variação nas definições disponíveis, em função de propriedades estruturais, organizacionais e contextuais dos grupos assim classificados (Beller e Belloni, 1978). Em acepção ampla, pode-se utilizá-lo para se referir a todo tipo de agrupamento formal ou informal, *inter ou intrapartidário*, com alguma identidade de interesse (ideológico ou não) partilhada entre os membros, estruturada de forma horizontal ou hierárquica, personalística ou não. Nesse sentido, a liderança pessoal ou a unidade de interesses de uma bancada temática (interpartidária) poderiam constituir uma facção. Contudo, nosso uso é mais restrito, compatível com a natureza dos dados disponíveis, e se restringe aos agrupamentos intrapartidários. O mais importante para nosso fim analítico é incorporar uma noção que diferencie formas de agrupamento para a delegação de poder que não seja redutível à legenda partidária. Nesses termos, o conceito aqui adotado é amplo e compatível com o utilizado por Beller e Belloni (1978, p. 419), que definem uma facção como “qualquer grupo relativamente organizado que exista dentro de um grupo mais amplo e – como uma facção política – compita com rivais por vantagens do poder dentro deste grupo ampliado, do qual é parte” (No original: “any relatively organized group that exists within the context of some other group and which – as a political faction – competes with rivals for power advantages within the larger group of which it is a part”). Os autores identificam três tipos de facções, em função de suas propriedades organizacionais. A primeira, cliques faccionais, indica um agrupamento com interesses comuns, mas sem organização formal. O segundo tipo é a *facção personalística ou clientelística*, que se estrutura em torno da figura do líder, com relação hierárquica, ao modo das relações patrão-cliente das teorias sobre clientelismo político. O terceiro tipo é a *facção corporada ou formal*, reconhecida formalmente como um grupo dentro de um grupo mais amplo. Exemplo do terceiro tipo são as facções do Partido dos Trabalhadores, autodenominadas “tendências”.

cujo entendimento é potencialmente relevante para explicar o processo de montagem e governança da coalizão, bem como para deslindar de modo mais preciso os constrangimentos para o exercício da coordenação de governo pela Presidência. Se, ao contrário, os partidos têm forte orientação programática e assumem pastas para pôr em marcha esta orientação, devemos esperar menor recurso à patronagem e maior estabilidade dos escolhidos para cargos de alto escalão. Neste caso, a substituição de um ministro por um correligionário deveria afetar pouco a taxa de rotatividade dos quadros de pessoal do ministério, em particular nos escalões superiores. Mas nossa segunda hipótese é que as mudanças de ministro sem mudança partidária ainda assim produzirão alterações significativas nos quadros de livre nomeação da pasta, embora em intensidade menor que as mudanças ministeriais em que há também mudança partidária.

- 2) Hipótese 2 – Mudança de facção. Uma mudança de um ministro por outro pertencente ao mesmo partido em um ministério amplia a rotatividade nos cargos de DAS no ano correspondente.
- 3) Hipótese 3 – A mudança correspondente afeta a rotatividade em menor escala que a mudança partidária no ministério.

Existe ainda mudança de ministro em que pelo menos um dos envolvidos não pertence a qualquer partido. Isso ocorre, por exemplo, quando um ministro de um partido se licencia para concorrer a cargo eletivo e deixa, em seu lugar, o secretário executivo do ministério. Supomos, nesse caso menos frequente, que a mudança também implicará aumento da rotatividade, sendo essa, no entanto, menor do que quando há mudança de partido.

- 4) Hipótese 4 – Mudança sem filiação partidária. Uma mudança de um ministro em um ministério em que ou o ministro entrante ou o ministro saínte (ou ambos) não possui (possuem) filiação partidária, amplia a rotatividade nos cargos de DAS no ano correspondente.
- 5) Hipótese 5 – A mudança correspondente afeta a rotatividade em menor escala que a mudança de partido ou de facção na direção do ministério.

Se devemos esperar que mudanças partidárias e faccionais aumentam a rotatividade, é razoável supor que, em alguma medida, tais mudanças impliquem ou decorram de rearranjo nas preferências de políticas entre os partidos. Na política das nomeações, as orientações programáticas dos partidos também importam. Por isso, nas situações em que houver alteração partidária em um mesmo ministério, espera-se aumento na rotatividade na razão direta da distância ideológica entre eles. O raciocínio que sustenta este argumento é o fato de a maior distância entre preferências naturalmente se refletir em maior propensão a nomear quadros que sejam mais próximos da nova preferência que se estabelece. Decorre daí nossa sexta hipótese.

- 6) Hipótese 6 – Quanto maior for a distância ideológica entre os partidos que se sucedem em um mesmo ministério, maior será a rotatividade dos quadros da burocracia daquele ministério no respectivo ano da mudança.<sup>20</sup>

Nos países em que o instituto da reeleição do presidente encontra-se consolidado, foi possível observar um fenômeno conhecido como *lame duck* (“pato manco”), segundo o qual o presidente é mais fraco em seu segundo mandato que em seu primeiro mandato.<sup>21</sup> Essa fraqueza se reflete na maior dificuldade do presidente de impor sua agenda política ao Congresso, resultando em um governo de menos ação e de maior nível de impasse político. Extrapolando para a questão que nos interessa da rotatividade, é possível prever que, se esse fenômeno for relevante no Brasil, um presidente em seu segundo ano de mandato será induzido a realinhar sua base de sustentação política com maior frequência, provocando maior troca de partidos nos ministérios e, consequentemente, maior rotatividade em seu segundo mandato. Essa discussão nos sugere testar a hipótese a seguir.

- 7) Hipótese 7 – *Lame duck effect*: a rotatividade no segundo mandato de um presidente é maior que a rotatividade em seu primeiro mandato.

Alternativamente à hipótese do *Lame duck effect*, há a hipótese de que no segundo mandato as principais alianças de governo já estão consolidadas, de forma que será reduzido, e não aumentado, o nível de rotatividade no segundo mandato do presidente Lula. A hipótese 8 apresenta essa alternativa.

- 8) Hipótese 8 – Efeito consolidação das alianças: a rotatividade no segundo mandato de um presidente é menor que a rotatividade em seu primeiro mandato.

Como indicam os dados descritivos da seção anterior, as taxas de rotatividade apresentam comportamento correspondente ao ciclo político de um mandato, que, a nosso ver, teria o seguinte movimento: cada novo ano do mandato presidencial representa maior acomodação das definições relativas à formação da coalizão. No primeiro ano, ocorre sua definição e é gerado um rearranjo crucial na burocracia

20. A hipótese de maior taxa de alteração dos quadros da burocracia em função das diferenças ideológicas entre os partidos foi discutida por Lewis em relação aos Estados Unidos, embora o contexto da discussão para aquele país seja menos complexa, por conta do bipartidarismo. Ao discutir as condições nas quais o “presidente politiza a burocracia”, Lewis formula a seguinte proposição: a probabilidade de os presidentes politizarem a burocracia aumenta quando a divergência entre aqueles e os quadros existentes na agência é maior (Lewis, 2009, p. 67). A lógica do argumento pode ser adaptada para o contexto brasileiro, e, neste caso, a figura do presidente pode ser substituída pela figura do ministro, presumindo-se sua autonomia (e de seu partido) para definir os quadros de seu ministério. Nesse sentido, é de se esperar, também aqui, que maior divergência entre partidos que se sucedem em ministérios, medida pela distância ideológica entre eles, influencie o volume de nomeações (Lewis, 2009, p. 67). Vale notar também que a segunda proposição, entre as quatro testadas por Lewis, encontra eco no contexto de outra análise que fizemos (Lopez, Bugarin e Bugarin, 2014). A proposição postula que agências mais sensíveis aos efeitos da politização padecem menos desta. Uma das razões é a complexidade das tarefas (Lewis, 2009, p. 68).

21. Ver, por exemplo, o texto seminal Besley e Case (1995), para o caso dos Estados Unidos; Meneguín e Bugarin (2001), para o caso do Brasil; ou ainda Johnson e Crain (2004), para uma análise de um conjunto de países.

política, nos primeiros meses do (primeiro ano de) mandato. Os anos subsequentes (segundo, terceiro e quarto) representariam acomodações crescentes dos quadros nomeados, salvo no caso de pontuais mudanças ministeriais ou rearranjo dos partidos que integram a coalizão. O último ano representaria o ápice desta acomodação. É sintomático que, por conta da campanha presidencial em curso, neste último ano, seja mais frequente aos secretários-executivos serem alçados ao cargo de ministro, preservando-se o *status quo* da burocracia política ou, ainda, que o incentivo para assumir ministérios seja menor aos políticos e aos partidos neste momento de encerramento do governo. Por isso, nossa hipótese é:

- 9) Hipótese 9 – Ciclo político clássico: a rotatividade é maior no primeiro ano de um mandato presidencial, reduzindo-se progressivamente nos anos seguintes, atingindo seu mínimo no quarto ano do mandato.

Apesar de a teoria clássica dos ciclos políticos prever um ciclo de tamanho equivalente ao mandato presidencial, no caso do Brasil, Ferreira e Bugarin (2004; 2007) evidenciaram a existência de um ciclo político mais curto, de dois anos de duração, no que diz respeito às transferências orçamentárias intergovernamentais. Esse ciclo mais curto tem origem, possivelmente, no fato de termos no Brasil eleições a cada dois anos. Se a existência desse ciclo mais curto ocorrer também no processo de composição política da base de sustentação do governo, podemos esperar um realinhamento nos ministérios a cada dois anos, o que provocaria um ciclo bianual na rotatividade. Essas considerações sugerem o teste da hipótese a seguir.

- 10) Hipótese 10 – Ciclo político bianual: a rotatividade tem dinâmica cíclica bianual, aumentando em um ano para diminuir no ano seguinte, aumentando um ano depois, diminuindo no ano seguinte e assim sucessivamente.

Vale notar que as hipóteses 7 e 8, bem como as hipóteses 9 e 10, são mutuamente excludentes, de forma que, caso uma delas seja confirmada pelo estudo econométrico, a outra necessariamente não o será.

## 5 TESTANDO AS HIPÓTESES A RESPEITO DAS MUDANÇAS MINISTERIAIS SOBRE A ROTATIVIDADE

Nesta seção, apresentamos os estudos econométricos desenvolvidos com o objetivo de testar as hipóteses formuladas a respeito dos efeitos de mudança na direção de ministro e de ideologia sobre a rotatividade nos cargos de DAS na administração federal brasileira de 1999 a 2013. A variável dependente é a rotatividade, conforme definida neste trabalho, medida como a unidade subtraída do percentual de funcionários inalterados de um ano ( $t-1$ ) para o ano seguinte ( $t$ ), calculada para cada ministério  $i$ , ou seja,

$$Rotatividade_{it} = 1 - \frac{Inalterados_{it}}{Total_{it-1}}. \quad (5)$$

### 5.1 Os dados

A análise desenvolvida lança mão de dados individualizados de todos que ocuparam cargos de DAS entre 1999 e 2013 fornecidos pela Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Segep/MP). Ademais, usamos dados sobre a ideologia dos partidos políticos brasileiros ao longo das últimas décadas, gentilmente cedidos por César Zucco Junior e disponíveis em Zucco Junior (2014). Incluímos dados orçamentários dos ministérios durante o período no que diz respeito aos gastos com pessoal, correntes e com investimento, bem como o gasto total empenhado, obtidos da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) do MP. Foram também usados dados referentes às mudanças no cargo máximo de ministro durante o período, sendo essa mudança correspondente a uma alteração do partido na condução do ministério 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 informações encontradas nos *sites* oficiais dos ministérios, na mídia e no *Diário Oficial da União*.<sup>22</sup>

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

### 5.2 A variável dependente

A variável dependente corresponde 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 capítulo apenas os resultados obtidos para a rotatividade correspondendo aos níveis mais elevados de DAS, ou seja, os níveis 4, 5 e 6 conjuntamente, não diferenciando entre a origem interna ou externa ao funcionalismo de carreira dos servidores ocupantes dos cargos. Em trabalhos futuros, analisaremos as demais variáveis dependentes.

### 5.3 As variáveis explicativas

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

---

22. Os autores agradecem a cessão de diferentes informações sobre ministros, ministérios e vínculos partidários fornecidos por Acir Almeida, Mariana Batista, Camila Lameirão e Sérgio Praça.

## 1) mudança ministerial:

- a) *novo partido*: a *dummy* novo partido toma valor 1 quando um ministro de um partido é substituído por um ministro de um partido distinto. Toma ainda valor 1 essa *dummy* quando um ministro sem filiação partidária é substituído por um ministro com filiação partidária. Espera-se que essa mudança implique muitas demissões e novas contratações, aumentando a rotatividade;
- b) *nova facção*: a *dummy* nova 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<sup>23</sup> do partido que conduzia o ministério e espera-se que essa mudança aumente a rotatividade. No entanto, espera-se que a magnitude desse efeito seja menor do que no caso anterior, de mudança partidária; e
- c) *mudança apartidária*: a *dummy* mudança apartidária toma valor 1 quando um ministro de um partido é substituído por um ministro sem filiação partidária. Toma ainda valor 1 essa variável quando um ministro sem filiação partidária é substituído por outro ministro sem filiação partidária. Espera-se que essa mudança aumente a rotatividade. No entanto, antecipa-se que a magnitude desse efeito seja menor do que no caso anterior de mudança de facção.

## 2) Ideologia:

- a) *ideologia do ministro*: variável numérica que toma valor de 0 a 10 de acordo com a ideologia do partido do ministro, segundo a classificação em Zucco Junior (2014). Nessa classificação, valores mais baixos correspondem a ideologias mais à esquerda do espectro político nacional, enquanto valores mais elevados correspondem a ideologias mais à direita. Foi aplicada interpolação linear simples para anos não explicitados nessa classificação, usando para tanto os dois anos mais próximos, sendo incorporados pesos para refletir a proximidade dos anos extremos do intervalo considerado com o ano em questão. Nos casos em que o ministro no cargo não possuía filiação partidária, optamos por classificar sua ideologia como aquela atribuída ao presidente. Essa escolha reflete o fato de que a seleção de um ministro sem partido indica que o presidente não negociou com partidos para sua tomada de decisão.<sup>24</sup> Note que, diferentemente do caso dos partidos, em que a estimativa pode se alterar ao longo

---

23. Ver a nota 19.

24. O mesmo critério foi adotado pelos autores do capítulo 4 deste livro.



dos anos, existe apenas uma estimativa para a ideologia de cada presidente, que, portanto, é suposta constante no tempo.

No ano em que houve mudança partidária, tomamos a ideologia do ministro entrante. Vale notar que para um dos partidos representados na amostra, o Partido Social Democrático (PSD), temos apenas a estimativa da ideologia no ano de 2013. Portanto, essa estimativa única foi usada sempre que um ministro desse partido foi nomeado. Ademais, inexistia estimativa ideológica para outro partido, o Partido Republicano Brasileiro (PRB). Nesse caso, identificamos o PRB com o Partido da República (PR) devido ao histórico de sua formação. Os valores usados das ideologias encontram-se disponibilizados no apêndice deste capítulo.

Essa variável não mostrou significância nos modelos estudados, portanto, somente foi usada para a construção das variáveis a seguir; e

- b) *variação ideológica*: esta variável subtrai a ideologia do partido do ministro em um ano pela ideologia do partido ministro no ano anterior e calcula o valor absoluto do resultado. Assim, caso não tenha havido mudança de partido nem mudança no estimador da ideologia desse partido, então essa variável assume valor 0. Caso contrário, mede a amplitude da variação ideológica ocorrida no ministério correspondente. Note que esta variável vê de forma simétrica o efeito da mudança ideológica sobre a rotatividade e espera-se que quanto maior for a distância ideológica entre um ministro e seu sucessor, maior será a taxa de rotatividade.

3) Efeito do mandato presidencial:

- a) *primeiro mandato de Lula*: variável *dummy* que toma valor 1 em todos os anos da amostra a partir do primeiro ano do primeiro mandato do presidente Lula.
- b) *segundo mandato de Lula*: variável *dummy* que toma valor 1 em todos os anos da amostra a partir do primeiro ano do segundo mandato do presidente Lula.
- c) *Dilma*: variável *dummy* que toma valor 1 em todos os anos da amostra a partir do primeiro ano do primeiro mandato da presidente Rousseff.

Essas variáveis têm por função verificar as mudanças de tendência, se existirem, associadas à entrada de um presidente em um novo mandato, uma vez controlados os demais fatores que afetam a rotatividade. O mandato de FHC, que inicia nossa base de dados, é

o período de referência. Assim, se a variável relativa ao primeiro mandato de Lula for significativa, ela marcará a mudança de patamar no nível de rotatividade dos DAS ocorrida no início do governo Lula em comparação com o governo FHC. Já a variável relativa ao segundo mandato de Lula revelará a mudança de patamar no nível de rotatividade atingido no primeiro mandato desse presidente. Finalmente, a variável relativa ao governo Rousseff marca a mudança de patamar que por ventura tenha ocorrido quando a presidente iniciou seu governo comparativamente ao segundo mandato do presidente Lula.

Os objetivos dessas variáveis são, por um lado, captar o efeito marginal de cada mandato presidencial sobre a rotatividade em comparação ao mandato anterior. Ademais, esperamos testar o efeito conhecido como *lame duck* (“pato manco”), discutido anteriormente. No atual contexto, a expectativa é que, se o efeito *lame duck* existir, o presidente Lula terá estado mais fragilizado em seu segundo mandato, o que terá forçado mais frequentes renegociações políticas com sua base aliada, de forma que terá aumentado marginalmente a rotatividade em seu segundo mandato. A hipótese alternativa, por outro lado, é que no segundo mandato as principais alianças de governo já estejam consolidadas, de forma que será reduzido o nível de rotatividade.

Note que já estamos controlando pelas mudanças nos ministérios. Portanto, essas variáveis não refletem o efeito total do mandato presidencial sobre a rotatividade, mas sim seu efeito marginal, adicional ao efeito de mudança de ministro. Para melhor esclarecer este fato, considere o primeiro mandato de Lula. O cálculo geral da rotatividade (gráfico 2) sugere claramente que esse foi o mandato de maiores taxas de rotatividade na amostra. De fato, a média da rotatividade nesse mandato foi de 33,75%, enquanto nos três anos finais do mandato de FHC foi de 28,61%; no segundo mandato de Lula, foi de 26,23%; e nos três primeiros anos de Dilma, foi de 28,15%. No entanto, houve também total troca de partidos nos ministérios e grande variação ideológica na mudança de governo em 2003. Portanto, é possível que as variáveis *novo partido* e *variação ideológica* contribuam fortemente para o índice de rotatividade, reduzindo assim o efeito adicional da variável *primeiro mandato de Lula*. Por essa razão, não há, *a priori*, uma clara expectativa quanto ao sinal das variáveis de mandato presidencial.

## 4) Controles básicos dos ministérios:

- a) *servidores*: número total de servidores no ministério no ano correspondente;
- b) *número DAS*: número total de cargos DAS 4, 5 e 6 disponíveis no ministério no ano correspondente;
- c) *gasto com pessoal*: valor total dos gastos do ministério no ano correspondente na rubrica de gastos com pessoal (grupo de natureza de despesa – GND 1) em bilhões de reais, em valores constantes de 2012 (deflacionados pelo índice nacional de preços ao consumidor amplo – IPCA). A variável foi calculada pelos autores a partir de dados da SOF;
- d) *gasto corrente*: valor total dos gastos do ministério no ano correspondente na rubrica de gastos correntes (GND3), em bilhões de reais, em valores constantes de 2012 (deflacionados pelo IPCA). A variável foi calculada pelos autores a partir de dados da SOF;
- e) *gasto com investimento*: valor total dos gastos do ministério no ano correspondente na rubrica de gastos com investimentos (GND4), em bilhões de reais, em valores constantes de 2012 (deflacionados pelo IPCA). A variável foi calculada pelos autores a partir de dados da SOF; e
- f) *gasto empenhado*: valor do total de gastos do ministério no ano correspondente na rubrica de gastos empenhados, em bilhões de reais, em valores constantes de 2012 (deflacionados pelo IPCA). A variável foi calculada pelos autores a partir de dados da SOF.

O objetivo de se incluir essas últimas variáveis é controlar por aspectos específicos de cada ministério, ainda que variáveis a cada ano.

## 5) Ciclo eleitoral:

- a) *primeiro ano de governo*: *dummy* que assume valor 1 se o ano corresponder ao primeiro ano do mandato de qualquer presidente;
- b) *segundo ano de governo*: *dummy* que assume valor 1 se o ano corresponder ao segundo ano do mandato de qualquer presidente; e
- c) *terceiro ano de governo*: *dummy* que assume valor 1 se o ano corresponder ao terceiro ano do mandato de qualquer presidente.

De forma a evitar perfeita colinearidade, não foi incluída *dummy* de quarto ano de governo. A inclusão destas variáveis tem dois objetivos. Em geral, procura-se saber se existe um ciclo, segundo a teoria do

ciclo político,<sup>25</sup> no que diz respeito ao comportamento da rotatividade. Se assim for, espera-se maior rotatividade no primeiro ano de mandato de um presidente e redução gradual ao longo dos demais anos, atingindo seu nível mais baixo no último ano de mandato. Adicionalmente, essas variáveis permitirão testar a hipótese do ciclo político bianual, conforme discutido anteriormente.

#### 5.4 Os modelos e os métodos econométricos explorados

A estratégia econométrica consistiu em iniciar com um modelo mais reduzido, incorporando essencialmente as variáveis de mudança ministerial para depois incorporar mais variáveis explicativas sucessivamente. Ao todo foram estimados quatro modelos, conforme descrito a seguir.

Todos os modelos estimaram uma constante, que poderia ser interpretada como uma taxa média de rotatividade, que ocorreria na ausência dos demais fatores (variáveis) que aumentam ou diminuem a rotatividade.

- 1) Modelo 1: incorporou apenas as variáveis de *mudança ministerial e variação ideológica* – novo partido, nova facção, mudança apartidária e variação ideológica.
- 2) Modelo 2: incorporou, ademais, as *dummies* de *alternância no mandato presidencial* – primeiro mandato de Lula, segundo mandato de Lula e Dilma.
- 3) Modelo 3: incorporou, adicionalmente, as variáveis de *controles básicos dos ministérios* – servidores, número DAS, gasto com pessoal, gasto corrente, gasto com investimento e gasto empenhado.
- 4) Modelo 4: incorporou ao modelo anterior as variáveis de *ciclo político* – primeiro, segundo e terceiro ano de governo do presidente.

Uma forma natural de se estimarem os efeitos das diferentes variáveis explicativas sobre a rotatividade de DAS é agrupar todos os dados em uma regressão OLS, método chamado de mínimos quadrados empilhados ou *pooled ordinary least squares* (POLS). No entanto, estimadores POLS desconsideram a estrutura em painel dos dados, o que pressupõe que as observações não sejam serialmente correlacionadas por indivíduo, o que por sua vez leva a erros homocedásticos entre indivíduos e períodos (Johnston e DiNardo, 1997). Conforme explorado na seção 2 deste capítulo, a literatura associada aos fatores contribuintes para a rotatividade de cargos comissionados no setor público federal indica, naturalmente, a existência de características ministeriais e temporais que influenciam a decisão de indicações de cargos. Portanto, espera-se que a estrutura de painéis seja mais apropriada.

---

25. Ver, por exemplo, os artigos seminais Nordhaus (1975) e Rogoff (1990).

Para determinar se a regressão no formato POLS se adequa aos dados presentes, foram aplicados dois testes para cada um dos modelos 1 a 4. O primeiro, o teste  $F$  de Chow, é usado para testar se uma regressão em formato de painel com efeitos fixos seria ou não mais adequada que o mais simples método dos mínimos quadrados empilhados (POLS). Os resultados, apresentados na tabela 2 do apêndice, indicam que sob as quatro especificações, 1 a 4, o método de efeitos fixos é mais adequado que POLS. Para todos os testes, o  $-$ valor ficou abaixo ou igual a 0,0005.

O segundo teste aplicado, do multiplicador lagrangeano de Breusch-Pagan, foi usado para determinar se uma regressão em formato de painel com efeitos aleatórios seria ou não mais adequada que o mais simples método POLS. Todos os testes, disponíveis na tabela 3 do apêndice, indicaram fortemente a superioridade da regressão em painéis. Para todos os testes, o  $-$ valor ficou abaixo ou igual a 0,0015.

Feita, então, a escolha pelo uso de dados em painéis, a decisão seguinte disse respeito ao uso de efeitos fixos ou aleatórios. O teste de Hausman aplicado a cada um dos quatro modelos indicou a clara opção pela regressão com efeitos aleatórios (a 1% de significância), conforme detalhado na seção 3 do apêndice. O menor  $-$ valor encontrado foi 0,5148.

Feita a opção pelo uso de efeitos aleatórios, aplicamos então o teste do quociente de verossimilhança (likelihood ratio test, LR-Test) para testarmos a existência de heterocedasticidade nos dados. Os estatísticos encontrados indicaram presença de heterocedasticidade para todos os modelos, conforme descrito na seção 5 do apêndice.

Continuando, aplicamos os testes de Wooldridge para a presença de autocorrelação. Ao nível de significância de 1%, foi possível rejeitar a hipótese nula de ausência de autocorrelação serial para os modelos 2, 3 e 4. Os valores exatos podem ser consultados na seção 6 do apêndice deste capítulo.

Finalmente, com vistas a consolidar os resultados encontrados, aplicamos os testes ajustados de Sosa-Escudero e Bera (2008) para análise conjunta de efeitos aleatórios e de correlação serial em painéis desbalanceados. Os resultados foram disponibilizados na seção 7 do apêndice. Estes testes confirmam, ao nível de significância de 10%, presença de efeitos aleatórios e de correlação serial para todos os modelos. Caso a exigência de significância seja reduzida para 5%, muda apenas o resultado referente aos efeitos aleatórios bidirecionais para o modelo 3, que se torna não conclusivo.

Diante da evidência de heterocedasticidade e de autocorreção nos modelos estudados, optamos pelo uso dos regressores de Prais-Winsten com correção tanto para heterocedasticidade como para autocorrelação.

Finalmente, existe entendimento na literatura (Kennedy, 2008, p. 16.5) de que quando os dados usados em um painel constituem a totalidade da população, então é mais apropriado o uso de painéis com efeitos fixos. Por essa razão, também foram calculadas as regressões com efeitos fixos, em que optamos por estimar os erros-padrões pelo método de Driscoll e Kraay (Hoechle, 2007). Esse método gera resultados robustos quanto à possibilidade de heterocedasticidade, autocorrelação dos resíduos do tipo  $MA(q)$  e correlação contemporânea. Optamos por esse método uma vez que os testes de Wald modificados para heterocedasticidade em grupos, o teste de Pesaran para interdependência contemporânea e o teste de Wooldridge para autocorrelação indicaram a presença de heterocedasticidade, de correlação contemporânea e de autocorrelação serial.

### 5.5 Estimações por painéis com efeitos aleatórios e efeitos fixos

A tabela 1 apresenta os resultados dos quatro modelos econométricos calculados pelo método de Prais-Winsten com correção para heterocedasticidade e autocorrelação de primeira ordem.

TABELA 1  
Painéis com efeitos aleatórios e erros-padrões de Prais-Winsten

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Novo partido	18,67***	19,38***	19,20***	12,84***
Nova facção	10,84***	10,30***	9,95***	9,19***
Mudança apartidária	6,35**	7,15**	8,37***	7,19***
Variação ideológica	4,65***	3,59**	3,40**	2,37*
Primeiro mandato de Lula		4,19*	4,47**	3,36
Segundo mandato de Lula		-5,27**	-4,41**	-6,90***
Dilma		4,11*	5,05**	1,97
Servidores			0,83***	0,64***
Número DAS			-0,03**	-0,02*
Gasto com pessoal (R\$ bilhão)			-0,26**	-0,20*
Gasto corrente (R\$ bilhão)			0,01	0,04
Gasto em investimento (R\$ bilhão)			-0,24*	-0,09
Gasto empenhado (R\$ bilhões)			0,03	-0,21
Primeiro ano de governo				16,48***
Segundo ano de governo				5,77***
Terceiro ano de governo				4,20***
Constante	26,45***	25,17***	29,31***	25,62***
R <sup>2</sup>	40,14	41,49	44,34	54,95

Elaboração dos autores.

Notas: \*\*\* Estatisticamente significante ao nível de significância de 1%.

\*\* Estatisticamente significante ao nível de significância de 5%.

\* Estatisticamente significante ao nível de significância de 10%.

Obs.: Número de observações – 314 e número de grupos – 24.

TABELA 2

Painéis com efeitos fixos e erros-padrão de Driscoll e Kaay

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Novo partido	18,29***	19,12***	19,14***	13,42***
Nova facção	10,97***	10,26***	9,89***	9,80***
Mudança apartidária	7,00*	7,22***	9,09**	8,26***
Variação ideológica	5,29*	4,17*	3,46*	2,85***
Primeiro mandato de Lula		2,21	5,61	2,28
Segundo mandato de Lula		-5,53	-3,72	-7,09**
Dilma		4,46***	6,65***	3,23
Servidores			-0,36	-0,57
Número DAS			-0,11***	-0,05**
Gasto com pessoal (R\$ bilhão)			0,62	0,87*
Gasto corrente (R\$ bilhão)			0,07	-0,04
Gasto em investimento (R\$ bilhão)			-0,22	-0,07
Gasto empenhado (R\$ bilhões)			-0,27	-0,36
Primeiro ano de governo				16,18***
Segundo ano de governo				6,13**
Terceiro ano de governo				4,75*
Constante	26,05***	26,53***	39,64***	27,36***
R <sup>2</sup> (within)	41,68	43,68	47,03	55,24

Elaboração dos autores.

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

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

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

Obs.: Número de observações – 314 e número de grupos – 24.

A tabela 2, por sua vez, apresenta os resultados dos quatro modelos de painel com efeito fixo calculado pelo método de Driscoll e Kaay com correção para heterocedasticidade, autocorrelação dos resíduos do tipo MA( $q$ ) e correlação contemporânea.

Notamos preliminarmente que tanto as regressões em painéis com efeitos aleatórios como as regressões em efeitos fixos geram, ambas, resultados bastante próximos, sugerindo a boa escolha das variáveis explicativas. No que se segue, analisaremos com maior detalhamento os modelos com efeitos aleatórios.

### 5.5.1 Modelo 1

Observamos desses resultados que o modelo mais simples, que inclui exclusivamente as variáveis de mudança de ministro e de mudança ideológica (além da constante), já explica mais de 40% da rotatividade observada. Todas as variáveis são altamente significantes. As variáveis mais centrais para nosso estudo – novo partido, nova facção e variação ideológica – são significantes ao nível de 1%.

O sinal e a amplitude da variável *novo partido* sugerem um efeito dominante da mudança de partido do ministro sobre a rotatividade. Segundo o modelo 1, uma mudança de partido do ministro em um ano aumenta em quase 20 p.p. a rotatividade nesse ano, confirmando a hipótese 1.

A mudança de facção de um mesmo partido em um ministério também tem elevado efeito, aumentando quase 11 p.p. a rotatividade no ano da mudança, o que também reforça a hipótese 2. O resultado aponta que, por trás do partido, há diferentes grupos de poder e que, portanto, a dinâmica da coalizão sofre influência deste arranjo, que se omite quando o foco analítico se volta somente aos partidos.

Destacamos que o efeito da variável facção possivelmente está subestimado, pois nem sempre as mudanças do *ministro* significam alteração faccional (tal como conceituado na nota 21). Nesse sentido, se nos fosse possível diferenciar o que é ou não uma substituição faccional nas mudanças que preservam o mesmo partido no poder, o efeito daquela variável provavelmente seria maior. De qualquer modo, o menor impacto dessa variável em comparação com *novo partido* dá suporte à hipótese 3.

Ademais, a *mudança apartidária*, em que o ministro entrante ou sainte não tem filiação partidária, também aumenta a rotatividade em quase 7 p.p., ao nível de significância de 5%, resultado que dá apoio às hipóteses 4 e 5.

A variável mudança ideológica, significativa ao nível de 1%, sugere que quanto maior for a diferença entre a ideologia de ministros que se sucedem no cargo, maior será a consequente rotatividade. Assim, se a distância ideológica entre um ministro e seu substituto for de 2 p.p. na escala de 0 a 10, por exemplo, haverá um aumento de quase 10 p.p. na rotatividade. Este resultado confirma a hipótese 6. As implicações sugeridas por este resultado são importantes. Eles indicam que, em algum nível, variações nas preferências de políticas públicas também importam para compreender a variação nas rotatividades observadas. Em outras palavras, o argumento, plausível,<sup>26</sup> de que as mudanças espelhariam motivos predominantemente de patronagem, posto que a definição das políticas ministeriais advêm de definições dos ministérios que compõem o centro de governo ou da presidência institucional, é desafiado pelos resultados, que indicam relevância da ideologia. Contudo, esta é uma aproximação que carece ainda de investigação mais sistemática.

Finalmente, a constante poderia ser interpretada como uma taxa de rotatividade “natural”, que ocorreria na ausência dos demais fatores. O valor estimado pelo modelo 1 é de aproximadamente 27%. Note que a média da rotatividade calculada no período é de 28,5%, um valor extremamente próximo daquele sugerido pelo simples modelo 1.

---

26. E explorado em outros capítulos, principalmente no capítulo 3.



Os valores específicos dos coeficientes estimados variam um pouco nos demais modelos, mas três importantes propriedades são mantidas, atestando a robustez da abordagem econométrica escolhida. A primeira é o sinal dos coeficientes estimados das quatro principais variáveis explicativas. A segunda é sua ordem de grandeza. A terceira é o fato de que as quatro principais variáveis explicativas permanecem significantes, ainda que com variação nos níveis de significância. Nos modelos 2 e 3, a significância da variável *mudança ideológica* se reduz a 5%; e no modelo 4, a 10%. Já a variável *mudança apartidária* tem sua significância aumentada para o nível de 1% nos modelos 3 e 4. As variáveis *novo partido* e *nova facção* permanecem significantes a 1% nos quatro modelos.

### 5.5.2 Modelo 2

A novidade com relação às variáveis discutidas é que a mudança ideológica teve sua significância reduzida a 5%. Ademais, percebe-se aqui que, feitos os controles pela mudança de ministros e outros, o primeiro mandato de Lula trouxe consigo aumento de mais de 4 p.p. na taxa de rotatividade em comparação com o de FHC. Esse aumento é totalmente corrigido no segundo mandato de Lula, que apresenta uma redução superior a 4 p.p., chegando, na prática, a níveis inferiores àqueles do governo FHC. Já o governo Rouseff aumentou novamente a rotatividade em mais de 4 p.p., se aproximando dos níveis do primeiro mandato de Lula. Esse resultado parece, à primeira vista, contraditório ao gráfico puro (sem controles) das rotatividades 4, 5 e 6 (gráfico 4), em que se percebe a forte subida da rotatividade em 2003, primeiro mandato de Lula, bem acima do efeito do governo Rouseff. Para entender esse resultado, é importante lembrar que houve também, nesse ano de 2003, grande mudança partidária dos ministros, além da elevada alteração ideológica. Portanto, espera-se que nossas variáveis principais de mudança no ministério e de ideologia capturem grande parte do aumento na rotatividade, de forma que o efeito específico do presidente Lula em seu primeiro mandato seja reduzido. Já no caso da presidente Rouseff, ainda que tenha havido mudança de facção, houve menor mudança de partido e menor variação ideológica, de forma que o efeito do mandato Dilma se torna mais pronunciado. Adicionalmente, conforme veremos mais adiante, há um forte efeito de aumento na rotatividade, associado ao primeiro ano de um mandato. Como os dados obtidos somente incluem os três últimos anos do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, espera-se menor efeito de seu mandato sobre a rotatividade. Analogamente, como os dados disponíveis somente incluem os três primeiros anos do mandato da presidente Rouseff, espera-se um maior efeito de sua presidência sobre a rotatividade. Todos os estimadores de mandato presidencial são significantes ao nível de 5% ou 10%.

O modelo 2 não suporta a hipótese 7, a presença do efeito *lame duck*, segundo o qual a rotatividade no segundo mandato de um presidente, quando se encontra fragilizado pelos desgastes políticos, é maior que no seu primeiro mandato. De fato, o modelo reforça a hipótese alternativa H8, segundo a qual há menor rotatividade no segundo mandato do presidente Lula.

### 5.5.3 Modelo 3

O comportamento das variáveis já discutidas anteriormente se mantém essencialmente idêntico ao do segundo modelo, inclusive no que diz respeito à sua magnitude, havendo, no entanto, maior nível de segurança, uma vez que a significância aumentou para o nível de 5% nas variáveis *primeiro mandato* de Lula e primeiro mandato de Dilma. Adicionalmente, o modelo 3 sugere uma quase completa neutralização, no segundo mandato de Lula, da rotatividade adicional criada em seu segundo mandato, voltando a níveis comparáveis com o (segundo) mandato FHC. Já o efeito do mandato Rousseff é ainda mais pronunciado, chegando a um aumento superior a 5 p.p. na rotatividade em comparação com o segundo mandato Lula. Quanto às novas variáveis de controles específicos dos ministérios, apenas o número total de servidores no ministério é significativo ao nível de 1%. O coeficiente dessa variável sugere que para cada 100 mil servidores no ministério há um aumento de mais de 8 p.p. na rotatividade, sugerindo maior rotatividade em ministérios maiores quando a medida é o número de servidores. Há também um efeito de redução da rotatividade associado ao número de DAS nos níveis 4, 5 e 6 nesses ministérios, significativo ao nível de 5%. Este capítulo deixa como sugestão para pesquisas futuras o aprofundamento desse resultado, para que se possa melhor entender por que um aumento no número de DAS em um ministério reduziria sua rotatividade.

Com relação aos efeitos do tamanho do orçamento sobre a rotatividade em um ministério, apenas aparece significativo o gasto com pessoal, que, ao nível de 5%, sugere que quanto maior for o gasto do ministério com pessoal, menor será a rotatividade dos DAS superiores. Mais especificamente, cada aumento de R\$ 10 bilhões nesse gasto reduz em pouco mais de 2 p.p. a rotatividade. Uma possível explicação seria o fato de que quanto maior o gasto com pessoal, mais rígido o orçamento desse ministério, tornando os cargos de DAS menos cobiçados pelos políticos. Finalmente, a variável gasto em investimento também parece ter efeito redutor sobre a rotatividade, mas esse efeito somente é significativo a 10% e é perdido no modelo 4.

#### 5.5.4 Modelo 4

Este modelo repete os mesmos resultados que o modelo 3 para quase todas as variáveis comuns aos dois modelos. Há três únicas diferenças. A primeira é que as variáveis *variação ideológica*, *número DAS* e *gastos com pessoal* têm sua significância reduzida de 5% para 10%. A segunda é que as variáveis primeiro mandato de Lula e primeiro mandato de Dilma perdem significância, tendo a variável segundo mandato de Lula sua significância aumentada para 1%. A terceira é a perda de significância da variável *gasto em investimento*.

Quanto às novidades, este modelo permite concluir de forma positiva pela existência de ciclo político clássico na variável de rotatividade de DAS, confirmando a hipótese 9. De fato, há evidência de que a rotatividade é menor no quarto ano do mandato de um governante, sendo mais de 16 p.p. superior no seu primeiro ano, o ano de maior rotatividade. A rotatividade baixa progressivamente nos anos seguintes, permanecendo aproximadamente 6 p.p. no segundo ano e 4 p.p. no terceiro ano, acima daquela do quarto ano.

Notamos que não há evidência de ciclo bianual no que diz respeito à rotatividade de DAS no governo federal, o que indica pela negação da hipótese 10.

#### 5.6 Comparação com o modelo em painéis com efeitos fixos

Os resultados encontrados para os modelos de painéis com efeitos fixos se assemelham fortemente, tanto no sinal como na significância, e mesmo na ordem de grandeza, àqueles obtidos nos painéis com efeitos aleatórios. A seguir discutimos as diferenças encontradas. A primeira diz respeito a uma redução na significância conjunta das variáveis de mandato presidencial. Agora, em cada um dos modelos 2, 3 e 4, apenas uma das *dummies* de mandato é significante; nos modelos 2 e 3, a variável Dilma é significante ao nível de 1%, enquanto no modelo 4 é a variável segundo mandato de Lula que se torna ao nível de 5%. A segunda diz respeito ao número de servidores em um ministério. Essa variável perde total significância, além de seu sinal se inverter. A terceira diz respeito aos números de DAS 4, 5 e 6, que se tornam significantes ao nível de 1% no modelo 3 (eram significantes apenas a 5% no caso anterior) e significantes ao nível de 5% no modelo 4 (eram significantes apenas a 10% no caso de efeitos aleatórios). Finalmente, o gasto com pessoal se torna significante apenas a 10%, e apenas no modelo 4, mas inverte seu sinal em comparação com os modelos de efeitos aleatório, sugerindo agora que o aumento do gasto com pessoal tende a aumentar a rotatividade em um ministério.

As diferenças encontradas para as variáveis número de servidores e gasto com pessoal sugerem cuidado na interpretação de suas contribuições sobre a rotatividade. Por outro lado, a grande proximidade encontrada nos coeficientes das variáveis associadas às nossas hipóteses sugere uma robustez de seus efeitos sobre a rotatividade, dando força às respostas obtidas neste estudo sobre as hipóteses testadas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os efeitos da influência política e partidária sobre a burocracia de livre nomeação sempre foram objeto de discussão, especialmente na mídia. As menções a verdadeiros butins partidários sobre os cargos de órgãos públicos e aparelhamentos de toda sorte da máquina pública pelos partidos que assumem o governo são frequentes e ganharam presença no imaginário sobre o exercício do poder pelos partidos. As percepções sobre este processo se tornaram ainda mais negativas pela associação, direta ou indireta, entre as lutas políticas para a ocupação dos quadros da máquina pública e práticas ilícitas de agentes políticos. Parte deste debate é alimentado pela ausência de pesquisas sistemáticas sobre a relação entre ocupação dos quadros da burocracia e as influências político-partidárias. Este capítulo sistematizou e analisou dados sobre esta ocupação e talvez possa colaborar para informar o debate.

Primeiro, apresentamos dados descritivos que pintam um retrato da rotatividade dos ocupantes de cargos DAS ao longo de quatorze anos, recobrando os governos FHC, Lula e Dilma. Indicamos que a taxa média de rotatividade anual é de pouco menos de 30% de todos os cargos. Esta é uma taxa alta, mesmo considerando haver grupos na burocracia pública, cujo desempenho no cargo requer sua circulação por órgãos da administração federal, ou mesmo considerando que rearranjos administrativos possam ter inflado esse resultado médio. Mudanças anuais dessa magnitude têm grande chance de produzir efeitos nocivos sobre as capacidades de planejamento e implementação das políticas. Embora não existam análises empíricas que atestem tais efeitos, parece-nos que a defesa de maior estabilidade dos ocupantes desses cargos, em particular por servidores das carreiras de Estado, teria efeito positivo. Talvez, contudo, a principal questão resida em calibrar adequadamente o grau de penetração – hoje alta – da nomeação discricionária na estrutura hierárquica dos órgãos.

Por outro lado, encontramos que o ciclo de mudanças tem uma lógica bastante previsível e a taxa de rotatividade alcança seu pico no primeiro ano do mandato e arrefece nos anos subsequentes. Ademais, estes picos são maiores quando há uma alteração partidária no Executivo, que se pode observar nitidamente no evento singular – em nossa série – que foi a eleição do PT, em 2002.

Formulamos e testamos algumas hipóteses relativas ao efeito das mudanças partidárias, faccionais e ideológicas sobre as taxas de rotatividade dos cargos de mais alta hierarquia (4, 5 e 6), que detêm maior poder decisório sobre o ciclo das políticas públicas. Os resultados indicam caminhos que nos parecem interessantes e originais. Como esperado, indicamos que a mudança partidária no comando político dos ministérios amplia consideravelmente a taxa média de rotatividade anual nos respectivos órgãos, aproximadamente 20 p.p. Mostramos também que mesmo quando não há mudanças partidárias, a substituição do ministro produz mudanças

que, embora em menor intensidade, são relevantes. Esse achado é confirmatório de uma intuição que anedoticamente consideramos relevante no funcionamento de nossa burocracia política: o papel das facções políticas, redes políticas de pessoais e outras tantas no processo de seleção de definição dos nomes que ocupam as principais posições de poder nos ministérios, que estão sob o guarda-chuva da legenda partidária, ou mesmo fora dele, já que não verificamos se há variação nas filiações partidárias dos nomeados.

O terceiro achado relevante indica que a intensidade das mudanças também é influenciada pela magnitude da mudança ideológica dos partidos. Consideramos ser este um indicativo de que as preferências partidárias também importam na definição dos quadros. Se assim não fosse, a intensidade da mudança seria indiferente à variação da distância ideológica entre partidos que se sucedem em um mesmo ministério.

As evidências aqui apresentadas indicam que motivações por políticas públicas (o cargo como um meio) e por cargos (como um fim em si) são critérios relevantes na construção da burocracia política federal. Associam-se a elas dinâmicas extrapartidárias, que compõem um cenário de alta complexidade em meio o qual o presidente deve decidir para montar e coordenar a coalizão de governo. A combinação entre alta rotatividade anual dos nomeados e forte efeito de mudanças partidárias e não partidárias indica que o processo de divisão dos espaços de poder e seu rearranjo, bem como a capacidade de coordenar o rumo das políticas, são mais intrincados que a usual teoria das coalizões sugere ao analisar os destinos e as estratégias do presidente em nosso regime presidencial.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, v. 31, n. 1, 1988, p. 5-34. Disponível em: <<https://goo.gl/gey6sf>>.

BELLER, D. C.; BELLONI, F. P. Party and Faction: modes of political competition. In: \_\_\_\_\_. (Eds.). **Faction politics**: parties and factionalism in comparative perspective. Santa Barbara: ABC-Clio Inc., 1978. (Studies in International and Comparative Politics).

BESLEY, T.; CASE, A. Does electoral accountability affect economic policy choices? Evidence from gubernatorial term limits. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 110, n. 3, p. 769-798, Aug. 1995.

BLONDEL, J. **The links between appointments, policy-making and patronage in government-supporting parties relationships**. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1995.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Boletim estatístico de pessoal e informações organizacionais**, Brasília, n. 212, parte I, dez. 2013.

CARDOSO, F. H. **A arte da política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CHIAVENATO, I. **Gestão de pessoas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho**. São Paulo: Dieese, 2011.

FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. **Transferências voluntárias no federalismo fiscal brasileiro**: efeito do ciclo fiscal de meio de mandato sobre as eleições municipais. In: PRÊMIO TESOUREIRO NACIONAL – Finanças públicas, 9. Brasília: Esaf, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/f1soAs>>.

\_\_\_\_\_. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 3, jul./set. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/cM24WS>>.

FIGUEIREDO, A. Executivo e burocracia, In: LESSA, R. (Org.). **Horizontes das ciências sociais no Brasil**: ciência política. São Paulo: Anpocs, 2010.

GRAEF, A. Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. **Res pública**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 61-72, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/nf9R1G>>.

\_\_\_\_\_. Origens e fundamentos da carreira de gestor governamental. **Res Pública**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 7 - 24, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/oo6xVn>>.

GRINDLE, M. S. **Jobs for the boys**: patronage and the State in comparative perspective. Cambridge: Harvard University Press, 2012.

HOECHLE, D. Robust standard errors for panel regressions with cross-sectional dependence. **The Stata Journal**, v. 7, n. 3, p. 281-312, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/kA3210>>.

JOHNSON, J.; CRAIN, M. Effects of term limits on fiscal performance: evidence from democratic nations. **Public Choice**, v. 119, n. 1-2, p. 73-90, Apr. 2004.

KAUFFMAN, H. Emerging Conflicts in the Doctrine of Public Administration. **American Political Science Review**, v. 50, n. 4, 1956. p. 1057-1073.

KENNEDY, P. **A Guide to Econometrics**. 6th ed. Cambridge: Wiley-Blackwell, 2008.

LOPEZ, F.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Rotatividade dos cargos de confiança na administração federal brasileira (1999-2013). **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 439-461, out./dez. 2014a.

\_\_\_\_\_. Rotatividade dos cargos de confiança na administração federal brasileira (1999-2012) – resultados preliminares. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 5, p. 55-63, mar./abr. 2014b.

MENEGUELLO, R. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MENEGUIN, F.; BUGARIN, M. Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos. **Revista de Economia Aplicada**, v. 5, n. 3, p. 601-622, 2001.

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.

NORDHAUS, W. D. The review of economic studies. **The Political Business Cycle**, v. 42, n. 2, p.169-190, 1975.

PACHECO, R. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. *et al.* (Org.). **Política e burocracia no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences. In: \_\_\_\_\_. (Orgs.). **Politicization of the civil service in comparative perspective: the quest for control**. New York: Routledge, 2004.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro (2010-2011). **Novos Estudos**, v. 94, p. 91-107, 2012.

ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **The American Economic Review**, v. 80, n. 1, p. 20-36, 1990.

SCHERLIS, G. **Political appointments and party patronage in Argentina: building parties as governmental networks**. In: CONGRESSO MUNDIAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 21., Santiago, Chile, jul. 2009. Chile: Ipsa, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/MkhFX0>>.

SOSA-ESCUADERO, W.; BERA, A. K. Tests for unbalanced error-components models under local misspecification. **The Stata Journal**, v. 8, n. 1, p. 68-78, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/NGGzYR>>.

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

ZUCCO JUNIOR, C. **The Ideology of Brazilian Parties: technical notes on the third edition of estimates**. Mimeo, 10 jan. 2014.

ZUVANIC, L.; IACOVIELLO, M. La burocracia en América Latina. **Revista Centroamericana de Administración Pública**, n. 58-59, p. 9-41, 2010.

APÊNDICE

1 ESTIMATIVAS DE IDEOLOGIA PARTIDÁRIA E PRESIDENCIAL

TABELA 1  
Estimativas da ideologia partidária

Partido	Ano																
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PCdoB	1,53	1,60	1,66	1,73	1,79	1,92	2,06	2,19	2,32	2,31	2,31	2,30	2,29	2,30	2,30	2,31	2,31
PDS, PP	7,09	7,07	7,05	7,03	7,01	6,93	6,85	6,76	6,68	6,56	6,45	6,33	6,21	6,26	6,31	6,35	6,40
PDT	2,84	2,90	2,95	3,01	3,06	3,18	3,30	3,41	3,53	3,50	3,47	3,43	3,40	3,43	3,46	3,49	3,52
PFL, DEM	6,90	6,87	6,84	6,80	6,77	6,74	6,71	6,67	6,64	6,60	6,56	6,52	6,48	6,61	6,74	6,87	7,00
PMDB	4,69	4,78	4,86	4,95	5,03	5,04	5,05	5,05	5,06	4,98	4,89	4,81	4,72	4,81	4,89	4,98	5,06
PSB	2,48	2,52	2,55	2,59	2,62	2,70	2,79	2,87	2,95	2,98	3,01	3,03	3,06	3,08	3,09	3,11	3,12
PSD																	5,68
PSDB	4,98	5,01	5,04	5,07	5,10	5,05	5,00	4,95	4,90	4,87	4,83	4,80	4,76	4,86	4,97	5,07	5,17
PR, PL, PRB	6,44	6,30	6,17	6,03	5,89	5,92	5,95	5,97	6,00	5,90	5,80	5,70	5,60	5,65	5,70	5,74	5,79
PT	1,78	1,87	1,96	2,04	2,13	2,36	2,59	2,81	3,04	3,01	2,98	2,94	2,91	2,92	2,93	2,94	2,95
PV													3,74	3,77	3,81	3,84	3,87
Dilma																	3,42
Lula																	3,24
FHC																	4,98

Fonte: Zucco Junior (2014).  
Obs.: Os valores destacados correspondem às estimativas em Zucco Junior (2014) e os demais, às interpolações dos autores.

2 TESTE DE ESPECIFICAÇÃO DE CHOW PARA EFEITOS FIXOS *VERSUS* POLS

O objetivo deste teste é comparar os resultados dos efeitos fixos e POLS. O teste de Chow compara resultados quando se consideram grupos separadamente ou conjuntamente, e assim verifica-se se vale a pena utilizar o método de efeitos fixos ou de POLS. Ou seja, o teste compara os resultados quando consideramos diferentes grupos (um grupo por período, que engloba os efeitos de painel) ou o agrupamento de grupos (o que ocorre em POLS). Sob a hipótese nula, utilizamos o modelo mais simples: POLS. Os resultados indicam que sob as quatro especificações, 1 a 4, o método de efeitos fixos é mais adequado que o de POLS.

TABELA 2  
Teste de especificação de Chow

Modelo	1	2	3	4
F	F(23, 286)	F(23, 283)	F(23, 277)	F(23, 274)
Estatística	2,88	2,91	2,39	2,82
-valor	0,0000	0,0000	0,0005	0,0000

Elaboração dos autores.



3 TESTE DO MULTIPLICADOR DE LAGRANGE DE BREUSCH E PAGAN PARA EFEITOS ALEATÓRIOS

O objetivo deste teste é determinar se uma regressão por meio do método dos mínimos quadrados empilhados se adequa bem aos dados ou se é mais adequado o uso da regressão em painéis com efeitos aleatórios. Os resultados da tabela 3 sugerem fortemente que o uso da metodologia de painéis é vantajoso.

TABELA 3  
Estatístico do teste ML de Breusch e Pagan

Modelo	1	2	3	4
Estatístico	29,67	31,35	8,83	15,85
-valor	0,0000	0,0000	0,0015	0,0000

Elaboração dos autores.

4 TESTE DE HAUSMAN

O objetivo deste teste é indicar qual dos dois tipos de regressão em painéis, a de efeitos fixos ou a de efeitos aleatórios, se adequa melhor aos dados analisados. Os resultados da tabela 4 sugerem que para todos os modelos os efeitos aleatórios devem ser usados.

TABELA 4  
Teste de Hausman para painéis com efeitos fixos e efeitos aleatórios

Modelo	1	2	3	4
Graus de liberdade	4	7	13	15
Estatístico	1,86	1,72	11,42	12,63
-valor	0,7611	0,9736	0,5759	0,6311

Elaboração dos autores.

5 TESTE DE QUOCIENTE DE VEROSSIMILHANÇA

O objetivo deste teste é verificar a existência de heterocedasticidade nos modelos estudados. Para tanto, foram rodadas duas regressões pelo método dos mínimos quadrados generalizados, sendo a primeira com a opção de controle por heterocedasticidade em painéis. Os resultados, apresentados na tabela 5, sugerem a inexistência de heterogeneidade no modelo mais reduzido (modelo 1), mas clara presença de heterogeneidade nos demais modelos 2, 3 e 4.

TABELA 5  
Teste de quociente de verossimilhança para painéis com efeitos aleatórios

Modelo	1	2	3	4
Graus de liberdade	23	23	23	23
Estatístico	50,54	47,29	46,71	47,69
-valor	0,0008	0,0021	0,0024	0,0018

Elaboração dos autores.

## 6 TESTE DE WOOLDRIDGE

O objetivo deste teste é verificar a existência de autocorrelação nos modelos estudados. A tabela 6 apresenta os resultados obtidos para cada modelo, sugerindo a ausência de autocorrelação para o modelo 1 mas sua presença nos demais, se considerado o nível de significância de 1%.

TABELA 6  
Teste de Wooldridge para autocorrelação em painéis

Modelo	1	2	3	4
Graus de liberdade	23	23	23	23
Estatístico	1,450	18,343	16,402	12,525
-valor	0,2407	0,0003	0,0005	0,0018

Elaboração dos autores.

## 7 TESTES DE SOSA-ESCUADERO E BERA

O objetivo deste teste é verificar a existência de correlação serial de primeira ordem composta com efeitos aleatórios em painéis não balanceados. Foi usada a rotina xttest1 do Stata ajustada para painéis desbalanceados (Sosa-Escudero e Bera, 2008). A tabela 7 apresenta os resultados obtidos para cada modelo. Ao nível de significância de 5%, os testes sugerem presença de efeitos aleatórios nos modelos 1, 2 e 4 e presença de correlação serial em todos os modelos. Ao nível de significância de 10%, os testes confirmam presença tanto de efeitos aleatórios como de correlação serial em todos os modelos.

TABELA 7  
Teste de Sosa-Escudero e Bera para correlação serial de primeira ordem e efeitos aleatórios (p-valores)

Modelo	1	2	3	4
Efeitos aleatórios, bidirecionais	0,0001	0,0000	0,0613	0,0353
Efeitos aleatórios, unidirecionais	0,0000	0,0000	0,0307	0,0176
Correlação serial	0,0060	0,0337	0,0229	0,0000
Teste conjunto: efeitos aleatórios e correlação serial	0,0000	0,0000	0,0009	0,0000

Elaboração dos autores.

## REFERÊNCIAS

SOSA-ESCUADERO, W.; BERA, A. K. Tests for unbalanced error-components models under local misspecification. **The Stata Journal**, v. 8, n. 1, p. 68-78, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/NGGzYR>>.

ZUCCO JUNIOR, C. **The Ideology of Brazilian Parties**: technical notes on the third edition of estimates. 10 jan. 2014. Mimeo.

## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

#### **Supervisão**

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

#### **Revisão**

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Erika Adami Santos Peixoto (estagiária)

Jéssica de Almeida Corsini (estagiária)

Laryssa Vitória Santana (estagiária)

Manuella Sâmella Borges Muniz (estagiária)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

Thércio Lima Menezes (estagiário)

#### **Editoração**

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

#### **Capa**

Leonardo Hideki Higa

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

#### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026 5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



## Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Este livro reúne resultados de pesquisas conduzidas no âmbito do projeto “O Congresso Nacional e o preenchimento de cargos da burocracia”. Desde a redemocratização, houve notável progresso na compreensão da lógica de funcionamento do presidencialismo brasileiro. Contudo, os estudos sistemáticos sobre as nomeações para quadros da (alta) burocracia, e a relação desta com a esfera política, permaneceram lacunares na literatura especializada. O entendimento das conexões entre as nomeações e a política partidária permite aprofundar questões centrais de nosso sistema multipartidário, tais como a lógica de divisão de poder inter e intrapartidária, as estratégias e dilemas da gestão da coalizão pela Presidência da República, as estratégias de delegação e monitoramento das ações conduzidas por nomeados para órgãos do Executivo e a ascendência do Legislativo federal sobre as políticas ministeriais. Em todas essas questões o preenchimento dos cargos de confiança é elemento crucial. Por meio dele os arranjos de poder ganham corpo, e o processo de governar toma forma. Os capítulos deste livro abordam esta questão, adotando diferentes estratégias de análise e dialogando entre si. Os resultados desvelam aspectos e dimensões centrais da forma de interação entre atores políticos e alta burocracia na administração pública federal brasileira.

ISBN 978-85-7811-252-3



9 788578 112523

**ipea**

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Secretaria de  
Assuntos Estratégicos

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PÁTRIA EDUCADORA