

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

2597

**O CARROSSEL BUROCRÁTICO NOS
CARGOS DE CONFIANÇA: ANÁLISE
DE SOBREVIVÊNCIA DOS CARGOS
DE DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO
SUPERIOR DO EXECUTIVO FEDERAL
BRASILEIRO (1999-2017)**

**Felix Lopez
Thiago Silva**



O CARROSSEL BUROCRÁTICO NOS CARGOS DE CONFIANÇA: ANÁLISE DE SOBREVIVÊNCIA DOS CARGOS DE DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO SUPERIOR DO EXECUTIVO FEDERAL BRASILEIRO (1999-2017)¹

Felix Lopez²
Thiago Silva³

1. Versões anteriores deste texto foram apresentadas em seminário da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea e na Conferência *New Developments in the Study of Presidential and Executive Politics*, na *Vanderbilt University*, em 2018. Agradecemos as sugestões e os comentários dos integrantes de ambos os eventos, em especial a Acir Almeida, David Lewis, George Krause, Pedro Palotti, Danilo Coelho, Marco Natalino e Pedro Cavalcante.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. *E-mail*: <felix.lopez@ipea.gov.br>.

3. Professor adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). *E-mail*: <thiago.moreira@iesp.uerj.br>.

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauem

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

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

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

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2020

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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 do Ministério da Economia.

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

JEL: D73.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2597>

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO	7
2 DISCUSSÃO TEÓRICA	10
3 HIPÓTESES	15
4 DADOS, CRITÉRIOS DE MENSURAÇÃO E ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS	19
5 DETERMINANTES DO TEMPO DE SOBREVIVÊNCIA DOS DAS	23
6 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	27
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
REFERÊNCIAS	32

SINOPSE

Analisamos o tempo de permanência dos nomeados para cargos de direção e assessoramento superior (DAS) da administração federal brasileira e os fatores que afetam aquele tempo, no período 1999-2017. De acordo com o estudo, a duração mediana em um cargo de DAS é de 25 meses, mas a permanência no alto escalão (nível 5 e 6) é menor. Cerca de 30% dos nomeados não completa o primeiro ano de trabalho e menos de 30% permanece no mesmo cargo por um mandato presidencial completo, que é de quatro anos. O tempo de permanência dos ministros, estar ou não filiado a um partido, pertencer às carreiras do setor público e o local de exercício do cargo influenciam as chances de permanência dos nomeados. Argumenta-se, com base na teoria disponível, que o reduzido tempo de permanência de nomeados no cargo é um dos principais obstáculos para o Estado ampliar suas capacidades e tornar mais eficiente o ciclo de planejamento das políticas públicas. Sugere-se racionalizar e reformular regras que criem condições para maior estabilidade temporal dos nomeados, pelo menos dos setores intermediários – o médio escalão – da burocracia decisória.

Palavras-chave: cargos de confiança; burocracia federal; análise de sobrevivência; cargos de direção e assessoramento superiores; nomeações; rotatividade; patronagem.

1 INTRODUÇÃO

O tempo que as pessoas nomeadas para cargos de confiança permanecem em suas funções, e que aspectos condicionam esse tempo, influi sobre a qualidade das políticas públicas, afeta as capacidades de planejamento do Estado e desvela aspectos importantes dos vínculos entre os partidos e a burocracia decisória federal. Ao analisar, neste texto, a sobrevivência dos ocupantes de cargos comissionados federais, discutimos como esta duração se relaciona com as características institucionais do sistema político-administrativo brasileiro. Os resultados ampliam o entendimento sobre a divisão de poder e o funcionamento do Executivo federal, que é agenda de pesquisa em franca expansão (Batista e Lopez, [s.d.]; Palotti, Cavalcante e Fachini, 2019; Gaylord e Rennó, 2015; Batista, 2014; Inácio e Llanos, 2016; Gomide e Cavalcante, 2019; Cavalcante e Lotta, 2015; entre outros).

Planejar e implementar políticas públicas de modo eficiente requer previsibilidade e, para tanto, algum grau de estabilidade temporal dos quadros essenciais, a fim de que estas possam ser concebidas, formuladas e executadas. Embora seja razoável se argumentar que a rotatividade dos quadros decisórios possa fomentar a inovação no setor público e ampliar a responsividade da burocracia aos partidos ou a lealdade política (Krause e O’Connell, 2019, p. 530-531) – em última instância, formuladores de políticas legitimados pelo voto –, a literatura internacional comparada aponta que as desvantagens parecem superar os ganhos (Cornell, 2014, p. 196-198).

Aumentar a estabilidade no exercício do cargo dirigente reduz as rupturas nas rotinas decisórias, as quais dissipam recursos públicos e reduzem a eficiência do ciclo das políticas (Huber, 1998; Cornell, 2014, p. 196-198). É usual que mudanças administrativas: *i*) produzam rearranjos custosos na agenda de políticas públicas setoriais; *ii*) comprometam um já tênue espírito de equipe e a coesão profissional necessária para levar adiante programas ministeriais; *iii*) desconjuntem o fluxo de informações que alinhava o trânsito da informação intra e interministerial, principalmente de redes informais; e *iv*) inibam a construção de memória institucional, pois os elos indispensáveis na cadeia que estrutura a política residem, em grande parte, na lembrança e na experiência

prática dos recém-saídos, não em manuais de *como fazer*, que usualmente só descrevem a dimensão formal da gestão (Fesler e Kettl, 1996).¹

A reduzida duração no cargo também estimula a patronagem política, ao reforçar a percepção de que a substituição e a rotatividade de nomeados é a norma e que os vínculos entre superiores e subordinados requerem também vínculos pessoais. Um subproduto dessa lógica são barreiras maiores à profissionalização e à continuidade dos quadros dirigentes da gestão federal. A profissionalização da burocracia e seus quadros dirigentes, por sua vez, guarda relação direta com a qualidade das instituições públicas e condiciona a capacidade de Estados melhorarem o desempenho e o desenvolvimento econômico (Evans e Rauch, 1999; Rauch e Evans, 2000).²

O problema é agravado quando os nomeados são oriundos de fora das carreiras dos órgãos federais, pois a natureza do vínculo com o cargo aumenta a chance de decisões motivadas por um horizonte temporal mais curto que o horizonte do servidor de carreira, o que afeta a implementação dos interesses de longo prazo das políticas dos respectivos órgãos.³

Lewis (2008) constatou que órgãos com burocracias dirigentes ocupadas por servidores com mais experiência no exercício da função melhoram a implementação

1. A análise da rotatividade em órgãos federais dos Estados Unidos realizada por Gaertner e Gaertner (1983, p. 421, 431-432) concluiu que o desempenho organizacional foi negativamente afetado por tais mudanças, e os efeitos negativos foram duradouros.

2. Rauch e Evans (2000, p. 52) argumentaram que, mesmo em posições de alto escalão, o fato de os selecionados terem ingressado no setor público por meio de seleção competitiva tende a torná-los, em média, mais eficientes que as pessoas nomeadas do setor privado.

3. Como anotou Lewis (2019, p. 773), "Os funcionários nomeados do Executivo tradicionalmente se concentram na realização de dois ou três itens da agenda durante seu mandato, e essas prioridades raramente incluem a saúde ou o gerenciamento em longo prazo da própria agência (...). Se os indicados preferem gastar seu tempo no planejamento em longo prazo, os curtos períodos restringem seus esforços, pois não podem supervisionar a implementação das reformas que iniciaram. Os profissionais de carreira dentro das agências devem ajustar suas prioridades sempre que um novo nomeado é iniciado, e se novos nomeados adotarão os planos existentes e os esforços de reforma são incertos. Isso faz com que os funcionários de carreira avisem naturalmente quando se trata de implementar as iniciativas de um novo nomeado ou trabalhar duro para propor suas próprias". Texto original: "*Appointed executive branch officials traditionally focus on accomplishing two or three agenda items during their tenure, and these priorities rarely include the long-term health or management of the agency itself or its workforce (...). If appointees do prefer to spend their time on long-term planning, short tenures constrain their efforts since they cannot oversee the implementation of reforms they have initiated. Career professionals inside agencies must adjust their priorities every time a new appointee starts, and whether new appointees will embrace existing plans and reform efforts is uncertain. This makes career officials naturally cautious when it comes to implementing a new appointee's initiatives or working hard to propose their own*".

das políticas.⁴ No dramático exemplo da ineficiente resposta aos desamparados após o furacão Katrina, Lewis e Berthelli (2012) apontaram os problemas decorrentes de sucessivas mudanças da burocracia no Executivo que drenaram a capacidade de gestão do órgão responsável pela ação: rompera-se “uma duradoura relação de trabalho entre a Fema e os gestores de emergências estaduais” (Lewis e Berthelli, 2012, p. 223).⁵

No caso do Brasil, Akhtari, Moreira e Trucco (2017) demonstraram que a rotatividade na burocracia municipal, motivada por trocas partidárias no Executivo local, acaba por reduzir a qualidade média do ensino. Por que não esperar que o argumento se aplique ao desempenho das dezenas de órgãos que integram a administração federal do país e se espalhe por todos os níveis de governo? O desempenho das burocracias tende a ser melhor quando estas estão blindadas da instabilidade resultante de pressões clientelísticas e quando são conduzidas com programas – partidariamente motivados ou não (Cruz e Keefer, 2015; Knutsen, 2013; Cornell, 2014).

Em última instância, é a qualidade dos serviços prestados à população que piora em um sistema cujos quadros dirigentes permanecem por reduzido período em seus cargos. O espaço amplo para nomeações discricionárias ajuda a contornar obstáculos de um sistema político com muitos atores de veto – sobretudo devido ao federalismo – e alta fragmentação partidária. O risco de paralisias decisórias estimularia a decisão de nomear novos subordinados em postos-chave e a alteração no comando político das agências seria um meio para lidar com os problemas. A estratégia talvez aumente a capacidade de decidir, mas reduz a capacidade de planejar. No entanto, até o momento, sabemos quase nada – em cada nível federativo – sobre a estabilidade dos nomeados em seus cargos federais.

A análise deste texto recobre os anos de 1999 a 2017 e complementa investigações sobre a rotatividade dos nomeados para cargos de direção e assessoramento superior (DAS), publicadas em Lopez, Bugarin e Bugarin (2015) e Bugarin, Lopez e Bugarin (2017). A rotatividade e a permanência são faces do mesmo fenômeno: a estabilidade dos ocupantes de cargos de confiança e seus condicionantes. Incluímos neste

4. Ainda que, neste caso, o cientista político norte-americano esteja discutindo as implicações do perfil dos nomeados – membros das carreiras burocráticas ou nomeados políticos – para o êxito das políticas.

5. Do original: “a longstanding working relationships between Fema and state emergency managers”.

texto novas dimensões na análise, como é o caso da experiência no serviço público e as filiações partidárias dos nomeados, e apresentamos dados inéditos sobre duração das nomeações nos cargos de DAS, os quais constituem o núcleo da burocracia decisória do Executivo federal brasileiro, abaixo de ministros e vice-ministros.⁶

A seção 2 apresenta argumentos de alguns estudos empíricos sobre a sobrevivência de nomeados em cargos da burocracia. Em seguida, a seção 3 delinea algumas hipóteses sobre a duração dos nomeados nos cargos de DAS federais. A seção 4 detalha os dados utilizados, o método de análise e as estatísticas descritivas. A seção 5 analisa alguns determinantes da sobrevivência dos nomeados. A seção 6 discute esses resultados e suas implicações, e, por fim, a seção 7 resume o argumento, ao modo de uma conclusão.

2 DISCUSSÃO TEÓRICA

As características da burocracia dirigente, em particular a estabilidade desta em sistemas administrativos com ampla discricionabilidade na escolha desses postos – como é o caso do Brasil⁷ –, estão associadas ao ambiente político-institucional (Pepinsky, Pierskalla e Sacks, 2017). Em que pese a relevância teórica e prática das nomeações políticas para pôr em marcha um governo, sabemos pouco sobre os determinantes da permanência de nomeados em seus cargos. A maior parte da literatura disponível discute a rotatividade, não a sobrevivência, e a perspectiva adotada privilegia a relação entre as estratégias dos indivíduos e suas oportunidades de trabalho (Moynihan e Pandey, 2007; Bertelli, 2007; Huang, Chuang e Lin, 2003; Kellough e Osuna, 1995; Lewis, 1991; entre outros).

Esses estudos incorporam variáveis econômicas, organizacionais e individuais para explicar entradas e saídas das organizações, no setor público ou privado. As variáveis econômicas analisam os efeitos do ambiente econômico – como a atratividade salarial – sobre a decisão do indivíduo de ingressar em um cargo no setor público e privado. A perspectiva individual considera se atributos sociodemográficos – gênero, raça,

6. Para esclarecimento, Lopez, Bugarin e Bugarin (2015) apontaram que, desde 1999, três em cada dez ocupantes de DAS deixam seus cargos anualmente, e essa taxa se amplia nas hierarquias mais altas e quando ocorrem mais mudanças partidárias no comando político dos órgãos federais.

7. Comparado a sistemas com burocracia dirigente mais profissional e estável, caso dos parlamentarismos europeus (Peters e Pierre, 2004). Mas, na América Latina, o Brasil tem posição de proa entre burocracias mais profissionalizadas, pois a burocracia que atua no nível da rua é, em sua grande maioria, selecionada por meios meritocráticos (Grindle, 2012).

idade – dos indivíduos influenciam suas decisões de saída. Diversas análises indicam – embora para outros contextos administrativos – a relação entre experiência no cargo e probabilidade de nele permanecer (Moynihan e Pandey, 2007; Blau e Kahn, 1981; Cotton e Tuttle, 1986; Kellough e Osuna, 1995; Lewis, 1991).

Um terceiro conjunto de análises incorpora aspectos organizacionais relativos aos recursos humanos, tais como benefícios associados ao emprego, chances de promoção, reconhecimento e outros (Moynihan e Pandey, 2007; e outros). Em grande medida, esse conjunto de aspectos compõe um índice de satisfação com o trabalho e explica as variações nas taxas de entrada e saída de contratados (por exemplo, Ting, 1997).

Raramente se discute a influência de aspectos políticos e institucionais, em particular as mudanças político-partidárias, sobre a permanência dos burocratas. Mas adotar esta perspectiva é bastante plausível quando se trata da ocupação de cargos de direção da burocracia política. Wood e Marchbanks (2007) adotaram este enfoque sobre os condicionantes do tempo de permanência dos aproximadamente quinhentos membros de alto escalão, *nomeados políticos*, da burocracia federal norte-americana. Três aspectos influenciariam o tempo de permanência de nomeados políticos. O primeiro são os incentivos no setor privado, sobretudo a remuneração média. O segundo são os níveis de conflito entre Executivo e Legislativo, pois no sistema político norte-americano a burocracia política responde a dois senhores (*principals*). Se o nível de conflito entre ambos aumenta, elevam-se os custos de permanência, o que estimula a saída como alternativa. O terceiro aspecto são as vantagens e os benefícios que ocupantes de cargos potencialmente podem auferir, tais como orçamentos generosos, gratificações salariais e recompensas imateriais – por exemplo, o prestígio decorrente de atuar em governos cuja orientação ideológica é bem vista pelo círculo social do ocupante.

As expectativas positivas ou negativas do setor privado também influenciam a permanência do nomeado no setor público: “[há uma] *forte saída* do alto escalão do governo quando há expectativa de que a economia está bem, e grande problema para o presidente em manter representantes leais na burocracia” (Wood e Marchbanks, 2007, p. 390, tradução nossa). Chang, Lewis e McCarthy (2001) também identificaram que a decisão de deixar o setor público é maior quando os salários se tornam menos atraentes e as divergências entre a preferência do presidente e do Congresso se ampliam, dificultando aos nomeados gerenciar suas funções no setor público.

Tais modelos teóricos adotam condicionantes que não migram facilmente para o contexto político-administrativo brasileiro. A principal diferença é conceitual. Wood e Marchbanks (2007) presumem um nomeado político com trânsito livre entre setor público e privado, o que acaba por sobrevalorizar os incentivos no setor privado. Este não é o caso do setor público federal brasileiro. À maioria dos nomeados não se aplica o cálculo de benefícios no governo *versus* as vantagens do setor privado, porque a escolha pela burocracia dificilmente será revertida ao longo da carreira – em particular, de servidores que ocupam posições de alto escalão.⁸ Entretanto, é possível conceber que este cálculo se aplique aos ocupantes que provêm do setor privado, sem vínculos com o serviço público. Nossa limitação, contudo, é a indisponibilidade de dados confiáveis sobre remunerações médias no setor público e privado para realizar esta comparação.

Os modelos aqui discutidos baseiam-se principalmente nas escolhas e nos incentivos do nomeado em aceitar ou não permanecer no cargo. Essa abordagem difere da nossa, que não incorpora as preferências do nomeado e observa principalmente características políticas – e atributos individuais – para explicar se eles permanecem ou não em seus cargos.

Em geral, aspectos de natureza política, decisivos no caso do Brasil, não são centrais naquele modelo. Entre eles, podem-se citar a fragmentação partidária e a alta rotatividade de ministros *per se* ou decorrentes de alterações nas coalizões de governo, no gabinete ou nas facções políticas, ao longo de cada mandato. Tomar em conta estas variáveis faz mais sentido para um sistema político como o brasileiro. Por exemplo, associar a popularidade presidencial nos últimos seis meses para explicar exonerações é uma alternativa, a nosso ver, pior que considerar a estabilidade do ministro, esta sim diretamente conectada ao desempenho ou estabilidade política da Presidência.

Os presidentes e os ministros têm poder para influir nas escolhas até níveis intermediários da hierarquia administrativa. Os incentivos políticos para exercer esta influência provêm de diferentes fatores. As regras do sistema eleitoral incentivam estratégias localistas e distributivistas dos parlamentares, que podem ser mais exitosas por meio do

8. A maioria dos ocupantes de cargos de DAS possuem vínculos com o setor público, o percentual de servidores aumentou continuamente no período aqui considerado. Para médio escalão, que compreende os DAS de 1 a 4 e representa mais de 90% dos cargos aqui considerados, o percentual de servidores foi quase sempre superior a 70%. Para o alto escalão (níveis 5 e 6), este percentual esteve acima de 50%.

controle de cargos.⁹ A centralização no Executivo federal do uso discricionário sobre a alocação ou a distribuição de serviços amplia o poder político e a influência sobre a execução de programas, via controle de cargos.

Embora tenha um arranjo federativo, a maior parte dos recursos públicos arrecadados está nos cofres da União e uma fatia expressiva das políticas de escopo nacional é desenhada na Esplanada. O papel do governo federal no conjunto da Federação amplia a relevância de controlar cargos para influir em políticas e decisões na arena política subnacional.

A fragmentação partidária também amplia a competição por cargos, porque é maior a diversidade de partidos e lideranças partidárias interessadas em controlar posições de médio e alto escalão. E em sistemas políticos cujo controle partidário sobre as preferências e as ações dos parlamentares é institucionalmente frágil, a demanda por patronagem torna-se maior, visto que os cargos passam a valer também como moeda para manter a disciplina dos correligionários (Blondel, 1995).

A história político-institucional moldou de forma significativa os padrões de interação entre política e burocracia política no país. Os partidos se institucionalizaram, ao longo da segunda metade do século XX, e, em sua maioria, não espelharam as demandas de setores da sociedade (Lessa, 2010; Meneguello, 1998; Souza, 1976). Obter cargos e controlar recursos estatais se tornou, neste ambiente, um dos principais instrumentos de reprodução organizacional dos partidos (Meneguello, 1998). A literatura sobre os partidos cunhou a expressão *partido cartel* para designar esse movimento em que “o Estado, em oposição à sociedade civil, havia assumido importância inquestionável para a sobrevivência dos partidos políticos, tanto em termos de legitimidade conferida pela posse do cargo público quanto como fonte de recursos e capacidades, que são providas e reguladas pelo próprio Estado” (Mair, 1994, p. 8, tradução nossa).¹⁰ A relação de dependência partidária do Estado se manifesta de diferentes modos, e inclui o

9. Embora parte da literatura tenha reduzido quão estruturantes são as alocações de cargos e de verbas para manter operando estável a relação entre os poderes, as crises políticas, em especial as iniciadas ao final do mandato Dilma e potencializadas em todo o governo Temer, tornaram explícitas o vigor dessa estratégia de governar e desnudaram os custos não revelados publicamente para manter uma coalizão de governo.

10. Do texto original: “*the state, as opposed to simply civil society, has become unquestionably important for the survival of political parties, both in terms of the legitimacy which public office confers, as well as in terms of the resources and capacities which are either offered, or regulated, by the state itself*”. Discutem o conceito também Katz e Mair (1995) e, para o caso do Brasil, Nicolau (2010) e Ribeiro (2013).

acesso aos meios de comunicação e a manutenção de quadros de assessores ou execução de atividades intrapartidárias com recursos públicos,¹¹ além de patronagem partidária – ou seja, a distribuição de incentivos seletivos para seus membros ou grupos de apoio.

Alia-se à relevância do poder público a força que as redes de contato pessoal possuem como critério para a conformação dos grupos de poder partidário no setor público. A sociogênese deste fenômeno está no processo formativo das instituições político-administrativas, quando se estabeleceu a simbiose da noção de *confiança* com *pessoas de seu círculo de relações*, que posteriormente a linguagem comum – e oficial – associou aos cargos de livre provimento da administração pública (Marques, 2006; 2000; Vianna, 1987; Graham, 1997). Considerar que as nomeações baseadas em redes de confiança – pessoal e/ou política – são condições para compor equipes que atuam no ciclo das políticas é parte de nosso enquadramento valorativo. Há sistemas administrativos em que os partidos se alternam no poder sem que tais alterações também sejam necessárias entre os quadros da burocracia política, em especial no médio escalão (Peters e Pierre, 2004; Peters, 1999).¹²

Por fim, razão central para lutar por cargos é obter meios para os agentes políticos levarem adiante suas preferências em iniciativas de cunho legislativo ou regulatório. Após apresentar o contexto que fez germinar a associação entre mudanças políticas e as substituições administrativas, apresentamos, a seguir, os dados e as hipóteses que norteiam nossa análise empírica.

11. O *partido cartel* se diferencia dos *partidos de massa* porque este último mantém conexão com base social definida, massiva, em processo iniciado com a ampliação das franquias eleitorais a partir do início do século XX. Esta conexão com as bases sociais sustenta sua reprodução. Diferencia-se também do *partido de quadros*, de origem parlamentar, por sua fraca articulação organizacional e grande dependência de doadores privados, mas sem conexão com bases sociais. Diferencia-se, ainda, do *partido catch-all*, pois esta denominação foi cunhada para definir legendas que surgiram no contexto de redução das polaridades de classe e ideológicas decorrentes do sucesso do Estado de bem-estar, o que propiciou às agremiações receberem votos de um espectro social, político e ideológico mais amplo.

12. Vale aqui indicar que o Decreto nº 2.407/1987 e, posteriormente, a Constituição Federal de 1988 (CF/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 de DAS por funcionários de carreira. A ideia, contudo, não prosperou na administração federal (Graef, 2010; 2008).

3 HIPÓTESES

Em 2016, havia aproximadamente 630¹³ mil servidores civis ativos no serviço público federal e pouco mais de 17 mil cargos de DAS. Abaixo do ministro e do seu vice-ministro – denominado secretário-executivo –, os ocupantes de DAS constituem os principais quadros da burocracia decisória, sobretudo os níveis 5 e 6, onde a interlocução com a esfera política é mais pronunciada e frequente. Estes dois níveis abrangiam 1.183 postos, 6% do total, em 2017 (Brasil, 2017b, p. 177). O médio escalão (níveis 1 a 4) é responsável por rotinas administrativas e, eventualmente, os cargos de DAS 4 também assumem relevância política nas decisões administrativas. O valor político dos DAS varia, contudo, em função do estado em que o servidor é lotado. Fora da capital federal, cargos de DAS de médio escalão (1 a 4) são objeto de maior cobiça política, pois possibilitam que demandas diretas das redes políticas construídas nos redutos eleitorais possam ser atendidas. O exercício desses cargos em Brasília altera de modo decisivo o cálculo político, pois é economicamente irrazoável deslocar para a capital representantes de suas redes.¹⁴

Os ocupantes de DAS dão corpo ao ciclo das políticas públicas federais e são responsáveis pela maior parte do processo de planejamento e implementação.

3.1 O tempo de permanência do ministro

O tempo médio de permanência de ministros no Brasil é de 21 meses (tabela 1), em toda a série, e 18 meses, considerando-se apenas a duração por mandato presidencial. Na comparação com presidencialismos em outros onze países latino-americanos, o país ocupa posição intermediária (Martinez-Gallardo, 2014). Essas médias observadas no Brasil têm implicações sobre a duração dos ocupantes de DAS.

13. Desses, 38% estavam em órgãos da administração direta, 47% em autarquias e 15% em fundações (Brasil, 2017b, p. 65).

14. Basta ver que a remuneração média de um ocupante DAS 1 vinculado ao serviço público era de mais de R\$ 12 mil, e dos ocupantes sem vínculo, pouco mais de R\$ 2 mil; dos ocupantes de DAS 3 com vínculo, o valor médio era R\$ 16 mil e a média dos ocupantes sem vínculos, de menos de R\$ 5 mil (Brasil, 2017b). Em 2015, 30% dos DAS 1 a 3 estavam em unidades federativas, não no Distrito Federal.

TABELA 1
Duração do mandato ministerial por país (1982-2010)¹
 (Em meses)

País	Duração média do mandato ministerial em todos os ministérios	N	Duração média de ministros que saíram antes do final do mandato	N	Duração média do mandato ministerial como proporção do mandato presidencial
Equador	14,51 (12,54)	254	9,21 (7,33)	124	0,15
Peru	12,16 (9,19)	224	12,38 (8,68)	164	0,21
Bolívia	13,89 (12,8)	347	11,33 (8,13)	195	0,21
Venezuela	18,13 (14,31)	248	15,37 (11,83)	166	0,24
Paraguai	17,77 (14,18)	114	18,19 (14,13)	63	0,30
Argentina	22,10 (21,6)	156	17,73 (15,46)	96	0,31
Colômbia	17,41 (13,86)	260	16,26 (14,64)	186	0,34
México	31,71 (21,01)	105	25,33 (17,5)	52	0,35
<i>Brasil</i>	<i>21,25 (19,72)</i>	<i>215</i>	<i>18,26 (15,16)</i>	<i>136</i>	<i>0,36</i>
Costa Rica	27,78 (15,37)	214	19,22 (10,13)	86	0,40
Chile	27,62 (17,4)	159	25,66 (15,97)	85	0,41
Uruguai	26,53 (20,66)	143	25,70 (17,75)	84	0,54
Todos	19,58 (16,69)	2.439	16,42 (13,63)	1.437	0,32

Fonte: Martinez-Gallardo (2014, p. 15).

Nota: ¹ Exclui ministros que ficaram menos de um mês no cargo ou que estavam no cargo quando o período de observação encerrou. A duração do mandato presidencial médio é de 57 meses. Os valores entre parênteses indicam o desvio-padrão.

Obs.: N = tamanho da amostra.

No sistema de livre nomeação, as escolhas são discricionárias. Por dois motivos espera-se haver relação direta entre o tempo de permanência dos ministros e o tempo de permanência médio dos ocupantes de DAS. Primeiro, é o ministro quem define os quadros mais importantes de sua pasta, sobretudo nos níveis hierárquicos mais altos. Segundo, os quadros escolhidos pelo ministro também provêm de razões discricionárias, mesmo que por motivações variadas. Em decorrência ainda dos aspectos associados à confiança que motivam as nomeações, espera-se que a conexão entre o ministro e seus subordinados seja mais forte no alto escalão, aqui definidos como os níveis DAS 5 e 6, porque o ministro desejará ter controle dos cargos mais poderosos. Os demais nomeados exercem predominantemente rotinas administrativas e as ondas de mudança se enfraquecem ao se afastar do epicentro ministerial. Daí esperarmos ser maior o tempo de permanência médio dos ocupantes de cargos em posições de menor hierarquia. Neste caso, nossas hipóteses são: *H1.1: quanto maior o tempo de permanência do ministro, menor o risco de exoneração dos nomeados para cargos DAS*; e *H1.2: o efeito da permanência dos ministros na pasta (H1) é maior no alto escalão*.

3.2 O tempo de permanência dos ocupantes de cargos de DAS

Ao lado dos aspectos político-partidários, parte expressiva das mudanças anuais observadas decorre das características pessoais dos ocupantes, como quão experta e experiente é a pessoa no exercício da função para a qual está designada. Há maior probabilidade de se selecionar servidores com maior experiência ou que detenham maior conhecimento técnico para exercer funções, mas tal lógica pode variar entre ministérios e órgãos infraministeriais com características – trajetórias, políticas públicas e orçamentos – diferentes.

Por exemplo, dos concursados se espera um conhecimento maior do funcionamento da máquina administrativa, do processo e da substância das políticas relacionadas a seus órgãos, pelo fato de a escolha ter sido meritocrática.¹⁵ Ser concursado é um atributo que aumenta a chance de permanência em comparação aos escolhidos oriundos do setor privado. Há razões adicionais para se esperar tal diferença. Uma delas é a já mencionada atração econômica diferente para cargos que são ocupados por concursados e não concursados, ao que se somam exigências legais de manutenção de quotas mínimas de servidores públicos dos níveis DAS 1 a 4¹⁶ e a valorização social em ter servidores de carreira, indicativo de apreço ao quadro de carreiras dos órgãos e profissionalização do setor público. Aqui nossa hipótese é, então, que: *H2: ocupantes de cargos DAS vinculados ao serviço público permanecem mais tempo que os ocupantes oriundos do setor privado.*

A filiação a partidos políticos revela com mais clareza a vinculação entre o comando político da cúpula dos ministérios e os membros da burocracia dirigente, e dá a roupagem mais visível ao critério de confiança já aludido. Os nomeados filiados estariam mais sujeitos à alteração na cúpula de poder dos órgãos. Portanto, espera-se que seu tempo de permanência seja menor que o dos não filiados, considerando-se que a chance de estes ocuparem a posição por motivos alheios à proximidade com a legenda

15. Ademais, em sendo já curto o tempo para executar as ações de uma agenda governamental, seria contraproducente produzir alterações que, ao interromper processos já em curso, tornem mais moroso implementar os objetivos de quem está nomeando. Esta é, de resto, uma das implicações negativas da alta rotatividade, que discutimos em seções subsequentes.

16. De 2005 até o início de 2017, pelo menos 75% de ocupantes de DAS 1 a 3 e 50% dos ocupantes de DAS 4 deveriam ter vínculo com o serviço público. No início de 2017, tais cotas foram reduzidas para 50% entre os DAS 1 a 4 e passou-se a aplicar cota mínima de 60% para os cargos de DAS 5 e 6 (Brasil, 2017a).

é maior. Então, a hipótese aqui é que: *H3: filiados a partidos nomeados para cargos DAS permanecem menos tempo vis-à-vis nomeados não filiados.*

Como hipótese auxiliar, esperamos que: *H3.1: a permanência de filiados a partidos será menor em cargos DAS do alto escalão (níveis 5 e 6) vis-à-vis os filiados nomeados para DAS no médio-escalão.*

O local de exercício do cargo, se nas bases eleitorais ou no Distrito Federal, deveria influenciar as chances de permanência, já que 40% da totalidade dos cargos de DAS – em toda a série – estão fora da capital federal, embora este percentual caia para 10% no alto escalão. Os cargos situados em nível hierárquico equivalente, mas localizados nos estados, em geral, são os mais disputados, pois são recursos mais diretamente conectados ao controle de ações e a recursos públicos que afetam imediatamente os redutos eleitorais. Controlar cargos nestes redutos confere maior influência política local. Adicionalmente, os custos de vida em Brasília ampliam a dificuldade para atrair à Esplanada nomeados oriundos das redes políticas regionais ou locais.

Com base em dados coletados com secretários-executivos e integrantes do alto escalão federal, Lopez e Praça (2015) apontaram que a lógica de nomeação dos cargos regionais difere das nomeações na capital, uma vez que as bancadas regionais têm maior ascendência sobre os primeiros. É, por exemplo, a bancada mineira dos partidos que integram a coalizão que define grande parte das nomeações dos cargos federais em Minas Gerais. Comparativamente, o que as evidências disponíveis sugerem é que, nos cargos ministeriais da capital, predomina a seleção baseada em escolhas do partido do ministro, embora outros partidos da coalizão imprimam sua marca entre os escolhidos de cada ministério (Lopez e Silva, 2019).

Se essa lógica de fato predomina, resulta que os nomeados regionais são mais estáveis – embora com cargos com valor de face maior que seus equivalentes em Brasília – porque seu vínculo é mais próximo dos parlamentares. Ao contrário dos ministros, os parlamentares se mantêm em seus mandatos por pelo menos quatro anos, e os vínculos associados às nomeações oriundas de acordos ministeriais podem ser desfeitos com a nomeação de um novo ministro, ainda mais se houver modificação do partido no comando político da pasta, o que aumenta a rotatividade dos DAS (Lopez, Bugarin

e Bugarin, 2015). Desse modo, nossa hipótese 4 é: *H4: a permanência dos ocupantes de DAS regionais é superior aos ocupantes de DAS na capital.*

Essas hipóteses nortearão alguns dados descritivos sobre o tempo de permanência dos servidores e a análise de regressão. Apresentamos a seguir os critérios de construção da base de dados.

4 DADOS, CRITÉRIOS DE MENSURAÇÃO E ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS

Os dados utilizados neste estudo provêm de fontes diversas: do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), do sítio do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), de conteúdos encontrados nos endereços eletrônicos dos ministérios, na mídia e no Diário Oficial da União (DOU).¹⁷ Nos dados do Siape, coletamos o período de sobrevivência dos servidores dos cargos de DAS, de janeiro de 1999 a maio de 2017.¹⁸ Computou-se como uma unidade de mudança a alteração do nome do ocupante no cargo específico. Desse modo, foram computados até mesmo os casos em que os funcionários deixaram os cargos para assumir novos postos de nível hierárquico equivalente, dentro ou fora do mesmo órgão – embora estes sejam casos residuais.

Para o registro dos filiados a partidos políticos, comparamos as informações do número de título de eleitor, as quais estão disponibilizadas no Siape e no TSE. Designou-se o rótulo de *filiado* a todos que tinham registro regular de filiação partidária durante o período de nomeação, no período em que exercia o cargo.

A alteração de ministros foi calculada a partir de janeiro de 1994, primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC) – do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Começar apenas em 1999, ano de início de nossa série, reduziria artificialmente a continuidade de alguns quadros-chave do governo FHC. O ex-ministro

17. Agradecemos a Acir Almeida por disponibilizar a base referente ao tempo de permanência dos ministros em seus cargos.

18. O Siape não conta com informações de setembro de 2009 e fevereiro de 2011. Para não correr o risco de inflacionar a instabilidade dos servidores, optou-se por preencher o período em questão com dados contidos nos meses anteriores e posteriores. Assim, se um mesmo funcionário teve seu Cadastro de Pessoa Física (CPF) registrado, por exemplo, em agosto e outubro de 2009, concluiu-se pela permanência do servidor no mês faltante.

Pedro Malan, por exemplo, ocupou a pasta da Fazenda ao longo dos oito anos em que FHC comandou a Presidência da República. Retirar sua inscrição anterior a 1999 mitigaria a estabilidade de suas funções durante a gestão tucana.

No período analisado, computamos 127.794 casos de servidores que passaram pelo menos uma vez por cargos de DAS. A tabela 2 detalha as variáveis utilizadas.

TABELA 2
Variáveis e estatísticas descritivas

Variável	Definição	Média (desvio-padrão)
Tempo de sobrevivência (dependente)	Tempo de permanência dos ocupantes de cargos de DAS, em meses. A mudança de cargo foi notada em três circunstâncias: a saída de um CPF dos registros públicos, a transferência do servidor para outro ministério ou a alteração do nível da função. A censura ocorre quando os servidores continuam no mesmo posto, até maio de 2017.	35,28 (37,12)
Tempo médio de permanência dos ministros	Variável contínua. Indica o tempo médio de permanência dos ministros nos órgãos superiores.	26,23 (10,95)
DAS 5 e 6	Indicador com o valor 1 atribuído aos ocupantes de DAS 5 e 6 e 0 para outros.	0,06
Concursados	Preditor binário. 1 para servidores concursados e 0 para não concursados.	0,66
Filiação	Preditor binário. 1 para servidores filiados a partidos políticos e 0 para outros.	0,05
Localidade	Preditor binário. 1 para nomeados lotados no Distrito Federal e 0 para outras regiões.	0,65
Sexo	Preditor binário. 1 para mulheres e 0 para homens.	0,41
Escolaridade	Preditor binário. 1 para nomeados com ensino superior e 0 para outros.	0,76

Fontes: Siape (disponível em: <<http://www.siapenet.gov.br>>); TSE (disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>); e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado>>).
Elaboração dos autores.

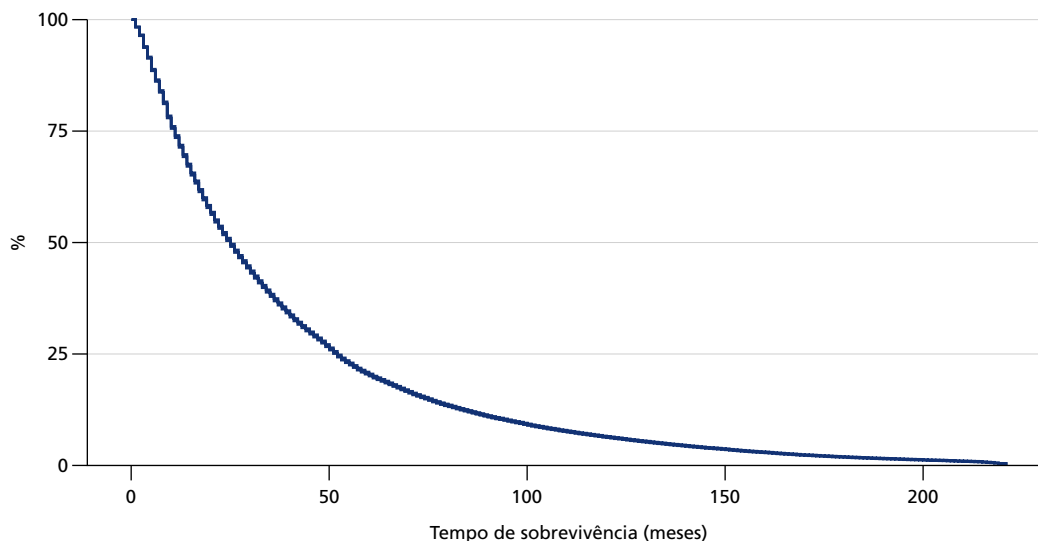
Os nomeados para cargos de DAS permaneceram, em média, 35 meses em uma mesma função. Todavia, a análise da variável dependente é incompleta apenas com a medida de tendência central, já que a duração média é bastante inclinada à direita por nomeados que se mantêm por períodos muito longos. Para captar as chances de permanência dos servidores em seus cargos, estimamos a curva de sobrevivência Kaplan-Meier. Com esse estimador, é possível verificar os riscos de um indivíduo experimentar um evento específico e analisar a influência de condicionantes particulares sobre o tempo de sobrevivência das unidades estudadas.

A função de sobrevivência Kaplan-Meier indica que a duração mediana em um cargo de DAS é de 25 meses, pouco mais de dois anos (gráfico 1). Cerca de 30% dos

DAS não completa o primeiro ano de trabalho e menos de 30% dos nomeados permanece no mesmo cargo por quatro anos, duração completa do mandato presidencial.¹⁹

GRÁFICO 1

Tempo de sobrevivência dos nomeados para cargos de DAS (1999-2017)



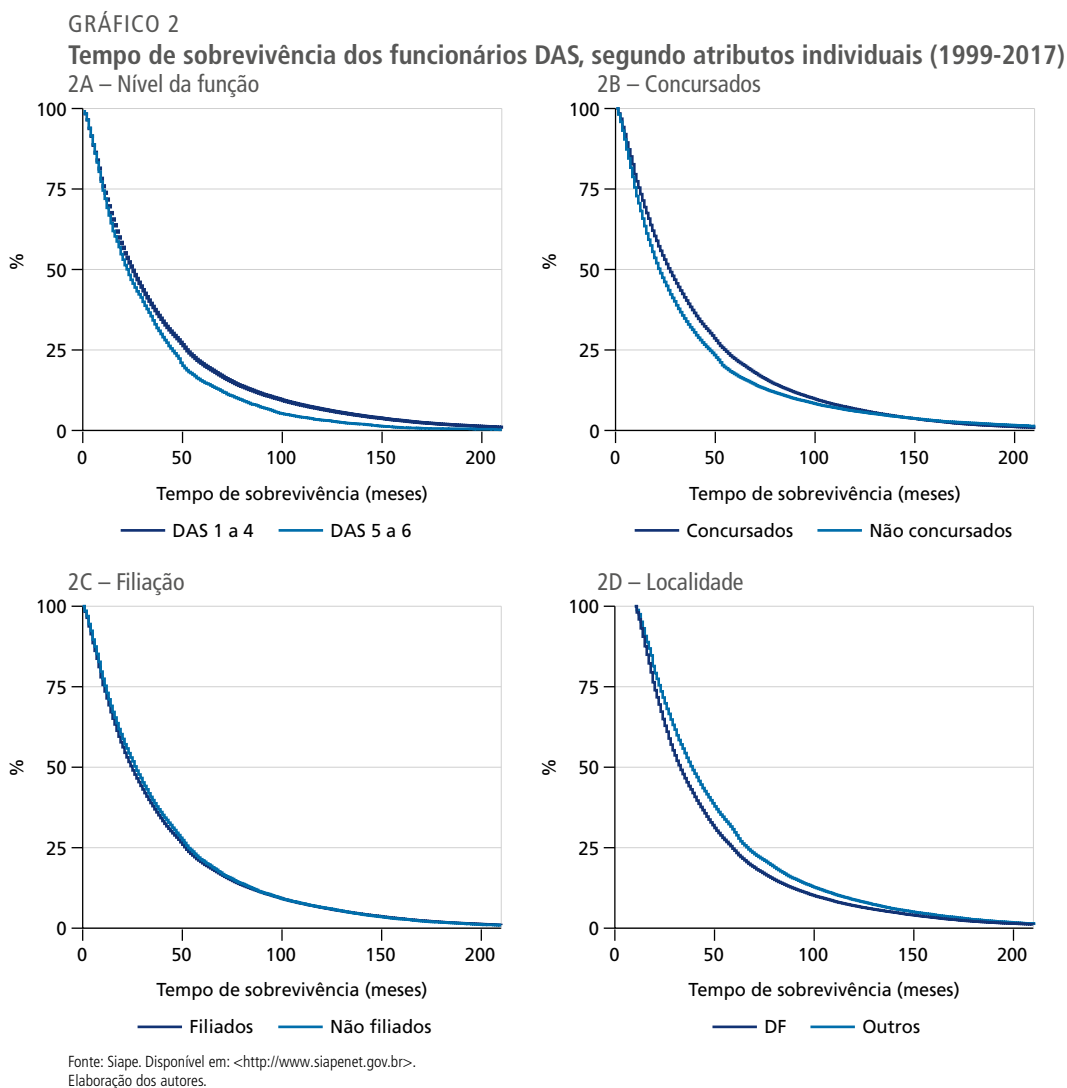
Fonte: Siape. Disponível em: <<http://www.siapenet.gov.br>>. Elaboração dos autores.

A maioria dos nomeados ocupa os níveis de DAS de 1 a 4 (94%), é vinculada ao setor público (66%), não está filiada a partidos (88%), possui escolaridade superior (77%), trabalha no Distrito Federal (66%), é do sexo masculino (59%) e esteve ligada a ministros cuja média de permanência no cargo foi de 26 meses.

O gráfico 2 apresenta o tempo de permanência dos servidores separando-os pelas características relevantes para esta análise, a saber: se lotado no médio (DAS 1 a 4) ou alto escalão (DAS 5 e 6), se filiado a um partido, se vinculado ao setor público (concurso) e se desempenha a função no Distrito Federal. As curvas situadas em diferentes espaços indicam a magnitude das disparidades das características consideradas (gráfico 1).

19. Tome-se, para termos um parâmetro de comparação, o cálculo aplicado à burocracia federal norte-americana. A duração média no cargo entre os nomeados discricionários nos Estados Unidos foi de 3,5 anos – em série de 1982 a 2003 –, mas 25% deixavam seus cargos antes do final do primeiro ano, 46% saíam dos cargos em até dois anos e apenas um terço ingressou no quarto ano de nomeação (Wood e Marchbanks, 2007, p. 381-382). Chang, Lewis e McCarthy (2001) utilizaram uma série temporal maior (1789-2000) e encontraram uma mediana da permanência do secretário (equivalente ao ministro), vice-secretário e diretores (*assistant secretaries*) de, respectivamente, 30, 22 e 32 meses.

Quanto mais para baixo a linha, menor o tempo de sobrevivência dos indivíduos. Assim, no gráfico 2, as categorias DAS 5 e 6, não concursados, não filiados e não residentes no Distrito Federal apresentam menor probabilidade de permanecer no cargo.



Os resultados e as hipóteses aqui formuladas convergem, com efeitos significativos em todas as variáveis examinadas. A mediana do tempo de permanência dos nomeados para o alto escalão é menor – 23 meses – que para o médio escalão, que é de 25 meses. Nomeados do setor público têm menor chance de exoneração – e permanecem 26 meses – que os nomeados oriundos do setor privado, cujo tempo mediano é de 21 meses.

Nomeados sem filiação se mantêm no cargo por volta de 25 meses; os filiados, 27 meses. As maiores diferenças ocorrem na variável *local de exercício do cargo*: nomeados que trabalham no Distrito Federal permanecem 23 meses e os demais nomeados, 29 meses.

5 DETERMINANTES DO TEMPO DE SOBREVIVÊNCIA DOS DAS

Embora os testes de *log-rank* atestem a significância estatística das diferenças entre todos os grupamentos selecionados, a validação das relações entre as variáveis sublinhadas requer testes mais robustos. Para tanto, estimamos os preditores com modelos de sobrevivência paramétricos. A escolha se justifica por conta da ausência do suposto de proporcionalidade dos riscos, como no modelo de Cox (Keele, 2010).²⁰ A variável dependente – *tempo de sobrevivência dos nomeados* – foi censurada em maio de 2017.

As variáveis independentes tentam capturar a complexidade das relações entre governo e burocracia de livre provimento do presidencialismo brasileiro. O *tempo médio do ministro* por pasta indica uma das dimensões da discricionariedade das escolhas dos governantes, já que os ministros têm ascendência sobre os cargos de médio e alto escalão. Mensura-se essa variável em meses, adotando-se transformação logarítmica. Dimensões adicionais dos vínculos entre o funcionário nomeado e a pessoa que o escolheu discricionariamente são o fato de o primeiro ser *filiado* a um partido e trabalhar no *Distrito Federal*.

A variável *concurado* busca aferir efeitos da seleção de pessoas já integrantes das rotinas e práticas de gestão públicas e recrutadas de modo meritocrático. Em geral, servidores concursados conhecem os meandros da máquina administrativa de forma mais abrangente que os recrutados do setor privado, além de conhecerem melhor as atividades concernentes ao próprio cargo. Esses saberes práticos acumulados na experiência de gestão no setor público podem ser considerados essenciais para dar continuidade à implementação de políticas, ao que se junta maior chance de dar relevância às ações de longo prazo. Em função desses atributos decorrentes do vínculo com o setor

20. No caso, seguimos as recomendações de Keele (2010). Corrigimos a forma funcional das variáveis independentes contínuas, interagimos os preditores não proporcionais com o logaritmo de tempo e, mesmo assim, não conseguimos evitar a não proporcionalidade dos efeitos das variáveis inseridas no modelo. Diante disso, avaliamos os resultados com estimativas paramétricas.

público, *concurados* ocupantes de cargos de DAS teriam maior propensão a decidir de modo alinhado com planejamento temporal diferente do tempo da política partidária, cujos ciclos temporais costumam se resumir a cada eleição presidencial. Por estes motivos, servidores concursados estariam menos sujeitos à exoneração e permaneceriam um maior tempo em seus postos a despeito de alterações no comando político dos órgãos.

Sexo e escolaridade são variáveis-controle utilizadas para prevenir um possível viés de variável omitida. Para o *sexo*, a expectativa é de que as mulheres sejam exoneradas mais rápido, em virtude da posição desvantajosa que ocupam no mercado de trabalho no Brasil (Amorim, 2019; Pinheiro e Medeiros, 2016), inclusive no setor público (Lopez e Guedes, 2020). Logo, mulheres é a categoria omitida. A *escolaridade*, codificada entre aqueles com (1) e sem ensino superior (0), por sua vez, pode provocar tendências diversas, já que pode tanto contribuir para a permanência dos nomeados no cargo – devido à competência associada a mais anos de estudo – quanto tornar a saída deles mais breve, devido à oferta de oportunidades de emprego no setor privado.

Estimamos quatro modelos, dispostos na tabela 3. Os modelos 1 e 2 se concentram somente nos cargos do médio escalão (DAS 1 a 4) e os modelos 3 e 4, nos cargos do alto escalão (DAS 5 e 6). Os coeficientes positivos indicam maior tempo de sobrevivência dos nomeados e os coeficientes negativos, maiores riscos de exoneração.

TABELA 3
Determinantes do tempo de sobrevivência dos DAS 1 a 4 e DAS 5 e 6

	DAS 1 a 4		DAS 5 e 6	
	(Lognormal)	(Log-logístico)	(Lognormal)	(Log-logístico)
Intercepto	2,849 ¹ (0,035)	2,855 ¹ (0,035)	1,843 ¹ (0,152)	1,883 ¹ (0,151)
Tempo do ministro (Ln)	0,120 ¹ (0,011)	0,126 ¹ (0,011)	0,443 ¹ (0,043)	0,446 ¹ (0,043)
Filiado	0,077 ¹ (0,010)	0,084 ¹ (0,010)	-0,026 (0,030)	-0,024 (0,030)
Concurado	0,151 ¹ (0,007)	0,172 ¹ (0,007)	0,219 ¹ (0,025)	0,234 ¹ (0,024)
Distrito Federal	-0,161 ¹ (0,007)	-0,164 ¹ (0,007)	-0,303 ¹ (0,046)	-0,337 ¹ (0,046)

(Continua)

(Continuação)

	DAS 1 a 4		DAS 5 e 6	
	(Lognormal)	(Log-logístico)	(Lognormal)	(Log-logístico)
Sexo (homens)	0,059 ¹ (0,007)	0,064 ¹ (0,007)	-0,042 (0,028)	-0,046 (0,028)
Escolaridade (superior)	-0,144 ¹ (0,008)	-0,147 ¹ (0,008)	0,003 (0,051)	0,014 (0,052)
Número de observações	117,080	117,080	8,430	8,430
Eventos	116,02	116,02	7,226	7,226
Critério de informação Akaike (AIC)	991018	992424	65292	65360
Log-verossimilhança	1,496,197 ¹	1,670,222 ¹	245,420 ¹	271,793 ¹

Fontes: TSE (disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>); e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado>>).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ p < 0,05.

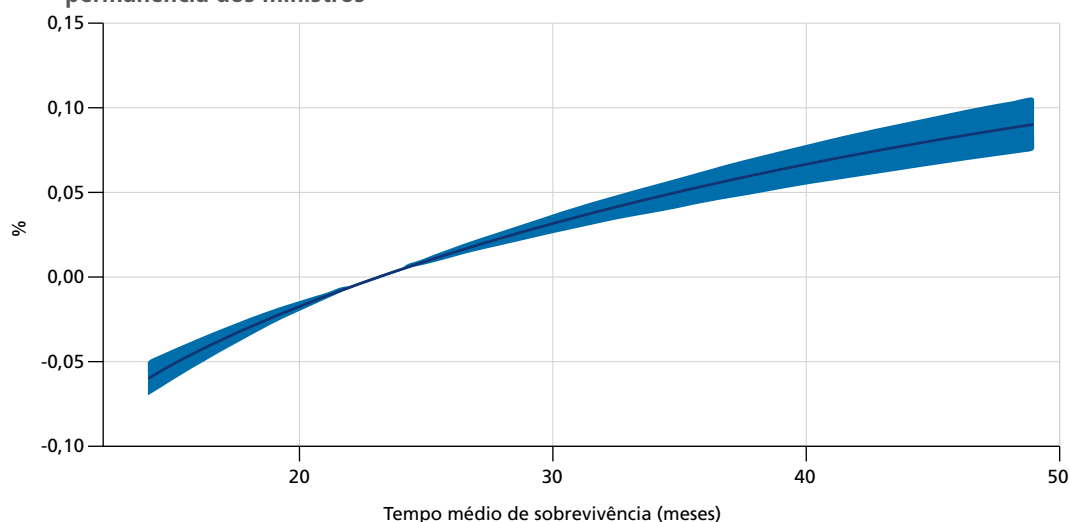
O agrupamento em dois grupos (médio e alto escalão) deve-se à natureza das atribuições funcionais associadas ao alto escalão, que a este confere poderes decisórios mais amplos e interação mais frequente com a esfera político-partidária. Em ambos os grupos, estimamos modelos com distribuições lognormais e log-logísticas, que não presumem a proporcionalidade dos efeitos (Keele, 2010). Os gráficos *Cox-Snell* indicaram que o ajuste dos modelos é pior no lado direito da distribuição, o que normalmente ocorre nos modelos de sobrevivência. Para minimizar esse problema, adicionamos erros-padrão *clusterizados* por órgão superior.

Os coeficientes dos modelos com distribuição lognormal não diferem muito em magnitude dos modelos com distribuição log-logística. No entanto, os índices AIC e de log-verossimilhança indicam que os modelos com distribuição lognormal apresentam melhor ajuste aos dados e serão, portanto, descritos de maneira mais detida.

No médio-escalão (DAS 1 a 4), a chance de sobrevivência dos funcionários aumenta com o tempo de permanência do ministro na pasta. O gráfico 3 retrata que ministros com quarenta meses na pasta ampliam a probabilidade de permanência média dos DAS em quase 10%, se comparados a ministros com vinte meses no comando da pasta. Filiados a partidos políticos da coalizão têm 8% mais chance de sobrevivência do que os nomeados não filiados. Concursados no serviço público, por sua vez, têm 17% mais chances de se manterem em seus cargos, em comparação com os recrutados de fora do setor público. Funcionários lotados no Distrito Federal contam com 16% mais

chances de serem exonerados do que seus correlatos em outros estados. Por fim, como controles, vemos que homens permanecem mais tempo em suas funções e servidores com ensino superior sobrevivem menos em cargos comissionados.

GRÁFICO 3
Probabilidade média de sobrevivência dos DAS 1 a 4, em função do tempo de permanência dos ministros

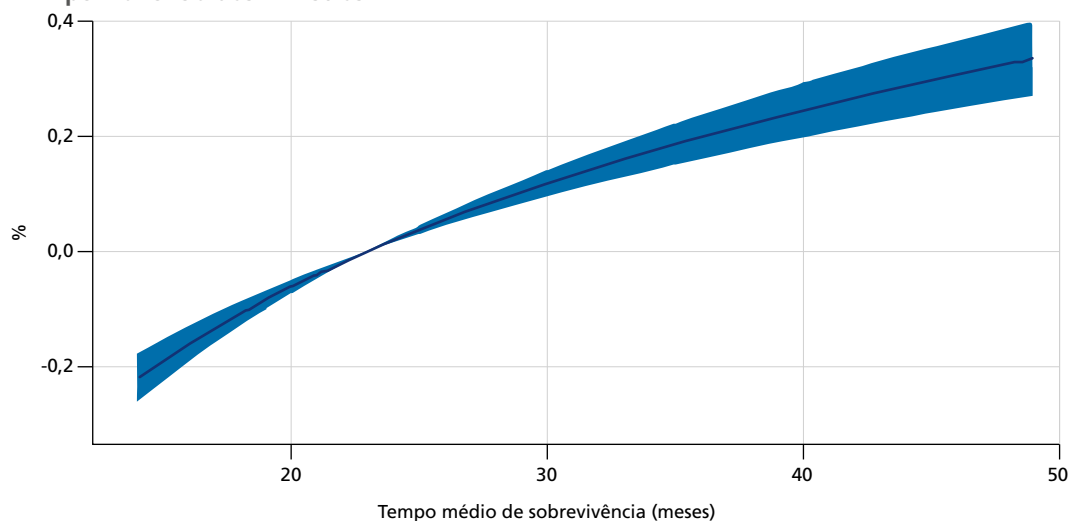


Fontes: Siape (disponível em: <<http://www.siapenet.gov.br>>); e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado>>).
Elaboração dos autores.

No alto escalão (DAS 5 e 6), o efeito de permanência do ministro é significativamente maior. Ministros com quarenta meses na pasta ampliam a probabilidade de sobrevivência dos funcionários em quase 30%, se comparados aos ministros com vinte meses em suas funções (gráfico 4). A chance de concursados permanecerem no cargo é 23% superior à dos não concursados (de fora do setor público). Tal como se observa no médio escalão, os funcionários de alto escalão lotados em Brasília estão mais sujeitos à exoneração: há 27% mais chance de serem substituídos. Filiação partidária, sexo e escolaridade não apresentaram coeficientes estatisticamente significativos.

GRÁFICO 4

Probabilidade média de sobrevivência dos DAS 5 e 6, em função do tempo de permanência dos ministros



Fontes: Siape (disponível em: <<http://www.siapenet.gov.br>>); e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado>>).
Elaboração dos autores.

A maioria dos resultados confirma as hipóteses formuladas: que os efeitos se mostram mais relevantes no alto escalão. Contudo, a variável *filiação* mostrou efeito pequeno e com sinal invertido no médio escalão e não significativo, no alto escalão. Este resultado sugere que a filiação formal a um partido pode não ser tão central entre as motivações para nomeações. Como apontamos em outro trabalho (Lopez e Silva, 2019), o percentual de filiados a partidos políticos nos cargos de DAS é minoritário, perfazendo menos de 15% no médio escalão e menos de 30% no alto escalão. Pode ser que a influência político-partidária se manifeste por meio de canais alternativos à filiação formal. Alternativamente, uma análise que discrimine a duração dos nomeados em diferentes setores de governo, cujos graus de politização variam, pode encontrar efeitos mais claros e localizados da variável partidária.

6 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados das duas seções anteriores podem ser abordados em duas vertentes. A primeira diz respeito às implicações do presidencialismo de coalizão sobre a definição dos quadros do alto e médio escalão da burocracia pública federal. A segunda diz respeito

aos problemas de planejamento e eficiência do ciclo das políticas federais decorrentes da instabilidade do alto e médio escalão.

Em relação ao sistema presidencial, a análise sugere uma significativa conexão entre as mudanças no nível político-partidário e as substituições nos quadros da burocracia decisória. Dividir poder ministerial com partidos aliados é um recurso crucial para formar e manter coalizões legislativas majoritárias (Amorim Neto, 2019) e a pesquisa comparada mostrou ser este um padrão que se adota em outros presidencialismos multipartidários (Chaisty, Cheeseman e Power, 2018). O que encontramos com nossos dados é um vínculo claro entre o comando político dos órgãos e a definição dos quadros dirigentes.²¹ As mudanças no topo político provocam ondas de alterações em grande parte das cadeias de comando administrativo, e seu efeito se estende aos níveis intermediários da gestão, embora com menor magnitude. Ainda assim, a ausência de diferenças significativas entre o médio e alto escalão (25 e 23 meses) revela a instabilidade do médio escalão. Essa evidência aponta que, mesmo onde há proporção maior de servidores de carreira, a permanência é reduzida – o que revela ser a instabilidade, e não a seleção de membros das carreiras, o aspecto mais saliente. A ocupação de DAS no alto escalão por concursados, no entanto, tem efeito positivo sobre a duração dos nomeados.

A combinação de incentivos eleitorais dos parlamentares e do presidente com um sistema administrativo com alto grau de discricionariedade mina as capacidades do Estado administrativo (Lewis, 2019).

A instabilidade dos quadros dirigentes não precisa estar associada à necessidade de gerenciar a coalizão e a substituição frequente de ministros, ou a forçosos ajustes acomodatórios de conflitos faccionais ou regionais, que exigem reequilíbrio de forças políticas no interior do Executivo (Cardoso, 2015). Ela só ocorre porque o sistema administrativo federal enseja a ascendência desta camada do controle político sobre os quadros decisórios na esfera burocrática. Vincular a burocracia dirigente aos ditames da esfera político-partidária torna o destino da burocracia dirigente e das políticas públicas sob sua gestão muito dependente dos políticos – levando a uma possível ineficiência da gestão, segundo Dahlström e Lapuente (2017, p. 1). Para os autores, o problema

21. Deve-se considerar que parte das mudanças reflete a opção de saída dos nomeados, o que ocorreria, por exemplo, quando houver desalinhamento ideológico entre o ocupante do cargo e o novo dirigente político.

essencial é que a carreira dos burocratas no nível dirigente – de médio e alto escalão, em nosso caso – não está desvinculada dos incentivos e das decisões que os políticos tomam (*op. cit.*, p. 3). Tal separação não tem a ver com a regulação e o controle das práticas decisórias da burocracia: “o recrutamento meritocrático, ao contrário do que usualmente se supõe, não se correlaciona com a prevalência de um serviço civil muito regulado. E (...) altos níveis de weberianismo podem coexistir com altos níveis de politização” (*op. cit.*, p. 2).²²

Da ótica da gestão pública, o tempo mediano de permanência e o mandato presidencial fragilizam a implementação de um ciclo racional de formulação e implementação de políticas.²³ Formular e implementar políticas, principalmente as complexas, é custoso e moroso. Abandoná-las a meio caminho, que é uma das implicações frequentes do carrossel burocrático, desperdiça toda sorte de recursos. A crescente inter-setorialidade e complexidade do desenho e da gestão de programas federais tornam a burocracia dirigente uma fonte indispensável de *expertise* para geri-los e dar continuidade a projetos na administração. A instabilidade desses quadros se torna um risco para o sucesso da gestão. O problema se agrava quando a rotatividade se alia à entrada de pessoas sem o mesmo conhecimento acumulado, sem experiência na gestão pública das respectivas áreas.

O carrossel burocrático nos quadros dirigentes gera um subproduto negativo adicional. A reduzida permanência, casada com regras de escolha desvinculadas de critérios racionais de seleção e progressão desestimula os servidores de carreira a investirem em aprimoramento e qualificação. Afinal, não se vislumbra uma conexão clara entre este investimento e uma maior capacidade de influenciar as decisões em seus órgãos.²⁴

22. Do texto original: “*the existence of meritocratic recruitment is, contrary to what is often believed, not correlated with prevalence of a highly regulated civil service. And [...] high levels of closed Weberianism can coexist with high levels of politicization*”.

23. E, por trás desse valor, há certamente grande variação temporal decorrente das diferenças na institucionalização de carreiras nos cargos dirigentes dos órgãos federais.

24. Lewis (2008; 2019, p. 784) argumenta ser esta uma das implicações do sistema de nomeações políticas no alto escalão da burocracia federal norte-americana. Como notou Pedro Palotti, em comunicação pessoal, para pensar em propostas mais amplas de reforma do sistema de nomeações discricionárias, seria necessário sopesar as consequências positivas e negativas do “fechamento” aos *outsiders*, assim como os aspectos relacionados à remuneração pouco atrativa dos cargos comissionados no contexto brasileiro.

A CF/1988 brasileira definiu um modelo de nomeações para o médio e alto escalão da burocracia federal, o qual seria quase inteiramente ocupado por profissionais treinados, recrutados na própria gestão federal. O livre provimento se limitaria a um número reduzido de cargos vinculados à assessoria direta ao ministro. Os atuais milhares de *cargos de livre provimento* seriam, na concepção original, *funções* de confiança a serem desempenhadas como extensão das atribuições funcionais dos servidores já lotados em diferentes áreas da gestão, à semelhança do que hoje se denomina *função gratificada*. Desde os debates constituintes, havia uma perspectiva de ampla reforma do modo de provimento dos quadros dirigentes na administração federal que converteria os DAS em cargos gerenciais associados às carreiras federais (Graef, 2008).²⁵

Mas a tradição política dominante – e a subjacente cultura administrativa – fez vicejar uma noção prática de confiança que impõe nomear novos quadros, sem requerer, necessariamente, as competências que a alta gestão demanda. O modelo vislumbrado para a CF/1988 não se efetivou, ainda que nas últimas décadas tenha aumentado a ocupação de quadros dirigentes oriundos das carreiras públicas federais. Esta ampliação é positiva, mas não atenua um dos pontos frágeis para fortalecer as capacidades estatais federais: preservar quadros decisórios por períodos mais longos no exercício da função.

Uma mudança desejável é reduzir a relevância das decisões na esfera política para se definir a ascensão dos burocratas dirigentes. Esse objetivo pode ser alcançado ao se reduzir o espaço da discricionariedade das escolhas dos cargos de DAS – e equivalentes –, transferindo aos quadros dos órgãos o poder para preenchê-los. A mudança representa clara redução da discricionariedade da política em relação ao médio e alto escalão, mas em sentido específico: diminuir a capacidade de definir livremente e alterar os quadros que conduzem as políticas sem blindar a capacidade de os governos eleitos proporem novas diretrizes de políticas e implementá-las. As políticas propostas podem mudar como reflexo das preferências vencedoras a cada nova eleição, mas, para efetivá-las, pode-se manter a maior parte dos quadros dirigentes.

25. Na narrativa que Graef (2008, p. 64) reconstruiu “os funcionários de nível DAS passariam a ser funcionários de carreira formados pela Escola Nacional de Administração Pública. (...). Os funcionários de confiança restrita [abertos ao preenchimento por livre escolha] seriam (...) os atuais cargos de natureza especial, chefes de gabinete e alguns assessores diretos”.

Embora tenhamos uma instabilidade crônica no primeiro escalão, com incessante entra e sai de ministro, não se desenvolveu um anteparo a essa instabilidade para evitar que ela afetasse os níveis decisórios da burocracia (Huber, 1998, p. 580). Poder-se-ia alegar o interesse em manter abertos os canais de responsabilidade burocrática ao comando político da pasta.

Entretanto, em vez de alterar quadros e alimentar uma rotatividade perniciosa ao conjunto da gestão e das políticas, adotar um aparato decisório com regras institucionais democráticas, aberto à participação dos grupos de interesse em cada área de política, seria a alternativa mais efetiva e republicana de manter fluidos os canais entre representação de interesses societários nos fóruns de deliberação no interior da burocracia. O sistema participativo que a gestão federal adotou – principalmente de 2003 a 2015 – para ampliar e diversificar as vozes e os grupos de interesse é um exemplo. Dessa forma, manteria-se o fluxo incessante de ideias e interesses em fóruns apropriados – em diálogo com o Legislativo federal –, sem fazer necessariamente girar o carrossel burocrático das massivas e contraproducentes mudanças observadas anualmente na burocracia dirigente.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Análises empíricas e sistemáticas sobre a relação entre a estabilidade na ocupação dos cargos de DAS e a sorte das políticas públicas ainda não se encontram disponíveis e essa é uma agenda aplicada necessária. Nosso texto contribui para esse debate, ao apresentar e discutir a duração dos nomeados nos cargos de DAS do Executivo federal, relacionando-a com as características dos ocupantes dos cargos e a estabilidade dos ministros. Os dados são o ponto de partida para explorações mais detalhadas que possibilitem compreender como as características do sistema político influenciam a estabilidade do quadro de dirigentes do país e como o perfil deste quadro afeta a qualidade das políticas públicas.

O governo federal altera 30% dos nomeados para cargos de DAS no primeiro ano de exercício de suas funções; a probabilidade de um nomeado sobreviver por quatro anos em um cargo é de apenas 25%. Essa instabilidade produz efeitos deletérios suprapartidários para a gestão. A duração no cargo é menor em função de: *i*) tempo de permanência dos ministros; *ii*) se os nomeados estiverem na alta burocracia (nível 5 e 6); *iii*) se não possuírem vínculos com o serviço público; e *iv*) se atuarem na capital federal.

Ampliar a estabilidade dos quadros de livre nomeação do governo federal – e profissionalizá-lo mais – é um dos desafios para aumentar a qualidade das políticas públicas e a eficiência na execução da despesa. Governos não conseguem desempenhar bem suas políticas, quaisquer que sejam suas orientações ideológicas, sem um horizonte temporal razoável para a burocracia decisória discutir, desenhar e implementar as políticas. A própria noção de responsividade é comprometida se os decisores não estão mais em seus postos para responder sobre suas decisões. Passamos do cenário de uma possibilidade saudável de responsividade democrática – mudanças nos quadros dirigentes em função de mudanças nas preferências eleitorais – à sua negação.

REFERÊNCIAS

- AKHTARI, M.; MOREIRA, D.; TRUCCO, L. **Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services**. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2EdQur2>>.
- AMORIM NETO, O. Cabinets and coalitional presidentialism. *In*: AMES, B. (Org.) **Routledge Handbook of Party Politics in Brasil**. Londres: Routledge, 2019.
- AMORIM, S. **A representação feminina na administração pública brasileira: um olhar sob a ótica da teoria da teoria representativa**. 2019. Dissertação (Mestrado) – Ipea, Brasília, 2019.
- BATISTA, M. **O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.
- BATISTA, M.; LOPEZ, F. Ministerial typology and political appointments: where and how do presidents politicize the bureaucracy? **Brazilian Political Science Review**. [s.d.]. No prelo.
- BERTELLI, A. Bureaucratic turnover and democratic governance: evidence from the U.S. Internal Revenue Service. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 17, n. 2, p. 235-258, 2007.
- BLAU, F. D.; KAHN, L. M. Causes and consequences of layoffs. **Economic Inquiry**, v. 19, n. 2, p. 270-296, 1981.
- BLONDEL, J. **The links between appointments, policy-making and patronage in government-supporting parties' relationships**. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1995.
- BRASIL. Decreto nº 9.021, de 31 de março de 2017. Altera o Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005, que dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. Brasília, 2017a. Disponível em: <<https://goo.gl/pvRMEA>>. Acesso em: 30 set. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Boletim estatístico de pessoal**. Brasília: MP, 2017b.

BUGARIN, K.; LOPEZ, F.; BUGARIN, M. Elites burocráticas federais no setor de infraestrutura: perfil, rotatividade e interface com a política (1999-2015). *In*: DE PAULA, J. **Burocracia federal de infraestrutura econômica**: reflexões sobre capacidades estatais. Brasília: Ipea, 2017.

CARDOSO, F. H. **Diários da Presidência 1995-1996**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2015. v. 1.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão**. Brasília: Enap, 2015.

CHAISTY, P.; CHEESEMAN, N.; POWER, T. **Coalitional presidentialism in comparative perspective**. Oxford: Oxford University Press, 2018.

CHANG, K.; LEWIS, D.; MCCARTY, N. The tenure of political appointees. *In*: ANNUAL MEETING MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 59., 2001, Palmer House Hilton. **Anais...** Bloomington: MPSA, 2001.

CORNELL, A. Why Bureaucratic Stability Matters for the Implementation of Democratic Governance Programs. **Governance**, v. 27, n. 2, p. 191-214, 2014.

COTTON, J.; TUTTLE, J. Employee Turnover: a meta-analysis and Review with implications for research, **Academy of Management Review**, v. 11, n. 1, p. 5-70, 1986.

CRUZ, C.; KEEFER, P. Political Parties, Clientelism, and Bureaucratic Reform, **Comparative Political Studies**, v. 48, n. 14, p. 1942-1973, 2015.

DAHLSTRÖM, C.; LAPUENTE, V. **Organizing Leviathan**: politics, bureaucrats, and the making of good government. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

EVANS, P. B.; RAUCH, J. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth, **American Sociological Review**, v. 60, n. 5, p. 748-765, 1999.

FESLER, J. W.; KETTL, D. **The politics of the administrative process**. Chatham, NJ: Chatham House Publishers. 1996.

GAERTNER, K. N.; GAERTNER, G. H. Federal agencies in the context of transition: A contrast between democratic and organizational theories. **Public Administration Review**, v. 43, p. 421-429, 1983.

GAYLORD, S.; RENNÓ, L. Opening the Black Box: Cabinet Authorship of Legislative Proposals in a Multiparty Presidential System. **Presidential Studies Quarterly**, v. 45, n. 2, p. 247-269, 2015.

GOMIDE, A.; CAVALCANTE, P. (Eds.). **O presidente e seu núcleo**: a coordenação do Poder Executivo. Brasília: Ipea, 2019.

GRAEF, A. Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 7, n. 2, jul./dez., p. 61-71, 2008.

_____. Origens e fundamentos da carreira de gestor governamental. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 9, n. 1, p. 7-23, jan.-jun., 2010.

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

GRINDLE, M. **Jobs for the boys**. Cambridge: Harvard University Press, 2012.

HUANG, I.-C.; CHUANG, C.-H. J.; LIN, H.-C. The role of burnout in the relationship between perceptions of organizational politics and turnover intentions. **Public Personnel Management**, v. 32, p. 519-32, 2003.

HUBER, J. D. How does cabinet instability affect political performance? Portfolio volatility and health care cost containment in parliamentary democracies. **American Political Science Review**, v. 92, n. 3, p. 577-591, 1998.

INÁCIO, M.; LLANOS, M. The institutional presidency in Latin America: a comparative analysis. **Presidential Studies Quarterly**, v. 46, n. 3, p. 531-549, 2016.

KATZ, R.; MAIR, P. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. **Party Politics**, Londres, v. 1, n. 1, p. 5-28, 1995.

KEELE, L. Proportionally difficult: testing for nonproportional hazards in Cox models. **Political Analysis**, v. 18, p. 189-205, 2010.

KELLOUGH, J. E.; OSUNA, W. Cross-agency comparisons of quit rates in the federal service: another look at the evidence. **Review of Public Personnel Administration**, v. 15, n. 4, p. 15-68, 1995.

KNUTSEN, C. Democracy, state capacity, and economic growth. **World Development**, v. 43, p. 1-18, 2013.

KRAUSE, G. A.; O'CONNELL, A. Loyalty-Competence Trade offs for Top U.S. Federal Bureaucratic Leaders in the Administrative Presidency Era. **Presidential Studies Quarterly**, v. 49, n. 3, p. 527-550, 2019.

LESSA, R. Democracia, representação e desenvolvimento. *In*: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. **Estado, instituições de democracia**. Ipea: Brasília, 2010. v. 2.

LEWIS, D. **The politics of Presidential appointments**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.

_____. Deconstructing the Administrative State. **The Journal of Politics**, v. 81, n. 3, p. 767-789, 2019.

LEWIS, D.; BERTELLI, A. 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, 2012.

LEWIS, G. B. Turnover and the quiet crisis in the federal civil service. **Public Administration Review**, v. 51, p. 45-55, 1991.

LOPEZ, F.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). In: LOPEZ, F. (Ed.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

LOPEZ, F.; GUEDES, E. **Três décadas de evolução do funcionalismo público brasileiro (1986-2017)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2579).

LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Como são nomeados cargos de confiança no governo federal? In: BASSOTTI, I.; PINTO, S.; SANTOS, T. (Eds.). **Uma nova gestão é possível?** São Paulo: Fundap, 2015.

LOPEZ, F.; SILVA, T. Filiações partidárias e nomeações para cargos na burocracia federal (1999-2018). **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 4, p. 711-731, 2019.

MAIR, P. Party organizations: from Civil Society to the State. In: KATZ, R.; MAIR, P. (Orgs.). **How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western Democracies**. Londres: Sage Publications, 1994.

MARQUES, E. **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp, 2000.

_____. Redes sociais e poder no Estado brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 15-41, fev. 2006.

MARTINEZ-GALLARDO, C. Designing cabinets: presidential politics and ministerial instability. **Journal of Politics in Latin America**, v. 6, n. 2, p. 3-38, 2014.

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

MOYNIHAM, D.; PANDEY, S. The ties that bind: social networks, person-organization value fit, and turnover intention. **Journal of Public Administration, Research and Theory**, v. 18, p. 205-227, 2007.

NICOLAU, J. Democracy in Brazil, 1985-2006: moving toward cartelization. In: LAWSON, K.; LANZARO, J. (Eds.). **Political parties and democracy**. Santa Barbara: Praeger, 2010. v. 1.

PALOTTI, P.; CAVALCANTE, P.; FACHINI, J. Here today, gone tomorrow: political ambition, coalitions, and accountability as determinants of ministerial turnover in the Brazilian multiparty presidential system. **Brazilian Political Science Review**, v. 13, n. 2, 2019.

PEPINSKY, T.; PIERSKALLA, J.; SACKS, A. Bureaucracy and service delivery. **Annual Review of Political Science**, v. 20, p. 249-268, 2017.

PETERS, G. **La política de la burocracia**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1999.

PETERS, G.; PIERRE, J. (Eds). **The politicization of the civil service in comparative perspective: the quest for control**. Londres: Routledge, 2004.

PINHEIRO, L.; MEDEIROS, M. **Desigualdades de gênero em tempo de trabalho pago e não pago no Brasil, 2013**. Brasília: Ipea. 2016. (Texto para Discussão, n. 2214).

RAUCH, J.; EVANS, P. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. **Journal of Public Economics**, v. 75, p. 49-71, 2000.

RIBEIRO, P. El modelo del partido cartel e el sistema de partidos en Brasil. **Revista de Ciencia Política**, v. 33, n. 3, p. 607-629, 2013.

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

TING, Y. Determinants of job satisfaction of federal government employees. **Public Personnel Management**, v. 26, n. 3, p. 313-334, 1997.

VIANNA, O. **Instituições políticas brasileiras**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987. v. 1.

WOOD, D.; MARCHBANKS, M. What determines how long political appointees serve? **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, p. 375-396, 2007.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)

Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*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

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.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



ISSN 1415-4765

