

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

Felix Lopez

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail:* <felix.lopez@ipea.gov.br>.

Thiago Silva

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

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

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 nos cargos comissionados federais, discutimos como esta duração se relaciona com as características institucionais do sistema político-administrativo brasileiro.

A excessiva instabilidade afeta as rotinas decisórias, dissipa os recursos públicos e reduz a eficiência do ciclo das políticas. Em termos mais específicos, as mudanças na burocracia dirigente: *i)* produzem rearranjos custosos na agenda de políticas públicas setoriais; *ii)* comprometem um já tênue espírito de equipe e a coesão profissional necessária para levar adiante programas ministeriais; *iii)* desconjuntam o fluxo de informações que alinhava o trânsito da informação intra e interministerial, principalmente de redes informais; e *iv)* inibem a construção de memória institucional, pois 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.

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). Nos dados do Siape, coletamos o período de sobrevivência dos servidores dos cargos de direção e assessoramento superior (DAS), de janeiro de 1999 a maio de 2017. 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. No período analisado, computamos 127.794 casos de servidores que passaram pelo menos uma vez por cargos de DAS.

Nossa análise estima 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. A variável dependente – o tempo de sobrevivência dos nomeados – foi censurada em maio de 2017.

As variáveis independentes tentam capturar a complexidade das relações entre o governo e a 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. 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. *Sexo* e *escolaridade* são as 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, inclusive no setor público.

Testamos as seguintes hipóteses:

- H1.1: quanto maior o tempo de permanência do ministro, menor o risco de exoneração dos nomeados para cargos de DAS.

- H1.2: o efeito da permanência dos ministros na pasta (H1) é maior no alto escalão.
- H2: ocupantes de cargos de DAS vinculados ao serviço público permanecem mais tempo que os ocupantes oriundos do setor privado.
- H3: filiados a partidos nomeados para cargos de DAS permanecem menos tempo *vis-à-vis* nomeados não filiados.
- H3.1: a permanência de filiados a partidos será menor em cargos de DAS do alto escalão (níveis 5 e 6) *vis-à-vis* os filiados nomeados para DAS no médio escalão.
- H4: a permanência dos ocupantes de DAS regionais é superior aos ocupantes de DAS na capital.

Os resultados e as hipóteses 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. Os 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 permanecem 29 meses.

No médio escalão (DAS 1 a 4), a chance de sobrevivência dos funcionários aumenta com o tempo de permanência do ministro na pasta. Por exemplo, 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 7% 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 controle, vemos que homens permanecem mais tempo em suas funções e que servidores com ensino superior sobrevivem menos em cargos comissionados.

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. A chance de concursados permanecerem é 23% superior aos 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.

Há um vínculo claro entre o comando político dos órgãos e a definição dos quadros dirigentes. 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.

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. 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 interseccionalidade e a 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.