

1 INTRODUÇÃO

A ocupação dos cargos de confiança é um aspecto importante, mas pouco explorado nas análises sobre o sistema político e administrativo brasileiro. Esta importância decorre da centralidade que as nomeações assumem para o processo de formação e gerência das coalizões de governo, bem como porque os nomeados são responsáveis por desenhar e implementar parte expressiva das políticas públicas do país.¹

Nosso objetivo, aqui, é apresentar resultados preliminares de pesquisa sobre a ocupação e rotatividade dos cargos de direção e assessoramento superior (DAS), por áreas de governo e níveis hierárquicos dos cargos, em um período que recobre treze anos (1999-2012): do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) ao segundo ano do governo Rousseff.²

2 METODOLOGIA, BASE DE DADOS E CRITÉRIOS DE MENSURAÇÃO DA ROTATIVIDADE

A base de dados utilizada inclui a situação funcional detalhada de cada funcionário que estava ou esteve ocupando cargo de DAS em cada ano, de 1999 a 2012.³ Os dados correspondem à situação funcional em dezembro do respectivo ano e foram extraídos da base que gerencia informações sobre o funcionalismo público federal, o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape). A partir desta base foram calculados, para cada ano, os quantitativos de funcionários que ocupavam cargo de DAS (variável EMP, para empregados) no ano anterior e mantiveram a mesma situação funcional (INA, para inalterada), que tiveram promoção ou rebaixamento de DAS (ALT, para

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

** Professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB).

*** Assessora da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).

1. O que há de específico nas nomeações – e demissões – de confiança é o caráter discricionário da escolha. O vínculo entre superior e subordinado decorre de compromissos de lealdade fundados na reciprocidade pessoal ou política (Grindle, 2012). As motivações de uma nomeação podem resultar de constelações de interesses bastante diversas, que só empiricamente podem ser mais bem conhecidas. Sendo conhecida como uma forma de recrutamento não há, neste texto, qualquer inferência sobre a competência ou desempenho dos nomeados, em particular quando tratamos das nomeações de funcionários oriundos de dentro e de fora do serviço público.

2. Segundo a Secretaria de Gestão Pública (SEGEF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), responsável por gerir a base Siape, 1999 é o primeiro ano em que há disponibilidade de confiáveis sobre quadro de pessoal da administração pública federal. Apesar de haver informações para alguns anos anteriores, elas não são seguras. Aproveitamos para agradecer a colaboração dos servidores da SEGEF/MPOG Edil Maciel, Paulo Caserta Vasconcellos, Glória Nunes e Márcio Silva.

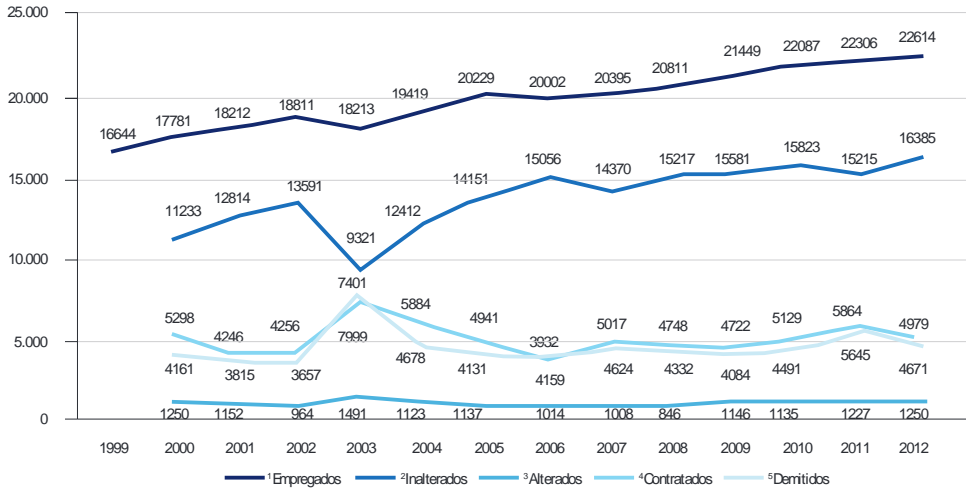
3. Os cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) dividem-se em duas categorias: cargo de direção superior (DAS101) e cargo de assessoramento superior (DAS102). Ambas se estruturam em seis níveis hierárquicos (DAS1 a 6). Nossos dados tratam exclusivamente dos cargos DAS em todos os seus níveis hierárquicos.

alterada), que foram demitidos (DEM, para demitidos) e, finalmente, aqueles que foram contratados no ano corrente (CON, para contratados).

O gráfico 1 apresenta os valores calculados dessas variáveis no caso do Executivo federal, em termos absolutos. Nota-se o crescimento de 36% do número de cargos de DAS, ao longo da série analisada. No grupo de DAS 4 a 6, houve o aumento mais expressivo, da ordem de 80%. O crescimento do número de cargos de DAS 1 a 3 foi de 27%.

GRÁFICO 1

Evolução da ocupação de DAS no Executivo federal (1999-2012)



Fonte: Sape.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹Total de funcionários ocupando cargo de DAS²Total de funcionários ocupando cargo de DAS que tiveram sua função inalterada em relação ao ano anterior.³Total de funcionários ocupando cargo de DAS que tiveram sua função alterada em relação ao ano anterior, tendo sido promovidos ou rebaixados.⁴Total de funcionários contratados no ano para ocupar cargo de DAS⁵Total de funcionários que ocupavam cargo de DAS mas foram demitidos no ano.

Quanto ao conceito de rotatividade (turnover), a área de recursos humanos o define 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. Mas há diferentes formas de se calcular essa taxa. Tomando em conta as definições existentes de rotatividade utilizou-se uma abordagem conceitual baseada na permanência (ROT3), que considera que ela deve ser definida em função de todas as alterações de cargos ocorridas no ano, isto é, deve-se subtrair de 100% apenas o percentual de funcionários que não sofreram qualquer alteração em seus contratos. Pode-se então definir o conceito de rotatividade utilizado neste trabalho conforme a equação 1:

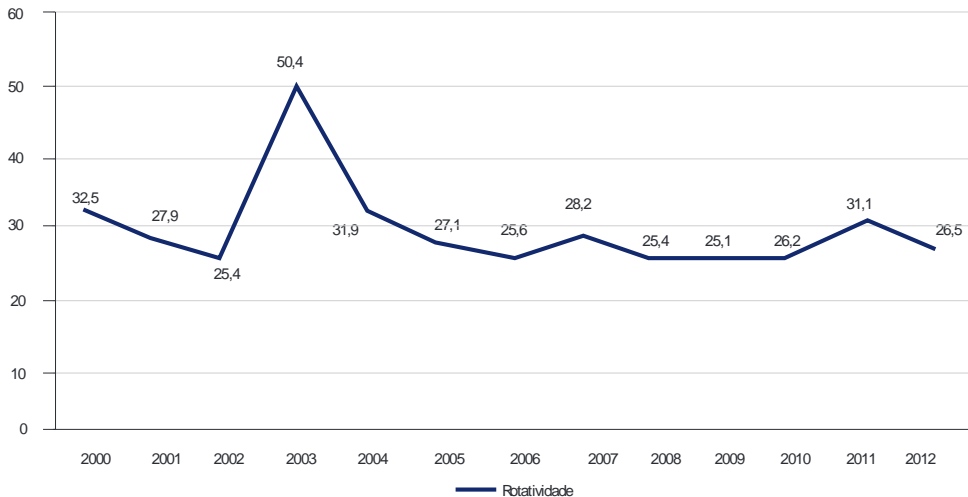
$$\text{Rotatividade}_{3it} = \frac{\text{Total}_{it-1} - \text{Inalterados}_{it}}{\text{Total}_{it-1}} \quad (1)$$

Vale notar que neste critério não há variação em função de novas contratações que resultem em ampliação do número de DAS. Aí, 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.

3 ROTATIVIDADE GERAL E POR NÍVEL HIERÁRQUICO

O gráfico 2 apresenta a rotatividade geral nos cargos de confiança do Executivo federal de 2000 a 2012 utilizando o critério apresentado. No primeiro ano do governo Lula – que é também o início da gestão petista na administração federal –, a rotatividade chegou a 50%. No primeiro ano de seu segundo mandato, foi de 28%, e 31% no primeiro ano de mandato da presidente Rousseff. A maior taxa anual foi observada precisamente no primeiro ano do governo Lula, enquanto a mais baixa ocorreu no penúltimo ano de seu governo. A média no período foi de aproximadamente 30%, enquanto o desvio-padrão foi de quase 7%. O índice mais alto observado no ano de 2003 indica um governo partidário, se por isso entende-se que as nomeações dos quadros que ocupam os cargos resultaram principalmente da mudança partidária no comando do Poder Executivo e dos ministérios.⁴ Pode-se observar que também no primeiro ano do governo Rousseff há elevação, ainda que menos expressiva, em relação à média do segundo mandato Lula. Parece que a mudança de presidente sem alteração do partido modera o grau de rotatividade – tomando-se como único parâmetro comparativo possível os anos de 2003 e 2011.

GRÁFICO 2
 Variação anual das taxas de rotatividade dos cargos de DAS (2000-2012)
 (Em %)



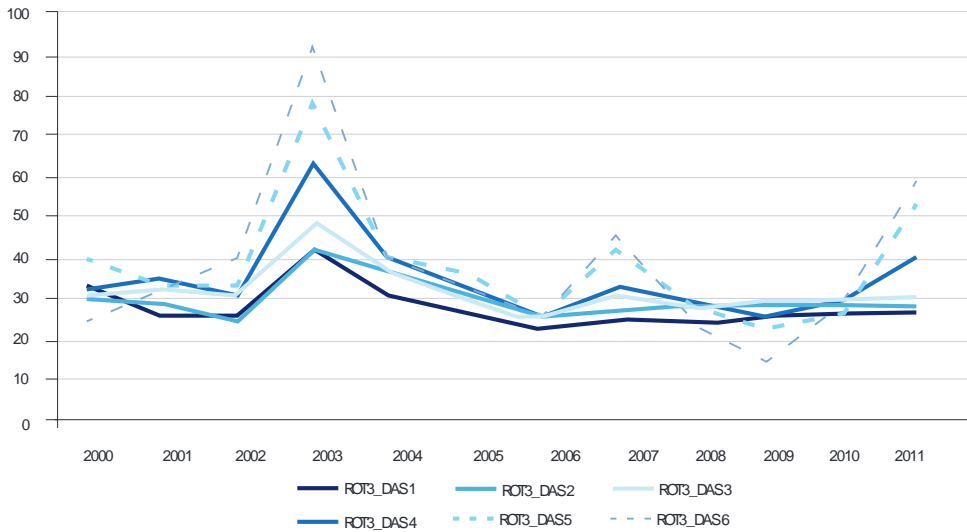
Fonte: Sape.
 Elaboração dos autores.

4. Esta evidência é corroborada quando se analisam as taxas de rotatividade de cargos de DAS em ministérios nos quais houve mudança partidária no comando da pasta (Lopez, Bugarin e Bugarin, 2013).

Há diferenças nas taxas de rotatividade, por nível de DAS? O gráfico 3 mostra que sim, e que elas são significativas. Os primeiros anos de mandato – 2003, 2007 e 2011 – apresentam diferenças ainda mais nítidas nas taxas de rotatividade conforme o nível de DAS. Observa-se que as mudanças mais acentuadas, em início de mandato, têm forte correlação com o nível hierárquico do cargo. Nota-se, 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 essa variância aumenta quase 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 3

Rotatividade dos cargos de DAS por nível hierárquico (2000-2011)
(Em %)



Fonte: Sape
Elaboração dos autores

4 ROTATIVIDADE POR ORIGEM ADMINISTRATIVA E ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS

A relevância atribuída à discussão sobre rotatividade nos cargos resulta, em parte, de concepções distintas sobre vícios e virtudes decorrentes do exercício dos cargos de direção e assessoramento por

servidores oriundos do setor privado ou público (em particular aqueles que integram as carreiras burocráticas dos respectivos órgãos).⁵

Por um lado, alega-se que o recrutamento interno confere maior expertise e capacidade de planejamento do ciclo das políticas (Lewis, 2008, 2009, 2011), além de menores incentivos para corrupção (Meneguim e Bugarin, 2012). Por outro lado, pode-se alegar ser a seleção externa responsável por renovar práticas administrativas, reduzir a ineficiência e fomentar inovação no setor público (Pacheco, 2010, 2011; Moranto, 1998).

O gráfico 4 apresenta a distribuição no tempo das taxas de rotatividade para nomeados oriundos de dentro e de fora das carreiras do serviço público⁶ e indica uma diferença expressiva entre as duas taxas – mais de 10% – somente para o ano de 2003. Por ser o ano de mudança partidária no comando do Executivo federal, a diferença parece expressar de forma mais clara o efeito desta variável sobre as mudanças nos cargos de livre provimento. A diferença, para maior, na rotatividade dos nomeados de fora do serviço público, naquele ano – e posterior estabilidade – parece atestar tanto a esperada motivação partidária e ideológica das nomeações quanto, sobretudo, a maior força dessas nomeações incidindo sobre os ocupantes de DAS 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.

A seguir, apresenta-se a variação na rotatividade em diferentes grupos de ministérios, novamente com a intenção de esboçar o quadro geral das mudanças, agora entre setores de governo.

Teoricamente, deve-se esperar variação nas taxas de rotatividade dos cargos em função da natureza das políticas públicas. Análise, há setores do governo que exigem conhecimento técnico e saberes mais específicos, demandam maior estabilidade nas rotinas além de outros fatores, que não foram discutidos neste texto.⁷

Foi analisada a rotatividade para DAS 4 a 6, em três ministérios de natureza mais econômica: Fazenda (MF), Planejamento (MPOG) e Comércio Exterior (MDIC) e três de áreas sociais típicas: Saúde (MS), Educação (MEC) e Cultura (MinC). As variações seguem movimentos similares aos já identificados: forte mudança no primeiro ano do governo Lula, cuja intensidade só é rivalizada, mas menor, no primeiro ano do governo Rousseff. Ao comparar as variações entre esses dois grupos, verifica-se maior rotatividade nestes últimos. O movimento de variação é o mesmo, mas com intensidade maior para os ministérios da área social.⁸

5. A esse respeito, é pertinente relembrar que, a Constituinte – no Decreto nº 2.407/1987 – e, posteriormente, a Constituição Federal (CF) de 1988 tinham por objetivo reduzir radicalmente o sistema de provimento por meio de “cargos em comissão” baseados nas indicações “de confiança”, que deveriam ser quase integralmente substituídos por funções destinadas aos servidores das diferentes carreiras burocráticas. As funções de confiança deveriam ir se restringindo a “cargos de natureza especial, chefes de gabinete e alguns assessores diretos”. A ideia, contudo, não ganhou espaço na administração federal, especialmente por veto do Congresso Nacional (Graef, 2008, 2010).

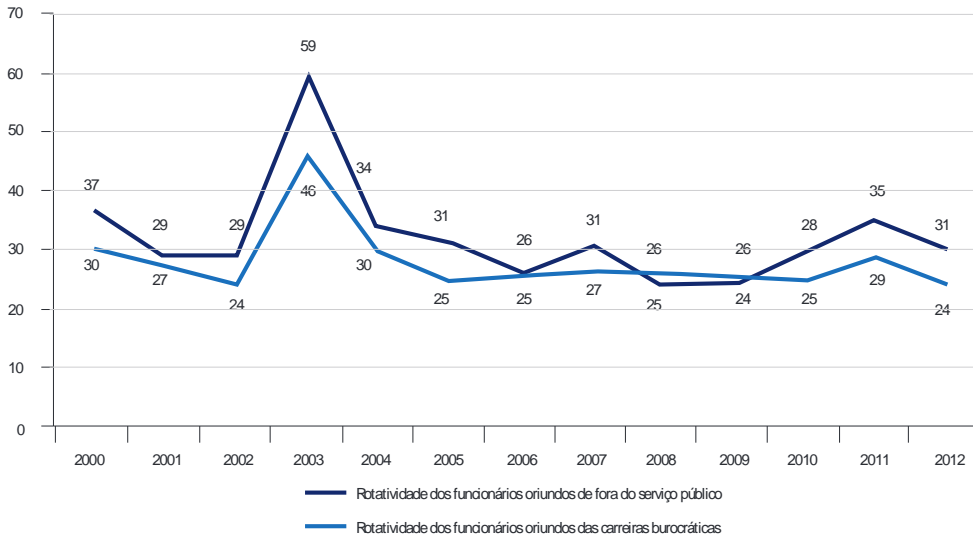
6. Conforme os dados do Sape, servidores de carreira incluem “servidores ativos ou inativos, oriundos de órgão ou entidade de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas empresas públicas e sociedades de economia mista, ocupante de cargo ou emprego permanente, inclusive militar das Forças Armadas, agregado ou inativo e o militar do Distrito Federal” (*Boletim Estatístico de Pessoal*, 2013, p. 175).

7. É possível também que a rotatividade varie em função da combinação de outras propriedades dos órgãos governamentais, tais como maior ou menor oferta de funcionários de carreira, grau de institucionalização do órgão ou da política e outros atributos.

8. Vale observar que, no caso do MS parece haver um ciclo bianual na rotatividade, que se mostra mais baixa em ano eleitoral (nacional ou municipal) e mais elevada em ano pós-eleitoral, seguindo, portanto, bem de perto o ciclo das eleições.

GRÁFICO 4

Rotatividade anual do total de ocupantes de cargos de DAS conforme origem administrativa (2000-2012)
(Em %)



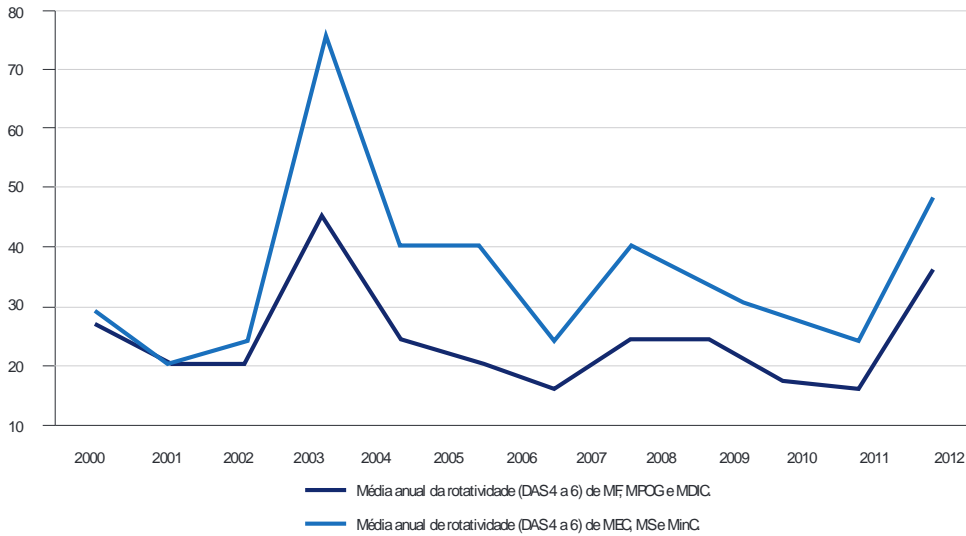
Fonte: Sape.

Elaboração dos autores.

O gráfico 5 apresenta a evolução das rotatividades anuais médias de DAS 4 a 6 para os seis ministérios selecionados, agrupados nos dois tipos. Nele, se observa nítida diferença. As transições de governo, por serem momentos propícios à mudança, uma vez mais ressaltam com maior clareza as diferenças. Pode-se observar, em particular na transição para o governo Lula (2003), no primeiro ano de seu segundo mandato e no primeiro ano do governo Rousseff (2011), que a alternância é superior nos ministérios sociais comparada a dos ministérios da área econômica. Vale observar que parece haver uma convergência nas duas médias no final do governo FHC, para valores abaixo de 25%.

GRÁFICO 5

Rotatividade média anual dos ocupantes de DAS 4 a 6 para grupos de ministérios selecionados (2000-2011)
 (Em %)



Fonte: Ipea.

Elaboração dos autores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este breve texto apresentou os dados e principais resultados preliminares relativos à rotatividade dos cargos de livre nomeação (DAS) da administração pública federal, indicando algumas das principais variações observadas entre governos, áreas de políticas e níveis dos cargos. Os dados ajudam a avançar na compreensão do funcionamento da burocracia política do país e de algumas de suas propriedades. Com base nessas variações é possível, desde já, construir uma imagem mais adequada do processo de ocupação dos cargos de livre nomeação da administração pública federal.

Primeiro, indicou-se que a rotatividade, como esperado, tem momentos de pico, ocorridos nos primeiros anos de governo dos presidentes, aos quais, posteriormente, se seguem períodos caracterizados pela tendência de decréscimo nas taxas. Tais mudanças refletem os momentos de sucessão política e de poder típicos dos ciclos eleitorais. A maior mudança observada – na série disponível – foi precisamente a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder federal, que representou uma mudança de 50% nos cargos de DAS, em relação ao ano anterior. O resultado parece nos indicar a cara partidária da mudança de poder, ou seja, que mudanças de partido produzem relevantes alterações no quadro de funcionários dos cargos de DAS da administração federal (ver nota de rodapé 4).

Também verificou-se que são os cargos de maior hierarquia os mais sujeitos à rotatividade. A imagem segundo a qual os cargos inferiores, por serem menos valiosos no mercado político, são mais sujeitos à distribuição personalista e sujeitos à mudança mais intensa não é a mais adequada. Diferentes fatores objetivos contribuem para isso. O principal deles pode ser a dificuldade de se atrair

para Brasília profissionais que derivem de redes políticas pessoais, por conta dos custos econômicos dessa transferência. Soma-se a isso a natureza das funções desses cargos, que pedem atividades mais administrativas e rotineiras, voltadas para a gestão dos próprios órgãos, exigindo maior permanência dos servidores, a despeito de mudanças político-partidárias nos respectivos órgãos governamentais ou níveis superiores da burocracia política.

Identificou-se ainda que, em geral, há maior rodízio entre os ocupantes de cargos de DAS que não pertencem à carreira do serviço público. Esse resultado poderia apontar para uma melhor qualidade dos servidores de carreira, o que os manteria em seus cargos apesar das mudanças na direção do ministério em que trabalham.

Por fim, mostrou-se que há uma tendência de rotatividade menor na área econômica, se comparada à área social. Será necessário verificar de forma mais detida as razões dessa diferença, mas espera-se que elas derivem da natureza das funções – que exigem maior grau de especialidade – ou da política pública (econômica), fatores potencialmente inibidores de taxas mais altas de rotatividade.

Foi apresentada uma exploração inicial na fascinante análise da rotatividade no serviço público federal que pode ser estendida em diversas direções. Os dados estilizados encontrados permitem tecer uma série de hipóteses a respeito dos fatores que condicionam essa alternância nos cargos de DAS no país. Uma extensão natural desse trabalho é explicitar essas hipóteses e testá-las por meio de modelos econométricos, passos subsequentes desta análise.

REFERÊNCIAS

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

GRAEF, Aldino. Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. *Respublica*, v. 7, n. 2, p. 61-72, jul. 2008.

_____. Origens e fundamentos da carreira de gestor governamental. *Respublica*, v. 9, n. 1, p. 7-24, jan. 2010.

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

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

_____. Revisiting the administrative presidency: policy, patronage, and agency competence. *Presidential studies quarterly*, v. 39, 1, p. 60-73, 2009.

_____. Presidential appointments and personnel. *Annual review of political science*, v. 14, p. 47-66, 2011.

LOPEZ, Felix; BUGARIN, Maurício; BUGARIN, Karina. Partidos, facções e a ocupação dos cargos de confiança no executivo federal (1999-2011). In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 37., 2013, Águas de Lindóia, São Paulo. Anais... Águas de Lindóia: ANPOCS, 2013.

MENGUIN, Fernando; BUGARIN, Maurício. O papel das instituições nos incentivos para a gestão pública. Brasília: Senado Federal, 2012. (Texto para Discussão, n. 118).

MORANTO, Robert. Thinking the unthinkable in public administration: a case for spoils in the federal bureaucracy. *Administration and Society*, v. 29, n. 6, p. 623-642, Jan. 1998.

PACHECO, Regina. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina. (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. São Paulo: Editora FGV, 2010.

_____. Critérios de nomeação para cargos de direção no setor público. *Desigualdade e diversidade*, n. 9, p. 21-30, jul./dez. 2011.

SEGEP – SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA. Boletim estatístico de pessoal e informações organizacionais, Brasília, v. 18, n. 211, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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

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

PETERS, Guy; PIERRE, Jon. *The politicization of the civil service in comparative perspective*. Londres: Routledge, 2004.
