

EVOLUÇÃO E PERFIL DOS NOMEADOS PARA CARGOS DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL (1999-2014) – RESULTADOS PRELIMINARES¹

Felix Garcia Lopez²

1 INTRODUÇÃO

Este texto apresenta resultados preliminares de uma pesquisa sobre o perfil dos ocupantes de cargos de livre nomeação da administração pública federal – direção e assessoramento superior (DAS). Procura-se responder, com base na análise dos dados, algumas questões recorrentes no debate público sobre o perfil dos quadros nomeados, as diferenças observadas entre áreas de políticas públicas, o espaço das nomeações por patronagem e o vigor da politização neste nível da burocracia.

2 DIMENSIONANDO A BUROCRACIA DE LIVRE PROVIMENTO

Os cargos DAS se hierarquizam em seis níveis, o nível 6 é o mais relevante, política e administrativamente.³ Pode-se considerar, também, que quanto mais alto o nível do cargo, mais intenso é o imbricamento entre decisões de natureza política e decisões técnico-administrativas. A competência para autorizar as nomeações relativas aos diferentes níveis variou no tempo (Lameirão, 2011), mas tem prevalecido a regra de provimento que restringe ao Presidente da República (ou chefe da Casa Civil) autorizar – e influir em – escolhas para os níveis 5 e 6, que representam pouco menos de 6% dos 23 mil cargos de livre nomeação atualmente disponíveis na administração federal, como indica a tabela 1.⁴

TABELA 1
Cargos DAS, por nível hierárquico (dezembro/2014)
(Em %)

DAS	Número	(%)
DAS-1	7.407	31,89
DAS-2	6.368	27,41
DAS-3	4.424	19,04
DAS-4	3.682	15,85
DAS-5	1.132	4,87
DAS-6	217	0,93
Total	23.230	-

Fonte: Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape).
Elaboração do autor.

1. Em todas as tabelas e gráficos desta nota, foram excluídos do cálculo do total de cargos DAS da administração pública federal dois órgãos: a Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica e a Fundação Osório, que têm, contudo, volume de cargos residual.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Há, ainda, os cargos de natureza especial (NES), mas em número muito reduzido. Eles não foram incorporados na análise. Da mesma forma, não discutimos as funções gratificadas, em número bem expressivo, mas restritas ao serviço público de carreira.

4. Ver a Portaria nº 1.056/2003 publicada pela Casa Civil, em particular o Artigo 1º e o Artigo 4º do Decreto nº 4.734/2003 (Brasil, 2003).

Portanto, o presidente da República, seu círculo imediato de assessores, e lideranças partidárias que integram a coalizão influem sobre a escolha dos ocupantes dos cargos mais importantes, mas não sobre a imensa maioria dos cargos. Por isso, é inapropriado sugerir ascendência da política partidária sobre um universo de 23 mil cargos. Entre as razões para esta influência se concentrar nos cargos superiores estão a própria atribuição de poder administrativo concentrada nestes cargos de mais alto nível e a obrigação de se restringir a 25% o número total de cargos DAS 1, 2 e 3, e a 50%, no nível 4, o total de servidores sem vínculos com o serviço público (Decreto nº 5.497/2005), o que limita a discricionariedade das escolhas.⁵

TABELA 2
Proporção de DAS 4 a 6 ocupados por servidores públicos federais (dezembro/2014)

Nível do cargo	Total ocupado	Servidores federais	Servidores federais (%)
DAS 4	3.682	2.206	60
DAS 5	1.132	645	57
DAS 6	217	91	42

Fonte: Siape.

Elaboração do autor.

Obs.: Os servidores federais foram definidos pelo seguinte filtro: servidores ativos permanentes, requisitados de outros órgãos da administração federal, servidores federais cedidos, em exercício descentralizado de carreira e servidores em exercício provisório.

A este respeito, vale ressaltar que os ocupantes de cargos DAS mais altos, de nível 4 a 6, são majoritariamente servidores federais (na média, 58%). Essa é uma primeira indicação de que a burocracia de carreira controla dimensões importantes da administração federal.

Um argumento frequentemente utilizado sugere que o crescimento do volume de cargos de livre nomeação responde à necessidade de ampliar a política de distribuição clientelística de cargos no interior do aparato estatal. O crescimento do total de cargos DAS foi de 40%, comparando-se 2014 a 1999. Este crescimento foi mais expressivo nos níveis superiores, 4, 5 e 6 (Lopez, Bugarin e Bugarin, 2014). A tendência de crescimento também é observada nos quadros da burocracia civil permanente, cuja ampliação no mesmo período foi da ordem de 26%, e nas funções de confiança, que foi da ordem de 75%.⁶ Como indica o gráfico 1, embora a proporção dos DAS tenha passado de 3,3% para 3,7% do total de servidores civis ativos do Poder Executivo federal, estes mesmos cargos tiveram participação reduzida em relação ao total de cargos e funções gratificadas do Executivo federal, as quais são ocupadas por servidores efetivos, obrigatoriamente. Esta última mudança indica que o crescimento dessas funções, ocupadas por servidores de carreira, foi mais expressiva que o crescimento dos DAS e, em conformidade com o que mostraremos adiante também para os cargos DAS, segue o movimento de ampliação da ocupação das posições de nomeação discricionária por servidores efetivos.

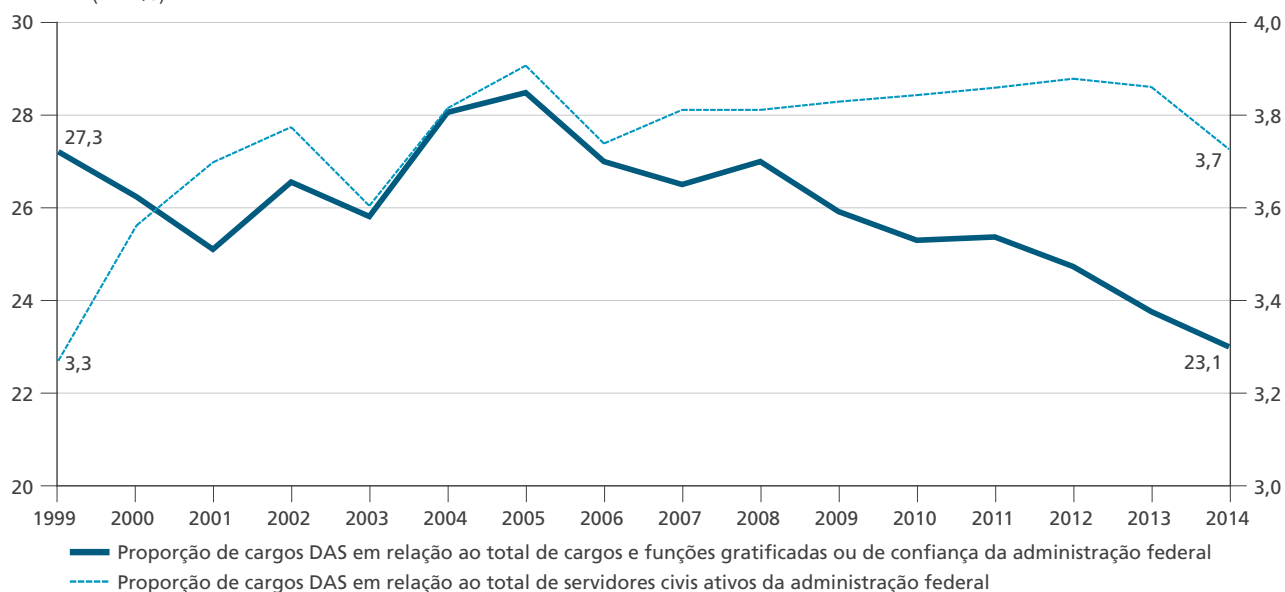
Em 2014, dos aproximados 23 mil cargos DAS, metade estava ocupada por servidores pertencentes às carreiras dos próprios órgãos, e 30% por servidores sem vínculo com o serviço público. Outros três tipos de vínculos adotados nos critérios classificatórios do serviço público federal referem-se a servidores públicos não vinculados às carreiras e totalizam 20% deste universo. Adotando-se uma definição ampla,

5. Ademais, há pouca probabilidade de se atrair para a capital federal membros das redes políticas regionais para cargos de menor expressão (se bem que 30% destes estejam situados nos diferentes estados da federação).

6. Todos eles seguem o movimento de recomposição do número de servidores federais observados nos anos 2000, após a redução cujo auge foi observado em meados da década de 1990. Os cálculos foram realizados com base nas séries anuais do *Boletim Estatístico de Pessoal* do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) – Brasil (2015).

que soma servidores públicos de dentro e fora da carreira, temos que 7 em cada 10 nomeados federais possuem vínculo com o serviço público, embora uma pequena proporção seja oriunda de requisições feitas a órgãos estaduais e municipais.

GRÁFICO 1
Evolução dos cargos DAS no universo de cargos e funções de confiança e gratificações da administração federal e em relação ao total de servidores civis ativos (1999-2014)
 (Em %)

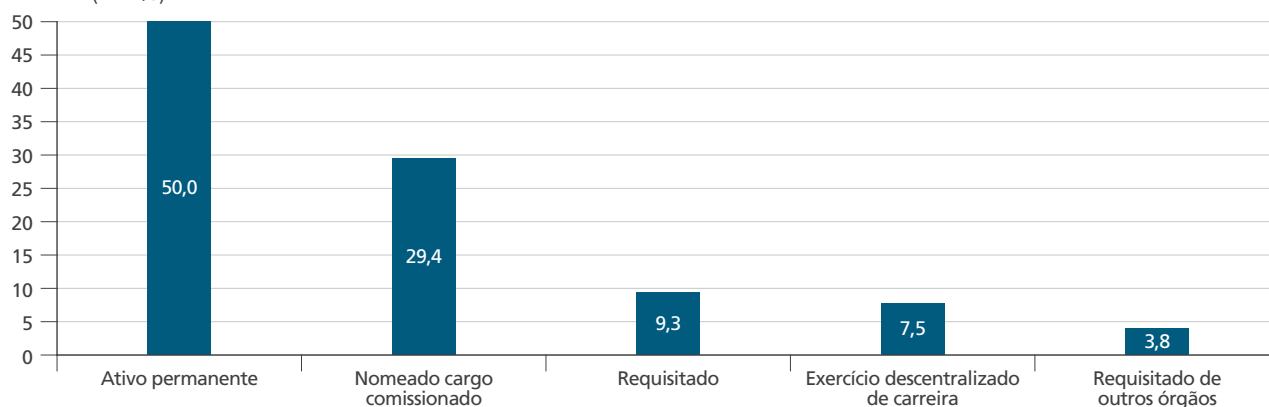


Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal (MP, 2015).

Elaboração do autor.

Obs.: Considera-se nesta análise apenas o serviço público civil. Os militares foram excluídos.

GRÁFICO 2
Ocupantes de cargos DAS, por situação de vínculo com o serviço público federal (dezembro/2014)
 (Em %)



Fonte: Siapenet.

Elaboração do autor.

Obs.: Servidores em exercício descentralizado de carreira são servidores pertencentes às carreiras sem uma lotação específica em órgão federal, e cujo exercício da função é, por definição, descentralizado. Nestes estão, por exemplo, os *especialistas em políticas públicas e gestão governamental* (conhecidos como EPPGG), os *analistas de finanças e controle* e os *advogados-gerais da União*.

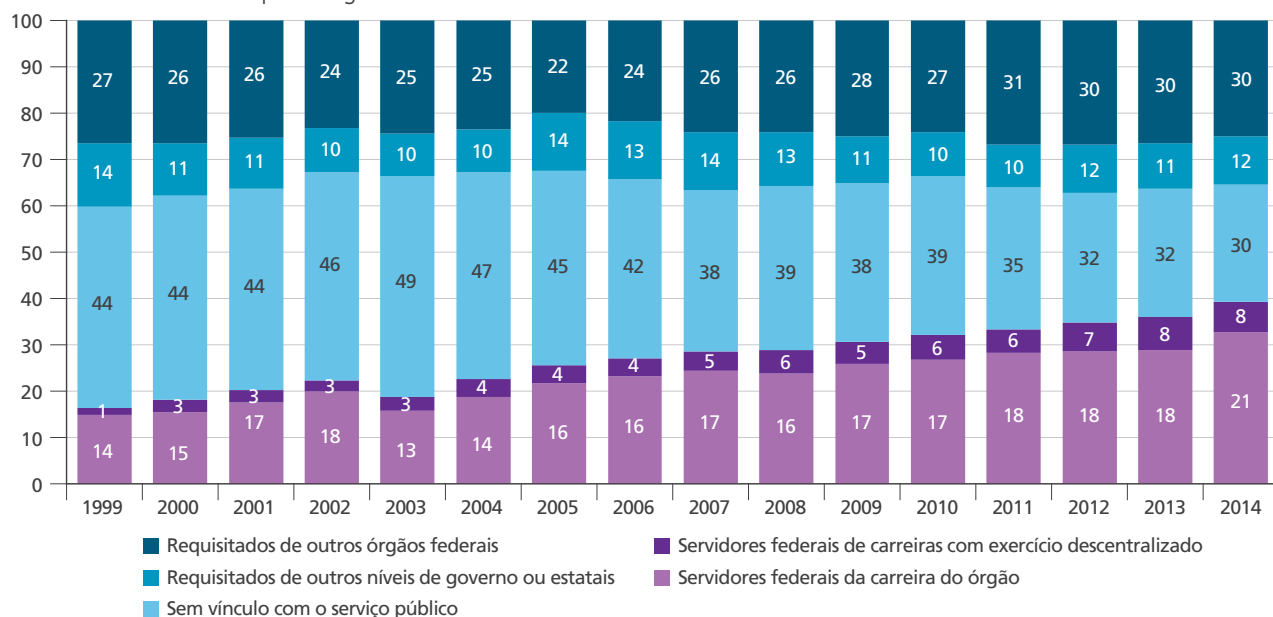
Ao desagregar os dados por nível, observa-se que a proporção de nomeados externos ao serviço público amplia-se na razão direta da hierarquia: 62% dos ocupantes de cargos DAS 1 pertencem ao próprio órgão, no nível 5 e 6 a proporção cai, respectivamente, para 18% e 10%.⁷

GRÁFICO 3

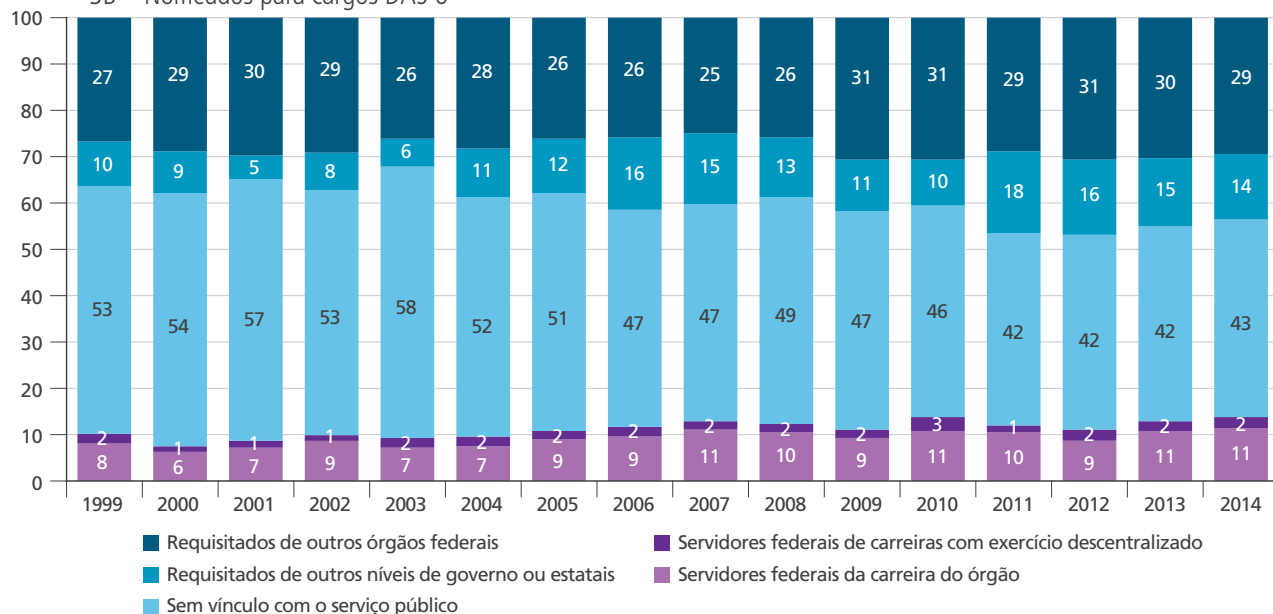
Evolução do perfil dos nomeados para cargos DAS 5 e 6, por nível e natureza do vínculo (1999-2014)

(Em %)

3A – Nomeados para cargos DAS 5



3B – Nomeados para cargos DAS 6



Fonte: Siapenet.

Elaboração do autor.

7. Este padrão em que há menor proporção de servidores da carreira dos órgãos em posições de maior poder se explica por razões políticas, econômicas e institucionais, como sugere Lopez (2015).

A distribuição apresenta uma mudança significativa quando incluímos na análise os servidores que pertencem a outras carreiras do serviço público federal, os requisitados de outros órgãos e membros de carreiras com exercício descentralizado da função. Ao incluí-los, resulta que os servidores do Estado são maioria entre os nomeados, mesmo nos níveis mais altos de poder.

A mudança mais importante decorre do salto na proporção de servidores “requisitados de outros órgãos” (que inclui a rubrica “requisitados”, somente), de 5% ($n=408$) no nível 1 para 43% ($n=97$) no nível 6, em 2014.

Uma tendência relevante foi a redução da proporção de nomeados de fora das carreiras, inclusive nos níveis superiores. No nível 4, ela se reduziu de 42% para 31%; no nível 5, de 44% para 30%; no nível 6, a redução foi de 53% para 43%. No nível 5 os servidores do próprio órgão passaram a ocupar mais espaço, de 13% para 21%; no nível 6, a principal mudança se deu entre requisitados de outros órgãos, que ampliaram seu espaço de 36% para 44% dos 211 ocupantes de cargo neste nível, em 2014. Se o volume de nomeados externos ao serviço público for adotado como parâmetro para mensurar a profissionalização do serviço público, o sentido da mudança indica que o serviço público federal está mais profissionalizado.⁸

O perfil dos ocupantes dos cargos em cada pasta – ou órgão infraministerial – varia em função da combinação de fatores como a estrutura administrativa, a natureza das políticas implementadas, a trajetória das mudanças institucionais e o grau de institucionalização do ministério. Identificar tais variações é um passo necessário para qualificar meios e espaços de aprimoramento da burocracia de nomeação discricionária.⁹

Uma forma de diferenciar áreas de políticas por relevância e graus de profissionalização é identificar o espaço ocupado por cada ministério no universo dos cargos de livre nomeação, e dos servidores de carreira no universo de cargos do respectivo órgão. A Fazenda é o ministério com maior número de cargos e, a exemplo dos ministérios da Justiça, Saúde e Previdência Social, sugere que o volume de cargos DAS tem relação com a capilaridade dos órgãos pelo território, como são as agências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), da Previdência, e os institutos de saúde e hospitais federais, no ministério correspondente. O Ministério da Educação (MEC) não entra neste rol porque sua estrutura capilarizada se estrutura por meio de funções de confiança – das universidades, por exemplo, não cargos. A Presidência da República, por seu turno, é um órgão superior peculiar pois, além de incorporar outros órgãos com *status* ministerial, não possui uma carreira própria.

A proporção de servidores da carreira dos órgãos ou demais servidores federais varia de forma significativa entre pastas. Relações Exteriores, Fazenda, Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia têm mais servidores de suas carreiras; Esportes, Turismo, Cidades, Pesca e Aquicultura apresentam menos de um quarto de servidores de carreira; este último apresenta a cifra de 97% dos nomeados sem vínculos com o serviço público. Em geral, ministérios que apresentam perfil com menor proporção de servidores federais não têm carreiras próprias e não ocupam posição central no espectro das políticas

8. É relevante ressaltar que o crescimento observado do número de cargos DAS seria mais expressivo caso se mantivessem constantes a natureza de muitos desses cargos que foram, ao longo do tempo, convertidos em funções de confiança ou funções gratificadas. Ao mudar de *status* e passarem a ser ocupadas obrigatoriamente apenas por membros da carreira, elas sugerem um movimento de profissionalização que passa despercebido por análises que se fixam apenas em cargos de direção e assessoramento superior.

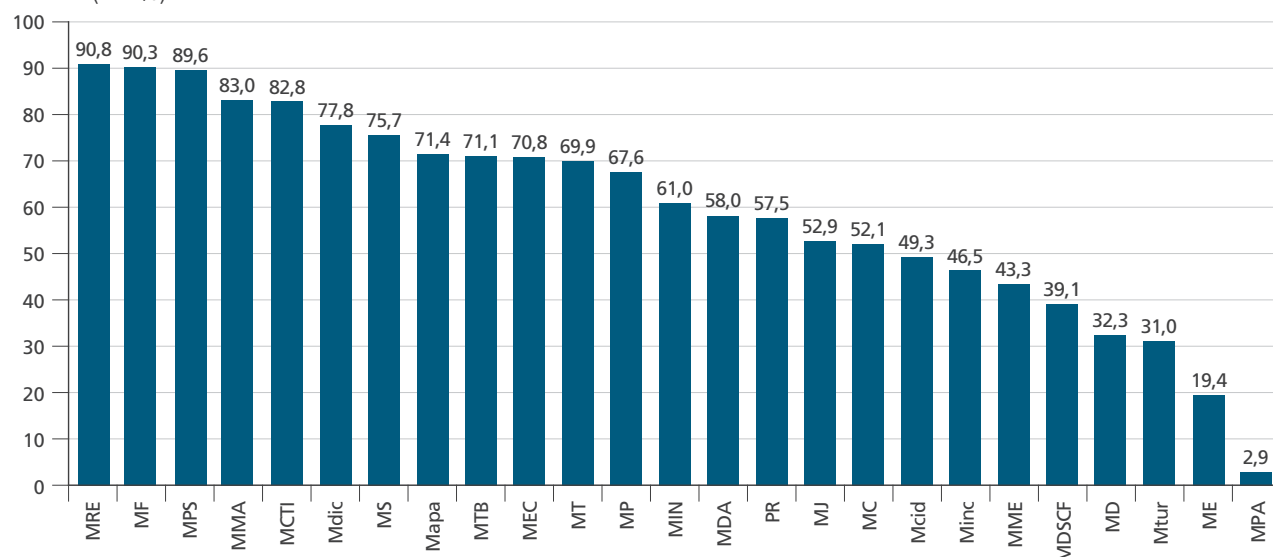
9. Uma análise comparada entre Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério da Integração Nacional foi realizada por Borges e Coelho (2015).

públicas federais.¹⁰ O gráfico 4 ordena a proporção de servidores de carreira federal ou em exercício descentralizado, por pastas, em 2014.

GRÁFICO 4

Cargos DAS ocupados por servidores vinculados à carreira do ministério ou em exercício descentralizado em relação aos oriundos de fora do serviço público, por ministério (dezembro/2014)

(Em %)



Fonte: Siapenet.
Elaboração do autor.

O gráfico 5 apresenta visualmente as diferenças entre cinco ministérios com maior e menor proporção de servidores da carreira entre os quadros DAS, bem como a evolução temporal, que retrata características importantes que devem ser mais bem exploradas em análises comparadas sobre razões da variação de perfil dos quadros nomeados. Fazenda, Previdência, Relações Exteriores, Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente são pastas que apresentam alta proporção de servidores da carreira do órgão entre seus nomeados, embora a mudança de patamar deste último só se inicie em 2004. Em contraste, Esportes, Turismo, Pesca e Aquicultura, Cidades e Desenvolvimento Social apresentam baixa proporção comparada de servidores de carreira. Dois fatores parecem importantes para estes últimos: são ministérios jovens, em processo de institucionalização, sem carreiras próprias e/ou se situam fora do núcleo duro de políticas públicas com maior tempo de existência.

A associação positiva entre o volume de servidores de carreira e a proporção de ocupantes de DAS dessas mesmas carreiras indica que a decisão do político em nomear servidores de fora da carreira é também constrangida pela oferta de quadros internos qualificados. Portanto, é razoável esperar que a ampliação do número de servidores de carreira amplie o espaço ocupado por estes e a profissionalização dos quadros DAS. O gráfico 6 apresenta a correlação entre o volume de servidores de carreira nos órgãos e a proporção de cargos DAS 4 a 6 ocupados por esses mesmos servidores, considerando que a obrigação de nomear pessoas vinculadas ao serviço público inexistente (nos casos dos níveis 5 e 6) ou está limitado ao mínimo de 50% (DAS 4).

10. Não analisaremos o ministério da Defesa por termos excluído a categoria "requisitado militar" do universo da análise e, portanto, correremos risco de produzir viés.

3 CONCLUSÕES

Os dados e as evidências resumidamente apresentados neste texto sugerem crescente profissionalização dos quadros que ocupam cargos de confiança na administração federal, se tomarmos como métrica o aumento do número de servidores nomeados que têm vínculos com carreiras federais. Informações complementares poderiam tornar mais segura a evidência de maior profissionalização – como é o caso dos níveis de escolaridade dos nomeados –, mas não há dados sistemáticos e confiáveis disponíveis. Contudo, ao considerar que servidores de carreira são aprovados em seleções competitivas, é razoável considerar esta métrica como uma evidência segura de profissionalização, embora indireta.

Também foi apontado que o perfil dos ocupantes dos cargos varia de forma significativa entre órgãos e áreas de políticas públicas quando se analisa a natureza do vínculo do nomeado. Em áreas menos institucionalizadas e com carreiras menos estruturadas ou sem carreiras próprias, o espaço ocupado por nomeados sem vínculos com o serviço público é maior, indicando haver relação entre a ampliação dos quadros de carreira dos órgãos e estruturação de novas carreiras e o movimento de maior profissionalização. A profissionalização não é, portanto, apenas uma escolha do político, mas sim constrangida pelo contexto institucional da escolha.

Parece-nos ser indevido apontar um crescimento das nomeações de patronagem, do “fisiologismo” ou do uso dos cargos como “moeda de troca” no nível federal, embora saibamos que esses motivos são relevantes para compreender os arranjos políticos aos quais o processo de formação da burocracia política dá resposta. Sobrevalorizar esta dimensão do processo de nomeações ofusca aspectos igualmente importantes do debate sobre os meios de qualificar os quadros da burocracia de nomeação discricionária.

Entre esses aspectos estão os efeitos nocivos da alta rotatividade dos quadros sobre a capacidade de planejamento e implementação das políticas setoriais. Esta rotatividade, fustigada pelo multipartidarismo das coalizões de governo e frequentes reformas ministeriais, poderia ser atenuada por alterações que convertam cargos cujas atribuições são exclusivamente administrativas em funções destinadas aos membros experimentados nessas funções, no interior de cada órgão federal (ou por carreiras transversais). Esta mudança ensejaria a oportunidade de definir com maior clareza o espaço da política no interior desse setor da burocracia, definição, hoje, turva. Tal movimento já foi trilhado por algumas agências estatais, como é o caso do INSS e do Tesouro Nacional.

Converter cargos em funções para nomeados do interior dos órgãos – que teria como subproduto reduzir o problema do “excesso de cargos”, agora convertidos em funções – com sistemas internos que definam parâmetros razoáveis de seleção, premiando o desempenho, criaria incentivo adicional para que servidores ampliassem sua qualificação e formação. Hoje, a regra cria escolhas que são percebidas como aleatórias e nem sempre razoáveis, se olhada do ponto de vista da racionalidade do processo de seleção dos nomeados. Reduzir esta incerteza premiando desempenho e mérito é também um estímulo à qualificação no interior dos quadros de carreira do serviço público.

Adicionalmente, a implementação de sistemas efetivos de verificação do desempenho dos servidores em suas funções ou cargos seria de extrema relevância, a exemplo da raramente implantada estrutura piramidal de progressão.

A agenda de reformas visando qualificar as regras e os critérios de definição dos quadros da burocracia de médio e alto escalão mostram que reduzir o universo do debate e apontar possíveis efeitos deletérios da politização ou riscos de “aparelhamento” partidário do Estado deixam de lado dimensões que são tão ou mais relevantes que estas para levar adiante uma reforma modernizadora da burocracia pública federal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Portaria nº 1.056, de 11 de junho de 2003. Subdelega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da administração pública federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2003.

_____. Decreto nº 5.495, de 21 de julho de 2005. Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS), níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2005.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais**. Brasília: MP, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/iv3z34>>. Acesso em: 8 dez. 2015.

BORGES, A.; COELHO, D. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro. In: LOPEZ, F. (Org.) **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

LAMEIRÃO, C. A ordenação dos cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) como estratégia para o fortalecimento institucional do presidente da República. In: CARDOSO JR., J.; PIRES, R. **Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas**, v. 6, p. 175-195, Brasília, 2011.

LOPEZ, F. (Org.) **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

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