Cargos de Confiança nos Mandatos Lula e Dilma

Felix Lopez[1]

1 INTRODUÇÃO

Sumariza-se neste capítulo resultados de pesquisas conduzidas nos últimos anos sobre a ocupação dos cargos de livre nomeação, em particular, dos cargos de *Direção e Assessoramento Superior* (DAS) em seus dois níveis hierárquicos mais altos, 5 e 6. A análise aborda algumas tendências e padrões observados e como se conectam com a esfera político-partidária, em período que abrange três presidências encabeçadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), de 2003 a 2014.

2 TENDÊNCIAS GERAIS DO PERÍODO

Durante as presidências do PT, houve claro movimento para recompor os quadros de servidores da Administração Federal (Lassance, 2017; Brasil, 2016, tabelas 2.1 e 2.2), bem como maior profissionalização de carreiras de Estado (Cardoso Jr., 2011). O último objetivo foi alcançado, sobretudo por meio da valorização dos salários das principais carreiras, que aumentou a competição por postos e atraiu servidores mais escolarizados e com melhor formação (não necessariamente mais eficientes).

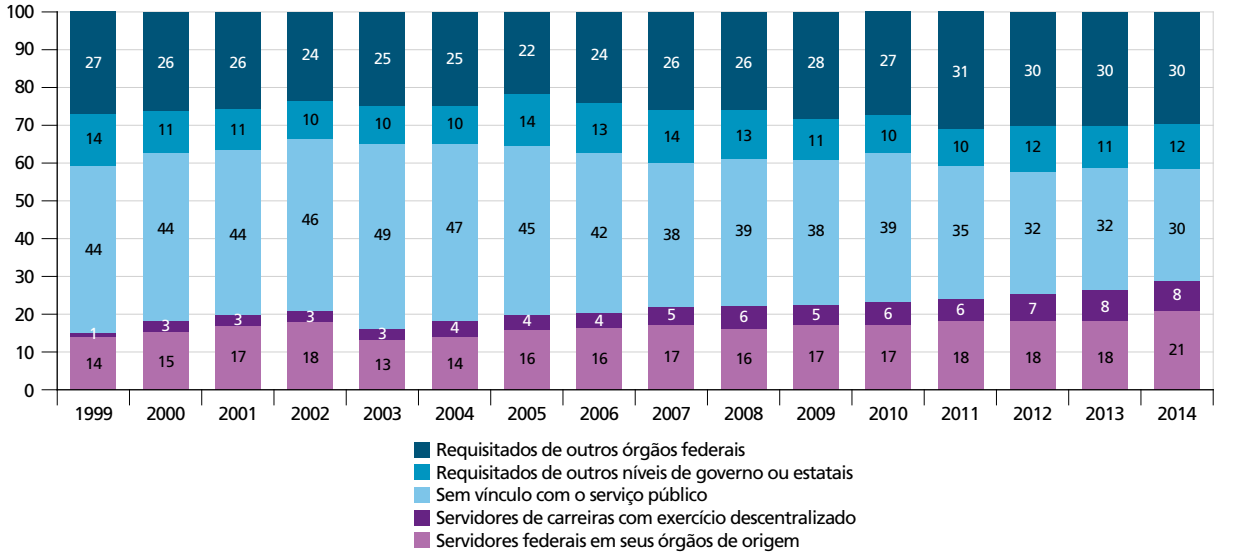
Nesse período ampliou-se também a estrutura do Estado, com a criação de novos órgãos (cf. artigo 2 desta publicação). Daí decorreu o aumento do número de cargos e funções de confiança. De 2003 a 2014, o total de DAS 1 a 6 aumentou de 17.559 para 22.296, e a taxa de crescimento foi maior nos cargos de maior nível da hierarquia (4 a 6).

O percentual de cargos de DAS 1 a 6 em relação ao total de servidores públicos federais ativos permaneceu estável, em 3,6%, o que indica que o crescimento esteve alinhado com o crescimento geral da burocracia pública federal. Já o percentual de cargos de DAS no conjunto dos cargos e funções gratificadas da Administração Pública Federal caiu de 26% para 23%, o que indica crescimento mais intenso das funções de confiança.

Se o número de cargos DAS aumentou, também cresceu a proporção de servidores nesses cargos. Nos DAS 5, os servidores sem vínculo com o serviço público passaram de 49%, em 2003, para 30%, em 2014; e de 58% para 43%, nos cargos de DAS 6 (gráficos 1 e 2). Este movimento de maior profissionalização ocorreu para o conjunto dos DAS.

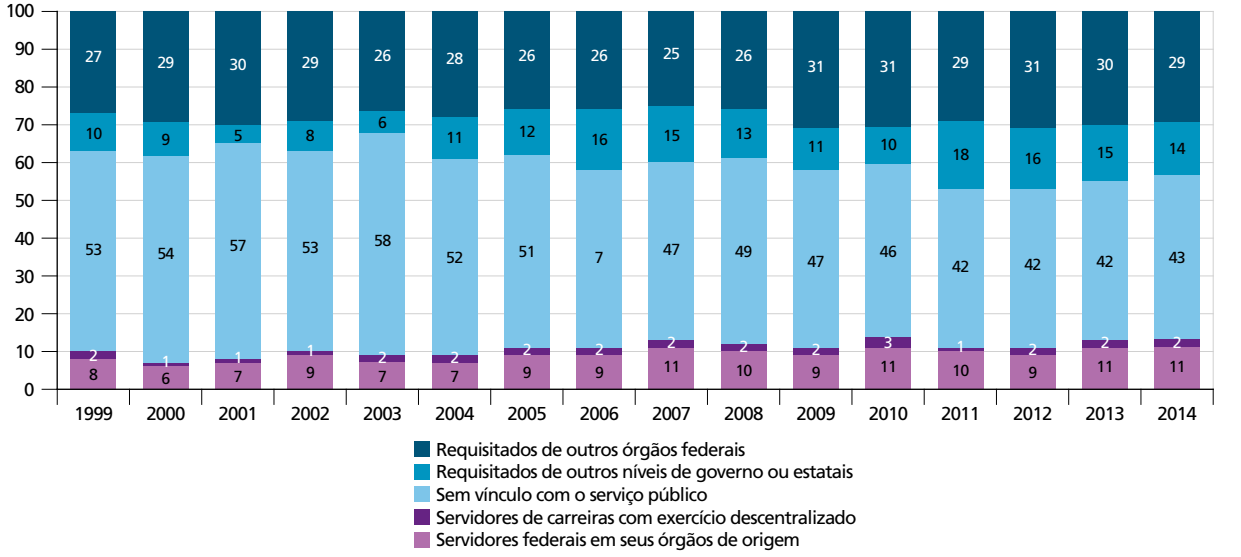
1. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

GRÁFICO 1
Nomeados para cargos DAS 5, por situação de vínculo (1999-2014)
(Em %)



Fonte: Lopez (2015).

GRÁFICO 2
Nomeados para cargos DAS 6, por situação de vínculo (1999-2014)
(Em %)



Fonte: Lopez (2015).

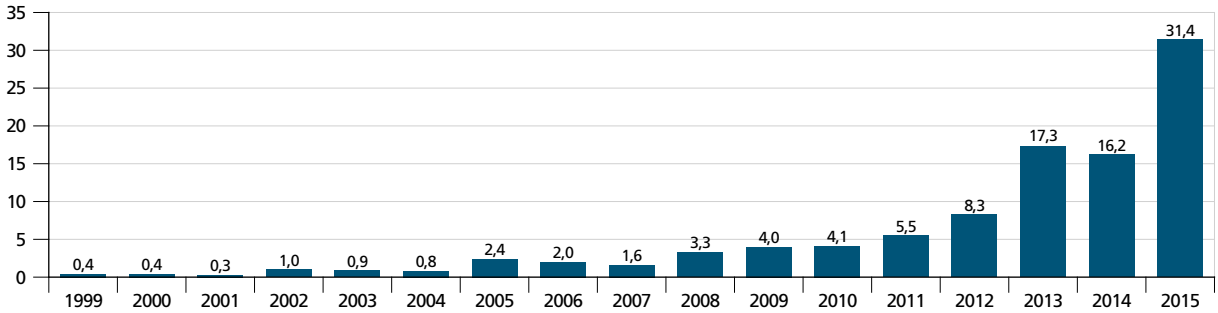
O crescimento do número de servidores públicos federais em cargos de confiança variou entre pastas. Setores em que a burocracia é mais estruturada institucionalizaram mais rapidamente a ocupação dos DAS por quadros da própria carreira dos órgãos, a exemplo da área fazendária. Em áreas com políticas periféricas, burocracias frágeis e mais sujeitas à patronagem, a proporção de servidores federais em DAS permaneceu comparativamente baixa, como nos Ministérios do Turismo, dos Esportes, da Cultura e do Desenvolvimento Agrário. Verifica-se correlação alta entre o número de servidores federais lotados nas carreiras dos órgãos e a proporção deles em DAS ali existentes (Lopez, 2015, p. 15). Em outros termos, a profissionalização dos quadros nomeados para cargos de DAS amplia-se quando os órgãos detêm carreiras consolidadas e número amplo de servidores. Por isso, a escolha por nomear servidores de fora da carreira não deve ser resultado apenas da preferência das lideranças políticas, mas também da disponibilidade da oferta de quadros qualificados no interior de cada pasta. Que relação há entre estes quadros e a política partidária?

Como preconiza a literatura especializada, em sistemas administrativos democráticos é desejável construir burocracias decisórias capacitadas, eficientes e responsivas à política. Mas, no Brasil, a fronteira entre subordinar um quadro de servidores à política de ideias e projetos e dar espaço ao uso deste quadro à politicagem é tênue e turva. De forma geral, a responsividade da burocracia aos partidos não é para o senso comum uma virtude, pois a relação confunde-se com submeter a burocracia a interesses políticos escusos e a agentes que desfrutam de reduzido prestígio popular. Uma razão por que esta percepção cria raízes no imaginário coletivo é o uso politiqueiro dos cargos de confiança incitado por coalizões com muitos partidos e ministros, que duram pouco tempo no cargo. Cada mudança ministerial ativa o carrossel burocrático de novas nomeações (e exonerações) em todos os níveis de DAS. O sistema de nomeações, por sua vez, carrega a marca de nossa tradição política: é vinculado às redes de pessoas que, sobreposta às frequentes mudanças políticas, eleva a rotatividade nos cargos. Basta ver que mesmo quando há mudança do ministro, mas manutenção do partido na pasta, ainda assim a rotatividade acentua-se de modo relevante.[2] As nomeações não decorrem, portanto, de movimentos associados apenas a rearranjos partidários, mas migrações de redes de pessoas pela máquina pública. Neste cenário, o planejamento das políticas é refém da arritmia dos mandatos políticos ministeriais no governo.

O setor de infraestrutura ilustra a instabilidade dos quadros de alta direção do país: quase metade das nomeações para os cargos DAS 4 a 6 realizadas até o final de 2015 ocorreu neste ou no ano anterior; 65% foram nomeadas a partir de 2013 (gráfico 3). Se incluirmos também as funções de confiança, há pouca mudança. As nomeações em 2015 sobem para 37%, e em 2014 caem para 10%. Mesmo que 2015 tenha sido o primeiro ano de um novo mandato, quando as mudanças são mais intensas, tratou-se de reeleição (Bugarin, Lopez e Bugarin, 2017).

2. Em torno de 11 pontos percentuais (p.p.) sobre uma já alta rotatividade, que está na casa do 30% (Lopez, Bugarin e Bugarin, 2015, p. 59).

GRÁFICO 3
Ano de nomeação dos ocupantes de cargos DAS 4 a 6 dos órgãos que compõem o setor de infraestrutura (dez./2015)
(Em %)



Fonte: Bugarin, Lopez e Bugarin (2017).
Obs.: O número de casos é 635. Os órgãos que compõem o setor de infraestrutura estão especificados no mesmo texto.

Outra face do mesmo problema é o tempo de permanência dos nomeados. A mediana do tempo de permanência de um ocupante de cargos DAS 1 a 4 é 25 meses; dos DAS 5 e 6, 23 meses, menor que meio mandato presidencial. Embora se possa explicar os motivos, é difícil justificar mudança em tão pouco tempo, principalmente em cargos cuja atribuição primordial é executar tarefas administrativas, caso dos níveis 1 a 4.

A confluência entre alta rotatividade e reduzida efetividade dos sistemas para avaliar o desempenho dos nomeados talvez seja incentivo considerado pelas cúpulas políticas para se escolher servidores de carreiras para DAS, mesmo quando a lei não o exige. Primeiro, o custo de aprendizagem das rotinas de funcionamento dos órgãos do Estado é alto e moroso, mas o servidor de carreira já o possui em alguma medida. Segundo, como o sistema de avaliação de desempenho não afere o que se propõe, ter servidores já selecionados por concursos competitivos indica aquisição de competências mínimas. Se a aferição de desempenho funcionasse, quadros externos ao serviço público constituiriam alternativa mais vigorosa, inclusive para conter corporativismos e ineficiência.[3]

Nesse campo da estabilidade dos quadros de livre nomeação, há amplo espaço para aprimoramentos, criando-se regras que incentivem a estabilidade nos cargos e que reduzam a ingerência e o voluntarismo políticos, ao menos sobre cargos até os níveis de direção, contanto que se preserve o espaço de ocupação política na cúpula dos diferentes órgãos superiores do Executivo. A alta direção pode mudar ao sabor das mudanças políticas, mas os níveis intermediários, não. No primeiro grupo, para evitar rigidez antidemocrática; no segundo, porque não produz efeitos práticos positivos na gestão, apenas descontinuidade de rotinas administrativas.

Embora a instabilidade dos cargos de confiança tenha conexão com a incessante mudança nas coalizões político-partidárias, a taxa de filiação partidária dos nomeados é baixa. Três em cada dez nomeados em DAS de nível 5 e 6 são filiados. Em sua maior parte, portanto, não é a filiação que explica a nomeação, mas outros motivos: ideologia, amizade, competência profissional. A esse respeito, note o seguinte: em *survey* aplicado aos ocupantes de cargos de confiança 1 a 5, 77%

3. Adicionalmente, a lógica da remuneração é um incentivo adicional para se escolher servidores já no serviço público, pois grande parte do valor do DAS soma-se ao salário do servidor. Quando o escolhido é do setor privado, há apenas a remuneração do DAS.

consideraram "laços de confiança", e 55% a "rede de relacionamentos" como razões importantes ou muito importantes para as nomeações ocorridas em seus próprios órgãos. "Competência técnica" e "experiência" são importantes ou muito importantes para 81% e 73%, respectivamente. A "afinidade político-partidária" é importante ou muito importante para 19% dos servidores.

Vínculos interpessoais – laços de confiança e redes de relacionamentos – e domínio técnico da função – competência e experiência – são critérios fundamentais de escolha, não a filiação.[4]

Entretanto, dados de 2014 sobre as filiações revelam, por aproximação, que o partido presidencial concentrou sete em cada dez cargos dos níveis 5 e 6, *entre os filiados*, que correspondiam a 13% do total de ocupantes de DAS e 22% dos DAS 5 e 6. Por um lado, tal concentração pode lhe ter conferido maior capacidade de coordenar politicamente as decisões de governo. Por outro, rendeu-lhe críticas de aliados interessados em mais poder no Executivo.

TABELA 1
Proporção de filiados entre os partidos, por nível de cargo DAS (dez./2014)[1]
(Em %)

Nível do DAS	PT	PMDB	PSDB	PDT	DEM	PP	PC do B	PSB	PR	PTB	PPS	PV	Outros	**Total**
DAS 1	26,3	11,6	8,6	7,3	6,7	6,6	3,0	4,4	2,9	3,9	3,0	2,0	13,7	**100**
DAS 2	29,1	11,6	11,6	8,0	5,1	6,5	4,2	3,7	3,7	2,3	2,3	2,2	9,8	**100**
DAS 3	30,2	10,5	11,5	9,2	4,9	3,6	3,6	3,6	5,6	3,8	1,8	2,8	9,0	**100**
DAS 4	48,9	10,6	5,1	6,2	4,9	2,7	4,2	1,5	2,7	2,0	1,8	1,1	8,1	**100**
DAS 5	58,2	9,9	4,4	6,6	3,8	0,5	6,6	2,7	0,5	1,1	0,0	0,0	5,5	**100**
DAS 6	71,7	13,3	0,0	1,7	0,0	1,7	6,7	3,3	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	**100**
Média	35,4	11,2	8,5	7,3	5,4	4,8	3,9	3,4	3,3	2,9	2,2	1,8	10,1	**100**

Fonte: Lopez (2017).
Nota: [1] A distribuição considera apenas nomeados com filiação partidária ativa em 2014. À época, não eram filiados a partidos 88% dos DAS 1, 91% dos DAS 2 e DAS 3, 85% dos DAS 4, 84% dos DAS 5 e 73% dos DAS 6.

A (des)concentração partidária de poder na coalizão merece ser melhor explorada em outras análises: embora existam outros partidos, mesmo de fora da coalizão, ocupando posições até o DAS 4, quando a hierarquia aproxima-se da cúpula, só há filiados a partidos ou do ministro ou, no máximo, de partidos da coalizão.

Em todo caso, a maior parte dos nomeados não é filiada, o que torna mais importante compreender sua extração política, administrativa e social para refinar o entendimento sobre as razões das nomeações para a alta burocracia federal. Estamos acostumados a pensar que principalmente os partidos definem os rumos da burocracia, mas a todo o momento a realidade indica que eles não são estruturados e influentes ao modo como o cientista político costuma concebê-los.

3 UMA NOTA SOBRE MUDANÇAS NO GOVERNO TEMER

São dignas de nota duas mudanças recentes ocorridas no governo Temer. A primeira foi a conversão de 8.400 cargos DAS em Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPEs), que se somou à extinção

4. Embora se deva reconhecer uma zona cinzenta importante que não diferenciaria proximidade de preferência ideológica e laços de confiança, pois esta pode manifestar-se em função de fatores diversos, incluída a confiança pela proximidade de preferências.

de aproximadamente 1.700 DAS e reduziu expressivamente o volume desses cargos. Em maio de 2017 havia 11.413 DAS e 8.416 FCPEs (convertidas dos DAS). A tabela 2 quantifica a mudança, por níveis. O preenchimento das FCPEs é diferente dos cargos de DAS, por ser concebida como "um encargo de direção, chefia e assessoramento, atribuído a servidor ocupante de cargo efetivo. Ou seja, uma adição de atribuições relacionadas com as atividades de direção, chefia e assessoramento às atribuições do cargo efetivo" (Graef, 2008, p. 63).

TABELA 2
Comparativo do número de cargos de DAS, após criação das FCPEs

Cargos DAS	Maio/2017	Maio/2016	Diferença	Redução (%)
DAS 1	4.379	6.840	-2.461	36,0
DAS 2	3.905	5.911	-2.006	33,9
DAS 3	2.968	4.101	-1.133	27,6
DAS 4	2.743	3.412	-669	37,8
DAS 5	1.026	1.048	-22	2,1
DAS 6	213	209	4	-1,9
Total	**15.234**	**21.521**	**-6.287**	**-**

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, maio de 2017.

A segunda mudança foi a publicação do Decreto nº 9.021/2017,[5] que alterou os percentuais mínimos de servidores com vínculos em cargos DAS. A nova regra reduziu para 50%, não mais 75%, o percentual mínimo de servidores em cargos de DAS 1 a 3. Embora a maioria dos cargos DAS tenha se convertido em FCPE, este decreto ampliou a proporção de DAS destes níveis iniciais que poderão ser preenchidos por nomeados externos ao serviço público. O motivo aparente para as mudanças é ajustar os percentuais de servidores com vínculo ao novo *status quo*, posto que grande parte dos DAS 1 a 3 converteu-se em FCPE, ampliando a parcela de nomeados sem vínculo nos cargos remanescentes. Nos níveis 5 e 6, criou-se inédita cota mínima de 60% para servidores públicos, o que oficializa para servidores percentuais de ocupação desse segmento já observado em governos anteriores.[6] A mudança é positiva, mas produziu um resultado excêntrico: os cargos de menor saliência política possibilitam percentuais maiores de ocupantes sem vínculo com o serviço público.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças observadas no período sob análise foram positivas porque fortaleceram as capacidades burocráticas da Administração Federal, principalmente por meio da recomposição ou ampliação de quadros da burocracia. A recomposição resultou em maior povoamento destas no interior dos cargos de confiança e maior profissionalização dos quadros dirigentes. Subproduto esperado desta mudança é, teoricamente, maior qualidade no processo de formulação das políticas. Por outro lado, não houve aprimoramento relevante em desenhos institucionais para qualificar o planejamento e tornar mais eficiente a implementação das políticas.

5. Disponível em: <https://goo.gl/N1sTc4>. Acesso em: 19 ago. 2017.

6. Em 2015, 65% dos DAS 6 possuíam vínculo. Em 2016, ano de mudança, o percentual caiu para 61%.

A interrupção do governo Dilma instaurou nova agenda ultraliberal, cuja narrativa exumou a fraseologia dos anos 1990 de crítica ao tamanho da burocracia pública. Embora dados internacionais comparados apontem que nossa burocracia não é grande (OECD, 2015, p. 84 e ss.), e tampouco sejam explosivos os gastos com pessoal, condena-se a despesa com a burocracia para alcançar trajetórias sustentadas de desenvolvimento. Pode-se vislumbrar que a política de fortalecimento das carreiras públicas de Estado voltará ao segundo plano, a manter-se no poder a coalizão instalada em 2016.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais**, Brasília, v. 21, n. 248, 2016.

BUGARIN, Karina; LOPEZ, Felix; BUGARIN, Maurício. Elites burocráticas federais no setor de infraestrutura: perfil, rotatividade e interface com a política (1999-2015). *In*: MARLO, Jean; CAVALCANTE, Pedro (Orgs.). **Burocracia federal de infraestrutura econômica**: reflexões sobre capacidades institucionais. Brasília: Ipea, 2017.

CARDOSO JR., José Celso (Org.). **Burocracia e ocupação do setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

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

LASSANCE, Antonio. **O serviço público federal brasileiro e fábula do ataque das formigas gigantes**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2287). Disponível em: <https://goo.gl/Th5vBV>. Acesso em: 13 jun. 2017.

LOPEZ, Felix. **Evolução e perfil dos nomeados para cargos de DAS na Administração Federal (1999-2014)**. Brasília: Ipea, 2015. (Nota Técnica, n. 16).

_____. **Filiações partidárias e cargos de confiança**. [s.l.]: [s.n.], 2017.

LOPEZ, Felix; BUGARIN, Maurício; BUGARIN, Karina. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança. *In*: LOPEZ, Felix (Org.) **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro.** Brasília: Ipea, 2015.

LOPEZ, Felix; PRAÇA, Sérgio. Como são nomeados os cargos de confiança no governo federal? *In*: BASSOTTI, Ivani; PINTO, Sandra; SANTOS, Thiago (Orgs.). **Uma nova gestão é possível?** São Paulo: Fundap, 2015. p. 161-178.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Government at a glance 2015**. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/VFh5kP>. Acesso em: 23 ago. 2017.

REZENDE, Renato. Provimento de cargos em comissão por servidores sem vínculo efetivo: o que muda com o Decreto nº 9.021/2017? **Boletim Legislativo**, n. 61, abr. 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016. Dispõe sobre a extinção de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e a criação de funções de confiança denominadas Funções Comissionadas do Poder Executivo. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/Dmnohz>. Acesso em: 30 ago. 2017.