ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	CAPÍTULO 13 **PATRONAGEM E PROFISSIONALIZAÇÃO DA BUROCRACIA: O QUE NOS DIZEM OS ESTADOS BRASILEIROS?**
Autor(es)	Felix Lopez Pedro Palotti Alexandre Gomide
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509cap13

Título do livro	**E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**
Organizadores(as)	Pedro Palotti Elaine Cristina Licio Sandra Gomes Catarina Ianni Segatto André Luis Nogueira da Silva
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350509
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

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 do Planejamento e Orçamento.

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

CAPÍTULO 13

PATRONAGEM E PROFISSIONALIZAÇÃO DA BUROCRACIA: O QUE NOS DIZEM OS ESTADOS BRASILEIROS?[1]

Felix Lopez[2]
Pedro Palotti[3]
Alexandre Gomide[4]

1 INTRODUÇÃO

No contexto dos estudos sobre o federalismo brasileiro, a realização sistemática de pesquisas sobre políticas públicas, sistemas administrativos e competição política é menor para o nível estadual do que para o nível federal (Pires, Lotta e Oliveira, 2018; Bersch, Praça e Taylor, 2017; Lopez, 2015; Fernandes, 2013; Gaetani, Palotti e Pires, 2021). Mais recentemente, o nível municipal tem também recebido mais atenção da literatura do que o estadual (Colonnelli, Prem e Teso, 2020; Akhtari, Moreira e Trucco, 2020; Toral, 2021; 2022; Grin, Demarco e Abrucio, 2021).[5] Paradoxalmente, a combinação entre certa homogeneidade cultural e político-institucional entre os estados da Federação deveria torná-los uma esfera privilegiada para análises comparadas visando identificar, caracterizar e explicar fenômenos sociais, tais como as diferenças nas características e na qualidade das burocracias estatais.

No Brasil, mesmo quando se analisa somente o nível federal – onde se espera maior profissionalização e até mesmo maior homogeneidade entre os órgãos –, observam-se diferenças significativas no perfil de profissionalização e autonomia dos quadros recrutados em cada organização (Bersch, Praça e Taylor, 2017), sobretudo nas burocracias de médio e alto escalão (Lopez, 2015). Isto ocorre a despeito de a administração pública federal brasileira ser reconhecida como uma das mais profissionalizadas da América Latina (Pires, Lotta e Oliveira, 2018; Grindle, 2012; Stein *et al.*, 2007).

1. Os autores agradecem os ótimos comentários dos pareceristas anônimos. Erros e omissões permanecem nossos. Agradecem também ao trabalho de assistência de pesquisa de José Mendes Teles e Bruno Castro.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e coordenador da plataforma Atlas do Estado Brasileiro do Ipea. *E-mail*: <felix.lopes@ipea.gov.br>.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. *E-mail*: <pedro.palotti@ipea.gov.br>.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. *E-mail*: <alexandre.gomide@ipea.gov.br>.

5. Essa relativa carência de estudos sobre o nível estadual foi assinalada por outros capítulos deste livro, como na *Apresentação* e nos capítulos 14 e 17.

Nos estados, combina-se a já mencionada homogeneidade institucional com uma ampla heterogeneidade – como se demonstrará neste capítulo – em aspectos organizacionais dos diversos níveis da burocracia. Os estados estão submetidos, em geral, às mesmas regras constitucionais que o governo federal, mas é possível que a forma como têm institucionalizado sua força de trabalho varie. Em geral, os governos dos estados são menos constrangidos por controles públicos, como a mídia e os órgãos de controle da burocracia, atuam em contextos e disputas eleitorais que diferem da política nacional e precisam lidar com políticas públicas e demandas da população que são específicas, fruto do arranjo federativo das políticas.[6]

Existir diversidade entre grupos de recrutados na administração é um fenômeno geral, em grande medida explicado por diferenças nas formas de recrutamento da força de trabalho (Grindle, 2012; Bearfield, 2009; Wilson, 1887) ou distinções que vão se engendrando pela natureza das jurisdições e das políticas sob responsabilidade de cada setor do governo. Em perspectiva histórica e comparada, há diferenças entre as agências governamentais e a gestão destas pelo chefe do Executivo, a depender da área de atuação governamental e do governo em exercício (Lavertu, Lewis e Moynihan, 2013; Horton e Lewis, 2009). No caso de países federalistas, há ainda diferentes realidades e interesses no plano federal que se contrapõem às realidades e aos interesses dos estados ou dos municípios. Tais diferenças acabam por se refletir em padrões de recrutamento e níveis de profissionalização diferentes em um mesmo país. Nesse sentido, compreender o perfil das burocracias públicas e o seu processo de recrutamento e promoção é essencial para entender de modo mais abrangente o funcionamento do Estado brasileiro contemporâneo.

Embora a trajetória de formação de sua burocracia seja mais nuançada por avanços e retrocessos, como bem retrata o trabalho de Lima Júnior (1998), no Brasil tem sido comum adotar uma abordagem evolucionista, segundo a qual o curso natural das mudanças na burocracia é marcado por progressos, melhorias e aprimoramentos. Não há dúvidas de que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) representou um marco que impulsionou o movimento de profissionalização das burocracias nacionais, ao obrigar a realização de concursos públicos para a entrada no serviço público e instituir a garantia de estabilidade funcional, consolidando um passo essencial para aproximar a administração pública brasileira do modelo próprio dos tipos de dominação racional-legal, tal como teorizado por Max Weber. A CF/1988 erigiu, por exemplo, uma barreira importante para conter os até hoje vigentes incentivos do sistema eleitoral brasileiro para maximizar a influência político-partidária no corpo burocrático, ao restringir significativamente o espaço da patronagem como critério de recrutamento (Brasil, 1995; Pereira, 1996; Souza e Fontanelli, 2020).

6. Ver os capítulos 10, 11, 12 e 17 deste livro.

Este capítulo pretende avançar em alguns desses aspectos e caracterizar esse processo de transformação das burocracias estaduais. Em particular, nosso foco de análise recai sobre o recrutamento por meio da patronagem. Toma-se aqui o conceito de patronagem enquanto a possibilidade de nomeação discricionária de pessoas para ocupar postos não eletivos na máquina pública, independentemente do propósito e das habilidades dos nomeados e das consequências destas nomeações (Panizza, Peters e Ramos, 2019).

Nossa análise apresenta três achados principais. O primeiro é que o recrutamento por seleção competitiva é amplamente majoritário, mas não se verificam trajetórias lineares de ampliação da profissionalização burocrática nas últimas duas décadas. Em outros termos, por esta métrica, a profissionalização dos quadros não é uma tendência geral. O segundo achado é que a burocracia dirigente estadual padece de um problema que também caracteriza, embora com menor intensidade, a burocracia dirigente federal: a alta rotatividade. O terceiro achado é que as características dos quadros administrativos dos estados são heterogêneas, apresentando grande variação entre si. Há trajetórias ou perfis díspares entre os estados em todas as dimensões aqui analisadas.

Na próxima seção, recapitulamos aspectos da história de formação das estruturas administrativas nos Estados modernos, que compreendem tanto a formação de burocracias profissionais, como a utilização de patronagem. Discutimos brevemente o caso brasileiro, com enfoque para as implicações pertinentes aos governos estaduais. A terceira seção apresenta os principais resultados da análise empírica, seguida da discussão destes em diálogo com a literatura mobilizada. Nesta seção, analisamos os tipos de recrutamento dos quadros da burocracia, os níveis de rotatividade anual e as taxas de filiação destes quadros a partidos políticos. Nas considerações finais, apontamos elementos para uma agenda futura de pesquisa sobre o tema. O texto contém um apêndice metodológico que detalha os passos adotados para construir os dados analisados.

2 ESTRUTURAS BUROCRÁTICAS NOS ESTADOS CONTEMPORÂNEOS: ENTRE A PROFISSIONALIZAÇÃO E A PATRONAGEM

A literatura sobre a capacidade do Estado mostrou que a qualidade da burocracia é condição necessária para a efetividade das políticas públicas. Dahlström e Lapuente (2017), por exemplo, mostram que a separação entre as carreiras dos políticos e dos burocratas reduz os níveis de corrupção e amplia a eficácia e a inovação no setor público. Para Grindle (2012), um serviço público baseado no mérito está relacionado à racionalidade e à eficácia do ciclo das políticas; por sua vez, os sistemas de patronagem são comumente associados a menor profissionalismo, maior politização e corrupção. Do mesmo modo, Evans e Rauch (1999) indicaram que os atributos racionais-legais da burocracia, quais sejam, a impessoalidade,

o recrutamento baseado no mérito e a especialização, estão associados ao crescimento econômico e ao desempenho dos países em desenvolvimento.

A burocracia profissional, com recrutamento baseado no mérito e a partir de critérios impessoais de escolha, distingue-se de sistemas de patronagem, aqui entendidos como formas de recrutamento discricionárias, baseadas em lealdade, confiança, ou afinidades políticas e pessoais. Como se mencionou na introdução, o aspecto central na definição da patronagem política reside na discricionariedade para a nomeação de pessoas para posições não eletivas, independentemente das motivações para estas indicações, do papel assumido pelos nomeados, das suas capacidades e do impacto sobre os serviços públicos (Panizza, Peters e Ramos, 2019).[7]

Em todos os sistemas políticos contemporâneos, há um nível da burocracia com pessoas recrutadas com base em critérios discricionários, embora exista uma constelação de motivos para as escolhas daqueles quadros. O que varia são os espaços relativos a cada critério de seleção e, no caso das escolhas discricionárias, as lógicas de seleção que presidem a escolha dos quadros (Peters e Pierre, 2004). Mesmo em países com serviço civil de tipo weberiano consolidado, a patronagem pode se mostrar um importante recurso político para o funcionamento dos governos (Grindle, 2012; Hollibaugh Junior, Horton e Lewis, 2014).[8]

A escolha de um conceito normativamente neutro de patronagem se deve também à impossibilidade de se analisar, com base apenas nos dados por nós utilizados, o espectro de motivos para a seleção de quadros; os diversos regulamentos setoriais da administração pública; e as habilidades dos nomeados e os papéis por eles exercidos. De todo modo, ao se atentar para critérios já bem estabelecidos de recrutamento – como é o caso do ingresso por concurso no setor público –, assim como ao se examinar a rotatividade anual de quadros e as porcentagens de dirigentes da burocracia filiados a partidos políticos, pode-se obter um retrato detalhado de aspectos do perfil da burocracia de livre provimento nos governos estaduais. Tais critérios contribuem para identificar diferenças entre os estados, bem como entre as trajetórias do perfil desta burocracia. Nossa expectativa é prover insumos para explorações subsequentes, visando explicar alguns determinantes das diferenças observadas.[9]

---

7. Ao adotar uma definição normativamente neutra de patronagem, nossa análise não estabelece parâmetros de julgamento da superioridade ou não de adotar critérios político-partidários na seleção dos dirigentes estaduais *vis-à-vis* critérios alternativos.

8. Por exemplo, nas estratégias de indicação política do governo Obama para cargos discricionários da administração pública federal americana, as nomeações políticas do presidente, com características de patronagem, são comumente realizadas em agências que compartilham com a sua visão e em postos que tenham chances menores de afetar o desempenho destas agências (Panizza, Peters e Ramos, 2019).

9. Há outras definições possíveis para a patronagem, que enfatizam seu caráter negativo. McDonell (2017) enfatiza a existência de lógicas de reciprocidade entre um ou mais mandatários e seus designados políticos que subvertem ou enfraquecem o caráter racional-legal e, principalmente o *ethos* de uma burocracia de caráter weberiano, focada no atingimento da missão organizacional. Por sua vez, Schuster (2016) discute reformas administrativas focadas para diminuir oportunidades de patronagem, com a reprodução de máquinas político-partidárias e a recompensa a apoiadores durante o período eleitoral. Por fim, para alguns autores, a patronagem pode ser entendida como um subtipo de clientelismo (Stokes *et al*., 2013).

Há várias explicações na literatura para responder por que variam os níveis de profissionalismo entre burocracias de Estados nacionais com democracias recentes. Um argumento clássico sugere que a democratização política dos Estados nacionais anterior ao desenvolvimento e à consolidação de um quadro administrativo de base racional-legal – em oposição ao quadro administrativo de tipo patrimonial – torna mais difícil profissionalizar suas burocracias (Fukuyama, 2014).[10] Outro elemento relevante é a constituição de um sistema partidário sem bases sociais e não programáticos, associados à maior extração de benefícios com a patronagem (Cruz e Keefer, 2015). Schuster (2015) analisa mais detidamente as instituições políticas que sustentam a patronagem e explicam o fracasso de reformas administrativas tentando conter o fenômeno. Seu argumento é que a permanência ou não da patronagem depende de quem se beneficia mais deste sistema: se o chefe do Executivo, o Legislativo ou os próprios burocratas. Assim, um contexto de maior controle sobre a atuação do chefe do Executivo e de seus aliados para extrair dividendos da patronagem pode motivar mudanças institucionais para maior profissionalização. Geddes (1994), por sua vez, argumentou que, ao reduzir os horizontes de tempo dos governantes, a competição eleitoral diminui a expectativa de ganhos políticos com a profissionalização da burocracia. Afinal, embora um serviço civil profissional seja benéfico no longo prazo, por prover políticas de maior qualidade, manter um serviço público baseado na patronagem é o curso da ação racional para a sobrevivência de curto prazo dos líderes políticos. Por fim, para Acemoglu, Ticchi e Vindigni (2011), a manutenção do sistema de patronagem se dá em sociedades muito desiguais. Nelas, os grupos sociais mais ricos e poderosos se alinham aos burocratas para extrair rendas da sociedade, ampliando o aparato burocrático com o intuito de obter maior apoio político para esta coalizão.

No caso do Brasil, ao longo da história político-administrativa do país, as iniciativas de profissionalização da máquina pública coexistiram, e coexistem, com mecanismos de distribuição de espólios políticos. Os esforços de modernização administrativa concentraram-se principalmente no âmbito federal, consubstanciando-se pela criação de novas unidades administrativas, como o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938; por estruturas paralelas de gestão de projetos estratégicos, como no governo Juscelino Kubitschek (JK); e por normativas que visavam reorganizar a máquina pública de maneira mais ampla, como o Decreto-Lei

10. O fato de a democracia anteceder a institucionalização de um quadro administrativo orientado predominantemente por critérios racionais-legais, em geral, tornava tal quadro subordinado aos interesses dos partidos, fomentando sistemas tais como o que ficou conhecido como *spoils system* (sistema de espólios) – além do já citado Fukuyama (2014), ver Daalder (2011) e Ertman (1997). A democratização dos Estados-nação não é impedimento para a profissionalização da burocracia governamental, a exemplo dos Estados Unidos, que o fizeram ao final do século XIX. Este processo, contudo, implicou custos consideráveis e se deu de maneira gradual, uma vez que o *spoils system* anterior contava com apoiadores consolidados. Uma ilustração desta afirmativa é o fato de o presidente americano James A. Garfield ter sido assassinado quatro meses após sua eleição por um apoiador que havia sido preterido em ingressar no serviço público. Dois anos depois, o Congresso americano aprovou o Pendleton Act para reformar o serviço civil americano (Behn, 1998).

nº 200/1967, durante o regime militar. A CF/1988 foi o grande marco na profissionalização do serviço público, ao instituir o concurso público, a estabilidade funcional e o Regime Jurídico Único (RJU), aperfeiçoados pela Emenda Constitucional nº 19/1998 (Geddes, 1994; Lima Júnior, 1998; Gaetani, Palotti e Pires, 2021). Gomes e Lisboa (2020) destacam, ainda, esforços incrementais e localizados de melhoria da gestão governamental no período de 2002 a 2019, como a contratação de novos servidores públicos, os esforços de aperfeiçoamento da transparência pública e da participação social, além de uma agenda de informatização e transformação digital dos serviços públicos federais.

Até a instauração do concurso público como porta de entrada principal para o setor público, outras portas davam ingresso a um grande volume de pessoas escolhidas de forma discricionária, em competição pública e a partir de vínculos pessoais com a elite política, tornando as "gramáticas" do clientelismo e da patronagem parte central no léxico do recrutamento administrativo nacional (Nunes, 1997). Mesmo a determinação de exames formais como critério de recrutamento não é suficiente para universalizar procedimentos e instaurar o mérito como único critério de ingresso na burocracia brasileira. Como argumenta Lima Júnior (1998):

> o fato é que o Brasil nunca teve o modelo burocrático de administração, ou qualquer outro, plenamente instalado. A nossa realidade administrativa tem se caracterizado, independentemente da intencionalidade das reformas e de seus eventuais êxitos e fracassos, pela convivência de modelos de administração incompletos, inconsistentes e superpostos. Não se pode efetivamente afirmar que a história administrativa brasileira se caracteriza por ter passado por fases sucessivas: da administração patrimonial à administração burocrática que (...) deveria ser substituída pela administração gerencial (Lima Júnior, 1998, p. 27).

Mesmo no âmbito federal, onde se observou clara redução da discricionariedade de recrutamento das agências governamentais na administração indireta, com universalização do RJU, esse movimento não foi uniforme. Como demonstraram Bersch, Praça e Taylor (2017), os órgãos federais possuem níveis de profissionalização e de autonomia bastante heterogêneos entre si.

Desde pelo menos 2005, um conjunto de normatizações vem limitando o preenchimento desses cargos comissionados aos servidores públicos (Gaetani, Palotti e Pires, 2021). Ao possibilitar o recrutamento de lideranças de dentro e de fora do serviço público, a burocracia de livre provimento federal enseja tanto objetivos orientados por políticas públicas quanto objetivos com o propósito essencialmente político de manter coalizões partidárias majoritárias no Executivo federal (Ames, 2003; Pacheco, 2010; Lopez e Praça, 2015; Palotti e Cavalcante, 2019). Independentemente das estratégias e dos objetivos, os cargos de livre provimento têm alta rotatividade na ocupação, e as implicações deletérias para a racionalidade do

ciclo das políticas públicas federais se tornam evidentes (Bersch, Praça e Taylor, 2017; Lopez e Silva, 2020).

Nas burocracias estaduais, não é claro o padrão de funcionamento e de ocupação. O sistema político subnacional emula uma série de características do plano nacional. As principais características são o multipartidarismo, as eleições proporcionais de lista aberta e a formação de coalizões legislativas com muitos partidos. Diferentemente da administração pública federal, que regula, coordena e financia políticas públicas, os estados possuem atribuições de execução direta de uma série de serviços públicos, como segurança pública, educação e saúde (Licio *et al.*, 2021). Isto implica desafios específicos relacionados à gestão dos programas governamentais (Souza e Dantas Neto, 2006), da força de trabalho (Pereira *et al.*, 2006), assim como da sustentabilidade fiscal do pagamento da folha de salários e dos regimes próprios de previdência social (Santos *et al.*, 2018; 2020). Além disso, normatizações federais impõem aos estados limites ao gasto com pessoal e ao endividamento público, além de estipularem despesas mínimas obrigatórias com as políticas sociais de saúde e educação (Arretche, 2013).

Especificamente quanto à relação entre política e burocracia, os estudos são ainda mais escassos para o plano estadual. Dentro dos limites dados pela Constituição, cada estado determina os padrões de recrutamento de suas próprias administrações, o que dificulta em alguma medida a realização de estudos comparados. Alguns trabalhos apontam a existência de avanços no aperfeiçoamento da gestão pública (Pereira *et al.*, 2006), inclusive um processo inicial de difusão, nos anos 2000, da adoção de carreiras transversais similares às dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) do plano federal (Palotti, Pereira e Camões, 2016).[11]

Apenas recentemente, estudos de maior fôlego investigam as implicações do tipo de interface entre política e burocracia, e seus efeitos sobre as políticas, em particular nos municípios brasileiros. Com base em um desenho quase experimental, que faz a utilização de regressão descontínua para eleições de prefeitos com resultados muito próximos, Akhtari, Moreira e Trucco (2020) e Toral (2022) contribuem com evidências sobre os efeitos da sucessão de chefes de Executivo local sobre a rotatividade da burocracia e, consequentemente, os prejuízos na continuidade dos serviços públicos. Akhtari, Moreira e Trucco (2020) demonstram como a rotatividade de professores promovida por novas administrações impacta negativamente o desempenho na educação, a partir de diferenças nos testes padronizados das escolas municipais. Toral (2022), por sua vez, analisa os efeitos da transição de mandato de prefeitos, e demonstra que as demissões de funcionários

11. Uma análise das nomeações para cargos na Secretaria de Educação do estado do Rio de Janeiro sugeriu que aspectos extrapartidários, tais como redes políticas baseadas em territórios e grupos políticos ou facções, podem ser mais apropriados para compreender como se dividem os espaços destinados aos parlamentares no interior da burocracia daquele estado (Lopez, 2008, p. 85).

do prefeito perdedor nos meses que antecedem o início do mandato do prefeito vitorioso afetam negativamente a capacidade municipal de prover serviços de saúde à população. Os prefeitos "patos mancos" (ou *lame-duc*k, em inglês), antes de deixarem o cargo, demitem empregados temporários, contratam servidores civis e produzem um declínio em praticamente todos os serviços de assistência à saúde a cargo das prefeituras, como acompanhamento pré-natal, consultas médicas e vacinação.

3 DIFERENÇAS NO PERFIL DE RECRUTAMENTO DAS BUROCRACIAS DIRIGENTES ESTADUAIS

Nesta seção analisamos, com dados, as diferenças no perfil das burocracias estaduais, em geral, e das burocracias dirigentes, em particular. Analisamos também a rotatividade anual e a porcentagem destes dirigentes filiados a partidos políticos. Organizamos os dados de modo a: i) apresentar dados gerais da média do funcionalismo estadual; ii) comparar os resultados entre Unidades da Federação (UFs); e iii) analisar mudanças ao longo do tempo.[12]

Para identificar as distribuições da burocracia estadual por regime de contratação, bem como o contingente em cargos dirigentes, ou seja, cargos sujeitos ao recrutamento discricionário, combinamos informações relativas à Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP), e aos tipos de vínculo de contratação,[13] ambos coletados em microdados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais/MTP).

3.1 A burocracia dirigente dos estados (2003-2019)

Estimamos, por aproximação, o total de cargos comissionados nos estados contabilizando o total de vínculos na ocupação nº 1114-10, dirigente do serviço público estadual, da CBO, somente para os vínculos de trabalho do Poder Executivo estadual. Cotejando os dados da Rais/MTP e da Estadic/IBGE, bem como informações coletadas por requerimento com base na Lei de Acesso à Informação (LAI) sobre os regimes de contratação dos servidores, concluímos que os dados, dessa forma, retratam de modo relativamente seguro a evolução da burocracia dirigente. A vantagem de utilizar a combinação entre a CBO e a Rais é dispor de

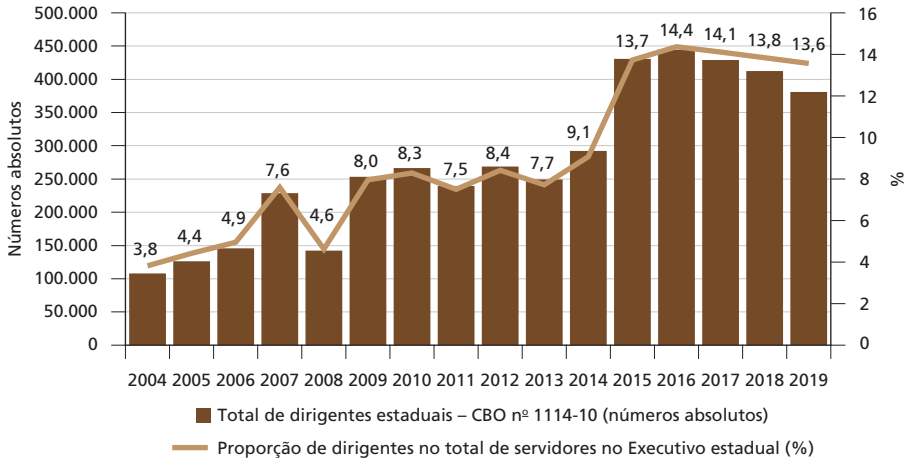
12. Os períodos analisados vão de 1994 a 2019, ou de 2003 a 2019, a depender da disponibilidade dos dados. A principal diferença é que a disponibilidade da ocupação de interesse desta seção está disponível somente a partir de 2003. Quando esta não for utilizada, retrocederemos ao ano de 1994.

13. Atualmente, a Rais possui dezenove diferentes tipos de vínculos de contratação. Classificamos os vínculos inicialmente entre estatutários, celetistas (regidos pela CLT – Consolidação das Leis do Trabalho), temporários e outros e, posteriormente, para fins da análise deste capítulo, apenas estatutários e não estatutários. O quadro A.1 (apêndice) detalha os tipos de vínculos de trabalho da Rais. Subsidiariamente, para fins de comparação, utilizamos os dados da Pesquisa de Informações Estaduais (Estadic), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Adicionalmente, e para identificar possíveis inconsistências na variação anual do total de vínculos, por tipo de vínculo, realizamos imputações visando ajustar os dados eventualmente decorrentes de erros de declaração. A descrição deste procedimento consta no apêndice deste capítulo.

microdados para as análises adicionais, tais como a porcentagem de dirigentes vinculados ao serviço público estadual, a rotatividade anual e a porcentagem de filiados a partidos políticos. Além disso, a Rais tem uma série temporal mais abrangente.[14]

Houve um incremento significativo da burocracia dirigente no funcionalismo estadual, em números absolutos e relativos. De 2004 a 2019, o número de pessoas deste segmento aumentou de 108 mil para 380 mil, aproximadamente 250%. Como o número de servidores no Executivo estadual permaneceu estável entre os dois períodos – aproximadamente 2,8 milhões –, a proporção dos vínculos dos dirigentes do Executivo estadual passou de 3,8% para 13,6% da força de trabalho formal (gráfico 1). A título de comparação, no Executivo federal houve expansão do número absoluto de cargos, mas alinhada com o crescimento da população de servidores federais.

GRÁFICO 1
Total de servidores da burocracia dirigente no total de servidores no Executivo estadual (2004-2019)



Fonte: Rais/MTP – disponível em: <http://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf>; e Atlas do Estado Brasileiro/Ipea – disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>.
Elaboração dos autores.

Separamos os dirigentes estaduais entre os servidores estatutários e não estatutários. A distinção é relevante porque a proporção de dirigentes vinculados ao setor público e recrutados por concurso (em geral, estatutários) sugere, por um lado, a intensidade da preferência por preencher funções de direção com servidores de

14. Os tipos de vínculos de contratação estão disponíveis desde 1994. O código na CBO para dirigentes do serviço público está disponível desde 2003, mas somente a partir de 2004 disponibilizam-se os números de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF, da Receita Federal) dos empregados. Os dados sobre vínculos no setor público, reconstruído pelo Atlas do Estado Brasileiro, do Ipea, estão disponíveis desde 1985. As séries temporais desta seção variam em função ou da disponibilidade de dados ou da adequação dos recortes temporais aos fins da análise.

carreira. Por outro lado, menor número ou proporção de estatutários amplia o potencial para o uso da patronagem política entre nomeados sem vínculo permanente com o setor público,[15] embora a motivação estritamente político-partidária possa explicar também a nomeação de servidores de carreira. No estágio atual de nosso conhecimento sobre a burocracia dirigente estadual, a presunção de maior qualidade da burocracia onde há maior proporção de estatutários é uma generalização que simplifica tanto a complexidade dos motivos para as nomeações quanto as implicações dos diferentes tipos de vínculos do nomeados para a qualidade da gestão. Embora existam vícios e virtudes associados à maioria das escolhas, nosso argumento é que o recrutamento de pessoas que passaram por um processo de seleção formal e competitiva é um indicativo mais seguro da combinação entre competências na gestão pública, com efeitos esperados positivos sobre a capacidade de gestão. Desconsideramos, sem desconhecer a relevância potencial em cada caso particular, que regras e incentivos próprios à gestão em cada estado podem produzir resultados superiores ao simples critério de recrutamento de estatutários, mas isto exigiria um investimento maior que o planejado para este capítulo.

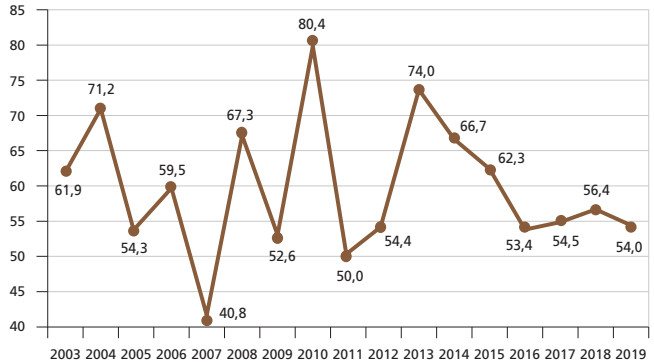
Na média do período aqui considerado, 2003-2019,[16] 62% dos dirigentes estaduais possuíam vínculo estatutário e 38% eram recrutados por outros vínculos. A título de comparação, esta é a distribuição aproximada também dos cargos dirigentes do Executivo federal (Lopez, 2015). A distribuição destes grupos variou no tempo, mas somente em 2007 a porcentagem de estatutários foi inferior à de não estatutários (gráfico 2).[17] A trajetória não apresenta tendências claras, contudo.

15. Reunimos em um único grupo os dirigentes cujo tipo de vínculo é temporário, celetista e demissível *ad nutum* (comissionado) e, em outro grupo, os servidores do RJU.

16. A série se iniciou em 2003, porque a ocupação de interesse só foi incluída neste ano entre na CBO.

17. O apêndice compara os valores da Rais/MTP com os encontrados na Estadic/IBGE. Em geral, os números são bem próximos.

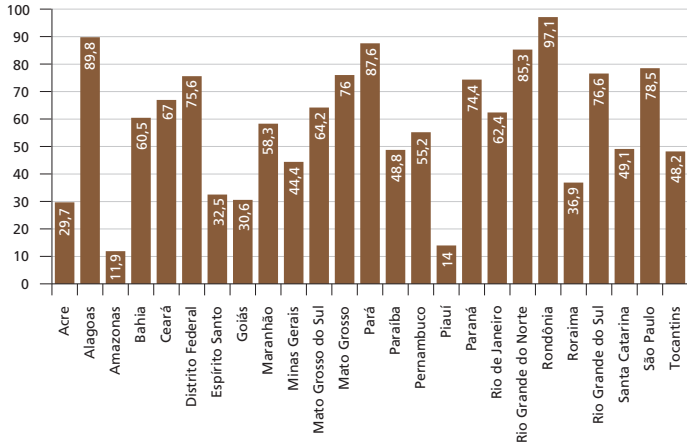
GRÁFICO 2
Proporção de servidores estatutários no total de servidores da burocracia dirigente estadual, por ano (2003-2019)
(Em %)



Fonte: Rais/MTP e Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.
Elaboração dos autores.

Comparando-se as médias entre os estados, nota-se ampla variação na porcentagem dos recrutados para a burocracia dirigente com vínculo estatutário. Esta porcentagem vai do mínimo de 12% (Amazonas) ao máximo de 97% (Rondônia) (gráfico 3).

GRÁFICO 3
Proporção de servidores estatutários no total de servidores da burocracia dirigente estadual, por UF (2003-2019)
(Em %)



Fonte: Rais/MTP e Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.
Elaboração dos autores.
Obs.: Os dados do Amapá estavam ausentes e não foram inseridos. Desconsideramos o caso de Sergipe, cujas variações de um ano a outro indicam inconsistência no preenchimento do dado.

A seguir, discutiremos a rotatividade dos dirigentes, segmento em que a heterogeneidade apontada nesta subseção também se aplica.

3.2 Rotatividade dos dirigentes

Um aspecto essencial de qualquer sistema administrativo diz respeito às capacidades de planejar e implementar políticas públicas. Executar um ciclo de políticas da formação da agenda à entrega dos resultados é frequentemente um processo complexo e, por isso, moroso. O decurso entre idas e vindas por trás deste processo pede, para que se tenha pelo menos eficiência, alguma estabilidade da burocracia dirigente.[18] Afinal, maior estabilidade no exercício do cargo dirigente reduz rupturas nas rotinas decisórias, que evitam rearranjos de pessoal custosos para a consistência das políticas setoriais. Em última instância, as rupturas decorrentes de alta rotatividade acabam desperdiçando recursos públicos (Huber, 1998; Cornell, 2014, p. 196-198). Não só recursos. Compromete-se também a formação do espírito de grupo e a coesão profissional necessária para levar adiante os objetivos das organizações públicas. Não raro, as sucessivas substituições nos quadros dirigentes interrompem um fluxo de informações que alinhava o trânsito da informação intra- e intergovernamental. Por fim, se há alta rotatividade dos dirigentes estaduais, torna-se mais difícil construir uma memória institucional nos órgãos estaduais. Elos indispensáveis na cadeia que estrutura as políticas residem na lembrança e na experiência prática dos servidores, não em manuais oficiais sobre "como fazer", que descrevem apenas as atividades formais do processo de gestão.

Os motivos acima justificam analisar a rotatividade anual média para dirigentes estaduais como um indicador relevante para captar o perfil e a heterogeneidade da burocracia dirigente.[19] Calculamos a rotatividade aplicando uma métrica simples: a porcentagem de servidores – estatutários e não estatutários – que deixa a burocracia dirigente a cada ano, no mesmo órgão estadual. Nessa métrica, a média da rotatividade para todos os estados, no período de 2004 a 2018, é de 28%.[20] Por trás da média, há picos de elevação significativa da rotatividade nos anos de 2004, 2007 e 2010. Seria natural associar tais picos a ciclos eleitorais. Efetivamente, considerando-se os períodos eleitorais, nota-se uma elevação no ano posterior às eleições de 2006, e nos anos eleitorais de 2004 e 2010 (gráfico 4). Em 2006 e 2010, houve eleições para os cargos nacionais e estaduais, e em 2004, para os municipais. É razoável esperar que também as eleições municipais desempenhem um papel relevante na organização das burocracias estaduais. Por um lado, porque

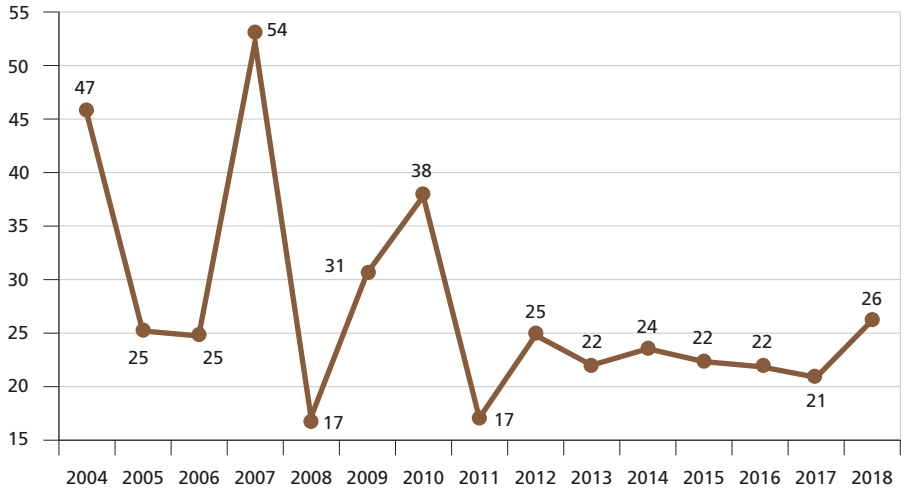
18. Estabilidade até maior que a do primeiro escalão, tais como secretários de governo, embora os dois eventos usualmente tenham grande relação.

19. O critério para calcular a rotatividade foi verificar se o dirigente no ano X constava no ano $X + 1$, controlando-se o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da organização.

20. Valor próximo ao que se observa no Executivo federal.

as burocracias estaduais exercem suas funções espalhadas pelos municípios de cada estado e sofrem a influência da política local. Por outro lado, porque as próprias eleições estaduais têm forte tendência a adotar o que poderíamos denominar de representação "distrital branca" na eleição de deputados estaduais – ou seja, as bases eleitorais dos parlamentares estaduais frequentemente têm como circunscrição as próprias fronteiras municipais.[21] Por isso, a conexão entre rotatividade estadual e eleições é complexa e pede uma análise própria.

GRÁFICO 4
Rotatividade anual da burocracia dirigente estadual (2004-2018)
(Em %)



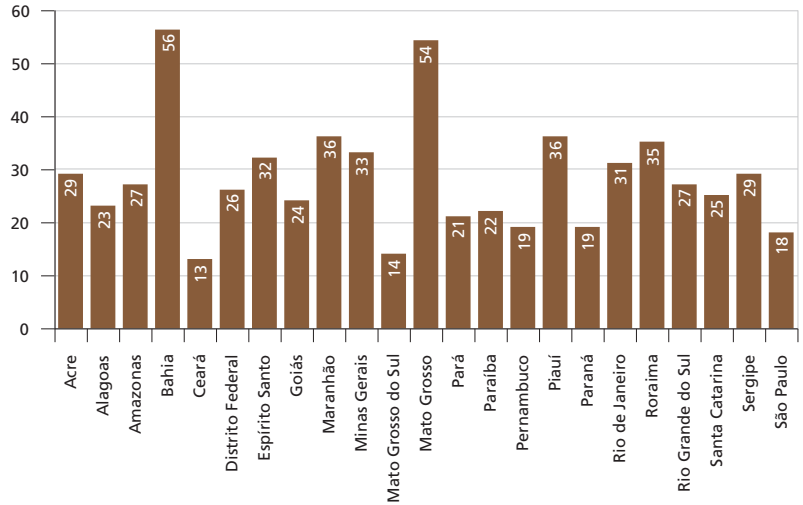
Fonte: Rais/MTP e Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.
Elaboração dos autores.

A rotatividade de dirigentes estaduais com vínculo estatutário é menor (25%) do que o observado entre recrutados de fora do setor público (45%). O resultado se alinha com a expectativa de que este segundo grupo é mais suscetível às intempéries das escolhas discricionárias – incluídos os ciclos eleitorais – e possuem conexões mais diretas com os movimentos na esfera de governo ou nas políticas partidárias.

A variação na rotatividade anual média entre os estados vai de 13%, no Ceará, a 56% na Bahia (gráfico 5) para o período analisado. Uma vez mais, o quadro é bastante heterogêneo entre os diferentes estados.

21. Mesmo nos municípios mais amplos, as bases territoriais se tornam os bairros.

GRÁFICO 5
Rotatividade anual média da burocracia dirigente, por UF (2004-2018)
(Em %)



Fonte: Rais/MTP e Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.
Elaboração dos autores.
Obs.: Os dados para o Amapá, o Rio Grande do Norte, Rondônia e o Tocantins estavam indisponíveis.

3.3 Filiados a partidos na burocracia decisória

Identificar a porcentagem de filiados a partidos políticos na burocracia decisória ajuda a captar, mesmo que por aproximação, uma dimensão relevante do grau de politização dos dirigentes. É também uma via – aqui inexplorada, contudo – para compreender como se divide o poder no interior dos Executivos estaduais, em particular entre os partidos integrantes das coalizões multipartidárias.[22]

A média de filiados[23] dos dirigentes estaduais (CBO nº 1114-10) a partidos aumentou de 16% para 23,5%, de 2003 a 2019, com clara tendência de ampliação a partir de 2009 (gráfico 6A). Ter perto de um quarto dos nomeados filiados a partidos pode ser considerado um valor alto, tanto se comparado com a filiação

22. Filiações também esclarecem aspectos essenciais da governança das políticas, visto que as figurações dos multipartidarismos inter- e intrassecretaria produzem implicações para a formação da agenda de políticas e as capacidades de coordenar sua implementação.

23. Para obter a porcentagem de filiados nos estados, cruzamos os nomes disponíveis na base de dirigentes estaduais da Rais com o nome dos filiados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). As filiações em qualquer situação que não fosse regular foram excluídas. Adicionalmente, controlamos as datas de filiação e desfiliação das pessoas, para nos assegurar de que no ano correspondente, na Rais, a pessoa encontrava-se filiada a um determinado partido. Um problema derivado da ausência de uma chave única que identifique cada indivíduo nas duas bases são os homônimos, que representam em torno de 10% dos casos da etapa anterior. Para reduzir este problema, adotamos um critério adicional: presumimos que o homônimo era o dirigente quando o estado de filiação e o estado de exercício do cargo coincidiam. Caso contrário, não se considerou o homônimo dirigente um filiado.

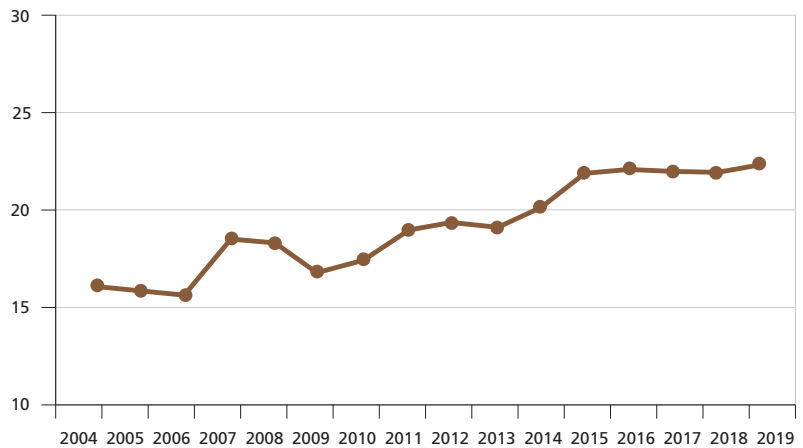
de servidores nos cargos de direção e assessoramento superior (DAS) no nível federal, situada em torno de 12%, quanto se comparado com os padrões de filiação da população em geral, em torno de 8%. Carecemos ainda de uma hipótese para explicar tal variação. Entretanto, a porcentagem de filiados ocupantes de cargos federais de DAS, recrutados fora do setor público, chega a 36%, o que sugere que podemos estar diante de um padrão equivalente de maior partidarização de dirigentes recrutados fora das carreiras públicas.

Se conjugarmos o aumento na porcentagem de dirigentes estaduais para mais de 15% do total de vínculos da burocracia ao fato de um quarto ser filiada a partidos, vê-se que a ascendência formal dos partidos na burocracia se ampliou de modo significativo no período aqui considerado. Em outros termos, as burocracias dirigentes estaduais estão mais amplas e mais partidarizadas.

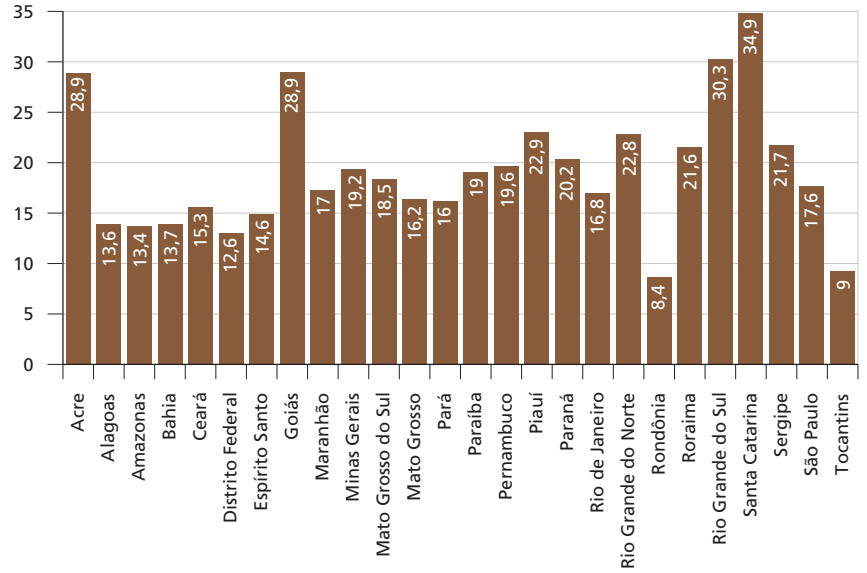
Mas, também na métrica das filiações, há variação importante entre UFs (gráfico 6B). A porcentagem vai do mínimo de 8% e 9% em Rondônia e Tocantins ao máximo de 35% em Santa Catarina. A variação em um mesmo estado, no tempo, também sugere ser dinâmica a relação entre partidos políticos e nomeações para dirigentes. São Paulo manteve-se em toda a série variando em torno dos 20%. O Rio Grande do Sul, por sua vez, inicia a série com porcentagens por volta dos 40% e, a partir de 2011, a proporção de filiados se reduz para a casa dos 30%. A Paraíba apresenta tendência inversa. Nos primeiros anos, seus filiados estão abaixo dos 20%, mas, a partir de 2009, chegam próximo dos 30%, e próximo dos 40% a partir de 2017.

GRÁFICO 6
Filiados a partidos na burocracia dirigente estadual (2004-2019)
(Em % do total de dirigentes estaduais)

6A – Média de todos os estados, por ano



6B – Média de todo o período, por UF



Fonte: Rais/MTP, Atlas do Estado Brasileiro/Ipea e TSE.
Elaboração dos autores.
Obs.: Dados indisponíveis para o Amapá.

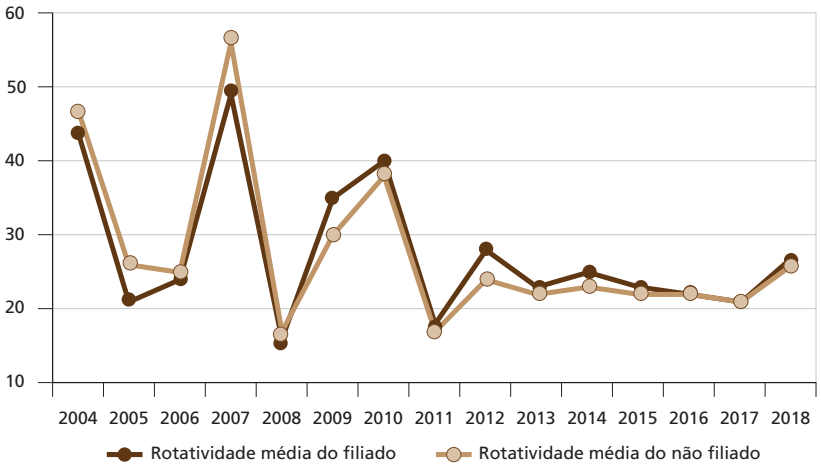
Embora seja razoável imaginar que a rotatividade dos dirigentes filiados seja superior ao de dirigentes não filiados, os dados apontam que a diferença média não é grande: 22% de rotatividade anual entre filiados e 20% entre não filiados. A diferença relativamente pequena sugere que a filiação, embora constitua um aspecto relevante para analisar o perfil da burocracia dirigente, é uma dimensão própria e independente dos motivos que explicam a estabilidade dos quadros. Em outros termos, a instabilidade é um traço que atravessa os quadros dirigentes, independentemente da coloração partidária ou mesmo do fato de o servidor se filiar a uma legenda. Nesses termos, a rotatividade possui certa autonomia em relação à filiação formal. Esta é uma característica também presente na administração federal: a instabilidade dos quadros dirigente é alta – embora menor do que nas administrações estaduais – mesmo entre servidores de carreira sem filiação partidária (Lopez e Moreira, 2022). A diferença exígua entre filiados e não filiados nos estados sugere, pelo menos como hipótese a ser futuramente explorada, que redes de influências político-partidárias se distribuem de modo mais abrangente, exercendo influência mesmo sobre as escolhas daqueles que não apresentam o registro formal de um vínculo partidário.

A comparação das médias de cada estado referentes à rotatividade dos quadros da burocracia dirigente filiados a partidos reafirma as diferenças nas características aqui exploradas. Os valores médios em alguns estados equivalem à metade ou

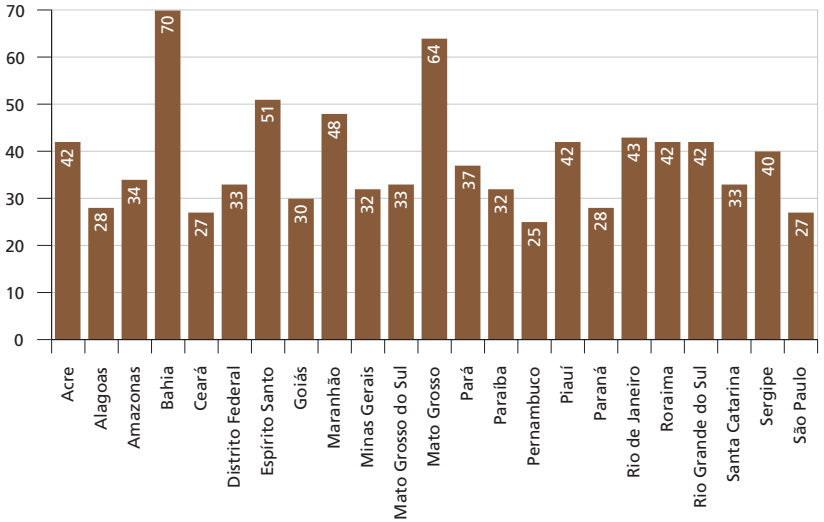
mesmo a perto de um terço do que se observa em outros estados, onde as burocracias dirigentes se mostram bem mais instáveis (gráfico 7B).

GRÁFICO 7
Rotatividade média de dirigentes da burocracia estadual filiados a partidos políticos (2003-2018)
(Em %)

7A – Rotatividade média comparada entre dirigentes filiados e não filiados, por ano



7B – Rotatividade média dos dirigentes estaduais filiados a partidos, por UF

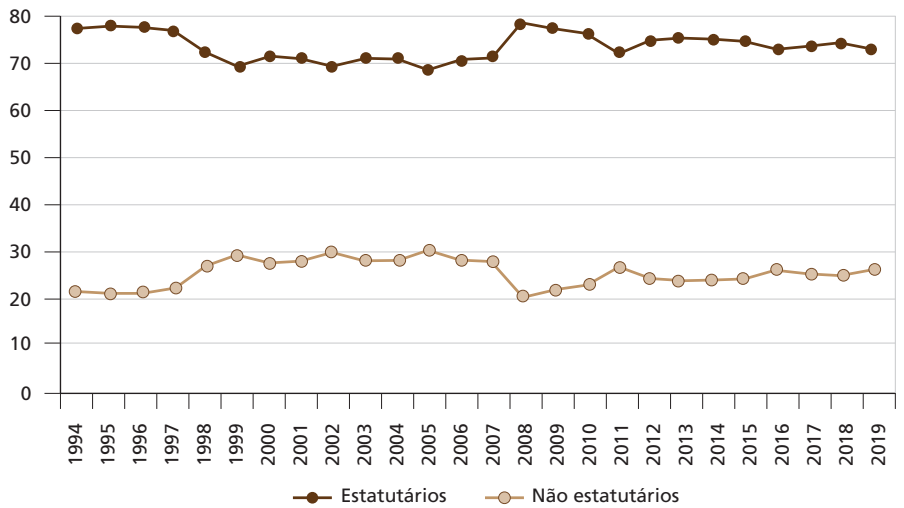


Fonte: Rais/MTP, Atlas do Estado Brasileiro/Ipea e TSE.
Elaboração dos autores.
Obs.: Excluímos os dados referentes aos estados do Tocantins, de Rondônia, do Rio Grande do Norte e do Amapá devido à possível inconsistência dos dados relativos aos filiados nessas UFs.

3.4 Diferenças de perfil na totalidade do Executivo estadual

Tratamos, nesta subseção, dos vínculos da totalidade do Poder Executivo estadual. Ao longo de 25 anos, a proporção de vínculos estatutários diminuiu. Em 1994, representavam 78% do total dos vínculos formais registrados, e os demais vínculos, 22%. A porcentagem passou para 73% e 28%, respectivamente, em 2019. A porcentagem de estatutários oscilou, quase sempre, entre 70% e 80% do funcionalismo (gráfico 8). Quando se associam tais trajetórias com a de ampliação das filiações entre dirigentes, e a própria ampliação da porcentagem de dirigentes, vê-se que não há tendências de maior profissionalização.

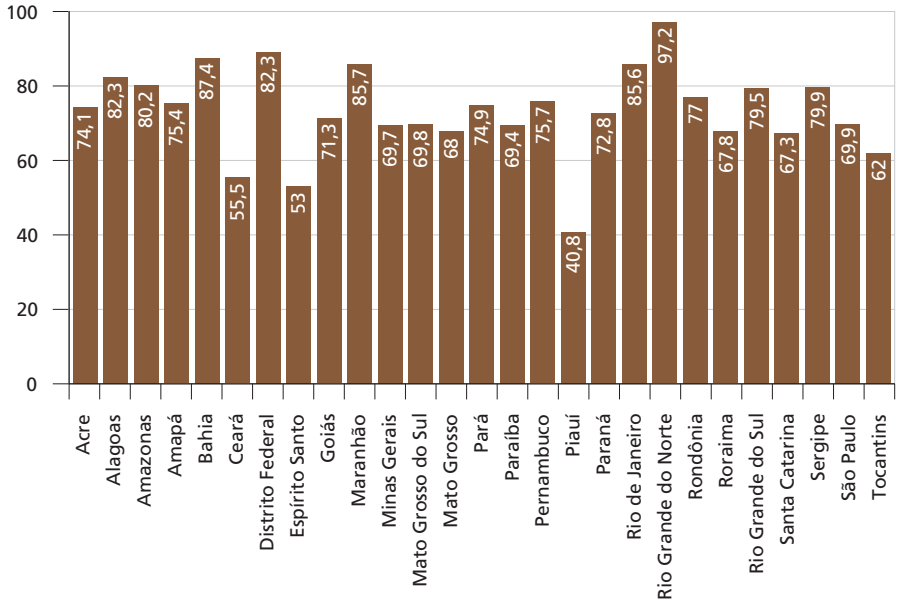
GRÁFICO 8
Proporção de servidores estatutários e não estatutários no total do funcionalismo do Executivo estadual (1994-2019)
(Em %)



Fonte: Rais/MTP e Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.
Elaboração dos autores.
Obs.: Os não estatutários incluem trabalhadores temporários, celetistas e outros vínculos não estatutários. Pessoas com vínculos com empresas privadas contratadas (trabalhadores terceirizados) não são computadas como vinculadas ao setor público pela Rais. Ver apêndice.

Há ampla variação entre estados: a porcentagem de servidores estatutários vai de 97%, no Rio Grande do Norte, a 41%, no Piauí, na média de toda a série (gráfico 9). Entretanto, os resultados das médias de estatutários nos últimos três anos da série apontam que São Paulo ampliou de modo substancial a sua porcentagem de estatutários (21%, em relação à média da série), bem como o Piauí (42%). Em sentido contrário, o Mato Grosso reduziu em 35% a porcentagem de estatutários, no período mais recente da série.

GRÁFICO 9
Média de vínculos estatutários no total do funcionalismo do Executivo estadual, por UF (2003-2019)
(Em %)



Fonte: Rais/MTP e Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.
Elaboração dos autores.

Em meio à variação, o relevante para o nosso propósito é identificar critérios para hierarquizar a qualidade das burocracias e, em particular, sua abertura à patronagem.

Por um lado, é razoável presumir que a proporção de servidores estatutários é um indicador da propensão da administração a recrutar por seleção competitiva baseada no mérito. Por outro lado, as demais categorias – em particular os cargos comissionados e os quadros contratados temporariamente – constituem grupos bem mais sujeitos à escolha baseada em critérios não meritocráticos, tais como alinhamento ideológico ou partidário.

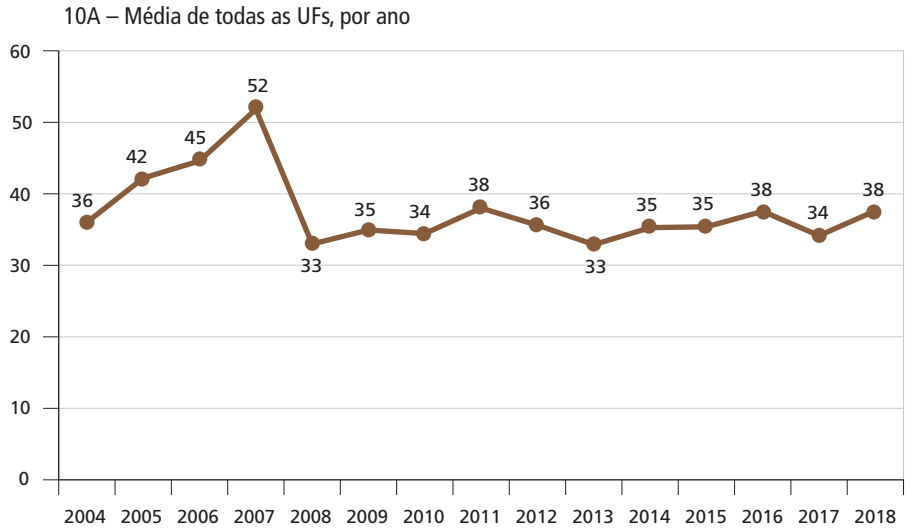
Um maior volume de servidores temporários não necessariamente sugere uma maior propensão a escolher com base em critérios políticos, embora enseje maior liberdade para tal. Pode, contudo, refletir tão somente injunções jurídicas que integram a contratação de serviços de naturezas específicas, e não uma estratégia para maximizar o potencial de patronagem política. Estudos empíricos nos municípios apontaram que o expediente da contratação temporária tem sido amplamente utilizado como recurso de patronagem (Toral, 2022). Constitui até mesmo um

reducionismo presumir que a patronagem política ocorra apenas no interior das organizações do setor público. No nível municipal, a contratação de empresas do setor privado envolve, frequentemente, acordos políticos orientados para a escolha dos trabalhadores destas empresas por agentes políticos (Peterlevitz, 2022).

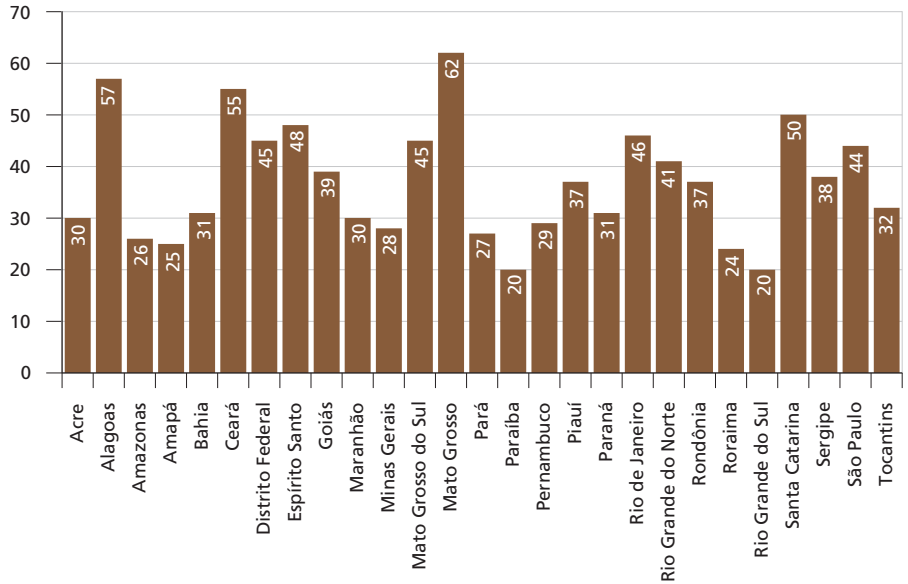
Os cargos comissionados podem ser preenchidos com lógicas distintas. Do ponto de vista jurídico legal, cargos comissionados deveriam ser atividades que representam algo mais que uma simples extensão ou ampliação das atividades desempenhadas pelos servidores em seus órgãos, situação em que seria apropriada uma *função* de confiança (Graef, 2008). Se tal princípio fosse rigorosamente aplicado pelos estados, os *cargos* deveriam representar somente atividades de assessoramento direto aos agentes políticos, tais como assessorias de secretários de estado, ou atividades específicas que não encontram equivalentes nas funções desempenhadas por carreiras do serviço público.

A rotatividade média dos dirigentes que não são estatutários, em todas as UFs, para toda a série (2004-2018), é de 36,9%, previsivelmente superior aos 27,7% encontrados para o mesmo período, quando se incluem os dirigentes com vínculo estatutário. A média do conjunto das UFs, ao longo do período, aponta variação significativa de 2004 a 2007; em seguida, verifica-se maior estabilidade nas taxas anuais.

GRÁFICO 10
Rotatividade anual dos dirigentes não estatutários do Executivo estadual (2004-2018)
(Em %)



10B – Média de todos os anos, por UF



Fonte: Rais/MTP e Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.
Elaboração dos autores.

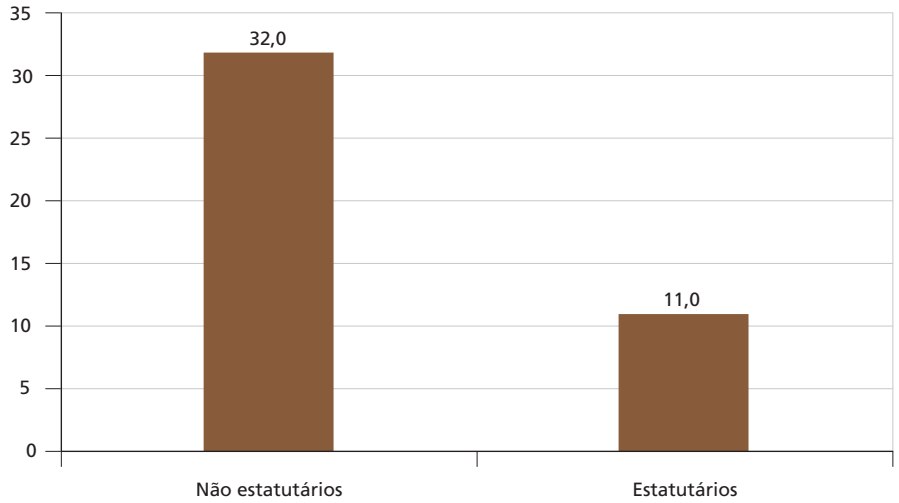
Embora se observe variação do mínimo de 20%, em estados como o Rio Grande do Sul e a Paraíba, ao máximo de 62% no Mato Grosso, a maior parte dos estados se situa na faixa entre 25% e 40%.

Nota-se que a porcentagem média é um pouco superior entre servidores temporários, até mesmo em comparação a ocupantes de cargos comissionados. Naturalmente, sendo por definição uma ocupação temporária, está sujeita à rotatividade (neste caso, saída) do trabalhador. A comparação da rotatividade média por ano aponta uma porcentagem maior nos anos pós-eleitorais.

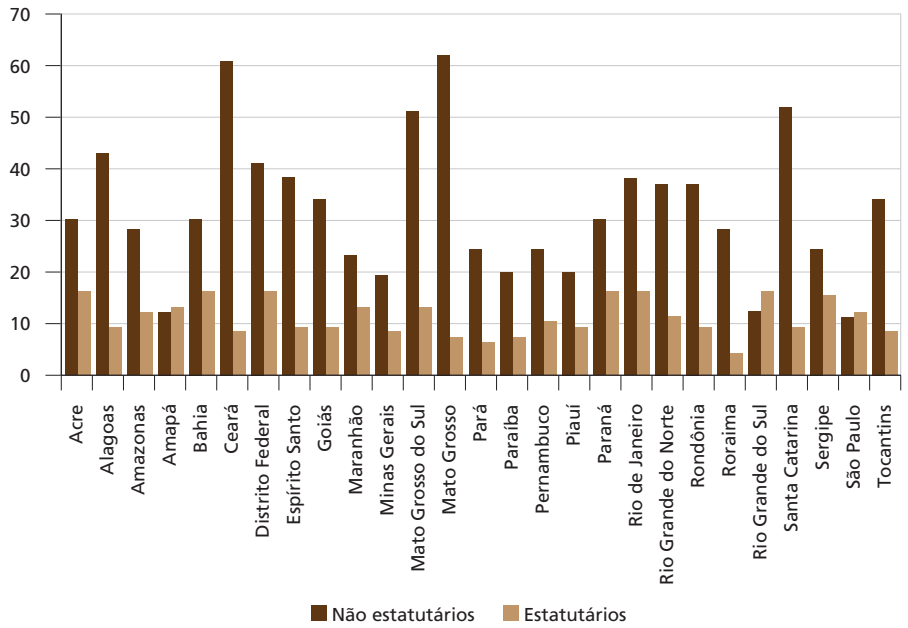
Para o período mais recente (2014-2019), a rotatividade média dos vínculos não estatutários foi de 32%, bastante superior aos 11% observados entre os vínculos estatutários (gráfico 11A). Somente no Rio Grande do Sul, em São Paulo e no Amapá, a média da rotatividade dos estatutários não é menor que a dos não estatutários, embora a diferença seja pequena (gráfico 11B).

GRÁFICO 11
Rotatividade anual média da burocracia dirigente, por tipo de vínculo – estatutários e não estatutários (2014-2019)
(Em %)

11A – Rotatividade por vínculo



11B – Rotatividade por vínculo e por UF



Fonte: Rais/MTP e Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.
Elaboração dos autores.

3.5 Filiados a partidos políticos na burocracia estadual

Por fim, uma nota sobre as porcentagens de filiação partidária da população de servidores na burocracia estadual. Apesar de a filiação partidária ser, em primeiro lugar, um indicativo de virtude cívica e de maior propensão à participação de deliberações na esfera pública, para o segmento sob nossa análise, a filiação pode assumir conotação adicional, pois se trata de filiados a partidos ocupando cargos públicos cujo recrutamento é de escolha discricionária. Nesse caso, é razoável esperar que uma parte das escolhas dos ocupantes seja motivada por razões partidárias, mas cabe também tomar tais informações como um indicativo adicional sobre a influência dos partidos na conformação da burocracia decisória, mesmo sem ser possível identificar quais critérios subjacentes à escolha partidária são ou não legítimos.

Na burocracia estadual, e entre os ocupantes desses cargos não estáveis, 22% das pessoas eram filiadas a um partido político, na média de 2014-2019. A porcentagem é o triplo do que se observa na população brasileira, que é de aproximadamente 8%.[24] A porcentagem de cidadãos filiados a partidos políticos na população em geral varia do mínimo de 14%, no Amazonas, ao máximo de 56%, no Amapá.

4 DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

Burocracias profissionais, recrutadas com base no mérito – em oposição ao recrutamento baseado em lealdades políticas ou pessoais –, são condições necessárias para aumentar a qualidade do governo e conferir eficácia e eficiência às políticas públicas. Contudo, a profissionalização burocrática é um processo complexo, influenciado por muitos fatores e, como tal, não pode ser considerada parte do curso natural do desenvolvimento político e institucional dos países. Em países federalistas, sobretudo nos países de grande extensão territorial, os níveis de desigualdade social e as diferenças nas realidades econômicas e políticas tendem a ser maiores, resultando em maior diversidade nas trajetórias de desenvolvimento das burocracias de cada UF. As idas e vindas da institucionalização da democracia liberal, em particular das regras que norteiam os processos eleitorais e definem a representação partidária, tornam o curso da formação de uma burocracia profissional sólida algo ainda mais incerto. Este capítulo contribui para os estudos sobre a burocracia estadual brasileira, caracterizando e comparando alguns aspectos de seu perfil e trajetórias. Em particular, comparamos a porcentagem de servidores estatutários, as taxas de rotatividade anual e as porcentagens de filiados a partidos encontradas entre os quadros dirigentes das burocracias estaduais no Brasil.

24. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/relacao-de-filiados>.

Nesses aspectos, os estados brasileiros são bastante heterogêneos. Constatou-se uma taxa anual média de rotatividade da ordem de 28% na burocracia dirigente dos estados entre 2004 e 2018.

A comparação da rotatividade anual média aponta uma possível relação também com os ciclos eleitorais nos estados, embora as taxas nos períodos entre as eleições também sejam altas. No que concerne à partidarização, entre os ocupantes dos cargos não estáveis, 22% das pessoas eram filiadas a um partido político, considerando-se a média do período analisado. Aqui também há ampla variação entre os estados. Na administração pública federal, a média de filiados entre recrutados de fora do setor público foi de 36%, bem superior aos 12% dos servidores com vínculo estatutário, no período de 1999 a 2018 (Lopez e Silva, 2019).

Analisando-se separadamente a burocracia dirigente do serviço público estadual, de 2003 a 2019, 62% dos dirigentes eram servidores concursados e 38% foram recrutados por outros meios. Para manter as comparações com o nível federal, esta é a distribuição aproximada também dos cargos de DAS para o mesmo período. Contudo, esta porcentagem também apresenta grande variedade entre as UFs. Cerca de um quarto da burocracia dirigente em todos os estados é filiada a partidos, uma proporção considerada alta quando comparada ao governo federal – em que 12% dos ocupantes de cargos de DAS são filiados a partidos políticos, na média do período 1999-2018.

Em síntese, o presente trabalho aponta para três conclusões principais. A primeira delas é que não há tendências claras de profissionalização das burocracias públicas nos estados. Ao contrário, o número de filiados a partidos e o tamanho da burocracia dirigente aumentaram bastante. Isto aponta para o peso de aspectos discricionários nas decisões sobre a composição da força de trabalho nas burocracias governamentais dos estados, que partem muitas vezes das influências político-partidárias e da dinâmica eleitoral. A esse respeito, vale registrar também que o total de servidores abrangidos pelo RJU no Executivo estadual diminuiu um pouco, embora sem que isso conforme uma tendência clara.

A segunda conclusão é que a rotatividade observada nos estados é bem alta, tal qual se observa também no Executivo federal. Esta alta rotatividade muitas vezes implica descontinuidades na implementação das políticas, o que é particularmente problemático no nível estadual, que muitas vezes cumpre a função de intermediário e de coordenador no nível regional.

A terceira conclusão aponta a grande heterogeneidade entre os estados. Este é um achado que perpassa a literatura sobre federalismo e divisão territorial do poder político, confirmando-se a partir dos dados colhidos e analisados. Praticamente em todas as dimensões pesquisadas, a média para os estados revela-se distante de muitas médias observadas para os estados em particular, não havendo um

padrão nesta variação. Não obstante muitos normativos do direito administrativo brasileiro serem os mesmos para todos os entes federados, inclusive com diversos dispositivos na própria CF/1988, a elevada heterogeneidade aponta que há dinâmicas e trajetórias específicas mais relevantes que os normativos jurídicos.

Os achados deste trabalho levantam perguntas a serem respondidas por pesquisas futuras. Uma delas é sobre os fatores explicativos para a heterogeneidade observada no nível de profissionalização burocrática ao longo do tempo e entre as UFs. A literatura especializada levanta algumas hipóteses, tanto de natureza político-institucional – nível de competição política e de institucionalização partidária existentes –, quanto econômico-social – nível de riqueza e de desenvolvimento econômico, grau de desigualdade social e sofisticação produtiva, por exemplo. Sabemos que os estados não são monólitos, havendo variedade entre organizações públicas ou setores de política. Novas análises podem explicar por que as burocracias dos estados apresentam características diferentes. Este esforço poderá contribuir para elucidar dimensões centrais da relação entre política e burocracia no nível subnacional, com resultados fecundos do ponto de vista teórico e aplicado.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; TICCHI, D.; VINDIGNI, A. Emergence and persistence of inefficient states. **Journal of the European Economic Association**, v. 9, n. 2, p. 177-208, 2011.

AKHTARI, M.; MOREIRA, D.; TRUCCO, L. Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services. **American Economic Review**, v. 112, n. 2, p. 442-493, 2020.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ARRETCHE, M. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos estudos Cebrap**, n. 95, p. 39-57, 2013.

BEARFIELD, D. A. What is patronage? A critical reexamination. **Public Administration Review**, v. 69, n. 1, p. 64-76, 2009.

BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 4, p. 5-45, 1998.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian State. **Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2017.

BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

COLONNELLI, E.; PREM, M.; TESO, E. Patronage and selection in public sector organizations. **American Economic Review**, v. 110, n. 10, p. 3071-3099, 2020.

CORNELL, A. Why bureaucratic stability matters for the implementation of democratic governance programs. **Governance**, v. 27, n. 2, p. 191-214, 2014.

CRUZ, C.; KEEFER, P. Political parties, clientelism, and bureaucratic reform. **Comparative Political Studies**, v. 48, n. 14, p. 1942-1973, 2015.

DAALDER, H. **State formation, parties and democracy**. Essex: ECPR Press, 2011.

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

ERTMAN, T. **Birth of the Leviathan**: building states and regimes in medieval and early modern Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

FERNANDES, C. C. C. Profissionalização da alta gerência: trajetória, experiências de referência e perspectivas no Brasil. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 12, n. 1, p. 59-73, 2013.

FUKUYAMA, F. **Political order and political decay**. Nova Iorque: Farrar, Straus & Giroux, 2014.

GAETANI, F.; PALOTTI, P.; PIRES, R. Public administration in Brazil: the elusive state – eighty years attempting to build a professional and responsive public service. *In*: PETERS, B. G.; TERCEDOR, C. A.; RAMOS, C. (Ed.). **The emerald handbook of public administration in Latin America**. Bingley: Emerald Publishing Limited, 2021. p. 53-80.

GEDDES, B. **Politician's dilemma**: building State capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1994.

GOMES, R. C.; LISBOA, E. F. Public management reform in Brazil (2002-2019). **Public Management Review**, v. 23, n. 2, p. 1-9, 2020.

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

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. *In*: _____. (Org.). **Capacidades estatais municipais**: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS; Cegov, 2021. p. 42-85.

GRINDLE, M. S. **Jobs for the boys**: patronage and the state in comparative perspective. Cambridge: Harvard University Press, 2012.

HOLLIBAUGH JUNIOR, G. E.; HORTON, G.; LEWIS, D. E. Presidents and patronage. **American Journal of Political Science**, v. 58, n. 4, p. 1024-1042, 2014.

HORTON, G.; LEWIS, D. E. **Turkey farms, patronage, and Obama administration appointments**. Nashville: Vanderbilt University Law School, 2009.

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.

LAVERTU, S.; LEWIS, D. E.; MOYNIHAN, D. P. Government reform, political ideology, and administrative burden: the case of performance management in the Bush administration. **Public Administration Review**, v. 73, n. 6, p. 845-857, 2013.

LICIO, E. *et al*. **O que fazem (ou deveriam fazer) os governos estaduais na gestão das políticas sociais**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2695).

LIMA JÚNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 2, p. 5-31, 1998.

LOPEZ, F. Política e burocracia nos estados da Índia e do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, p. 69-92, 2008.

_____. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

LOPEZ, F.; MOREIRA, T. O carrossel burocrático dos cargos de confiança: análise de sobrevivência dos Cargos de Direção (DAS) do Executivo federal brasileiro (1999-2017). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 65, n. 2, 2022.

LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Cargos de confiança, partidos políticos e burocracia federal. **Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, p. 33-42, 2015.

LOPEZ, F.; SILVA, T. **O carrossel burocrático nos cargos de confiança**: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do Executivo federal brasileiro (1999-2017). Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2597).

MCDONNELL, E. **Patchwork Leviathan**: how pockets of bureaucratic governance flourish within institutionally diverse. Princeton: Princeton University Press, 2017.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Brasília: Enap, 1997.

PACHECO, R. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 233-255.

PALOTTI, P.; CAVALCANTE, P. Estratégias de nomeações ministeriais: entre a política e as políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 70, 2019.

PALOTTI, P. L. M.; PEREIRA, C.; CAMÕES, M. R. S. A adoção da carreira de "gestor governamental" no Brasil: há um processo de difusão em andamento? *In*: FARIA, C. A. P.; COÊLHO, D. B.; SILVA, S. J. (Ed.). **Difusão de políticas públicas**. São Bernardo do Campo: EdUFABC, 2016. p. 133-155.

PANIZZA, F.; PETERS, B. G.; RAMOS, C. R. L. Roles, trust and skills: a typology of patronage appointments. **Public Administration**, v. 97, n. 147, p.147-161, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/padm.12560>.

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

PEREIRA, L. C. B. *et al*. (Org.). **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. Brasília: Consad, 2006. v. 1. 266 p.

PETERLEVITZ, T. **Patronage contracting**. [s.l.]: [s.n.], May 2002. Versão preliminar. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3929169>.

PETERS, G.; PIERRE, J. **The politicization of the civil service in comparative perspective**. London: Routledge, 2004.

PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

SANTOS, C. H. M. *et al*. A dinâmica dos regimes próprios de previdência social dos estados brasileiros nos anos 2006-2015. *In*: BRASIL. Ministério da Fazenda. (Org.). **Regimes previdenciários e situação atuarial**. Brasília: MF; SPREV, 2018. p. 114-149. (Coleção Previdência Social, Série Estudos, v. 36).

SANTOS, C. H. M. *et al*. **Indicadores da política salarial das administrações públicas estaduais brasileiras (2004-2018)**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 47).

SCHUSTER, J. W. C. **When the Victor cannot claim the spoils**: institutional incentives for professionalizing patronage states. Washington: IDB, 2015. (Working Paper, n. 667).

_____. What causes patronage reform? It depends on the type of civil service reform. **Public Administration**, v. 94, n. 4, p. 1094-1104, 2016.

SOUZA, C.; DANTAS NETO, P. F. (Org.). **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006. 308 p.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. *In*: MELLO, J. *et al*. (Org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**: experiências recentes das políticas das desigualdades. Brasília: Ipea, 2020. p. 45-72.

STEIN, E. *et al*. (Coord.). **A política das políticas públicas**: progresso econômico e social na América Latina – relatório 2006. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington: BID, 2007. 284 p.

STOKES, S. C. *et al*. **Brokers, voters, and clientelism**: the puzzle of distributive politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

TORAL, G. **The benefits of patronage**: how the political appointment of bureaucrats can enhance their accountability and effectiveness. Trabalho apresentado no Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, 2021. Dísponível em: <https://bit.ly/3frdvsX>.

_____. **How patronage delivers**: political appointments, bureaucratic accountability, and service delivery in Brazil. [s.l.]: [s.n.], Mar. 2022. Versão preliminar. Disponível em: <https://www.guillermotoral.com/benefits_of_patronage.pdf>. Acesso em: 27 out. 2022.

WILSON, W. The study of administration. **Political Science Quarterly**, v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Why nations fail**: the origins of power, prosperity and poverty. 1. ed. New York: Crown, 2012.

HUBER, J. D.; TING, M. Civil service and patronage in bureaucracies. **The Journal of Politics**, v. 83, n. 3, 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic)**: manual de coleta. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

JIANG, J. Making bureaucracy work: patronage networks, performance incentives, and economic development in China. **American Journal of Political Science**, v. 62, n. 4, p. 982-999, 2018.

KNOTT, J. H. A return to spoils: the wrong solution for the right problem. **Administration and Society**, v. 29, n. 6, p. 660-669, 1998.

LOPEZ, F.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Turnover of political appointments in Brazil: key indicators 1999-2012. **International Journal of Cooperation Studies**, v. 22, n. 1, p. 109-120, 2014.

APÊNDICE

1 CONSTRUÇÃO DOS GRUPOS ESTATUTÁRIOS E NÃO ESTATUTÁRIOS

O quadro A.1 detalha a agregação de situações de vínculos presentes na Relação Anual de Informações Sociais, do Ministério do Trabalho e Previdência (Rais/MTP), a partir das quais construímos os grupos estatutários e não estatutários. De modo resumido, as situações do grupo estatutário são simples e claras. As demais, em particular aquelas relativas aos cargos comissionados e aos funcionários temporários, são menos intuitivas e, provavelmente, são reportadas com inconsistências que não sabemos se são ou não sistemáticas, mas que demandam um tratamento mais apurado, ainda não realizado. O tipo de vínculo número 35 da classificação da Rais corresponderia, em tese, aos servidores em cargos comissionados. Uma análise mais detida dos dados apontou que frequentemente este vínculo era substituído por vínculos classificados como temporários. Além de cotejar com outros dados para conclusões mais seguras, esta foi uma das razões pelas quais optamos por unificar os tipos de vínculos apenas entre estatutários e não estatutários.

QUADRO A.1
Agregação dos tipos de vínculos de contratação, com base na Rais

Tipo de vínculo	Natureza do vínculo, por grupo	Código do vínculo	Descrição	Observação
Celetista	1	10	Trabalhador urbano vinculado a empregador pessoa jurídica por contrato de trabalho regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), por prazo indeterminado.	
	1	15	Trabalhador urbano vinculado a empregador pessoa física por contrato de trabalho regido pela CLT, por prazo indeterminado.	
Outros	4	20	Trabalhador rural vinculado a empregador pessoa jurídica por contrato de trabalho regido pela Lei nº 5.889/1973, por prazo indeterminado.	
	4	25	Trabalhador rural vinculado a empregador pessoa física por contrato de trabalho regido pela Lei nº 5.889/1973, por prazo indeterminado.	
Estatutário	2	30	Servidor regido pelo Regime Jurídico Único (RJU – federal, estadual e municipal) e militar, vinculado a Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).	
	2	31	Servidor regido pelo RJU (federal, estadual e municipal) e militar, vinculado ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).	
Comissionado	5	35	"Servidor público não efetivo (demissível *ad nutum* ou admitido por meio de legislação especial, não-regido pela CLT)".	

(Continua)

(Continuação)

Tipo de vínculo	Natureza do vínculo, por grupo	Código do vínculo	Descrição	Observação
Outros	4	40	Trabalhador avulso (trabalho administrado pelo sindicato da categoria ou pelo órgão gestor de mão de obra) para o qual é devido depósito de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Constituição Federal de 1988 (CF/1988), art. 7º, inciso III.	
Temporário	3	50	Trabalhador temporário, regido pela Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974.	
Outros	4	55	Aprendiz contratado nos termos do art. 428 da CLT, regulamentado pelo Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005.	
Temporário	3	60	Trabalhador urbano vinculado a empregador pessoa jurídica por contrato de trabalho regido pela CLT, por tempo determinado ou obra certa.	
	3	65	Trabalhador urbano vinculado a empregador pessoa física por contrato de trabalho regido pela CLT, por tempo determinado ou obra certa.	
	3	70	Trabalhador rural vinculado a empregador pessoa jurídica por contrato de trabalho regido pela Lei nº 5.889/1973, por prazo determinado.	
	3	75	Trabalhador rural vinculado a empregador pessoa física por contrato de trabalho regido pela Lei nº 5.889/1973, por prazo determinado.	
Outros	4	80	Diretor sem vínculo empregatício para o qual a empresa/entidade tenha optado por recolhimento ao FGTS.	
Temporário	3	90	Contrato de trabalho por prazo determinado, regido pela Lei nº 9.601, de 21 de janeiro de 1998.	
	3	95	Contrato de trabalho por tempo determinado, regido pela Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, com a redação dada pela Lei nº 9.849, de 26 de outubro de 1999.	
	3	96	Contrato de trabalho por prazo determinado, regido por lei estadual.	A partir de 2004
	3	97	Contrato de trabalho por prazo determinado, regido por lei municipal.	A partir de 2004

Fonte: Manual de preenchimento da Rais.
Elaboração dos autores.

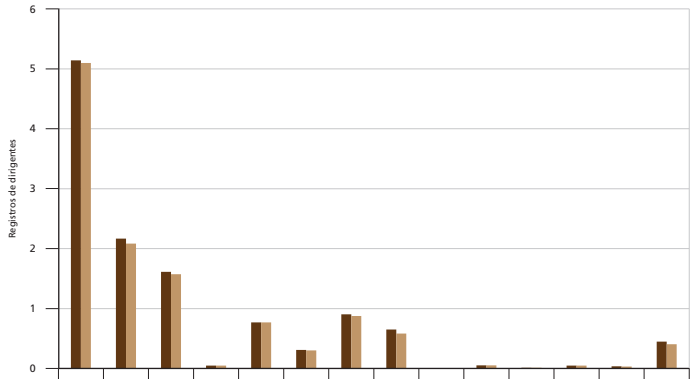
A pesquisa realizou, ainda, um procedimento de imputação, visando corrigir erros de declaração na Rais, conforme descrito a seguir. O exercício de correção imputa, para cada indivíduo que consta mais de uma vez na base da Rais como empregado de um mesmo órgão público, o tipo de vínculo modal que mais vezes lhe foi atribuído na série consultada. Os servidores foram identificados na base da Rais pelo número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), e os órgãos públicos, pelo número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), ambos cadastros da Receita Federal. Considere, por exemplo, o servidor A, que aparece nos últimos quatro anos como servidor do governo do Rio de Janeiro.

Se ele consta como celetista[1] em três anos e como estatutário em um ano, e em todos os anos esteve vinculado à mesma instituição pública, este servidor foi classificado como celetista. Com este procedimento de imputação, foi possível reduzir as variações supostamente erradas e observadas, e aumentar o grau de confiança da observação associada a cada indivíduo.

O gráfico A.1 apresenta a comparação do total de vínculos por tipo de vínculo. Compara-se a simples contagem de vínculos, por tipo de vínculos, e a contagem, com base na moda, do tipo de vínculo no período 2004-2019, para registros que persistiram por mais de um ano em um mesmo estabelecimento (identificado pelo CNPJ).

Embora a comparação tenha sido realizada apenas para 2019, é possível verificar não haver discrepância relevante nos totais de registros apresentados.

GRÁFICO A.1
Comparação de registros da burocracia dirigente com base em diferentes critérios (2019)
(Em milhares de registros)



Tipo de vínculo[1]	10	30	31	50	60	90	95	96	97	20	40	55	80	35
Natureza do vínculo[1]	1	2		3						4				5
Soma do total de dirigentes por tipo de vínculo	5.139,63	2.165,035	1.613,114	48,204	770	310	901,691	649,394	6	51	13	48	34	448,434
Soma do total de dirigentes pela moda do tipo de vínculo	5.096,568	2.081,688	1.572,757	46,953	769	302	875,308	581,427	6	51	13	47	33	405,449

Fonte: Rais/MTP e Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] A descrição dos códigos numéricos da Rais para a natureza e o tipo de vínculo está no quadro A.1.

Para uma validação adicional dos dados da Rais, coletamos informações, via Lei de Acesso à Informação (LAI), sobre a natureza dos vínculos do estado do Mato Grosso do Sul em 2019. As porcentagens são quase idênticas às informações da Rais. Assim, ambas as fontes apontam 6% de comissionados, e um número de servidores temporários entre 25% e 30%.

1. Trabalhador com vínculo empregatício regido pela CLT.

TABELA A.1
Tipo de vínculos dos servidores do Mato Grosso do Sul (ago./2019)

Servidores por vínculo empregatício	Em números absolutos	Em relação ao total de vínculos (%)
Outros	1.595	3,23
Celetistas com contrato por tempo indeterminado	41	0,08
Comissionados	2.907	5,89
Temporários	11.926	24,16
Estatutários	3.2897	66,64
Total	**49.366**	**100**

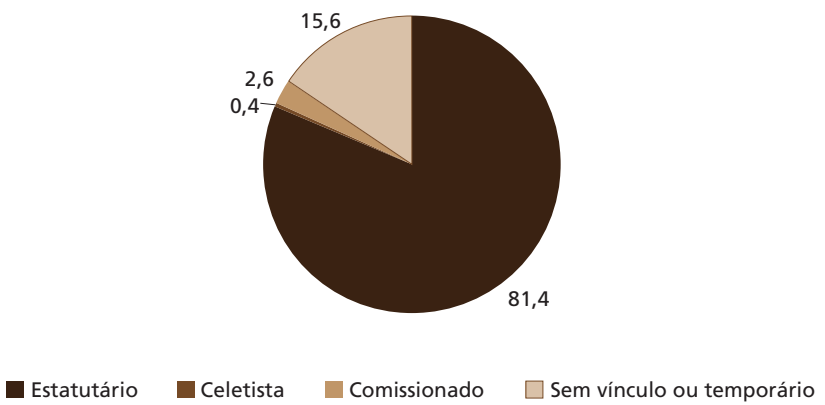
Fonte: Secretaria de Planejamento do Estado do Mato Grosso do Sul.

2 PERFIL DA BUROCRACIA DOS ESTADOS SEGUNDO OS DADOS DA ESTADIC

Os dados da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Estadic/IBGE), apresentam, aparentemente, maior consistência e estabilidade temporal, embora divirjam, em sua concepção, dos dados da Rais/MTP. A principal diferença diz respeito à declaração dos cargos comissionados, que inclui, por definição metodológica do IBGE, apenas os servidores sem qualquer outro vínculo com o setor público, ao passo que a Rais prevê a inclusão destes.

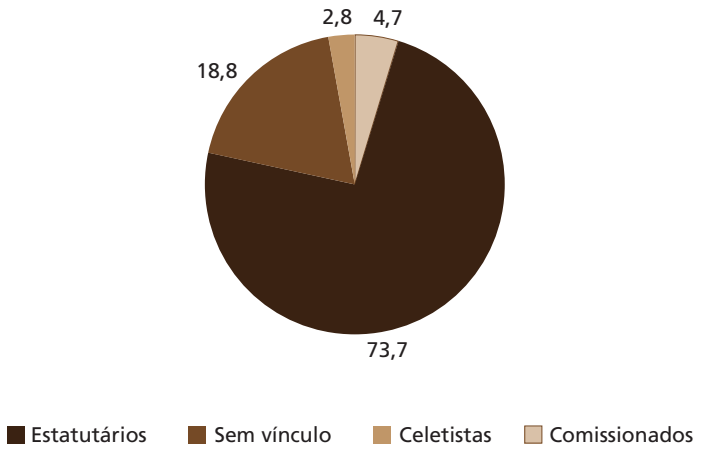
Em termos nacionais, em 2019, e considerando-se a população de servidores, num universo aproximado de 2,5 milhões de servidores estaduais, 81% (2,05 milhões) eram estatutários; 16% (393 mil) eram servidores sem vínculo ou temporários; apenas 0,4% (10.284) eram celetistas; e 2,6% (66 mil) ocupavam cargos comissionados.

GRÁFICO A.2
Distribuição dos tipos de vínculos estaduais (2019)
(Em %)



Fonte: Estadic/IBGE.

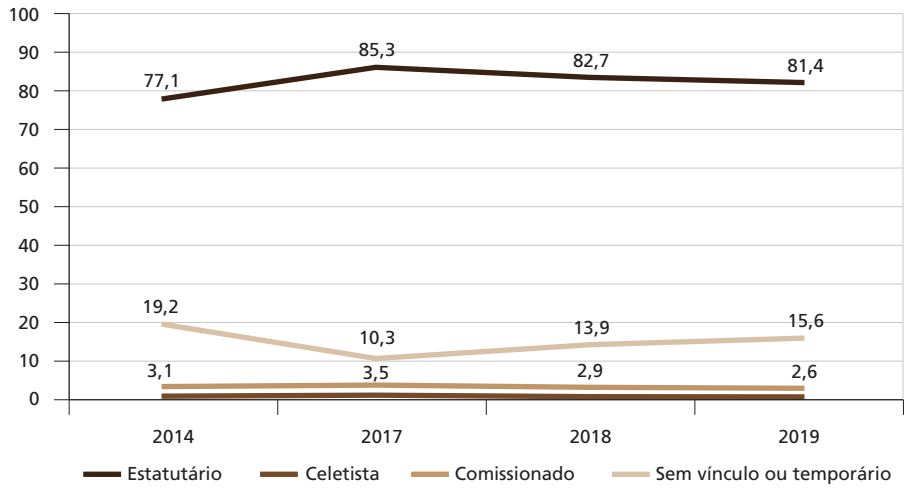
GRÁFICO A.3
Média simples dos servidores, por tipo de vínculo em cada Unidade da Federação (UF) (2019)
(Em %)



Fonte: Estadic/IBGE.

Embora se note variação significativa ao longo dos anos (2014-2019), predomina a estabilidade. A porcentagem de servidores estatutários oscilou em torno dos 80%; a dos comissionados, em torno de 3%; e a dos temporários, entre 10% e 20%.

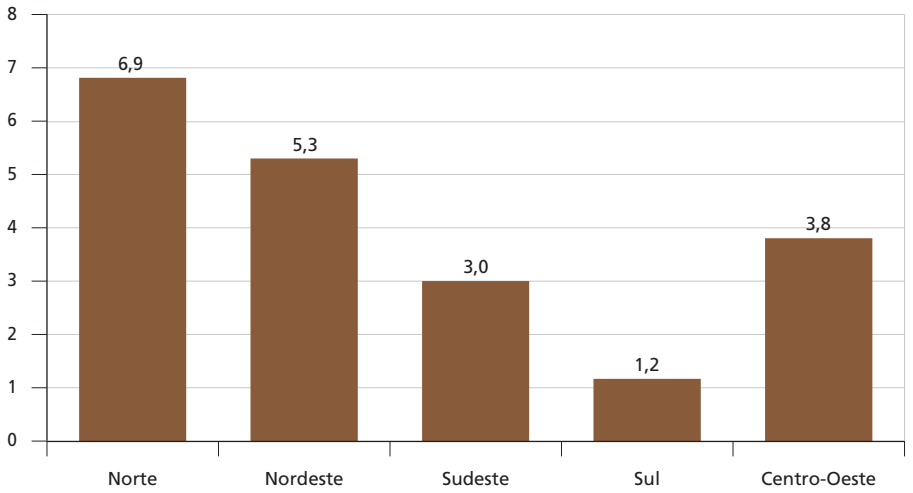
GRÁFICO A.4
Trajetória do funcionalismo estadual, por tipo de vínculo (2014-2019)
(Em %)



Fonte: Estadic/IBGE.
Elaboração dos autores.

O volume de cargos comissionados ocupados por servidores sem vínculo permanente com o setor público é, na média dos estados, 4,7%, e correspondem a aproximadamente 3% do universo dos servidores estaduais. Os vínculos apresentam variação relevante entre as regiões do país, sendo a porcentagem da região Norte (6,9%) e Nordeste (5,3%) bem superior ao observado nas demais, em particular na região Sul, cuja porcentagem é de apenas 1,2%.

GRÁFICO A.5
Cargos comissionados ocupados por servidores sem vínculo com o setor público, por região (2019)
(Em %)

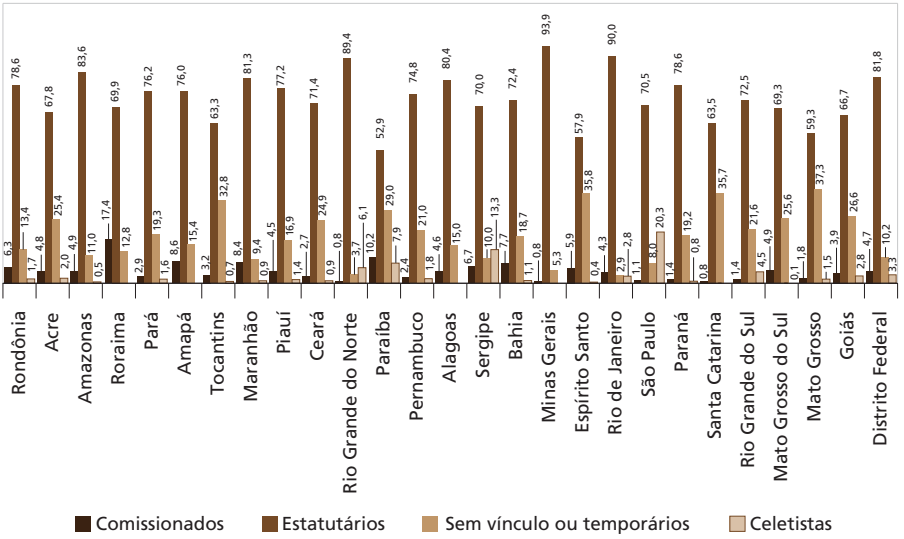


Fonte: Estadic/IBGE.
Elaboração dos autores.

Há, contudo, tal como observado na Rais, variação significativa entre os estados (gráfico A.6). Comissionados ocupam menos de 1% em Santa Catarina, Rio Grande do Norte e Minas Gerais; mais de 10% na Paraíba; e 17% em Roraima, sendo a média nacional de 4,6%. Estatutários vão do mínimo de 52,9%, na Paraíba, ao máximo de 93,9%, em Minas Gerais, sendo a média nacional de 73,7%. Os funcionários sem vínculo ou temporários, por seu turno, apresentam a mais ampla variação, que vai do mínimo de 2,9%, no Rio de Janeiro, a 37,3%, no Mato Grosso, sendo a média nacional de 18,8%. Considerando-se que tanto os funcionários comissionados sem vínculo quanto os temporários estão sujeitos à influência discricionária de políticos, pode-se considerar relativamente alto o volume potencial de influência política nas burocracias estaduais; quase um quarto do total dos funcionários estão nesta situação – 4,6% de funcionários comissionados mais 18,8% de funcionários sem vínculo ou temporários. Note-se que se podem adicionar a este total os funcionários comissionados vinculados ao setor público,

os quais, conforme se pode estimar pela Rais, são em número superior aos comissionados sem vínculo registrados na Estadic.

GRÁFICO A.6
Servidores estaduais, por tipo de vínculo (2019)
(Em %)



Fonte: Estadic/IBGE.
Elaboração dos autores.

3 NOTA SOBRE A PNAD CONTÍNUA

Uma fonte de dados alternativa seria a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua/IBGE) – cuja série se inicia em 2012 –, que apresenta variação menor e tem amostras representativas no nível estadual.[2] Mas há um problema de classificação dos regimes de contratação, uma vez que a pesquisa amostral classifica os trabalhadores do setor público como militares ou estatutários; empregado no setor público sem carteira de trabalho; e empregado no setor público com carteira. A análise da porcentagem dos empregados no setor público sem carteira, que inclui servidores comissionados e quadros eleitos (como vereadores), mesmo com variações entre 2012 e 2019, apresenta alguns padrões. Os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal e Rondônia têm as menores porcentagens. O Tocantins, o Espírito Santo, o Maranhão, o Pará e o Piauí apresentam as maiores porcentagens.

2. O coeficiente de variação anual, por regime de contratação, é quase sempre inferior a 0,3, o que torna confiáveis os dados.

A série também é consistente, ou seja, mais estável ao longo do tempo, como aponta a comparação entre 2014 e 2019.

A informação é também mais consistente, porque especifica que os listados como somente comissionados são ocupantes de cargos em comissão, mas não possuem cargo efetivo. Ou seja, o vínculo com o governo estadual é apenas o cargo que exercem.[3] Nota-se, portanto, ampla variação entre estados, com o mínimo de 8% em São Paulo e o máximo de 40% no Tocantins, para 2019.

3. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil dos estados brasileiros*: 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101769.pdf>.