



A ROTATIVIDADE DOS SERVIDORES DE CONFIANÇA NO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO, 2010-2011*

SÉRGIO PRAÇA, ANDRÉA FREITAS E BRUNO HOEPERS

RESUMO

Quais fatores determinam a rotatividade dos servidores de confiança do governo federal brasileiro? Este artigo mostra que mudanças partidárias na direção dos ministérios não necessariamente se traduzem em mudanças na composição dos cargos de confiança. Funcionários de confiança com funções de *policymaking* são mais afetados pela mudança de ministro do que os demais. Além disso, órgãos afetados por escândalos de corrupção tiveram uma taxa de permanência de seus funcionários de confiança *maior* do que a dos demais órgãos. Fica evidente a necessidade de considerar a *policy expertise* dos funcionários, medida em tempo de serviço público, para entender a rotatividade. O artigo aponta para a pertinência de estudar as relações “Executivo-Executivo” no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: *burocracia; cargos de confiança; expertise; rotatividade.*

ABSTRACT

What are the determinants of turnover among political appointees in the Brazilian federal government? This article shows that a change in minister does not necessarily entail change among political appointees, although this is true for higher-level appointees with policymaking tasks. Contrary to initial expectations, we find that agencies affected by corruption scandals have lower turnover than other agencies. We argue that it is necessary to consider the policy expertise of appointees, measured as longevity in civil service, in order to understand bureaucratic turnover. Further research on political appointees and their relationships with political parties and ministers in Brazil will likely shed light on important, yet neglected, aspects of the political system.

KEYWORDS: *bureaucracy; policy expertise; political appointees; turnover.*

[*] Agradecemos aos dois pareceristas anônimos da revista por comentários que ajudaram a melhorar o artigo.

[1] “Lula entrega DNIT ao PR para recompensar fidelidade da legenda”. *O Estado de S. Paulo*, 7/10/2007.

[2] Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Em 7 de outubro de 2007, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva nomeou Luiz Antonio Pagot para a presidência do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit). Essa nomeação, de acordo com a mídia à época, era um agrado ao governador do Mato Grosso, Blairo Maggi, e ao Partido da República (PR)¹. Naquele ano, o PR só não foi mais fiel ao governo em plenário, com uma taxa de 89,63% de apoio às propostas do Executivo, do que o Partido dos Trabalhadores (PT), com taxa de 93,95%². A nomeação de Pagot seguiu, portanto, critérios relativos à formação de maiorias no presidencialismo de coalizão.

Como presidente do Dnit, Pagot, filiado ao PR desde 5 de março de 2007, ocupou um cargo DAS-6. O acrônimo DAS refere-se a cargos de Direção e Assessoramento Superior, que são os únicos de “livre provimento” no Executivo federal brasileiro. Ou seja, a eles podem ser indicadas pessoas que não fizeram concurso (embora essa não seja a regra), como no caso de Pagot. O número 6 indica o mais alto nível desse tipo de cargo — acima dele, só o secretário-executivo do ministério (ocupante de um cargo NES — Natureza Especial) e o então ministro Alfredo Nascimento.

Pouco menos de quatro anos após sua nomeação, no início de julho de 2011, o presidente do Dnit foi acusado de liderar atos corruptos relativos a contratos de obras. Outros servidores da cúpula do Ministério dos Transportes foram afastados junto com Pagot³. Diretores regionais do Dnit correram riscos desiguais de também perder o emprego: alguns deles tinham fortes padrinhos políticos, enquanto outros já eram investigados pelo Tribunal de Contas da União⁴.

De acordo com a imprensa, a presidenta Dilma Rousseff aproveitou a oportunidade para “limpar” a corrupção do Dnit e do Ministério dos Transportes. Para isso, demitiu diversos servidores de confiança filiados ao PR e a outros partidos, Luiz Antonio Pagot entre eles. O ministro Alfredo Nascimento, também presidente nacional do partido, anunciou que o PR deixaria a base do governo e entregaria os cargos de confiança que ocupa no governo federal⁵. A decisão foi posteriormente revista. O ministro caiu, e a presidenta recebeu elogios internacionais pelas demissões feitas devido à descoberta de atos corruptos⁶.

A narrativa apresentada acima sobre a burocracia do governo federal brasileiro e sua relação com os partidos políticos e a presidência da República é a do cotidiano jornalístico: presidente nomeia servidor de confiança com base em indicação de aliados, esse servidor é associado a atos corruptos e a nova presidenta o demite porque o escândalo ganha bastante espaço na mídia e atinge, indiretamente, sua credibilidade.

Essa narrativa talvez ilustre, no entanto, uma parte pequena da realidade. O caso de Luiz Antonio Pagot no Dnit é um exemplo de rotatividade de servidores de confiança no governo federal brasileiro. Pagot foi alçado ao cargo por afinidades partidárias e demovido deste devido à publicização do escândalo de corrupção em que esteve envolvido.

Para contextualizar o caso de Pagot e outros servidores de confiança filiados ao PR, devemos olhar o histórico dos 134 filiados a esse partido que ocupavam cargos DAS em dezembro de 2010. Trinta e oito deles (28,35%) foram demitidos até abril de 2011, possivelmente como resultado da mudança de governo. De maio até o fim de julho de 2011, ainda não contabilizando as demissões decorrentes do escândalo no Ministério dos Transportes, apenas quatro outros filiados ao PR fo-

[3] “Dilma afasta cúpula do Ministério dos Transportes envolvida em esquema de propina”. *Veja Online*, 2/7/2011.

[4] “Na mira da presidente, 15 dos 23 Dnits nos Estados têm focos de corrupção”. *O Estado de S. Paulo*, 24/7/2011.

[5] “PR deixa base, entrega cargos e prega ‘voto consciente’”. *O Estado de S. Paulo*, 17/8/2011.

[6] “Dilma tries to drain the swamp”. *The Economist*, 20/8/2011.

[7] Abbink, K. "Staff rotation as an anti-corruption policy: an experimental study". *European Journal of Political Economy*, vol. 20, nº 4, 2004, pp. 887-906.

[8] Borjas, George J. "Labor turnover in the U.S. federal bureaucracy". *Journal of Public Economics*, vol. 19, nº 2, 1982, pp. 187-202.

[9] Ver, nesse sentido, Fiuza, Guilherme. *3.000 dias no bunker*. Rio de Janeiro: Record, 2006, pp. 218-19; e Olivieri, Cecília. "Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, nº 29, 2007, pp. 147-68.

[10] A tabela 1 do anexo mostra a taxa de permanência desagregada por órgão ministerial. A escolha dos órgãos ministeriais analisados será explicitada em seguida.

[11] Amorim Neto, Octavio. "Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação". *Nova Economia*, vol. 4, nº 1, 1994, pp. 9-34; idem. "Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil". *Dados*, vol. 43, nº 3, 2000, pp. 479-519.

[12] Loureiro, Maria Rita e Abrucio, Fernando. "Burocracia e política na nova ordem democrática brasileira: o provimento de cargos no alto escalão". Relatório de Pesquisa, FGV-SP, 1997. Uma revisão interessante dessa literatura é a de Abrucio, Fernando L., Pedroti, Paula e Pó, Marcos Vinicius. "A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas". In: Loureiro, Maria Rita, Abrucio, Fernando e Pacheco, Regina (eds.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010, pp. 27-71.

ram demitidos de seus cargos de confiança. Notamos que a taxa de permanência dos funcionários DAS filiados a esse partido foi 66,7%, a mais alta de todos os partidos entre dezembro de 2010 e abril de 2011. A média do tempo de filiação dos que permaneceram em seus cargos é de 13,3 anos, lembrando que o PR resultou da fusão do Partido Liberal (PL) com o Partido de Reedificação da Ordem Nacional (Prona) em outubro de 2006.

Afinal, quais são os determinantes de mudanças na composição da burocracia — ou sua "rotatividade" — no Brasil? A estabilidade de ministros e burocratas é considerada importante por analistas políticos, para que o setor público atinja bons resultados e seja responsivo às demandas dos cidadãos. O excesso de estabilidade dos burocratas em seus cargos, no entanto, pode ser também associado à corrupção⁷. Ainda que Luiz Antonio Pagot seja inocente de atos corruptos, é fato que ele permaneceu à frente do Dnit por quase quatro anos, tempo suficiente para relacionar-se bem com *lobbies* ilícitos.

A literatura geralmente analisa a rotatividade de servidores públicos com relação ao setor privado, verificando o que torna certos burocratas atraentes para empresas privadas⁸. Essa é uma questão importante, sobretudo na área econômica⁹. Este artigo analisa uma questão correlata: a rotatividade dos mais de 20 mil servidores de confiança dentro do governo federal brasileiro entre dezembro de 2010 e abril de 2011.

A principal pergunta a ser abordada é: a rotatividade dos funcionários se deve a escândalos de corrupção ou à mudança do chefe do Executivo? Nossos dados mostram que a taxa de permanência dos 20.808 servidores de confiança no governo federal brasileiro entre dezembro de 2010 e abril de 2011 é 58,61%¹⁰. Escândalos de corrupção não explicam esse resultado, enquanto a mudança do chefe do Executivo é um fator mais plausível, de acordo com nossa análise. Outros aspectos como a estabilidade de funcionários de carreira — que frequentemente ocupam cargos de confiança — e a predileção de ministros por servidores com longo tempo de serviço público para ocupar cargos desse tipo podem dar uma visão mais completa desse fenômeno.

As evidências apresentadas são descritivas. Trata-se de uma análise exploratória, sem a pretensão de chegar a conclusões definitivas sobre o assunto. Essa análise se justifica, entre outros motivos, porque sabemos pouco sobre como o Executivo funciona no nível federal brasileiro para além da composição dos gabinetes ministeriais¹¹ e de alguns estudos de caso sobre ministérios bastante relevantes¹². Sabemos pouco também sobre fatores que afetam a continuidade de políticas públicas no Brasil. A rotatividade de burocratas é, plausivelmente, um desses fatores.

O artigo está dividido em quatro partes. A primeira apresenta o tema dos cargos de confiança e a literatura internacional sobre mudanças na composição da burocracia. A segunda seção apresenta quatro hipóteses referentes à rotatividade dos servidores de confiança e seus resultados. A terceira seção discute os resultados e a quarta apresenta conclusões e apontamentos para estudos futuros.

I. CARGOS DE CONFIANÇA NO BRASIL

Os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) foram fruto da reforma administrativa iniciada em 1967, sendo formalizados em dezembro de 1970. Dois anos depois, eles foram divididos em duas categorias: direção superior e assessoramento superior. São também separados em níveis de 1 a 6, sendo que salário e atribuições aumentam progressivamente. O funcionário DAS-1 ganha no mínimo 2.115 reais, enquanto o DAS-6 recebe ao menos 11.179 reais. Esses servidores, especialmente os de nível 4 a 6, têm acesso privilegiado à informação governamental e atuam sobre a hierarquia no sentido de facilitar, controlar, influenciar e implementar decisões.

O entendimento geral é que a distribuição dos cargos comissionados obedece à lógica do presidencialismo de coalizão. O presidente eleito, para conseguir maioria no Congresso, comporia uma coalizão na qual trocaria pastas ministeriais por apoio no parlamento. Supõe-se que, para além do cargo de ministro, o presidente distribui certo número de cargos na burocracia entre os partidos aliados¹³.

Há cerca de 21 mil funcionários DAS em um universo de 538.143 empregados do Executivo federal — quase 4%. Mas, ao contrário do que poderíamos imaginar, apenas 13,6% dos cargos DAS são ocupados por filiados a partidos¹⁴. Considerando apenas os cargos DAS-6, os mais importantes, esse percentual sobe para 33,3%.

São filiados ao PT 913 servidores em cargos de confiança, um total de 31% dos DAS com filiação partidária. Trezentos e noventa e oito, ou 12,94%, são peemedebistas. O restante é dividido entre os demais partidos. Considerando apenas a “elite do poder” — os DAS mais importantes, dos níveis 4, 5 e 6 —, a vantagem pende para os petistas. Desses funcionários, 48,74% são filiados ao PT, 9,77% ao PMDB e 6,43% ao PDT, com outros partidos logo atrás, variando entre 4% e 2%.

A presença de partidos na burocracia governamental de alto nível pode ser uma evidência contra o argumento de que “os partidos foram esvaziados em seu papel de agregar demandas e transmiti-las às instâncias de formulação de políticas. [...] Tornaram-se tributários do poder estatal, destituídos que foram de funções governativas e, portanto, de capacidade efetiva de influir no processo decisório”¹⁵.

[13] Mostramos, em outro artigo, que a maioria dos partidos da coalizão controla menos cargos na burocracia do que seu peso parlamentar levaria a crer. Ver Praça, Sérgio, Freitas, Andréa e Hoepers, Bruno. “Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010”. *Journal of Politics in Latin America*, vol. 3, n° 2, 2011, pp. 141-72.

[14] Ignoramos algumas dezenas de homônimos, mas isso não afeta a análise. Para uma explicação metodológica extensa sobre esse ponto, ver o Anexo I do texto citado na nota anterior.

[15] Diniz, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997, p. 19.

[16] Para mais detalhes, ver Loureiro, Maria Rita e Abrucio, Fernando. "Burocracia e política na nova ordem democrática brasileira: o provimento de cargos no alto escalão". Relatório de Pesquisa, FGV-SP, 1997.

[17] D'Araújo, Maria Celina. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.

[18] Bertelli, Anthony M. e Grose, Christian R. "The lengthened shadow of another institution? Ideal point estimates for the Executive Branch and Congress". *American Journal of Political Science*, vol. 55, nº 4, 2011, pp. 767-81.

[19] Clinton, Joshua D. e Lewis, David. "Expert opinion, agency characteristics, and agency preferences". *Political Analysis*, vol. 16, nº 1, 2008, pp. 3-16.

[20] Leitão, Miriam. *Saga brasileira: a longa luta de um povo por sua moeda*. Rio de Janeiro: Record, 2011, pp. 290-91.

[21] Kingdon, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Addison-Wesley, 1995; Huber, John e Martinez-Gallardo, Cecilia. "Cabinet instability and the accumulation of experience: the French fourth and fifth republics in comparative perspective". *British Journal of Political Science*, vol. 34, nº 1, 2004, pp. 27-48.

[22] Graham, Loren. *The ghost of the executed engineer: technology and the fall of the Soviet Union*. Harvard: Harvard University Press, 1993.

[23] Abbink, K. "Staff rotation as an anti-corruption policy: an experimental study". *European Journal of Political Economy*, vol. 20, nº 4, 2004, pp. 887-906; Rauch, James. "Leadership selection, internal promotion, and bureaucratic corruption in less developed polities". *Canadian Journal of Economics*, vol. 34, nº 1, 2001, p. 240-58.

[24] Huber, John e Martinez-Gallardo, Cecilia. "Replacing cabinet ministers: patterns of ministerial stability in parliamentary democracies". *American Political Science Review*, vol. 102, nº 2, 2008, pp. 169-80.

Durante o governo FHC, os ministros eram responsáveis pelo preenchimento dos cargos em comissão de DAS 1 a 4. Os níveis 5 e 6 podiam ser escolhidos diretamente pelo presidente, mas não há evidências de que este se envolvia nas escolhas de cargos de confiança além dos secretários-executivos dos ministérios (ocupantes de cargos NES — Natureza Especial)¹⁶. A partir de junho de 2003, o ministro da Casa Civil, na época José Dirceu, passou a ter competência para escolher os funcionários que ocupariam os cargos de DAS. Dois anos depois, o presidente Lula editou um decreto exigindo que 75% dos cargos de DAS dos níveis 1 a 3 e 50% dos cargos de nível 4 deveriam ser ocupados exclusivamente por servidores de carreira.

Apesar de esforços recentes para entender a alta burocracia brasileira, especialmente os DAS dos níveis 5 e 6¹⁷, muito pouco se sabe sobre a dinâmica interna desses cargos e os possíveis determinantes das mudanças na composição da burocracia. Vale frisar que embora o desenvolvimento teórico de estudos sobre a burocracia no Brasil seja incipiente comparado ao norte-americano, por exemplo, empiricamente não estamos mal. Estudos recentes nos Estados Unidos ainda analisam o posicionamento ideológico de ministros¹⁸ e da burocracia¹⁹ através de *surveys*.

Por que analisar a rotatividade dos servidores de confiança especialmente? Esses são, sem dúvida, os principais cargos da burocracia do governo federal, respondendo apenas aos ministros e, algumas vezes, aos secretários-executivos das pastas ministeriais. Nem todos os órgãos ministeriais possuem cargos DAS, mas tê-los indica relevância e prestígio para a burocracia²⁰. São, também, os únicos cargos de "livre provimento" — ou seja, que podem ser ocupados sem concurso — no governo federal, com as ressalvas já explicitadas acima.

De acordo com a literatura, a rotatividade no serviço público pode ser boa por três principais motivos. O primeiro é o de fazer circular novas soluções para problemas existentes, trazendo indivíduos de outra burocracia ou mesmo de fora do serviço público para oxigenar as ideias em torno de assuntos que cabem na jurisdição do órgão ministerial²¹. É sabido que a falta de circulação de novas ideias e de debate público sobre temas próprios da burocracia faz regimes ditatoriais sofrerem com problemas que poderiam ser de fácil solução. Ditaduras não acolhem novidades, mas sim matam seus proponentes, como o engenheiro russo Peter Palchinsky²².

O segundo motivo pelo qual a rotatividade de burocratas pode ser boa é para evitar o compadrio destes com *lobbies* ilícitos²³. Outro argumento importante a favor da rotatividade é o de esta ser um corretivo à incerteza inerente às relações de delegação entre políticos e burocratas²⁴. Quando o chefe do Executivo nomeia um ministro ou um servidor DAS para seu posto, não se sabe como o nomeado irá se compor-

tar. É possível que um ministro do PMDB proponha políticas mais à direita do que o governo do PT deseja; é possível que um funcionário DAS-5 do Ministério do Meio Ambiente persiga políticas indesejadas pela presidenta do PT. São exemplos fictícios, mas plausíveis, dos riscos inerentes à delegação político-burocrata em democracias²⁵. A demissão de ministros ou burocratas “hostis” pode corrigir os rumos do governo, reajustando os objetivos dos órgãos governamentais às políticas desejadas pelo chefe do Executivo²⁶.

Há também bons argumentos contra a rotatividade de funcionários, todos de alguma maneira ligados à ideia de que a alta rotatividade afeta negativamente o desempenho do serviço público. Isso ocorreria porque a alta rotatividade pode: i) permitir que se perca o *expertise* organizacional e temático de burocratas especialistas em certo assunto²⁷; ii) dificultar a implementação de avaliação do desempenho do serviço público²⁸; iii) aumentar os custos de monitoramento da burocracia por parte do chefe do Executivo, pois monitorar novos atores é mais difícil do que monitorar atores com os quais presidente e ministros convivem há mais tempo²⁹; iv) desperdiçar a experiência dos burocratas com redes informais de poder na área em questão³⁰; v) tornar órgãos com rotatividade alta demais pouco atraentes para servidores mais qualificados³¹.

Diversos autores tratam dos determinantes da rotatividade de gestores locais³², ministros em parlamentarismos³³ e servidores nomeados pelo presidente norte-americano³⁴. Entre os fatores que podem afetar as taxas de rotatividade estão escândalos de corrupção³⁵, ambiente e política organizacional³⁶, baixos salários para servidores públicos comparados a posições equivalentes no setor privado³⁷ e discordância em torno de políticas substantivas entre o presidente e o Legislativo³⁸.

Neste artigo, dois argumentos orientam nossas hipóteses sobre a rotatividade dos servidores de confiança no Brasil. O primeiro é o de que a eleição de um novo presidente, mesmo que seja do mesmo partido que o anterior, motiva mudanças na burocracia. Isso ocorreria porque cada presidente tem objetivos políticos diferentes e um mandato específico, conferido pela maioria do eleitorado, para perseguir certos resultados em vez de outros. O segundo argumento é o de que mudanças na composição da burocracia são motivadas por escândalos de corrupção. Uma vez associados a atos corruptos, órgãos ministeriais puniriam os servidores de confiança.

Antes de apresentar as hipóteses, cabe uma breve explicação metodológica. O Portal da Transparência do Governo Federal (www.transparencia.gov.br), mantido pela Controladoria-Geral da União desde novembro de 2004, disponibiliza uma lista completa dos servidores do governo e os órgãos ministeriais nos quais estes tra-

[25] Martin, Lanny e Vanberg, Georg. “Policing the bargain: coalition government and parliamentary scrutiny”. *American Journal of Political Science*, vol. 48, n.º 1, 2004, pp. 13-27.

[26] Lewis, David. *The politics of presidential appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

[27] Carpenter, Daniel P. *The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks, and policy innovations in executive agencies, 1862-1928*. Princeton: Princeton University Press, 2001, p. 29.

[28] Abrucio, Fernando. “Profissionalização”. In: Andrade, Regis de Castro e Jaccoud, Luciana (orgs.). *Estrutura e organização do Poder Executivo: administração pública brasileira*. Brasília: ENAP/CEDEC, 1993, pp. 33-107.

[29] Huber, John. “How does cabinet instability affect political performance? Portfolio volatility and health care cost containment in parliamentary democracies”. *American Political Science Review*, vol. 92, n.º 3, 1998, pp. 577-91.

[30] Lewis, David. *The politics of presidential appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press, 2008, p. 58.

[31] Ibidem.

[32] Boyne, George e outros. “Executive succession in English local government”. *Public Money & Management*, vol. 28, n.º 5, 2008, pp. 267-74.

[33] Berlinski, Samuel, Dewan, Torun e Dowding, Keith. “The impact of individual and collective performance on ministerial tenure”. *Journal of Politics*, vol. 72, n.º 2, 2010, pp. 559-71; Indridason, Indridi H. e Kam, Christopher. “Cabinet reshuffles and ministerial drift”. *British Journal of Political Science*, vol. 38, n.º 4, 2008, pp. 621-56.

[34] Chang, Kelly, Lewis, David e McCarty, Nolan. “The tenure of political appointees”. Texto apresentado no Encontro Anual da American Political Science Association, 2001.

[35] Dewan, Torun e Dowding, Keith. “The corrective effect of ministerial resignations on government po-

pularity". *American Journal of Political Science*, vol. 49, nº 1, 2005, pp. 46-56; Dewan, Torun e Myatt, David P. "Scandal, protection, and recovery in the cabinet". *American Political Science Review*, vol. 101, nº 1, 2007, pp. 63-77.

[36] Boyne e outros, op. cit.

[37] Chang, Lewis e McCarty, op. cit.

[38] Ibidem.

[39] Essa disponibilidade de dados tem origem no importante aumento da transparência governamental iniciada por Luiz Carlos Bresser-Pereira no antigo Ministério da Administração e Reforma do Estado através do Boletim Estatístico de Pessoal, que começou a ser editado em maio de 1996. Esse boletim, no entanto, só traz dados agregados por ministérios — daí a importância do Portal da Transparência, que traz dados individuais dos servidores.

[40] Mais considerações sobre os vários tipos de órgãos do governo federal brasileiro estão em Taylor, Matthew, Praça, Sérgio e Katherine Schlosser-Bersch. "An archipelago of excellence? Evaluating agency capacity in Brazil". Texto apresentado no workshop State Capacity in the Developing World, da Princeton University e da Universidade de São Paulo, fevereiro de 2012.

[41] Sobre esse aspecto, ver Pacheco, Regina Silvia. "Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil". In: Loureiro, Abrucio e Pacheco, op. cit.

[42] São eles: Banco Central, Companhia Brasileira de Trens Urbanos, Companhia de Desenvolvimento do Vale São Francisco, Companhia Nacional de Abastecimento, Embrapa, Empresa Brasil de Comunicação, Empresa de Pesquisa Energética, Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre, Indústrias Nucleares do Brasil, Instituto Nacional de Educação de Surdos, Nuclebrás Equipamentos Pesados, Procuradoria-Geral da República, Receita Federal, Serviço Federal de Processamento de Dados e Valec.

[43] São eles: Agência Espacial Brasileira (81,2), Centro Nacional de Tecnologia Avançada (0), Comando da Aeronáutica (77,3), Comando da Marinha (85,9), Comando do Exér-

balham³⁹. Em abril de 2011, havia 326 órgãos nos quais funcionários do governo federal trabalhavam. Cento e um eram órgãos de governos municipais e estaduais para os quais servidores federais haviam sido transferidos; 110 eram órgãos sem jurisdição nacional, como universidades federais e centros de pesquisa; 14 eram órgãos já extintos, associados a nomes de servidores específicos na tabela do governo por motivos de pagamento; 10 eram agências reguladoras com função mais fiscalizadora do que de *policymaking*; 91 eram órgãos que consideramos, de fato, como sendo do governo federal e responsáveis por políticas de alcance nacional⁴⁰.

Nem todos esses, no entanto, contavam com servidores do tipo DAS, já que há outras maneiras de promover funcionários e dar a eles responsabilidades maiores do que para outros, como através das "funções gratificadas"⁴¹. Os quinze órgãos ministeriais sem servidores DAS foram excluídos da análise⁴², bem como os sete que não contam com servidores DAS de nível 6⁴³. Analisamos, assim, 69 órgãos do governo federal, todos elencados na tabela 1 do anexo.

II. HIPÓTESES E RESULTADOS

A principal pergunta abordada neste artigo é: a rotatividade dos funcionários de confiança é afetada por escândalos de corrupção ou pela mudança do chefe do Executivo?

A primeira hipótese é a de que a taxa de permanência dos funcionários de ministérios comandados por partidos diferentes no governo de Dilma Rousseff é menor que a dos ministérios que continuaram sob o comando do mesmo partido (H1). Nesse caso, seria a mudança do chefe do Executivo e de suas prioridades que afetaria a mudança nos partidos que controlam o ministério e, consequentemente, a composição do quadro de funcionários dos mesmos. Isso valeria especialmente para funcionários que ocupam cargos de confiança do nível 4 ao 6, pois são estes os responsáveis por funções de *policymaking* e, portanto, mais suscetíveis à substituição do que outros funcionários (H2).

Os ministérios que mudaram de ministro de dezembro de 2010 para abril de 2011 foram: Previdência Social (PT para o PMDB), Relações Exteriores (PT para sem filiação), Comunicações (PMDB para PT), Integração Nacional (PMDB para PSB), Saúde (PMDB para PT), Ciência e Tecnologia (PSB para PT), Cultura (PV para sem filiação), Desenvolvimento (sem filiação para PT), Meio Ambiente (PT para sem filiação) e Turismo (PT para PMDB).

Trinta e três órgãos ministeriais⁴⁴ compõem os dez ministérios mencionados acima e seus servidores de confiança poderiam ter sido potencialmente afetados pela mudança de chefia do ministério.

Para a hipótese 1, esperamos que a taxa de permanência dos funcionários DAS em órgãos afetados por mudança de partido seja menor que a dos demais órgãos. Para a hipótese 2, esperamos que: i) a taxa de permanência dos funcionários DAS de nível 4 a 6 dentro de órgãos afetados por mudança de partido seja menor do que a taxa de permanência dos demais DAS; ii) a taxa de permanência dos funcionários DAS de nível 4 a 6 dentro de órgãos afetados por mudança de partido seja menor do que a dos mesmos funcionários nos demais órgãos; iii) a taxa de permanência dos funcionários de mais alto nível (DAS-6) dentro de órgãos afetados por mudança de partido seja menor do que a taxa de permanência dos demais DAS; iv) a taxa de permanência dos funcionários de mais alto nível (DAS-6) dentro de órgãos afetados por mudança de partido seja menor do que a dos mesmos funcionários nos demais órgãos.

A confirmação desses cinco argumentos daria suporte à lógica da mudança do chefe do Executivo como determinante da rotatividade de funcionários de confiança do governo federal brasileiro. A Tabela 1 mostra os resultados.

A primeira hipótese parece menos plausível: a taxa de permanência de todos os funcionários DAS em órgãos afetados por mudanças de partido é dois pontos percentuais maior do que a dos demais órgãos, se excluirmos a Presidência da República⁴⁵. Quanto à hipótese 2, os argumentos i, iii e iv encontram mais apoio nos dados. Apenas o argumento ii, segundo o qual funcionários DAS de nível 4 a 6 teriam maior rotatividade em órgãos afetados por mudança de partido, parece menos plausível, pois o número é praticamente o mesmo para os dois tipos de órgãos.

No Ministério da Pesca, apesar de não haver mudança no partido que controlou o ministério, *nenhum* funcionário DAS permaneceu. No Ministério do Desenvolvimento Social e no Ministério das Relações Exteriores, apenas cerca de 30% dos servidores de confiança permaneceram em seus cargos. Observando dados desagregados por órgãos ministeriais, nenhum dos 113 funcionários DAS do Instituto Brasileiro de Museus

cito (88,3), Defensoria Pública da União (20,0) e Departamento de Polícia Rodoviária Federal (57,8). A exclusão desses órgãos implica excluir 410 servidores DAS-1 a 5. A taxa de permanência desses servidores entre dezembro de 2010 e abril de 2011 está entre parênteses.

[44] São eles: Instituto Nacional de Seguro Social; Ministério da Previdência Social; Superintendência Nacional de Previdência Complementar; Fundação Alexandre Gusmão; Ministério das Relações Exteriores; Ministério das Comunicações; Departamento Nacional de Obras Contra as Secas; Ministério da Integração Nacional; Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia; Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste; Fundação Nacional de Saúde; Fundação Oswaldo Cruz; Ministério da Saúde; Comissão Nacional de Energia Nuclear; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; Ministério da Ciência e Tecnologia; Fundação Biblioteca Nacional; Fundação Casa de Rui Barbosa; Fundação Cultural Palmares; Fundação Nacional das Artes; Instituto Brasileiro de Museus; Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; Ministério da Cultura; Instituto Nacional da Propriedade Industrial; Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial; Ministério do Desenvolvimento Industrial e Comércio Exterior; Superintendência da Zona Franca de Manaus; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Instituto de Pesquisa Jardim Botânico do Rio de Janeiro; Ministério do Meio Ambiente; Instituto Brasileiro de Turismo; Ministério do Turismo.

TABELA 1
Taxa de permanência dos funcionários de confiança e ligação com mudanças ministeriais, dezembro/2010 a abril/2011

	Taxa de Permanência, todos os DAS	Taxa de Permanência, DAS – 4 a 6	Taxa de Permanência, DAS – 6
Órgãos afetados por mudança de partido (33)	60,91 (7104)	57,96 (1406)	37,32 (71)
Órgãos não afetados (36)	56,50 (13704)	54,99 (2987)	45 (136)
Órgãos não afetados, excluindo os da Presidência (31)	58,80 (11367)	57,32 (2182)	45,59 (94)

Fonte: Cálculo dos autores a partir de dados do Portal da Transparência do Governo Federal.

[45] A Presidência da República será tratada separadamente.

[46] Stein, Ernesto e outros. *The politics of policies: economic and social progress in Latin America*. 2006 Report. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2006, p. 64.

[47] Geddes, Barbara. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994.

[48] Evans, Peter B. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

[49] Lameirão, Camila. "A Casa Civil como instituição do Executivo federal". *Desigualdade & Diversidade*, edição especial, dez., 2011, pp. 143-84; Rennó, Lucio. "A estrutura organizacional da Presidência da República no Brasil: agenda de pesquisa, marco institucional e reformas recentes (1995-2011)". Texto apresentado no sexto encontro da European Consortium for Political Research, 2011; Silva, Mariana Batista. "Processo Legislativo em Duas Arenas: dinâmica interna do Executivo e sucesso legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro". Texto apresentado no I Encontro Internacional de Legislativos na América Latina, Belo Horizonte, outubro de 2011.

[50] Queiroz, Antonio Augusto de. *Por dentro do governo: como funciona a máquina pública*. Brasília: DIAP, 2009, pp. 94-96.

(Ministério da Cultura) permaneceu. No Departamento Nacional de Produção Mineral (Ministério de Minas e Energia) a rotatividade também foi alta: apenas 27% dos DAS mantiveram seus cargos.

A taxa de permanência dos funcionários DAS do Ministério da Fazenda foi de 63,6% — um pouco acima da média geral, mas bastante abaixo, por exemplo, da do Ministério dos Transportes (82% de permanência). Esse dado alerta para a pertinência de repensar o Ministério da Fazenda como excepcional, com padrões de funcionamento diferentes dos demais ministérios da Esplanada⁴⁶.

Os resultados referentes a essas duas hipóteses nos dão duas principais lições. A primeira é a de que mudanças na direção dos ministérios não necessariamente se traduzem em mudanças na composição dos cargos de confiança. Isso pode ser uma evidência de que novos ministros (e novos partidos ocupando ministérios) se aproveitam da *expertise* de funcionários de confiança já existentes nesses ministérios para poder realizar uma transição menos penosa. Voltaremos a esse ponto mais adiante.

A segunda é a de que os funcionários de confiança com funções de *policymaking* dentro dos órgãos ministeriais são mais afetados pela mudança da chefia do que os demais funcionários. Isso é natural se considerarmos que a principal função dos ministérios é implementar leis, algo que nem sempre é levado em conta por parte da literatura internacional sobre o Brasil. Barbara Geddes⁴⁷ e Peter Evans⁴⁸, por exemplo, afirmam que o governo federal contém "ilhas de excelência" responsáveis por governar com autonomia da política e órgãos burocráticos que são mais usados para fins de clientelismo. Os resultados vistos aqui mostram que essa visão precisa ser revista, ao menos parcialmente.

A terceira hipótese é a de que a rotatividade de funcionários que trabalham nos órgãos da Presidência da República deve ser mais alta do que nos demais órgãos (H3), pois é na Presidência que se concentram os principais assessores do chefe do Executivo⁴⁹. A Casa Civil da Presidência da República, especificamente, é o órgão que coordena a produção de medidas legislativas dentro do Executivo, recolhendo as propostas de ministros e transformando algumas delas em projetos de lei, projetos de emenda constitucional ou medidas provisórias⁵⁰. Os resultados são mostrados na Tabela 2.

A taxa de permanência dos funcionários de confiança da Presidência da República foi, na média, 42,2% — ou seja, abaixo da média dos órgãos ministeriais como um todo. No entanto, a Tabela 2 mostra que órgãos auxiliares à Presidência (AGU, CGU, Ipea e Vice-Presidência) foram incluídos nessa conta. Considerando apenas a estrutura específica da Presidência, incluindo a Casa Civil, a taxa de permanência dos servidores DAS sobe para 60%, bastante parecida com a média geral do governo.

TABELA 2

Taxa de permanência dos funcionários de confiança da Presidência da República, dezembro/2010 a abril/2011

Ministério	Órgão ministerial	Taxa de Permanência dos funcionários DAS
Presidência da República	Advocacia-Geral da União	41,1
Presidência da República	Controladoria-Geral da União	65,7
Presidência da República	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	44,2
Presidência da República	Presidência da República	60,0
Presidência da República	Vice-Presidência	0,0
Média	—	42,2

Fonte: Cálculo dos autores a partir de dados do Portal da Transparência do Governo Federal.

Esses dados permitem dimensionar o grau de mudança na burocracia crucial para a coordenação de políticas públicas governamentais que ocorreu na transição de um governo petista para o outro. O fato de a nova presidenta não haver substituído mais funcionários de confiança da Presidência do que a média dos ministérios indica, com dados concretos, forte continuidade entre seu governo e o governo Lula. Vale lembrar também que, mais recentemente, Dilma Rousseff tem indicado seguir prioridades diferentes das do governo anterior⁵¹, mas o fato é que isso acontecerá com muitos funcionários de confiança que mantiveram os cargos obtidos no governo Lula.

Nossa quarta hipótese é a de que órgãos ministeriais afetados por escândalos de corrupção deveriam exibir maior rotatividade dos servidores de confiança do que os demais órgãos (H4). O raciocínio que a sustenta é o de que a presidenta deve, em resposta à opinião pública, realizar um expurgo de funcionários de confiança nos órgãos ministeriais associados a escândalos.

É necessário, antes de mais nada, alertar para o caráter exploratório da análise. Não propomos uma medida de “corrupção” concreta para o sistema político brasileiro, assunto espinhoso e de graves limitações metodológicas⁵², sem resposta convincente na vasta literatura internacional sobre corrupção⁵³. Propomos analisar como a publicização de escândalos de corrupção pode ser um dos fatores que afetam a distribuição de cargos de confiança no governo federal brasileiro.

A fonte sobre escândalos de corrupção é o projeto “Deu no Jornal”, organizado pela ONG Transparência Brasil. Trata-se da compilação, na internet, de reportagens sobre corrupção em 73 veículos de imprensa espalhados pelo Brasil, incluindo revistas e jornais de circulação nacional. O projeto abrange notícias publicadas desde 26 de janeiro

[51] “Coming into her own”. *The Economist*, 18/2/2012.

[52] Abramo, Claudio W. “Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção”. *Novos Estudos Cebap*, n° 73, 2005, pp. 33-37.

[53] Mas vale ver McMillan, John e Zoido, Pablo. “How to subvert democracy: Montesinos in Peru”. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, n° 4, 2004, pp. 69-92; Golden, Miriam e Picci, Lucio. “Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data”. *Economics & Politics*, vol. 17, n° 1, 2005, pp. 37-75.

[54] Glaeser, Edward e Goldin, Claudia. "Corruption and reform: an introduction". In: Glaeser, Edward e Goldin, Claudia (orgs.). *Corruption and reform: lessons from America's economic history*. Chicago: University of Chicago Press, 2006, pp. 3-22.

[55] Pereira, Carlos, Rennó, Lúcio e Samuels, David. "Corruption, campaign finance, and reelection". In: Power, Timothy e Taylor, Matthew (orgs.). *Corruption and democracy in Brazil*. Notre Dame: Notre Dame University Press, 2011, pp. 80-99.

[56] "O controle das verbas do Fundeb". *O Estado de S. Paulo*, 12/4/2011.

[57] O envolvimento desses órgãos em escândalos de corrupção está documentado nas seguintes reportagens: "Procuradoria acusa Incra de desviar cestas básicas de acampamentos". *Folha de S. Paulo*, 18/1/2011 (Incra); "PF prende quadrilha acusada por rombo de R\$ 120 milhões no INSS". *Folha de S. Paulo*, 28/4/2011 (INSS); "Previdência demitirá 120 servidores por fraudes". *O Estado de S. Paulo*, 5/4/2011 (Ministério da Previdência Social); "Documento de ministro [do Turismo] tem 'selo' com sigla PR". *O Estado de S. Paulo*, 11/12/2010 (Ministério do Turismo); e "Caso Temer: procurador pede arquivamento". *O Globo*, 12/4/2011 (Vice-Presidência da República).

de 2004. Usar a imprensa como fonte sobre corrupção de fato, como Edward Glaeser e Claudia Goldin⁵⁴ fizeram, não é uma boa solução; mas usá-la como fonte sobre a publicização de escândalos de corrupção, a exemplo de Pereira, Rennó e Samuels⁵⁵, é mais razoável.

A pesquisa no projeto "Deu no Jornal" precisa ser usada com cuidado. Há órgãos ministeriais que combatem a corrupção (como a Advocacia-Geral da União, a Controladoria-Geral da União e a Polícia Federal) e por isso, obviamente, são muito citados nas reportagens sobre o assunto. Uma leitura cuidadosa indica que esses órgãos não estiveram envolvidos, eles mesmos, em casos de corrupção dentro do período analisado. Outros órgãos, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação⁵⁶, são citados como possíveis fiscalizadores de programas. Há ainda órgãos que são citados em escândalos de prefeições e por isso não foram contabilizados.

No período de tempo considerado aqui — 1º de dezembro de 2010 a 31 de abril de 2011 —, os seguintes órgãos ministeriais foram associados a escândalos de corrupção: Incra, INSS, Ministério da Previdência Social, Ministério do Turismo e Vice-Presidência da República⁵⁷. Não é demais frisar que a análise aqui feita não implica a crença na culpa dos servidores desses órgãos, tampouco a crença na falta de corrupção em outros órgãos do governo. Lembramos também que estender essa análise para pontos futuros no tempo ainda não foi possível, mas é recomendável.

A Tabela 3 mostra a taxa de permanência dos servidores de confiança dos órgãos afetados por escândalos de corrupção vs. órgãos não afetados por escândalos. Discriminamos três taxas de permanência: a de todos os funcionários DAS, a dos funcionários DAS de nível 4 a 6, e a dos funcionários DAS de nível 6.

É razoável excluir dessa análise o órgão da Vice-Presidência, pois podemos esperar que a rotatividade de servidores nesse órgão esteja mais ligada à lógica de mudança da chefia do Executivo: com um novo

TABELA 3
Taxa de permanência dos funcionários de confiança e ligação com escândalos de corrupção, dezembro/2010 a abril/2011

	Taxa de Permanência, todos os DAS	Taxa de Permanência, DAS – 4 a 6	Taxa de Permanência, DAS – 6
Órgãos afetados por escândalos de corrupção (5)	52,04 (1742)	46,26 (206)	0 (8)
Órgãos afetados por escândalos de corrupção, excluindo Vice-Presidência (4)	65,05 (1714)	57,82 (193)	0 (7)
Órgãos não afetados por escândalos de corrupção (64)	59,12 (19066)	57,20 (4187)	44,55 (199)

Fonte: Cálculo dos autores a partir de dados do Portal da Transparência do Governo Federal.

vice-presidente, no caso Michel Temer (PMDB), tem-se novos funcionários de confiança para servi-lo. Portanto, é muito mais plausível que a taxa de rotatividade de 100% dos servidores DAS do órgão esteja mais ligada a esse fator do que a um escândalo de corrupção.

Observamos que os quatro órgãos afetados por escândalos de corrupção tiveram uma taxa de permanência de seus funcionários de confiança *maior* do que a dos demais órgãos, inclusive no caso de funcionários que ocupam cargos de nível mais alto. A lógica muda quando se trata de apenas funcionários DAS de nível 6: nenhum deles manteve o cargo em órgãos afetados por escândalos de corrupção no período analisado.

Há ao menos duas explicações para esses resultados. A primeira é que os expurgos pós-escândalos são realizados no nível mais alto dos órgãos ministeriais. Vale lembrar que Luiz Antonio Pagot, chefe do Dnit citado no início deste artigo⁵⁸, ocupava um cargo DAS-6. Isso é compreensível se considerarmos que a briga entre partidos para ocupar cargos de confiança é mais acirrada quanto mais importante é o cargo.

A segunda explicação é que boa parte dos cargos de confiança no governo federal brasileiro são ocupados por servidores de carreira, e demiti-los é bastante difícil. O Decreto 5.497, de julho de 2005, definiu que 75% dos cargos DAS de nível 1 a 3 e metade dos DAS de nível 4 deveriam ser ocupados por servidores de carreira. Embora não haja punição, na prática, para o não cumprimento dessa regra, é um indício de que muitos cargos de confiança são ocupados por servidores de carreira, e não por *outsiders*. Dada a estabilidade do serviço público, demitir um funcionário por participar de atos corruptos pode ser algo bastante demorado.

III. A POLICY EXPERTISE COMO EXPLICAÇÃO ALTERNATIVA

Nossa análise mostra que as demissões de servidores de confiança não são inteiramente explicadas pelo envolvimento desses em escândalos de corrupção ou pela mudança de controle do ministério. Quais são outras explicações plausíveis para entender a rotatividade desse tipo de funcionário no governo federal brasileiro?

Cada órgão ministerial possui motivos próprios, internos, para realizar mudanças na sua composição, mesmo no caso dos servidores de confiança, largamente (e de modo exagerado⁵⁹) associados à interferência partidária. Uma burocracia pode, plausivelmente, evitar a rotatividade de seus funcionários de modo a ganhar autonomia e *expertise* frente a outras burocracias. Ou pode desejar a renovação de seus quadros técnicos por motivos de idade⁶⁰. Assim, mudanças nos cargos de confiança poderiam obedecer à dinâmica interna dos órgãos ministeriais. E isso não teria relação direta com escândalos de corrup-

[58] O Dnit não foi incluído entre os órgãos afetados por escândalos de corrupção, pois nele o escândalo ocorreu após abril de 2011, mas a lógica é a mesma.

[59] Ver Praça, Freitas e Hoepers, *op. cit.*

[60] "Aos 50 anos, Inpe busca renovação". *O Estado de S. Paulo*, 24/7/2011.

[61] Callander, Steven. "A theory of policy expertise". *Quarterly Journal of Political Science*, vol. 3, n° 2, 2008, pp. 123-40.

[62] Costa, Valeriano Mendes. "Sistema de governo e administração pública no Brasil". In: Andrade e Jacoud, op. cit., pp. 203-70.

[63] Dargent, Eduardo. "Agents or actors? Assessing the autonomy of economic technocrats in Colombia and Peru". *Comparative Politics*, vol. 43, n° 3, 2011, pp. 313-32.

[64] George, Elizabeth e Chattopadhyay, Prithviraj. "Group composition and decision making". In: Hodgkinson, Gerard P. e Starbuck, William H. (orgs.). *The Oxford handbook of organizational decision making*. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 361-79.

ção nem mudanças na chefia do Executivo, mas sim com a vontade da burocracia (e seus chefes) de ganhar com a *expertise* de funcionários.

Uma boa definição de *expertise* é a de Callander⁶¹, para quem um *policy expert* é alguém que possui mais sabedoria do que outras pessoas sobre como políticas públicas de certa área se traduzem em resultados concretos para a população. Podemos interpretar, a partir disso, que *policy experts* também sabem navegar na burocracia de modo a persuadir colegas e chefes de que a política X é melhor do que a Y.

Isso é ilustrado de maneira fascinante em um artigo sobre a burocracia no início dos anos 1990 no Brasil⁶². O pesquisador entrevistou dois assessores parlamentares, respectivamente do Ministério do Trabalho e do Ministério da Agricultura: "Enquanto o primeiro sobreviveu à troca de ministro [*por ter*] montado um eficiente sistema informatizado de acompanhamento e análise do processo legislativo, capacitando o ministério a acompanhar a tramitação de projetos de lei [*de interesse do ministério*], o segundo, ocupando o cargo desde 1986, demonstrava um excelente conhecimento do complexo jogo político congressual e uma grande articulação com os *lobbies* da agricultura e suas respectivas bancadas no Congresso".

Para verificar o grau de *expertise* dos funcionários de confiança no governo federal brasileiro atual, medimos o tempo de serviço público de dois tipos de ocupantes desses cargos: filiados a partidos que permaneceram em seus cargos após a transição Lula-Dilma e os que perderam seu cargo. O primeiro grupo tem, em média, 15,74 anos de serviço público, enquanto o segundo grupo tem 13,74. Isso mostra que ser um funcionário DAS filiado a um partido não garante a manutenção do cargo. É um indício de que a burocracia valoriza a *expertise* de funcionários de confiança: quanto mais tempo de serviço público um sujeito tem, mais *expert* ele é.

Um indício ainda mais forte disso é o fato de que cerca de 2% dos funcionários DAS são filiados ao PSDB ou ao DEM, partidos de oposição ao governo petista. São 423 funcionários, concentrados principalmente no Ministério da Fazenda, no Ministério da Saúde e no Ministério do Planejamento. Cinco por cento deles ocupam cargos DAS nos níveis 5 e 6. Para diversos autores, burocracias da área econômica exibem características diferentes das demais, notadamente por se fiar mais em *experts* sem se preocupar tanto com a lógica partidária de distribuição de cargos⁶³. O dado apresentado aqui mostra a pertinência de estender essa hipótese para burocracias da área social, como o Ministério da Saúde.

Do ponto de vista estritamente organizacional, a diversidade de preferências políticas pode ser positiva⁶⁴. No entanto, é plausível imaginar que um órgão ministerial com muitos representantes de partidos diversos, sobretudo nos níveis 5 e 6, pode ter dificuldades para formular sua agenda.

Os funcionários DAS filiados ao PSDB e ao DEM possuem, em média, catorze anos de carreira pública. Nota-se ainda que os filiados aos partidos da oposição nos altos cargos são funcionários de carreira com cerca de três anos a mais de serviço público do que a média dos demais filiados ocupantes dos cargos de mesmo nível. Os servidores tucanos tiveram taxa de permanência equivalente a 62%, enquanto para os filiados ao DEM a taxa foi de 62,6%. Essa média é mais alta do que a dos filiados aos demais partidos (53%), o que indica que parte da explicação sobre a rotatividade dos servidores está ligada a critérios de escolha internos à lógica burocrática. Afinal, burocratas “hostis”⁶⁵, com preferências políticas bastante distintas das dos partidos da coalizão, deveriam, de acordo com a lógica partidária, ser expurgados completamente de cargos de confiança.

IV. CONCLUSÕES

A análise aqui empreendida mostra que: i) mudanças partidárias na direção dos ministérios não necessariamente se traduzem em mudanças na composição dos cargos de confiança; ii) funcionários de confiança com funções de *policymaking* dentro dos órgãos ministeriais (ou seja, os DAS-4 a 6) são mais afetados pela mudança da chefia do que os demais funcionários; iii) funcionários de confiança da Presidência da República têm, em média, a mesma taxa de permanência que os funcionários de outros órgãos; iv) órgãos afetados por escândalos de corrupção tiveram uma taxa de permanência de seus funcionários de confiança *maior* do que a dos demais órgãos.

Encontramos alguma evidência de que a rotatividade dos funcionários de confiança no governo federal brasileiro é diretamente afetada pela mudança da chefia do Executivo, embora isso esteja longe de explicar esse fenômeno como um todo. Apontamos a necessidade de considerar fatores como a *policy expertise* (medida em tempo de serviço público) dos funcionários DAS, bem como a ocupação desses cargos por servidores de carreira, para entender por que alguns funcionários permanecem em seus cargos enquanto outros são demovidos.

Esses resultados e análises são importantes por pelo menos dois motivos. O primeiro é o de mostrar que a rotatividade da elite burocrática no Brasil recente tem taxas parecidas com a rotatividade da elite parlamentar. Como vimos, a taxa de permanência dos 20.808 servidores de confiança no governo federal brasileiro entre dezembro de 2010 e abril de 2011 é 58,61%. A taxa de permanência dos deputados federais brasileiros nas eleições de 1995 a 2007 foi, em média, 44%⁶⁶. Isso mostra que o país oxigena suas lideranças de um modo razoável para uma democracia, sem contar tanto com caciques e líderes oligárquicos quanto alguns imaginam.

[65] Huber, John e McCarty, Nolan. “Bureaucratic capacity, delegation, and political reform”. *American Political Science Review*, vol. 98, n° 3, 2004, pp. 481-94.

[66] Massonetto, Ana Paula. “A institucionalização do parlamento brasileiro: um estudo comparativo da rotatividade dos parlamentares nas Câmaras dos Deputados (Brasil, Chile, Estados Unidos e Portugal) e na Assembleia Legislativa de São Paulo”. São Paulo: Cepesp/FGV, 2010 (mimeo).

[67] Stein, Ernesto e outros, op. cit.

[68] Loureiro, Maria Rita, Abrucio, Fernando e Rosa, Carlos Alberto. "Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda". *Revista do Serviço Público*, vol. 49, nº 4, 1998, pp. 46-81.

Recebido para publicação
em 14 de maio de 2012.

NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

94, novembro 2012

pp. 91-107

Além disso, analisar a rotatividade da elite da burocracia brasileira é bastante relevante para pensar a estabilidade das políticas públicas por ela sugerida, produzida e implementada⁶⁷. Órgãos ministeriais com maior *turnover* produzem políticas públicas de pior qualidade do que os demais? Como a diferente composição de funcionários DAS-4 a 6, com relevantes funções de formulação das políticas, afeta o conteúdo destas? Trata-se de uma linha de pesquisa promissora.

Por último, este estudo mostra a necessidade de realizar mais pesquisas para entender como funcionam os ministérios não apenas nas relações Executivo-Legislativo, mas também nas relações "Executivo-Executivo". Sabe-se que há o empréstimo de servidores de um órgão ministerial para outro⁶⁸ e suspeita-se fortemente que a rotatividade de funcionários está associada ao desempenho do serviço público. Como se dá a dinâmica de "requisitar" servidores de um órgão para outro? Como é possível medir, de maneira razoável e válida para todos os órgãos ministeriais, o desempenho da administração pública federal? São questões relevantes a considerar em estudos futuros sobre a burocracia brasileira.

SÉRGIO PRAÇA é doutor em Ciência Política pela USP, com pós-doutorado pela FGV-SP, e professor de Políticas Públicas na Universidade Federal do ABC. Durante a pesquisa que deu origem a este texto, teve financiamento da Fapesp.

BRUNO HOEPERS é doutorando em Ciência Política na Universidade de Pittsburgh.

ANDRÉA FREITAS é doutoranda em Ciência Política na USP com financiamento da Capes.

A ROTATIVIDADE DOS SERVIDORES DE CONFIANÇA NO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO, 2010-2011: ANEXO

Lista de órgãos ministeriais e taxa de permanência dos servidores de confiança, dezembro/2010 a abril/2011

Órgão Ministerial	Taxa de Permanência, todos os DAS (N)	Taxa de Permanência, DAS – 4 a 6 (N)	Taxa de Permanência, DAS – 6 (N)
Advocacia-Geral da União	41,1 (647)	37,8 (185)	16,7 (6)
Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica	90,0 (10)	100,0 (3)	100,0 (1)
Comissão de Valores Mobiliários	75,5 (102)	75,0 (24)	100,0 (1)
Comissão Nacional de Energia Nuclear	87,4 (183)	91,3 (23)	100,0 (1)
Conselho Administrativo de Defesa Econômica	32,3 (31)	16,7 (12)	0 (1)
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	68,4 (95)	52,9 (17)	0 (1)
Controladoria-Geral da União	65,7 (396)	71,6 (116)	50,0 (4)
Departamento de Polícia Federal	62,1 (235)	61,9 (21)	0 (1)
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte	68,8 (192)	69,5 (59)	100,0 (1)
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas	75,3 (93)	75,0 (8)	100,0 (1)
Departamento Nacional de Produção Mineral	27,3 (44)	27,8 (18)	0 (1)
Fundação Alexandre Gusmão	58,3 (24)	50,0 (6)	0 (1)
Fundação Biblioteca Nacional	78,7 (47)	70,0 (10)	0 (1)
Fundação Casa de Rui Barbosa	87,0 (23)	83,3 (6)	0 (1)
Fundação Cultural Palmares	48,8 (43)	25,0 (8)	0 (1)
Fundação de Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior	65,9 (82)	68,2 (22)	100,0 (1)
Fundação Escola Nacional de Administração Pública	71,6 (74)	61,1 (18)	0 (1)
Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	81,3 (418)	94,4 (18)	100,0 (1)
Fundação Joaquim Nabuco	48,7 (117)	75,0 (24)	0 (1)
Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho	79,7 (59)	71,4 (7)	0 (1)
Fundação Nacional das Artes	81,3 (64)	50,0 (8)	0 (1)
Fundação Nacional de Saúde	41,6 (250)	59,5 (37)	0 (1)
Fundação Nacional do Índio	46,4 (668)	47,1 (34)	100,0 (1)
Fundação Osório	80,0 (15)	100,0 (1)	100,0 (1)
Fundação Oswaldo Cruz	77,2 (412)	81,3 (32)	100,0 (1)
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	57,1 (105)	81,5 (27)	100,0 (1)
Instituto Brasileiro de Museus	0 (113)	0 (18)	0 (1)
Instituto Brasileiro de Turismo	67,5 (80)	65,0 (20)	0 (1)
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	49,7 (292)	52,2 (46)	0 (1)
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	47,6 (317)	84,2 (19)	100,0 (1)
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	44,2 (95)	42,1 (19)	100,0 (1)
Instituto de Pesquisa Jardim Botânico do Rio de Janeiro	56,8 (37)	81,8 (11)	100,0 (1)
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional	69,8 (212)	85,3 (34)	100,0 (1)

Instituto Nacional da Propriedade Industrial	50 (30)	71,4 (21)	100,0 (1)
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	69,4 (661)	76,2 (63)	0 (1)
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira	43,3 (90)	16,7 (24)	0 (1)
Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial	80,6 (108)	85,2 (27)	100,0 (1)
Instituto Nacional de Seguro Social	65,8 (675)	50,0 (34)	0 (1)
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	57,5 (859)	49,6 (127)	40,0 (5)
Ministério da Ciência e Tecnologia	72,7 (513)	57,3 (89)	25,0 (4)
Ministério da Cultura	53 (368)	36,6 (82)	16,7 (6)
Ministério da Defesa	60,1 (378)	37,4 (99)	25,0 (4)
Ministério da Educação	66,3 (498)	61,8 (110)	80,0 (5)
Ministério da Fazenda	63,6 (2395)	59,2 (201)	50,0 (6)
Ministério da Integração Nacional	52,6 (171)	24,5 (49)	0 (3)
Ministério da Justiça	31,8 (617)	22,3 (206)	8,3 (12)
Ministério da Pesca e Aquicultura	0 (286)	0 (86)	0 (4)
Ministério da Previdência Social	63,3 (237)	45,5 (44)	0 (3)
Ministério da Saúde	56 (1128)	43,4 (189)	16,7 (6)
Ministério das Cidades	66,7 (183)	62,2 (82)	75,0 (4)
Ministério das Comunicações	60,3 (262)	25,0 (52)	0 (3)
Ministério das Relações Exteriores	31,8 (406)	35,6 (180)	20,0 (10)
Ministério de Minas e Energia	81,4 (361)	77,4 (137)	80,0 (5)
Ministério do Desenvolvimento Agrário	65,3 (314)	50,6 (89)	50,0 (4)
Ministério do Desenvolvimento Industrial e Comércio Exterior	62,1 (261)	47,3 (93)	20,0 (5)
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	30,0 (484)	20,7 (164)	0 (6)
Ministério do Esporte	66,3 (190)	67,6 (74)	75,0 (4)
Ministério do Meio Ambiente	37,9 (232)	36,4 (107)	33,3 (6)
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	54,9 (1005)	61,4 (246)	30,0 (10)
Ministério do Trabalho e Emprego	67,3 (400)	62,5 (88)	25,0 (4)
Ministério do Turismo	61,7 (141)	59,6 (52)	0 (2)
Ministério dos Transportes	82,3 (378)	76,8 (82)	75,0 (4)
Presidência da República	60,0 (1171)	51,3 (472)	40,0 (30)
Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia	93,0 (43)	100,0 (13)	100,0 (1)
Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste	85,7 (42)	91,7 (12)	100,0 (1)
Superintendência de Seguros Privados	30,2 (116)	25,0 (16)	0 (1)
Superintendência Nacional de Previdência Complementar	0 (109)	0 (31)	0 (1)
Superintendência da Zona Franca de Manaus	88,2 (93)	96,4 (28)	100,0 (1)
Vice-Presidência	0 (28)	0 (13)	0 (1)

Fonte: Cálculo dos autores com base em dados do Portal da Transparência do Governo Federal.