

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE (FACE).



UnB

RAFAEL RICHTER OLIVEIRA DA SILVA

**Rotatividade e sobrevivência nos cargos de confiança na
burocracia federal brasileira**

Brasília, DF
2018

RAFAEL RICHTER OLIVEIRA DA SILVA

**Rotatividade e sobrevivência nos cargos de confiança na
burocracia federal brasileira**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Economia da Universidade
de Brasília para obtenção do Título de Mestre
em Economia.

Brasília, DF
2018

RAFAEL RICHTER OLIVEIRA DA SILVA

**Rotatividade e sobrevivência nos cargos de confiança na
burocracia federal brasileira**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade de Brasília para obtenção do Título de Mestre em Economia.

Área de concentração:
Economia

Supervisor:
Prof. Dr. Maurício Soares Bugarin

Brasília, DF
2018

FICHA

CATALOGRÁFICA

Richter, Rafael

Rotatividade e sobrevivência nos cargos de confiança na burocracia federal brasileira / . – Brasília, DF, 2018. 71 p.

Dissertação (Mestrado) — Universidade de Brasília - Departamento de Economia.

1. Administração Federal. 2. Burocracia. 3. Cargo em comissão. 4. Rotatividade. 5. Sobrevivência. I. Richter, Rafael II. Universidade de Brasília.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente por todo o apoio e compreensão dados pelo meu orientador, Maurício. Agradeço também à minha grande companheira e amiga Bárbara, que me ajudou e deu apoio em todos os momentos. Não poderia deixar de agradecer aos meus amigos Amaral, Gustavo, Fabio, Potter, Ana, Aposentado, André e Carlos, que motivaram tantos debates e deram tanto suporte. Agradeço a minha madrinha, Kiti, pelas dicas e sugestões que engrandeceram este trabalho. Agradeço imensamente a toda minha família pelo apoio incondicional dado até este momento. Por fim, agradeço ao CNPq pela assistência financeira durante os estudos.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha namorada, Bárbara, aos meus pais e avós, e a minha irmã.

RESUMO

Os cargos em comissão sempre foram centrais para o entendimento da burocracia e da administração pública brasileiras. De forma geral, eles compõem os principais cargos responsáveis pelo planejamento e execução das políticas públicas, além de terem a função de alinhar os objetivos da burocracia estatal com os objetivos das políticas do governo. O foco deste trabalho é analisar a dinâmica de substituição desses cargos entre 1999 e 2017, explicitando os impactos das mudanças institucionais e dos ciclos políticos. Para tanto, discutem-se, primeiramente, as funções e os modelos de burocracia e como estes são tratados no Brasil. Para a análise da substituição dos cargos, usaram-se as taxas de rotatividade e de sobrevivência como métodos complementares. Conclui-se, pelos métodos utilizados, que a saída e a entrada de ocupantes de cargo em comissão se dão de forma excessivamente rápida, prejudicando a administração pública.

Palavras-chave: administração federal, burocracia, cargo em comissão, rotatividade, sobrevivência.

ABSTRACT

Appointments to managerial positions have always been central to the understanding of the Brazilian bureaucracy and public administration. In general, they are responsible for planning and executing public policies while having to align the objectives of the bureaucracy with the objectives of the government. The focus of this thesis is to analyze the turnover in the Brazilian federal civil service from 1999 to 2017, considering the institutional changes and political cycles in the period. For this purpose, the functions and models of bureaucracy and how they were implemented in Brazil are, firstly, discussed. For the analysis of the turnover, the turnover and survival rates were used as complementary methods. I conclude that the turnover of occupants of managerial positions occurs in an excessively short period, which harms the public administration.

Keywords: federal administration, bureaucracy, political appointments, turnover, survival rate.

LISTA DE FIGURAS

2.1	Número de propostas enviadas ao Congresso, por mandato, de 1995 a 2016 . . .	21
3.1	Taxa de Coalescência	34
3.2	Tamanho da Bancada e disciplina partidária	34
4.1	Número de ativos e aposentados ocupantes de cargo em comissão	37
4.2	Cargos por Nível	39
4.3	Cargos por Nível - Cont.	40
4.4	Cargos por Nível - Cont.	41
4.5	Rotatividade mensal pelas três definições	42
4.6	Rotatividade Trimestral pelas três definições	42
4.7	Rotatividade Semestral pelas três definições	43
4.8	Sobrevivência - Critério Restritivo	45
4.9	Sobrevivência - Início dos Mandatos	46
4.10	Sobrevivência - Diferença Período a Período	48
4.11	Sobrevivência - Critério Amplo	49
4.12	Sobrevivência - Diferença Período a Período (%)	50
4.13	Sobrevivência - Nomeados e Servidores	51
4.14	Sobrevivência FHC 2 - Nomeados e Servidores (Proporção do Total)	52
4.15	Sobrevivência FHC 2 - Nomeados e Servidores (Proporção da Mesma Categoria)	53
4.16	Sobrevivência Lula 1 - Nomeados e Servidores (Proporção do Total)	55
4.17	Sobrevivência Lula 1 - Nomeados e Servidores (Proporção da Mesma Categoria)	56
4.18	Sobrevivência Lula 2 - Nomeados e Servidores	57
4.19	Sobrevivência Lula 2 - Nomeados e Servidores (Proporção da Mesma Categoria)	58

4.20 Sobrevivência Dilma 1 - Nomeados e Servidores	59
4.21 Sobrevivência Dilma 1 - Nomeados e Servidores (Proporção da Mesma Categoria)	60
4.22 Sobrevivência Dilma 2 e Temer - Nomeados e Servidores	61
4.23 Sobrevivência Dilma 2 e Temer - Nomeados e Servidores (Proporção da Mesma Categoria)	62

SUMÁRIO

1	Introdução	12
2	Referencial Teórico	15
2.1	Funções e modelos de burocracia	15
2.2	Uso Político da Burocracia	18
2.3	Função dos Cargos em Comissão	21
3	Metodologia	26
3.1	Rotatividade	26
3.2	Sobrevivência	30
3.3	Outras estatísticas	32
4	Resultados	36
4.1	Estatísticas de pessoal	37
4.2	Rotatividade	42
4.3	Sobrevivência	45
4.3.1	A sobrevivência dos ocupantes de cargos em comissão do segundo go- verno FHC	52
4.3.2	A sobrevivência dos ocupantes de cargos em comissão do primeiro go- verno Lula	55
4.3.3	A sobrevivência dos ocupantes de cargos em comissão do segundo go- verno Lula	57
4.3.4	A sobrevivência dos ocupantes de cargos em comissão do primeiro go- verno Dilma	59

4.3.5	A sobrevivência dos ocupantes de cargos em comissão do segundo governo Dilma e do governo Temer	61
4.4	Hipóteses Iniciais e Resultados	63
5	Conclusão	66
5.1	Considerações Finais	66
	Referências Bibliográficas	69

1 INTRODUÇÃO

Muita atenção vem sendo dada aos cargos em comissão após a comprovação de que alguns ocupantes desses cargos estavam envolvidos em escândalos de corrupção de grande magnitude¹ (CGU, 2016). As críticas à natureza dos cargos comissionados, porém, não são novas. De fato, a corrupção e os problemas fiscais apenas reacenderam um debate que ocorre há muitos anos no Brasil e no resto do mundo.

Uma das maiores críticas está na percepção de que esses cargos funcionam como grandes "cabides de emprego", que abrem margem para práticas ilícitas. Além disso, há a possibilidade de se nomearem funcionários sem concurso público para esses cargos, o que vem aliado a um custo elevado - cerca de R\$3,5 bilhões mensais em 2016 (TCU, 2016).

Nessa situação, este trabalho fará um histórico sobre os cargos em comissão e identificará as funções e papéis que este grupo desempenha no serviço público federal. Para isso, expor-se-á a concepção de um modelo burocrático e como isso foi aplicado para o serviço público brasileiro.

Pela forma de organização do serviço público, fica claro que os cargos em comissão são importantes para o funcionamento da máquina pública, já que seus ocupantes realizam tarefas de direção, assessoramento e chefia. Fora do âmbito administrativo, porém, existem questionamentos sobre o uso político desses cargos pelo governo.

Sobre essa questão, a literatura aponta que os governantes possuem motivações para exercer influência sobre a burocracia - a executora da política. Dentre essas motivações, está a formação de coalizões no governo. Sobre esse aspecto, ressalta-se que o uso político dos cargos está intimamente ligado ao que ficou conhecido como *Presidencialismo de Coalizão* (ABRANCHES, 1988). Dessa forma, a discussão sobre os cargos em comissão está conectada à forma de governar e construir maiorias no Congresso.

¹Entrevista com Odilon Cavallari, consultor jurídico do TCU, revela alguns casos. Entrevista disponível em: <http://blogs.correiobraziliense.com.br/vicente/excesso-de-funcionarios-comissionados-estimula-corrupcao-diz-auditor-do-tcu/>

Alguns autores, como Lopez, Bugarin e Bugarin (2015), exploram a dinâmica de substituição desses cargos. Um dos objetivos principais desta pesquisa é ampliar essa análise quanto ao horizonte temporal. Além disso, busca-se aferir quais aspectos influenciam na contratação/nomeação e demissão/exoneração dos ocupantes dos cargos em comissão, ou seja, um passo extra será dado no sentido de identificar como essa dinâmica dos cargos se relaciona com a dinâmica política dos mandatos eleitorais.

Para isso, serão utilizados métodos quantitativos que traduzam os dados de forma clara. Dentre esses métodos, ressalta-se o uso da taxa de rotatividade e da taxa de sobrevivência, dois métodos de aferição da substituição da mão de obra. Como objetivo secundário, deseja-se identificar as limitações desses indicadores e as condições em que eles são adequados para a tarefa que se propõe.

A taxa de sobrevivência, por exemplo, é bastante recente nessa literatura. O único trabalho conhecido pelo autor é o *working paper* Lopez e Silva (2017). Apesar disso, esse método é usado extensivamente para analisar o mercado de trabalho e a força de trabalho empresarial. Assim, há uma relação entre esses métodos e as literaturas de economia do trabalho e de gestão de recursos humanos.

Por concretude, seguindo e ampliando a proposta iniciada em Lopez, Bugarin e Bugarin (2015), evidenciam-se as hipóteses que serão confrontadas com os resultados obtidos:

H1) A mudança de governo (ciclo político) tende a aumentar a rotatividade e diminuir a permanência dos ocupantes de cargo comissionado;

H2) Existe um núcleo de ocupantes de cargo comissionado que permanece por períodos longos nesses cargos;

H3) Os ocupantes de cargo comissionado sem vínculo com o serviço público têm uma permanência menor do que os com vínculo;

H4) A taxa de sobrevivência se torna mais estável após 2003;

H5) A rotatividade tende a ser maior quando analisada em períodos mais curtos. Isso equivale a afirmar que a rotatividade medida em períodos mais longos tende a ser menor;

H6) O tamanho das bancadas partidárias no Congresso e a disciplina partidária são importantes para se analisar a permanência de ocupantes de cargo em comissão;

H7) Uma maior mudança de ministros tende a diminuir a permanência de ocupantes de cargo em comissão.

Este trabalho se divide da seguinte forma: 1) esta breve introdução ao problema de pes-

quisa; 2) referencial teórico que apresenta os principais conceitos e discussões sobre o tema; 3) apresentação da metodologia; 4) análise dos resultados e; 5) confronto com as hipóteses iniciais, conclusões e possíveis ampliações desta pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo tem como objetivo principal a discussão sobre o uso político da burocracia. Para isso, é importante ressaltar os aspectos, consequências e experiências nacionais com essa questão. Assim, divide-se o capítulo em: 1) Apresentação teórica das funções da burocracia; 2) Razões pelas quais os políticos desejam politizar a burocracia e; 3) Funções assumidas por ocupantes de cargos em comissão.

2.1 Funções e modelos de burocracia

A burocracia estatal existe e é necessária para o andamento das tarefas de governo e de Estado. A justificativa primária para a existência desse corpo de funcionários está na incapacidade dos governantes, independentemente da forma de governo, de executar por si mesmos as políticas públicas e as leis. Ao longo do tempo, esse corpo de funcionários, porém, incorporou diversas funções. Zuvanic, Iacoviello e Gusta (2010) apontam as funções modernas da burocracia:

“Bureaucracy is particularly important because it is the body in charge of preparing, executing, controlling, and evaluating public policies. Accordingly, the bureaucracy is a central institution in the effective functioning of the democratic system and oversight of the rule of law.”

A definição acima revela o papel básico da burocracia. É interessante, porém, ressaltar como a relação entre a burocracia e o governo se estabeleceu ao longo do tempo. Os autores pré-século XX preocuparam-se com a democracia "livre", sobretudo com o aumento da participação popular. Na perspectiva deles, há a possibilidade de uma massa pouco informada ou pouco educada escolher políticos que implementem políticas populistas (apesar de esse termo ter sido cunhado no século XX) prejudiciais à sociedade.

O autor de maior destaque desse período é, sem dúvida, Max Weber. Para ele, a burocracia tem sua autoridade garantida pelas leis, com legitimidade para executar as tarefas de Estado. Essa burocracia deve ser, além de especializada, movida pela impessoalidade, formalidade e

hierarquia (ALVES, 1970; WEBER, 2009). De modo sucinto, a especialização vem da necessidade de se executarem tarefas técnicas complexas. A impessoalidade tem por objetivo dar um tratamento igual aos casos iguais. A formalidade diz respeito ao respaldo legal das ações da burocracia. Por fim, a hierarquia indica que o trabalho dos funcionários deve ter limites bem definidos e seguir uma ordem de comando.

Esse corpo de funcionários, além de apresentar as características acima, deve ser blindado das ações dos políticos, o que está intimamente ligado ao conceito moderno de estabilidade no serviço público. Assim, os burocratas deveriam agir *independentemente* das mudanças políticas. Como Weber (2009) reconhece, essa burocracia apresenta-se em conflito com um Estado democrático, pois as mudanças democráticas não são capazes de alterar as políticas de Estado. É interessante notar que diversos conceitos weberianos foram aplicados na construção da burocracia de diversos países, inclusive no Brasil. Apesar disso, o problema entre burocracia e democracia fica claro. A compatibilização desses dois conceitos foi amplamente pesquisada durante os séculos XIX e XX. Este trabalho, entretanto, começa essa abordagem pela contribuição de Stuart Mill, anterior à de Weber, que já identificava tal conflito.

Stuart Mill foi funcionário público da Companhia das Índias Orientais durante boa parte de sua vida. Em 1854, a Inglaterra passava por uma reforma da burocracia estatal, o que motivou os patronos dessa reforma a buscarem nomes proeminentes para defendê-la.

Para Mill, a Inglaterra deveria migrar para um sistema no qual a burocracia fosse escolhida pelo mérito e não pelo favor, isto é, aberta para todos os cidadãos, independentemente de suas origens. Isso é particularmente importante para o período, pois os critérios de nascimento eram decisivos para a alocação em alguns cargos importantes de governo.

Em favor de uma forma mais justa de escolha, o autor apoiou abertamente o uso de testes - similares aos concursos públicos - para a alocação em cargos do governo. Mill (1854) defende, sobretudo, que a burocracia estatal deveria ser composta pelas pessoas mais competentes, independentemente do nascimento e das conexões pessoais. Com relação à competição, Mill (1854) acrescenta:

"If, with advantages and opportunities so vastly superior, the youth of the higher classes have not honour enough, or energy enough, or public spirit enough, to make themselves as well qualified as others for the station which they desire to maintain, they are not fit for that station, and cannot too soon step out of it and give place to better people. I have not this unfavourable opinion of them: I believe that they will fairly earn their full share of every kind of distinction, when they are no longer able to obtain it unearned."

A citação acima indica que Mill enxergava o serviço público como uma posição na qual

não deveria haver indicações políticas. A competência deveria guiar a escolha dos membros da burocracia estatal. Esse julgamento da competência deveria ser testado por examinadores imparciais, em contraposição às escolhas feitas pela Coroa. Caso as escolhas não fossem imparciais, não haveria sentido em aplicar testes, pois eles não revelariam nada sobre os candidatos às vagas no governo. Para o autor, a grande diferença entre as escolhas de uma banca imparcial e da Coroa está no fato de que a decisão da primeira é um ato judicial, enquanto a da segunda se baseia na “patronagem”.

Apesar desse posicionamento, Mill reconhece que o governo burocrático também possui defeitos. Para ele, o fraco controle dos burocratas, a baixa *accountability* e a difícil responsabilização são os maiores. Além disso, há um receio de que a burocracia não incentive a criatividade e a inovação, resultando em uma estagnação do serviço público e uma burocracia auto-referida (MILL, 1903; WAARDEN, 2015; WARNER, 2001). O controle dos burocratas é importante para se evitar o que se denominou, recentemente, como *bureaucratic drift*, um desvio da política pretendida devido às escolhas e preferências dos burocratas.

Até esse ponto, o pensamento de Mill não difere significativamente do de Weber. Um ponto de divergência entre ambos está no fato de que para Weber a democracia e o modelo burocrático estão em contraposição, mas que o segundo não deve ser abandonado. Mill, porém, defende que “não deve haver um momento de hesitação entre um modelo democrático representativo e um corpo burocrático perfeito”, ou seja, não se deve abandonar a escolha democrática em favor de um modelo burocrático (MILL, 1903). A relação ideal entre a burocracia e os políticos, na concepção de Mill, fica clara no trecho:

“The head of a department of the executive government is a mere politician. . . his general capacity, and the knowledge he ought to possess of the general interests of the country, will not, unless by occasional accident, be accompanied by adequate, and what may be called professional knowledge of the department over which he is called to preside. Professional advisors must therefore be provided for him.” (MILL, 1903)

Para Warner (2001) esse posicionamento reflete o paradoxo da habilidade restrita à responsabilidade e da autonomia sujeita à *accountability*. Os interesses antagônicos da burocracia e da democracia trazem a segurança para um bom governo. Esse é o ponto que une a liberdade de escolha dos representantes a um corpo técnico. É interessante notar que esse trecho da obra de Mill se refere a uma atribuição dos burocratas que foi, anos depois, assumida por ocupantes de cargo em comissão e, sobretudo, pelas funções de confiança.

As visões de Weber e de Mill sobre as funções dos servidores de carreira do serviço público revelam que a preocupação com esse corpo de funcionários não é recente. Esses ques-

tionamentos, porém, não eram exclusivos dos autores europeus. De fato, Woodrow Wilson, ex-presidente norte-americano, já salientava a importância de uma burocracia que se baseasse no mérito. Alguns de seus opositores temiam, além da perda de patronagem, que uma burocracia totalmente desconexa da política poderia se opor, excessivamente, aos direcionamentos da política. Outra crítica é que essa burocracia poderia se tornar uma classe “aristocrática” que não responderia adequadamente aos questionamentos e mudanças de política (LEWIS, 2007). Algumas das questões apresentadas acima foram, também, levantadas por Weber e por Mill, revelando que esses questionamentos independem da forma de governo.

2.2 Uso Político da Burocracia

A relação entre política e burocracia não é trivial. De fato, os modelos burocrático e democrático podem gerar efeitos não desejáveis na condução da política. Durante o século XX, chegou-se a um consenso de que um modelo misto entre esses extremos deveria ser adotado. Deve-se, porém, elencar quais razões levam um político a tentar politizar a burocracia.

O primeiro ponto a ser lembrado é que os políticos não são capazes de implementar a política e, por isso, precisam delegar a condução desta para os burocratas. A delegação, entretanto, gera problemas de informação, que não são desejáveis aos políticos. Os governantes, intuitivamente, desejam que aqueles que implementam as políticas estejam comprometidos com elas e que tenham um pensamento similar aos dos próprios governantes. Lewis (2009), portanto, aponta que o governo precisa de pessoas capazes de fazer uma burocracia comprometida com as políticas de governo, o que se contrapõe às ideias de Weber.

Se a política preferida dos burocratas difere da política proposta, por exemplo, então pode haver um *bureacratic drift* que faça a política implementada ser diferente da política preferida do governante sem que ele saiba *a priori* o resultado final. Quando o governante não conhece exatamente as preferências dos burocratas, há um risco ainda maior de a política implementada diferir do esperado. Uma das formas de reduzir esse problema, conhecido como problema de seleção adversa, seria escolher pessoas que tenham preferências similares com relação à política (GEHLBACH, 2013).

Mesmo assim, os políticos não conseguem observar perfeitamente o esforço dos burocratas devido ao problema de informação. No geral, sabe-se o resultado da política implementada, mas não se sabe se os burocratas se esforçaram ou não para chegar àquele resultado, um problema de informação conhecido como perigo moral ou problema de incentivo adverso. Um complicador desse problema está no fato de que, mesmo que um burocrata se esforce, o objetivo da política

pode não ser alcançado a depender do estado da natureza, ou seja, de fatores alheios ao seu controle. Da mesma forma, um burocrata pode não se esforçar e, mesmo assim, alcançar o objetivo da política (GEHLBACH, 2013; LEWIS, 2009).

Moe (1985) argumenta que o Executivo, aos olhos da sociedade, é o responsável pelos resultados da administração e que, portanto, possui incentivos para tomar o controle da burocracia e implementar a política que considera adequada¹. Por esse ponto de vista, dados os problemas de informação, indicar burocratas com uma visão de mundo similar ao do governante faria com que este pudesse minimizar o risco de se distanciar do que propôs. Com ou sem esse controle, o resultado obtido poderia se distanciar sensivelmente do proposto e, mesmo assim, recairia sobre o governante.

É importante ressaltar que, apesar da escolha política do governante, há incentivos para que os políticos indiquem pessoas competentes para os cargos. Como Gehlbach (2013) coloca, se a burocracia não for capaz, então ela não consegue absorver e/ou antecipar choques externos que afetam o resultado da política. Caso ela não consiga adaptar a política às novas condições, o resultado obtido poderá se distanciar do proposto. Além disso, se a burocracia não for competente, ela não conseguirá direcionar a política para as suas preferências, mesmo que não ocorram choques.

Como já mencionado, o trabalho principal dos burocratas é implementar as políticas públicas. Argumentou-se que os políticos podem desejar politizar esse corpo de funcionários a fim de direcionar as políticas de governo às políticas preferidas dos governantes. Mesmo assim, o governo pode abrir mão de algumas dessas políticas, sobretudo daquelas que considera menos “valiosas”, para obter apoio em outras agendas consideradas mais importantes. Em outras palavras, o partido do governo pode construir uma coalizão com outros partidos que permita que ele avance em alguma agenda, mesmo em detrimento do controle de alguma outra política (BATISTA, 2014; PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2011; PACHECO, 2011; LEWIS, 2009; LEWIS, 2011; ZUVANIC; IACOVIELLO; GUSTA, 2010). Isso ocorre, principalmente, em negociações do Executivo com Legislativo (BUGARIN, 1999).

A formação de coalizões é bastante comum em sistemas parlamentaristas, pois é necessário criar uma base no Poder Legislativo que mantenha o voto de confiança do primeiro-ministro. A formação de coalizões no presidencialismo brasileiro é amplamente estudada por cientistas

¹ É interessante notar que durante a administração Obama nos EUA, surgiu uma crítica ao presidente conhecida como “Thanks, Obama!”. Essa expressão surgiu como uma forma irônica de criticar os resultados das políticas do governo. Depois, ela passou a ser usada como piada em todas as situações com resultado indesejável, mesmo que estas não tivessem nenhuma relação com as políticas de governo. O jornal The Washington Post realizou um resumo sobre esse fato: <https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2015/02/13/thanks-obama-the-evolution-of-a-meme-that-defined-a-presidency>

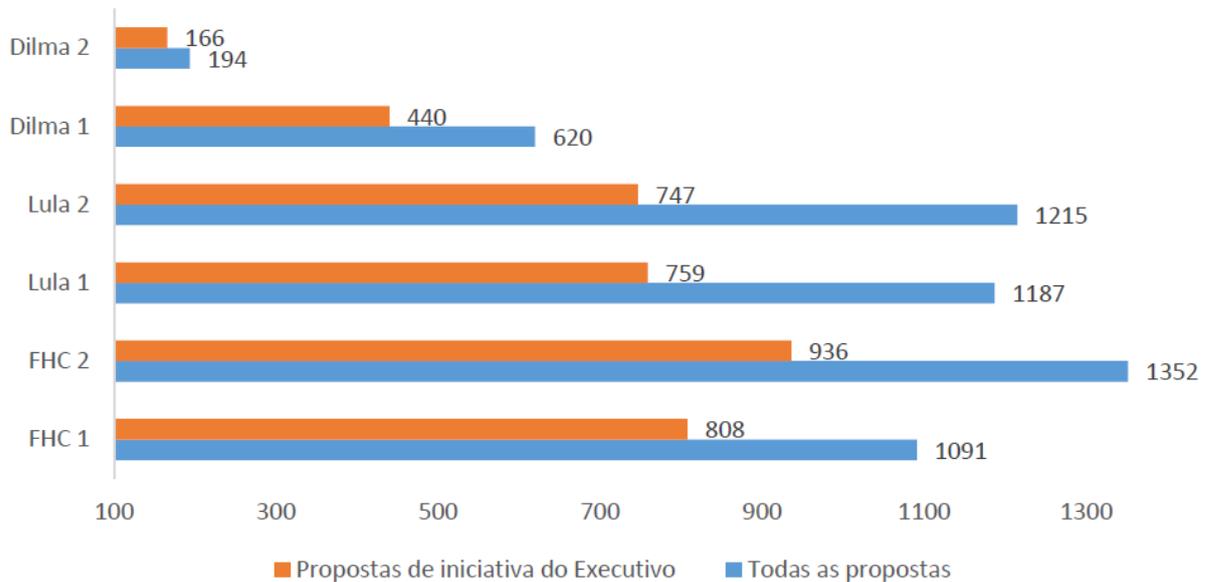
sociais há várias décadas. Para Abranches (1988), autor que inaugurou o termo “presidencialismo de coalizão”, a formação de coalizões no Brasil não geraria um resultado estável para a democracia. O autor argumenta que a combinação do multipartidarismo, do sistema proporcional de votação e do enfraquecimento dos partidos resultou em um Congresso fragmentado que obriga o presidente a realizar coalizões com diversos partidos para poder governar.

Para Abranches (1988), o sistema presidencialista brasileiro se parece mais com um sistema parlamentarista europeu do que com um sistema presidencialista de gabinete. Dessa forma, o presidente estaria sujeito ao Congresso, correndo um risco constante de paralisia do governo e de ingovernabilidade (PEREIRA, 2017).

Para os críticos, a lógica desse presidencialismo de coalizão seria trocar cargos políticos no Executivo – e outros benefícios, como emendas parlamentares - por apoio em projetos no Legislativo. Para alguns pesquisadores, porém, a paralisia do governo não foi observada, a despeito das previsões de diversos autores (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002; PEREIRA; MUELLER, 2002).

Alston et al. (2006), Pereira (2017), e Pereira e Melo (2012) argumentam que o presidencialismo brasileiro não deixou de gerar resultados e se revelou estável, diferente do colocado por Abranches (1988). Isso ocorre porque o Executivo possui diversos mecanismos para governar. Limongi e Figueiredo (2017) e Bertholini e Pereira (2017) argumentam que o Executivo é o legislador *de jure* e *de facto*, o que permite que ele dê andamento à sua agenda. Isso, porém, não retira o papel do Congresso, como mostrado nos dados abaixo:

Figura 2.1 – Número de propostas enviadas ao Congresso, por mandato, de 1995 a 2016



Fonte: Pereira (2017).

Limongi e Figueiredo (2017) também argumentam que a visão de que o presidencialismo de coalizão seria um malefício para o Brasil era minoritária até o início da operação Lava-jato. Os autores criticam, inclusive, o uso do termo “presidencialismo de coalizão” pela mídia e por diversos autores como algo inerentemente negativo. Outros autores argumentam, porém, que algumas das práticas que permitem a estabilidade do presidencialismo de coalizão acabam por inchar a máquina pública e por permitir que o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção ocorram. Com a revelação de que cargos de indicação política facilitaram os esquemas de corrupção recentes, o debate em torno das nomeações políticas ganhou força novamente, sobretudo entre a população.

2.3 Função dos Cargos em Comissão

Os cargos de direção e assessoramento superior (DAS) são uma das formas de se estabelecer um critério de ascensão gerencial dentro do serviço público (CRUZ, 2009; PEREIRA, 1996). Como Graef (2008) aponta, esses cargos podem ser preenchidos por servidores com ou sem vínculo ao serviço público. O número de comissionados sem vínculo, porém, possui restrições quantitativas definidas em lei. A maior parte dos cargos DAS são preenchidos por servidores de carreira. Dividem-se esses cargos em dois grupos: os de baixo escalão (DAS

1-3) e os de alto escalão (4-6) (LOPEZ; BUGARIN; BUGARIN, 2015; TCU, 2016). A diferença é que os de baixo escalão realizam tarefas mais relacionadas ao dia a dia da administração pública, enquanto os superiores possuem um papel mais político, havendo maior proporção de cargos para funcionários sem vínculo nesses cargos (LOPEZ; BUGARIN; BUGARIN, 2014).

Pacheco (2011), Lopez (2015) e Graef (2008) fazem uma diferenciação entre os cargos DAS e as funções de confiança. O primeiro é um cargo de livre provimento, com limites legais para pessoas nomeadas de fora do serviço público. O segundo é exclusivo para servidores públicos. No geral, os ocupantes de cargo DAS possuem um impacto maior na política pública, principalmente se forem de alto escalão. Por essa razão, optou-se por dar ênfase nos cargos DAS, deixando as funções de confiança para trabalhos futuros. Este trabalho utilizará como sinônimo de “cargos comissionados” o termo “cargos DAS”, apesar de o primeiro ser mais amplo do que o segundo. Nota-se, porém, que outros cargos também fazem parte da base de dados, sobretudo cargos específicos das autarquias.

De acordo com o exposto anteriormente, os cargos DAS podem, *a priori*, permitir que o governo controle a burocracia ao indicar os cargos mais altos da administração, redirecionando a política implementada. Apesar disso, existe a perspectiva de que esses cargos possuam grande influência política, o que poderia desestabilizar a administração. Sobre essa questão, Graef (2008) expõe:

“Os cargos de confiança política, que asseguram ao Governo o comando sobre a administração e, conseqüentemente, a implementação de seu programa, as políticas, planos e ações voltadas para o alcance dos objetivos e metas governamentais, devem ser apenas aqueles determinantes para o efetivo exercício do comando político. A direção da estrutura administrativa permanente deve ser entregue a profissionais especializados, com formação específica e experiência comprovada, oriundos da própria administração e escolhidos com base no princípio do mérito profissional. Uma estrutura de confiança política muito alargada, inevitavelmente desestrutura o funcionamento das organizações públicas, gera descontinuidade e ineficiência administrativa, além de constituir-se em elemento de permeabilidade excessiva que favorece os grupos de interesses e, até mesmo, a corrupção. A profissionalização da administração, essencial para sua modernização e melhoria da eficiência, da eficácia e da efetividade da ação administrativa, implica necessariamente na redução da estrutura de cargos de direção providos por critérios de confiança política.”

A visão do autor sobre as nomeações políticas é, até certo ponto, compatível com a visão gerencial da burocracia descrita por Weber. O problema da “estrutura de confiança política muito alargada” também é mencionado por Lewis (2007) para os Estados Unidos, não sendo específico ao sistema presidencialista brasileiro. Isso indica que expansões desmedidas nos cargos políticos, em qualquer situação, podem ter um efeito de redução na produtividade do

serviço público e na tomada de decisões técnicas do funcionalismo - fatos criticados por Mill e Weber.

Nota-se que este trabalho não discorre sobre um modelo puramente burocrático ou um modelo puramente democrático, mas, sim, sobre uma combinação de ambos, como proposto por Mill. Por isso, não é factível supor que todo o corpo de funcionários possa ser diretamente influenciado pelo governante, nem que os burocratas sejam imunes a mudanças de política.

Apresentaram-se em seções anteriores os incentivos à politização da burocracia. Haveria, porém, alguma vantagem para o serviço público em absorver pessoas indicadas de fora do serviço público? Sobre essa questão, Lewis (2007) afirma:

“Appointees and careerists have different perspectives on the policy world (generalist vs. specialist) and a different relationship to political stakeholders (superior vs. inferior knowledge of political stakeholders’ preferences). Career executives are more likely to start low in a bureau’s hierarchy, work a significant portion of their career in that agency, and be a substantive expert in the policy area they manage. Appointees are less likely to be specialists, less likely to see the world through the bureau’s eyes, be more attuned to the preferences of elected stakeholders, and better able to do the political work necessary for successful program implementation.”

Pode-se concluir da citação acima que as tarefas e habilidades dos indicados políticos e dos burocratas de carreira podem ser complementares. Como Lewis (2009), Lopez (2015) e Batista (2014) apontam, a indicação de pessoas sem vínculo com o serviço público pode trazer benefícios à burocracia. *Accountability*, inovação, informação, aumento da performance (desde que o número de indicados não seja grande) e quebra de *lobbies* são alguns exemplos desses benefícios.

Por outro lado, as indicações políticas podem resultar em patrimonialismo, clientelismo, uso de cargos como moeda de troca, rotatividade (*turnover*) excessiva da mão de obra estatal e diminuição da *expertise* (escolha política em vez de técnica). Esses fatores levam a uma diminuição de performance, como Armstrong e Taylor (2014), Lewis (2011), Bertelli e Lewis (2012) e Lopez (2015) indicam.

Entre tantos impactos da nomeação política, escolheu-se como foco principal deste trabalho a substituição de ocupantes de cargo em comissão, em suas muitas definições. Antes de uma análise mais profunda sobre os cargos em comissão, é importante ressaltar algumas diferenças existentes nesses cargos.

Os cargos DAS, um tipo de cargo em comissão dividido em seis níveis e duas categorias, são cargos de direção, chefia e assessoramento. Existem outros cargos, como os de Natureza

Especial (NES), que também possuem essas mesmas funções, apesar de serem quantitativamente muito menores que os de DAS. Os cargos em comissão permitem que o governo contrate pessoas sem vínculo com o serviço público, ou seja, que não passaram por seleção via concurso público. Para os cargos DAS, porém, existem limites fixados em lei para a proporção desses funcionários que não precisam ter vínculo de servidor. Em outros cargos em comissão, como em empresas públicas dependentes e de capital fechado, quase todos os comissionados não têm vínculo com o serviço público.

Outro tipo de cargo existente é a função de confiança, um cargo com as mesmas atribuições dos cargos comissionados, mas exclusivos para servidores públicos. Uma das mais importantes desse grupo é a Função Comissionada do Poder Executivo (FCPE), um grupo de cargos de natureza técnica exercidos por servidores.

Graef (2008) ressalta que "os cargos são *preenchidos*; as funções são *exercidas*". Isso indica que os cargos possuem atribuições próprias já previstas na estrutura dos órgãos. Assim, qualquer ocupante de cargo em comissão passa a exercer as tarefas daquele cargo. As funções são, por outro lado, exercidas, elas acrescentam tarefas ao ocupante da função, que ainda deve exercer seu cargo original. Dessa forma, pressupõe-se que a função deva ser exercida por alguém com conhecimento técnico da área.

É importante mencionar três mudanças na legislação que impactam na análise dos dados. A primeira se dá pelo Decreto Nº 5.497/2005, que determina limites para a livre nomeação em cargos DAS. Os limites foram determinados como 75% dos cargos em comissão DAS de níveis 1, 2 e 3 e 50% para os de nível 4. Não havia, portanto, limite para nomeações de fora do serviço público em cargos DAS de alto escalão - níveis 5 e 6. A segunda mudança relevante se deu em junho/2016, mas foi substituída em outubro pela Lei Nº 13.346/2016. Essa lei transformou diversos cargos DAS em FCPE, o que reduziu o número de servidores públicos nessa categoria em pouco menos de 10.000, como mostrado pelo Painel Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. A última mudança se deu em março de 2017 com o Decreto Nº 9.021/2017, que alterou as limitações definidas em 2005. Os limites passaram a ser 50% do total de cargos em comissão DAS, níveis 1, 2, 3 e 4, e 60% do total de cargos em comissão DAS, níveis 5 e 6.

Para Graef (2008), Pacheco (2011) e Pereira (1996) esses cargos e funções também possuem uma outra finalidade: a de estabelecer uma progressão da carreira com mais responsabilidades e salários mais atrativos para os cargos do governo. Lewis (2007) cita que um dos problemas do funcionalismo norte-americano para atrair quadros técnicos de qualidade está nos baixos salários. O trabalho realizado pelo Banco Mundial (2017) mostra que os salários do

serviço público são maiores do que os do serviço privado no Brasil. Para 2018, por exemplo, os cargos DAS inferiores (DAS 1-3) receberão entre R\$ 2.585,13 e R\$5.440,72, o que coloca a remuneração acima da média anual brasileira para o setor privado formal, de R\$ 26.000 por ano. Para os cargos DAS superiores (4-6), a remuneração está entre R\$ 9.926,60 e R\$ 16.215,22. No caso dos servidores públicos, assumir esses cargos resulta em um acréscimo no salário proporcional à remuneração do cargo preenchido. Dessa forma, acredita-se que os cargos em comissão possuem a dupla função: atrair quadros técnicos do setor privado e representar uma progressão de carreira para os servidores.

3 METODOLOGIA

Os dados deste trabalho foram extraídos do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), do Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais (BEP) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do Painel Estatístico de Pessoal e do Relatório de Fiscalização 222/2015 do Tribunal de Contas da União.

Os dados do Siape são essenciais para os cálculos de rotatividade e de sobrevivência, que serão explicados futuramente. Os dados do BEP fazem um levantamento estatístico de pessoal, trazendo dados como remuneração, alocação em órgãos, quantitativo de funcionários e regiões nas quais os funcionários estão alocados. Esses dados foram usados de forma acessória para enriquecer a análise dos dados obtidos pelo Siape.

Ressalta-se que os dados obtidos cobrem apenas alguns cargos em comissão do poder Executivo federal. Dessa forma, os cargos em comissão de universidades públicas federais, de órgãos do Judiciário e do Legislativo, por exemplo, não fazem parte dos dados coletados.

O capítulo se divide da seguinte forma. 1) discute-se o conceito de rotatividade e como ele se relaciona com a literatura de mercado de trabalho e de recursos humanos. 2) define-se o conceito de taxa de sobrevivência, que mede a proporção de ocupantes de cargo em comissão que permanecem em algum cargo após um número de períodos. 3) apresentam-se três conceitos "satélites" para se determinarem relações entre variáveis políticas e alocação política em cargos comissionados.

3.1 Rotatividade

Como primeiro método de levantamento da dinâmica dos cargos em comissão, podemos citar a rotatividade. De forma intuitiva, a rotatividade se refere à substituição da mão de obra (DIEESE, 2011). Em recursos humanos, buscam-se informações sobre a dinâmica da mão de obra dentro da instituição. A primeira informação importante é a quantidade de mão de obra que deve ser repostas para o funcionamento eficiente da instituição. Isso indica, indiretamente, a

quantidade de funcionários que devem ser contratados para se aumentar ou diminuir o quadro total de funcionários. Uma segunda informação relevante é se a empresa é capaz de reter funcionários, o que pode ser relacionado com o ambiente institucional, com a remuneração e com a satisfação dos empregados. Essa análise se torna ainda mais rica quando feita comparativamente a outras empresas do mesmo ramo. No setor público isso pode ser feito comparando-se a rotatividade entre órgãos do setor público e entre o setor público e o setor privado.

Apesar de intuitivo, esse índice possui diversas metodologias de cálculo. Isso decorre do fato de que cada instituição busca um índice que seja condizente com a sua realidade institucional. Para cada ambiente institucional, portanto, há uma rotatividade "diferente", o que se reflete melhor em alguns índices do que em outros. Argumenta-se que, para os cargos em comissão, o melhor índice de rotatividade apresentado na literatura é o teorizado por Lopez, Bugarin e Bugarin (2015).

Antes de se estudar esse critério, é importante ressaltar outros métodos que aparecem na literatura. O critério mais básico de rotatividade, apresentado por Armstrong e Taylor (2014) e Rankin (2009), se refere ao número de funcionários que deixaram a instituição ponderado pelo número médio de funcionários. O número médio de funcionários é utilizado para se evitar a sazonalidade do índice. Essa lógica é importante quando estudamos a rotatividade por períodos mais longos.

Além do critério acima, Lopez, Bugarin e Bugarin (2015) apresentam três outros indicadores de rotatividade. O primeiro, definido como ROT1, considera a média entre contratações e demissões dividida pelo número de funcionários no ano anterior. A principal diferença deste para o índice anterior é que não são consideradas apenas as demissões. Isso faz com que o aumento no contingente de funcionários influa na rotatividade da organização. Na equação abaixo, *contratados(t)* corresponde ao número total de servidores novos contratados em cargos de DAS no ano t; *demitidos(t)* corresponde ao número total de servidores demitidos de seus cargos de DAS no ano t; *total(t-1)* corresponde ao número total de servidores em cargos de DAS no início do ano t, ou seja, servidores em cargos de DAS ao final do ano t-1.

$$Rotatividade_1 = (contratados_t + demitidos_t / 2) / total_{t-1} \quad (3.1)$$

De forma intuitiva, ROT1 se refere à entrada e à saída de ocupantes de cargo em comissão. Considerar ROT1 como critério ocasionaria dois problemas. O primeiro é que existem funcionários que não são demitidos, mas mudam de cargo, não sendo contabilizados nesse índice. A rotatividade causada por esse fenômeno é sensivelmente diferente da causada por demissões,

pois há permanência de um funcionário, apesar de haver rotatividade do cargo. O segundo problema é que o aumento do número de funcionários influi diretamente no indicador. Isso é particularmente relevante, pois durante o período analisado, houve um aumento substancial de ocupantes de cargo em comissão.

O segundo critério, ROT2, considera que a rotatividade deve ser definida como a soma das demissões, contratações e alterações ponderadas pelo total de funcionários no período anterior. Trata-se de uma definição inspirada naquela usada em comércio internacional, em que se considera o volume de comércio entre dois países como a soma das exportações dos dois países e não a média delas.

ROT2 se refere, portanto, a qualquer mudança observada nos ocupantes dos cargos. Esse indicador elimina o primeiro problema do indicador anterior, mas continua a apresentar o segundo problema. A equação abaixo, em que $alterados(t)$ corresponde ao número total de funcionários em cargo em comissão que tiveram seu cargo de DAS alterado ao longo do ano t , representa esse índice.

$$Rotatividade_2 = (alterados_t + contratados_t + demitidos_t) / total_{t-1} \quad (3.2)$$

O terceiro critério busca resolver o segundo problema apresentado pelos critérios ROT1 e ROT2. O critério ROT3 calcula a rotatividade com base nos ocupantes que deixaram um cargo, mesmo que por promoção ou demissão, ponderado pelo número total de cargos no período anterior. Esse critério resolve os problemas 1 e 2, além de estar mais próximo da definição de rotatividade que se considera adequada para os cargos em comissão. De forma simples, ROT3 mede quantos cargos foram desocupados, o que indica uma vacância em alguma atividade. As equações abaixo definem ROT3:

$$Rotatividade_3 = (Total_{t-1} - Inalterados_t) / Total_{t-1} \quad (3.3)$$

Pode-se reescrever o critério ROT3 como:

$$Rotatividade_3 = (alterados_t + demitidos_t) / Total_{t-1} \quad (3.4)$$

Se observarmos os três critérios apresentados, imaginamos que ROT2 tende a ser maior que ROT3, que por sua vez, tende a ser maior que ROT1. Isso, porém, nem sempre é verdade. Eventualmente, observamos que ROT2 e ROT3 podem ser iguais. Dadas as definições desses critérios, isso só pode acontecer quando o número de contratações for igual a zero.

Outro ponto a se notar é que ROT3 é, no geral, maior que ROT1. Em alguns momentos, entretanto, isso não ocorre. ROT1 será maior ou igual a ROT3 quando:

$$\begin{aligned}
 ROT_1 &= (contratados_t + demitidos_t/2)/total_{t-1} \\
 ROT_3 &= (alterados_t + demitidos_t)/Total_{t-1} \\
 ROT_1 \geq ROT_3 &\Leftrightarrow (contratados_t - demitidos_t)/2 \geq alterados_t
 \end{aligned}$$

O que foi mostrado acima ocorreu em alguns momentos na série, sempre seguindo uma de duas formas. A primeira foi quando não se observaram demissões, nem alterações, o que implica $ROT_3 = 0$. A segunda foi quando as contratações foram muito elevadas se comparadas com as demissões. Isso ocorreu, particularmente, entre outubro/2016 e dezembro/2016.

O fato, porém, é que, quando se mede a rotatividade utilizando períodos mais longos, dificilmente se encontrará $ROT_1 > ROT_3$. Isso ocorre porque em períodos mais longos sempre há demissões e alterações ($ROT_3 > 0$), as quais tendem a ser grandes o suficiente para que o termo “alterados” seja maior que a metade da diferença entre “contratados” e “demitidos”.

Apesar dessas observações, acredita-se que ROT3 tende a ser o melhor dos indicadores por não ser diretamente influenciado pelo aumento constante de contratações. Além disso, a vacância nos cargos medida por ROT3 é adequada para a proposta da pesquisa, pois indica os espaços nos quais podem-se indicar nomeados políticos sem se expandir o número de cargos. Por essas razões, o critério ROT3 é adotado no presente trabalho para se medir a rotatividade em cargos de DAS no executivo federal.

Dada a escolha de ROT3 como principal critério, é importante ressaltar que existem diferenças conceituais entre a rotatividade analisada neste trabalho e a rotatividade do mercado de trabalho. A primeira diferença está na impossibilidade de se determinar a causa de uma demissão. Pelos dados usados no presente trabalho, não é possível identificar se um ocupante de cargo em comissão deixou o cargo por opção, doença ou afastamento, por exemplo. Outra diferença está no aspecto sazonal dos empregos de fora do serviço público, em que demissões podem ocorrer porque uma etapa da produção foi concluída. No caso dos cargos em comissão, pela natureza destes, o aspecto sazonal se dá pelos ciclos políticos e não por fatores de mercado de trabalho (DIEESE, 2011).

Dois pontos, porém, aproximam as duas análises. O primeiro é a preocupação em se descontarem as variações líquidas do volume de empregos na rotatividade, por não se considerar isso como substituição. Isso é adotado pelo uso do critério ROT3, que retira o número de con-

tratados para evitar um viés para cima da rotatividade. Mesmo assim, pode haver um viés de aumento da rotatividade em períodos com muitas demissões. Para se evitar esse viés, foi feita uma comparação entre diversos períodos de tempo. O segundo ponto é a substituição por mudança de função, que é uma das razões de se adicionar o número de alterados nos indicadores.

Pelos aspectos mencionados acima, acredita-se que o método adequado para se analisarem os cargos em comissão se aproxima mais aos métodos apresentados pela literatura de recursos humanos e aplicados a empresas (unidades) do que aos aplicados ao mercado de trabalho como um todo. Apesar disso, é importante considerar a literatura que estuda o mercado de trabalho para evitar alguns tipos de viés.

3.2 Sobrevivência

O segundo método a ser utilizado é a taxa de sobrevivência, também referida como taxa de permanência como sinônimo de taxa de sobrevivência. Armstrong e Taylor (2014) resumem esse indicador como a proporção de funcionários que permanecem na instituição após um determinado período de tempo. Em recursos humanos, esse indicador é utilizado para identificar se a instituição é capaz de reter os funcionários, principalmente aqueles que foram treinados ou que possuem algum tipo de conhecimento relevante.

Esse indicador é complementar à rotatividade. Para entender esse ponto, imagine-se que uma quantidade expressiva de funcionários sofra qualquer tipo de alteração de um ano t para o ano $t + 1$ e depois para o ano $t + 2$. A rotatividade mostrará quantos funcionários foram substituídos, enquanto a taxa de sobrevivência mostrará quais funcionários permaneceram após a substituição. Em outras palavras, a taxa de sobrevivência mostrará quantos funcionários de t estão no período $t + 1$ e no período $t + 2$.

De acordo com Armstrong e Taylor (2014) e Rankin (2009), o critério mais simples de rotatividade se dá pela saída de funcionários em um período, ponderada pela média de funcionários neste mesmo período. A sobrevivência possui uma interpretação similar, com a diferença de que se analisa o número de funcionários em um período inicial e não a média do período. Outra diferença, já apontada, está na comparação sempre com um período t_0 e não com o período anterior.

Podemos apresentar dois tipos de taxa de sobrevivência. A primeira se refere ao que foi explicado acima, uma comparação entre um período qualquer com um período t_0 . Denomina-se, neste trabalho, essa taxa como critério amplo. A equação abaixo, em que SA_t é a taxa de sobrevivência pelo critério amplo e P_t é o número de ocupantes de cargo comissionado em t_0

que continuam ocupando cargo em t , resume esse conceito:

$$SA_t = \frac{P_t}{Total_{t_0}} \quad (3.5)$$

Não é incomum que ocupantes de cargo em comissão deixem o cargo e retornem em períodos seguintes. Essa possibilidade, porém, não é incorporada nos índices tradicionais de sobrevivência, pois eles são aplicados em situações nas quais o retorno é incomum ou não ocorre. Para contabilizar quantos ocupantes continuam nos cargos, comparamos os funcionários de um período com os de outro, independentemente de alguns terem ou não se afastado do serviço público em períodos intermediários. Assim, podemos medir qual é a proporção de pessoas que detinham o cargo no período inicial e continuam com o cargo em comissão no período futuro relevante.

Em contraposição a isso, temos uma taxa “restritiva”. Com esse critério, observamos se um ocupante de cargo em comissão deixou o cargo em algum período e o desconsideramos em períodos subsequentes caso retorne ao cargo. Se, por exemplo, uma pessoa ocupou um cargo em comissão entre junho de 1999 e dezembro de 2005, mas em junho de 2006 não estava mais listada como ocupante do cargo, então, se ela retornar em dezembro de 2006, não será contabilizada como “permanência”. A equação abaixo, em que SR_t é a taxa de sobrevivência pelo critério restritivo e PR_t é a permanência de ocupantes de cargo comissionado que nunca deixaram de ocupar algum cargo em comissão entre os períodos t e t_0 , define esse conceito:

$$SR_t = \frac{PR_t}{Total_{t_0}} \quad (3.6)$$

Essa diferenciação gera dois tipos de dados. O critério amplo resulta na informação: “quantos ocupantes de cargo em comissão do período t_0 possuem algum cargo em comissão no período $t + n$ ”. O critério restritivo resulta na informação: “quantos ocupantes de cargo em comissão do período t_0 continuam ocupando algum cargo no período $t + n$ sem nunca terem deixado de ocupar um cargo em comissão entre t_0 e $t + n$ ”.

Um ponto a ser notado é que o nível do cargo não importa para esse indicador. Basta ocupar algum cargo para integrar a base. O fato de um funcionário ser promovido ou rebaixado não altera o indicador de sobrevivência. Em função dos pequenos números mensais de cargos alterados, não se acredita que isso seja um problema para a análise.

O critério restritivo, apesar de mais próximo de conceitos tradicionais de sobrevivência, possui um problema técnico: as bases usadas para o cálculo desse indicador são semestrais. Se

um funcionário deixa de ocupar um cargo em comissão em fevereiro e retorna em maio, esse indicador não capturará essa saída, já que os dados observados são de junho e dezembro. Acredita-se que incorporar essa informação resultaria em um indicador excessivamente restritivo e que, portanto, essa questão pode ser contornado sem problemas conceituais.

Como existem dois grandes grupos dentro dos comissionados - nomeados de fora do serviço público e nomeados de dentro do serviço público -, podemos medir a sobrevivência para cada um desses grupos. Para essa estatística, optou-se por realizar esse procedimento somente pelo critério amplo, pois se tem o intuito de medir quantas pessoas de fato permanecem.

Nesse caso, há um problema em relação a alguns funcionários nomeados se tornaram servidores durante a série. Decidiu-se não considerar essa movimentação para a estatística. Como exemplo, cita-se que, em dez/01, havia 5.507 comissionados. Em dez/2016, 794 destes ainda possuíam algum cargo em comissão. Dentre esses 794, cerca de 120 se tornaram servidores públicos. Isso indica que, em períodos longos, tende-se a superestimar o número de comissionados nomeados de fora do serviço público que permanecem. Nota-se, porém, que isso não afeta a taxa de sobrevivência global.

Com as duas definições de taxa de sobrevivência, podemos obter um outro dado relevante: a diferença média das taxas de sobrevivência período a período. Para obter esse dado, calcula-se a sobrevivência de uma série i , como o primeiro ano de um mandato, fixando-se o período t^i . Depois, obtém-se a sobrevivência em $t^i + 1$. Quanto maior for a diferença entre t e $t^i + 1$, maior é o decaimento proporcional entre os períodos.

Ao realizar esse procedimento para todas as séries e todos os períodos, pode-se averiguar quais decaimentos são proporcionalmente maiores ou menores do que a média. Uma queda acima da média indica mais demissões de ocupantes de cargo em comissão. Isso, por sua vez, pode indicar uma mudança na gerência do governo.

3.3 Outras estatísticas

Há quatro estatísticas auxiliares que trazem *insights* sobre o comportamento da saída e entrada de ocupantes de cargo em comissão no governo. A primeira é conhecida como taxa de coalescência, a segunda é a rotatividade dos ministros, a terceira é o tamanho da bancada e, por fim, a quarta é a disciplina partidária (BATISTA, 2014; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017; PEREIRA, 2017).

De acordo com Bertholini e Pereira (2017) e Amorim (2006), a taxa de coalescência revela

a proporcionalidade da participação de partidos no governo com relação à participação destes no Legislativo. Para Amorim (2006), o presidente realiza um cálculo de quantos ministérios ele deve dar a um partido em troca de apoio. Esse cálculo tem, como fator mais importante, a contribuição do partido aliado no Legislativo. Dessa forma, quanto maior o apoio esperado no Legislativo, maior deve ser a distribuição de cargos em ministérios. Se o índice é mais próximo de um, então essa distribuição é mais proporcional.

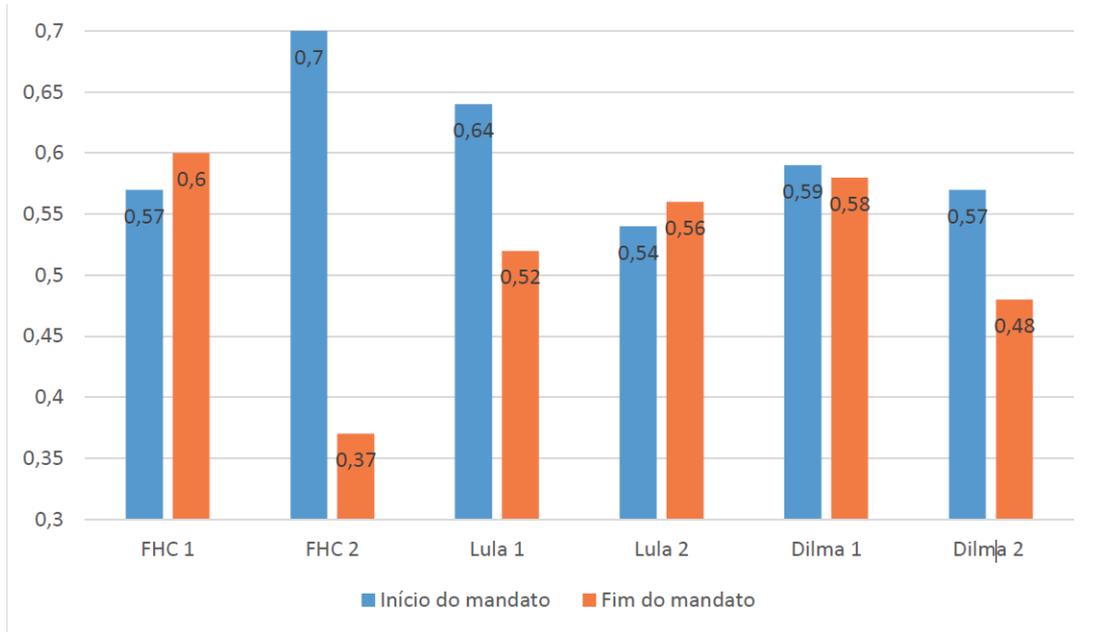
Espera-se que, quanto maior a taxa de coalescência (a distribuição de cargos é mais proporcional às cadeiras no Legislativo), menor deva ser a saída de ocupantes de cargo em comissão, já que o governo tem menos controle sobre as pastas.

A rotatividade ministerial é um critério de permanência dos ministros. Espera-se que, quanto maior a permanência de ministros, maior seja a permanência dos ocupantes de cargo em comissão. Com a saída de um ministro, é possível que também haja saída de comissionados, o que aumenta a rotatividade (BATISTA, 2014).

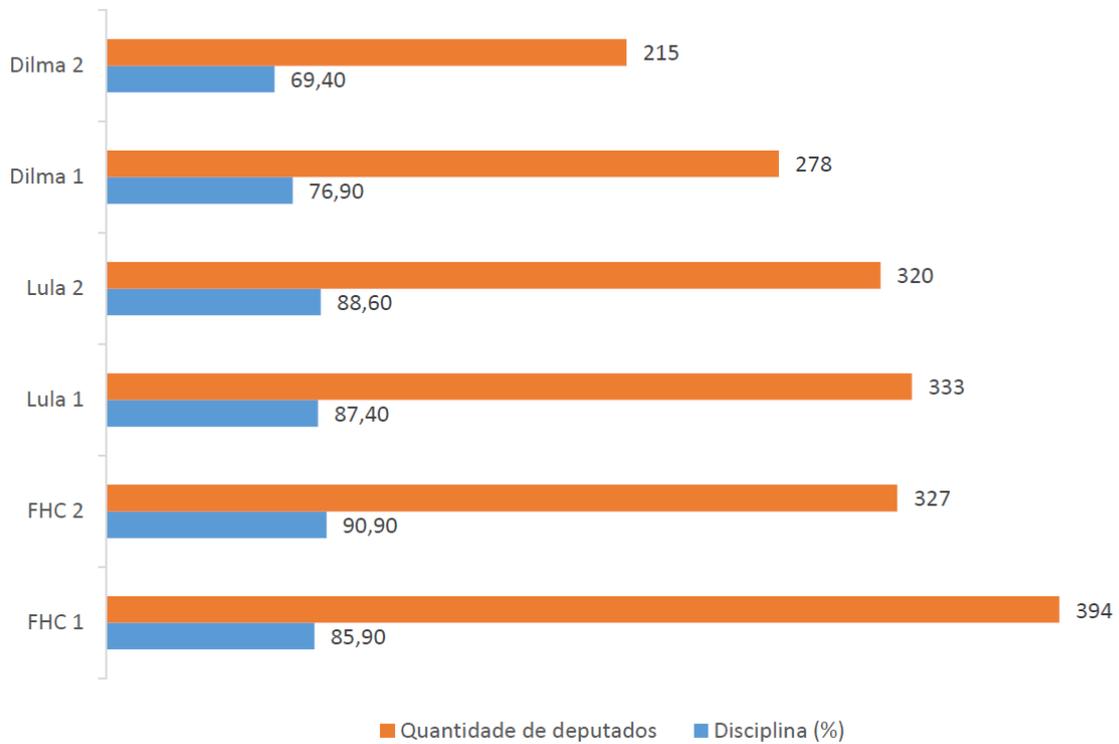
Por fim, têm-se a disciplina partidária e o tamanho da bancada do governo no Congresso. De forma geral, uma bancada pequena representa um Executivo que precisa buscar apoio de diversas formas. Uma dessas formas pode ser o uso dos cargos em comissão e a distribuição de ministérios e agendas para outros partidos. Só que isso não basta para angariar apoio. Mesmo existindo uma bancada, ela pode votar contra o governo, o que é representado pela disciplina partidária. Nessa situação, o que se espera é uma maior volatilidade nos cargos, pois busca-se trazer a base para o governo novamente. Outra razão pode ser a punição de políticos da base que se desviem da agenda do governo, o que pode impulsionar a saída de ocupantes de cargo em comissão.

Presidente	Número de Trocas de Ministros	Média de Permanência (dias)
FHC 2	79	484,11
Lula 1	77	719,78
Lula 2	73	684,79
Dilma 1	82	692,04
Dilma 2	72	242,71

Fonte: Pereira (2017) adaptado.

Figura 3.1 – Taxa de Coalescência

Fonte: Pereira (2017).

Figura 3.2 – Tamanho da Bancada e disciplina partidária

Fonte: Pereira (2017).

A taxa de coalescência, o tamanho das bancadas e a disciplina partidária explicam um outro fator relevante, apontado por Lopez e Silva (2017), que é o conflito entre o executivo e legislativo. Os ocupantes de cargos políticos do executivo, principalmente quando há uma coalizão, são agentes que respondem à dois principais, o executivo e o legislativo. Dessa forma, quando os dois principais entram em conflito, há um incentivo para o agente deixar o cargo, o que exerce influência na rotatividade e na permanência.

4 RESULTADOS

Antes de apresentar os resultados, devem-se esclarecer algumas decisões no tratamento dos dados. O primeiro ponto relevante é a definição de ativos e aposentados. Existem diversas categorias ("situações vínculo") nos dados. Optou-se por agregar os vínculos Aposentado, Aposentado TCU733/94 e Instituidor de Pensão sob o rótulo "Aposentados". Todos os demais vínculos, inclusive o de militares, anistiados e requisitados, estão sob o rótulo "Ativos".

A segunda decisão de pesquisa está no uso de dados mensais, trimestrais ou semestrais. Os dados mensais têm a vantagem de mostrar as flutuações no quadro de funcionários que são omitidas ao se usarem dados com períodos mais longos. Para os cálculos de rotatividade, optou-se pelo uso de dados mensais, apresentando dados com outros períodos apenas para comparação. Para os dados de sobrevivência, optou-se por dados semestrais, pois os dados mensais apresentam variações muito pequenas e são de difícil apresentação. Por essa mesma razão, decidiu-se expor os dados de nomeados de fora do serviço público e de dentro do serviço público comparando os ocupantes de cargos em dezembro com os outros semestres (junho e dezembro).

A série tem início em janeiro/99 e termina em maio/17¹. Assim, define-se o mandato pelos meses ocupados pelo governante. Para os dados semestrais, incluem-se os meses de junho e dezembro, que integram o mandato. Excepcionalmente, adiciona-se maio/17 como um dado semestral para o último governo, a fim de se observar o impacto das mudanças de legislação em 2016 e 2017.

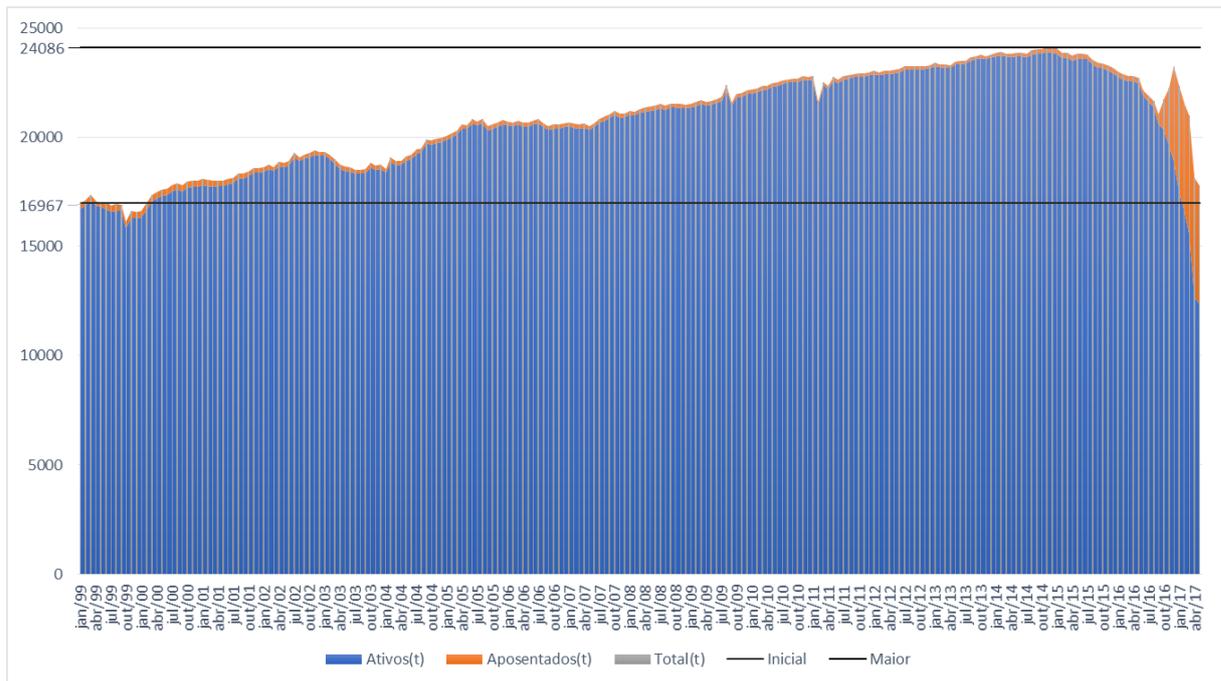
O capítulo se divide da seguinte forma: 1) Apresentação de estatísticas de pessoal, diferenciando categorias e vínculos; 2) Análise dos dados de rotatividade para todos os governos; 3) Análise dos dados de sobrevivência para todos os governos e; 4) Discussão sobre os padrões de cada governo.

¹ Ressalta-se que alguns cargos em comissão continuaram registrados sob os rótulos DAS-1 ao 6 depois da mudança de legislação em 2016, mas alguns outros dados, como o painel estatístico de pessoal, vão apontar para a queda em cargos DAS. Os rótulos aqui utilizados são os que constavam no SIAPE à época da coleta.

4.1 Estatísticas de pessoal

Inicia-se apresentando a evolução do número de cargos em comissão e a distribuição destes entre funcionários da ativa e aposentados, no governo federal, durante o período Jan/1999 a Maio/2017:

Figura 4.1 – Número de ativos e aposentados ocupantes de cargo em comissão



A figura 4.1 mostra, além da evolução do número de cargos, a distribuição desses cargos entre funcionários ativos e aposentados. Durante toda a série, o número de aposentados não tende a se alterar substancialmente em relação ao quadro total. A partir de outubro/16, porém, esse número cresce para os maiores valores da série. A razão disso não fica clara nos dados utilizados, pois o número de aposentados aumentou quantitativamente e, também, como proporção do total. Levanta-se três hipóteses, não excludentes, quanto a esse fato. A primeira é o retorno de quadros para a elaboração e acompanhamento de políticas, como mostrado adiante nos dados de sobrevivência dos ocupantes de cargo comissionado do período FHC. A segunda é a relação entre a idade dos ministros e do presidente com a escolha dos cargos. É possível que políticos com carreira mais longa tendam a escolher pessoas de idade similar para os cargos². A terceira é a saída de servidores do quadro de ativos devido a reforma da previdência proposta no governo Temer. Nessa situação, alguns servidores podem ter se apo-

²Agradeço ao meu orientador, Maurício, pela sugestão.

sentado para não serem afetados pela reforma³. De acordo com os dados do Painel Estatístico de Pessoal, há dois "choques" recentes no número de aposentadorias. O primeiro se dá em 2009, quando o número de aposentadorias saltou de 10.756 em 2008 para 14.687 em 2009. O segundo choque se dá em 2017, quando o número de aposentadorias subiu de 15.768 em 2016 para 22.451 em 2017. Com esse movimento, os servidores que pediram aposentadoria podem ter sido recontratados como comissionados, explicando o grande aumento de inativos nesse quadro.

Podem-se separar esses cargos, também, pelo nível de ocupação. Aqui, optou-se por criar sete grupos: os cargos de direção e assessoramento superior nos níveis 1-6 e os outros cargos em comissão. O grupo "outros" é composto, principalmente, por cargos comissionados de livre nomeação de agências reguladoras, que são distintos aos cargos DAS. É importante ressaltar que o grupo "outros" é pequeno com relação ao total, mas bastante heterogêneo. Enquanto algumas remunerações se equiparam com a dos cargos DAS-1, outras são maiores até mesmo que as remunerações dos ocupantes de cargo DAS-6.

³Agradeço à Adriana Portugal pela sugestão.

Figura 4.2 – Cargos por Nível

Ano	Vínculo	Total	DAS-1	DAS - 2	DAS - 3	DAS - 4	DAS - 5	DAS - 6	Outros
jun/99	Total	17015	6386	5653	2433	1747	652	142	2
	Serv.	11960	4719	4073	1722	1010	368	66	2
	Fora Serv.	5055	1667	1580	711	737	284	76	0
dez/99	Total	16569	5806	5398	2705	1838	672	148	2
	Serv.	11612	4255	3861	1959	1084	381	70	2
	Fora Serv.	4957	1551	1537	746	754	291	78	0
jun/00	Total	17629	6633	5486	2731	1917	704	156	2
	Serv.	12760	5128	4026	2021	1120	386	77	2
	Fora Serv.	4869	1505	1460	710	797	318	79	0
dez/00	Total	18007	6680	5537	2848	1896	610	150	286
	Serv.	13038	5176	4110	2105	1111	347	71	118
	Fora Serv.	4969	1504	1427	743	785	263	79	168
jun/01	Total	18121	6599	5552	2835	1958	667	157	353
	Serv.	12910	5076	4017	2088	1119	381	74	155
	Fora Serv.	5211	1523	1535	747	839	286	83	198
dez/01	Total	18575	6750	5693	2835	2091	667	157	382
	Serv.	13068	5066	4100	2085	1212	381	71	153
	Fora Serv.	5507	1684	1593	750	879	286	86	229
jun/02	Total	18948	6765	5762	2896	2148	709	160	508
	Serv.	13209	5024	4119	2117	1274	390	75	210
	Fora Serv.	5739	1741	1643	779	874	319	85	298
dez/02	Total	19335	6837	5834	3026	2216	709	164	549
	Serv.	13443	5037	4197	2193	1328	390	79	219
	Fora Serv.	5892	1800	1637	833	888	319	85	330
jun/03	Total	18619	6898	5061	2960	2236	734	172	558
	Serv.	12699	4913	3728	2130	1262	376	71	219
	Fora Serv.	5920	1985	1333	830	974	358	101	339
dez/03	Total	18750	6786	4869	3134	2413	793	187	568
	Serv.	12546	4770	3502	2193	1366	409	80	226
	Fora Serv.	6204	2016	1367	941	1047	384	107	342
jun/04	Total	19187	6877	4998	3243	2494	825	188	562
	Serv.	12824	4785	3568	2313	1438	423	82	215
	Fora Serv.	6363	2092	1430	930	1056	402	106	347
dez/04	Total	19961	6856	5305	3456	2700	876	195	573
	Serv.	13226	4668	3756	2449	1565	467	98	223
	Fora Serv.	6735	2188	1549	1007	1135	409	97	350
jun/05	Total	20817	7187	5588	3531	2826	902	203	580
	Serv.	13900	4945	3943	2523	1645	499	105	240
	Fora Serv.	6917	2242	1645	1008	1181	403	98	340
dez/05	Total	20783	7143	5569	3538	2830	926	192	585
	Serv.	14245	5070	4038	2572	1704	516	97	248
	Fora Serv.	6538	2073	1531	966	1126	410	95	337
jun/06	Total	20755	7033	5596	3514	2864	933	197	618
	Serv.	14473	5090	4104	2606	1766	539	103	265
	Fora Serv.	6282	1943	1492	908	1098	394	94	353
dez/06	Total	20641	6884	5433	3605	2919	954	197	649
	Serv.	14416	4954	3974	2708	1832	560	108	280
	Fora Serv.	6225	1930	1459	897	1087	394	89	369

Figura 4.3 – Cargos por Nível - Cont.

Ano	Vínculo	Total	DAS-1	DAS - 2	DAS - 3	DAS - 4	DAS - 5	DAS - 6	Outros
jun/07	Total	20641	6858	5520	3598	2874	901	195	695
	Serv.	14591	4977	4131	2721	1815	552	103	292
	Fora Serv.	6050	1881	1389	877	1059	349	92	403
dez/07	Total	21077	6896	5617	3721	2980	964	205	694
	Serv.	14758	4958	4166	2745	1861	603	113	312
	Fora Serv.	6319	1938	1451	976	1119	361	92	382
jun/08	Total	21436	6955	5730	3804	3071	988	210	678
	Serv.	14990	4988	4252	2756	1943	615	111	325
	Fora Serv.	6446	1967	1478	1048	1128	373	99	353
dez/08	Total	21485	6993	5740	3808	3061	990	211	682
	Serv.	14976	4996	4250	2727	1939	609	113	342
	Fora Serv.	6509	1997	1490	1081	1122	381	98	340
jun/09	Total	21726	6988	5799	3895	3100	1000	217	727
	Serv.	15147	4991	4279	2751	1979	626	117	404
	Fora Serv.	6579	1997	1520	1144	1121	374	100	323
dez/09	Total	22139	7066	5931	4000	3199	1024	216	703
	Serv.	15317	5051	4296	2768	2052	638	119	393
	Fora Serv.	6822	2015	1635	1232	1147	386	97	310
jun/10	Total	22510	7025	6052	4160	3325	1037	216	695
	Serv.	15529	5001	4376	2833	2145	658	118	398
	Fora Serv.	6981	2024	1676	1327	1180	379	98	297
dez/10	Total	22771	7069	6101	4239	3397	1057	213	695
	Serv.	15746	5056	4427	2883	2200	655	119	406
	Fora Serv.	7025	2013	1674	1356	1197	402	94	289
jun/11	Total	22642	7126	6101	4105	3381	1042	222	665
	Serv.	15846	5185	4480	2814	2183	666	126	392
	Fora Serv.	6796	1941	1621	1291	1198	376	96	273
dez/11	Total	22968	7231	6137	4177	3448	1081	221	673
	Serv.	16200	5310	4523	2853	2252	710	133	419
	Fora Serv.	6768	1921	1614	1324	1196	371	88	254
jun/12	Total	23119	7265	6189	4219	3464	1070	228	684
	Serv.	16396	5347	4571	2867	2297	721	135	458
	Fora Serv.	6723	1918	1618	1352	1167	349	93	226
dez/12	Total	23295	7308	6212	4263	3514	1082	225	691
	Serv.	16567	5357	4584	2903	2352	744	135	492
	Fora Serv.	6728	1951	1628	1360	1162	338	90	199
jun/13	Total	23471	7265	6231	4331	3533	1083	221	807
	Serv.	16729	5339	4593	2927	2378	729	134	629
	Fora Serv.	6742	1926	1638	1404	1155	354	87	178
dez/13	Total	23769	7331	6287	4389	3610	1106	223	823
	Serv.	16949	5372	4608	2979	2443	760	133	654
	Fora Serv.	6820	1959	1679	1410	1167	346	90	169
jun/14	Total	23857	7357	6313	4421	3619	1116	224	807
	Serv.	17026	5366	4611	3013	2478	781	135	642
	Fora Serv.	6831	1991	1702	1408	1141	335	89	165
dez/14	Total	24069	7413	6373	4425	3682	1132	219	825
	Serv.	17249	5426	4670	3017	2545	800	129	662
	Fora Serv.	6820	1987	1703	1408	1137	332	90	163

Figura 4.4 – Cargos por Nível - Cont.

Ano	Vínculo	Total	DAS-1	DAS - 2	DAS - 3	DAS - 4	DAS - 5	DAS - 6	Outros
jun/15	Total	23800	7389	6358	4362	3580	1085	222	804
	Serv.	17034	5396	4656	2994	2441	761	132	654
	Fora Serv.	6766	1993	1702	1368	1139	324	90	150
dez/15	Total	23165	7187	6130	4193	3540	1092	216	807
	Serv.	16598	5295	4509	2883	2372	749	129	661
	Fora Serv.	6567	1892	1621	1310	1168	343	87	146
jun/16	Total	22135	6847	6030	4102	3265	913	155	823
	Serv.	16289	5142	4548	2901	2263	661	101	673
	Fora Serv.	5846	1705	1482	1201	1002	252	54	150
dez/16	Total	23252	7767	6426	3769	3169	1081	217	823
	Serv.	17925	6319	5116	2753	2180	749	119	689
	Fora Serv.	5327	1448	1310	1016	989	332	98	134
mai/17	Total	17777	5154	4627	2935	2879	1139	218	825
	Serv.	12643	3934	3439	1873	1803	792	118	684
	Fora Serv.	5134	1220	1188	1062	1076	347	100	141

Em julho/00 e outubro/00 alguns cargos em comissão foram criados, sobretudo para as agências reguladoras ⁴. O número de cargos nessa categoria cresceu de 286 em dezembro/00 para 825 em maio/17.

Há uma tendência de aumento do número total de cargos em comissão entre junho/99 e dezembro/14. O aumento do número de ocupantes de cargo em comissão é claro nesse período, quando todos os governos aumentaram o número de cargos em comissão. No segundo governo Dilma, porém, esse número começou a cair. Em 2016, no governo Temer, houve aumento no número de cargos em comissão, apesar das mudanças em outubro desse ano. A partir de 2017, esse número apresentou reduções frequentes até chegar ao menor ponto em maio, quando o número de ocupantes de cargo DAS se equipara ao do começo da série.

⁴Lei Nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e Decreto Nº 3.642, de 25 de outubro de 2000.

4.2 Rotatividade

Esta seção busca ampliar os achados de Lopez, Bugarin e Bugarin (2015). Um dos objetivos é mostrar como a substituição dos ocupantes de cargo em comissão se deu no governo federal durante o período. Inicialmente, deve-se observar a rotatividade calculada mensalmente, trimestralmente e semestralmente:

Figura 4.5 – Rotatividade mensal pelas três definições

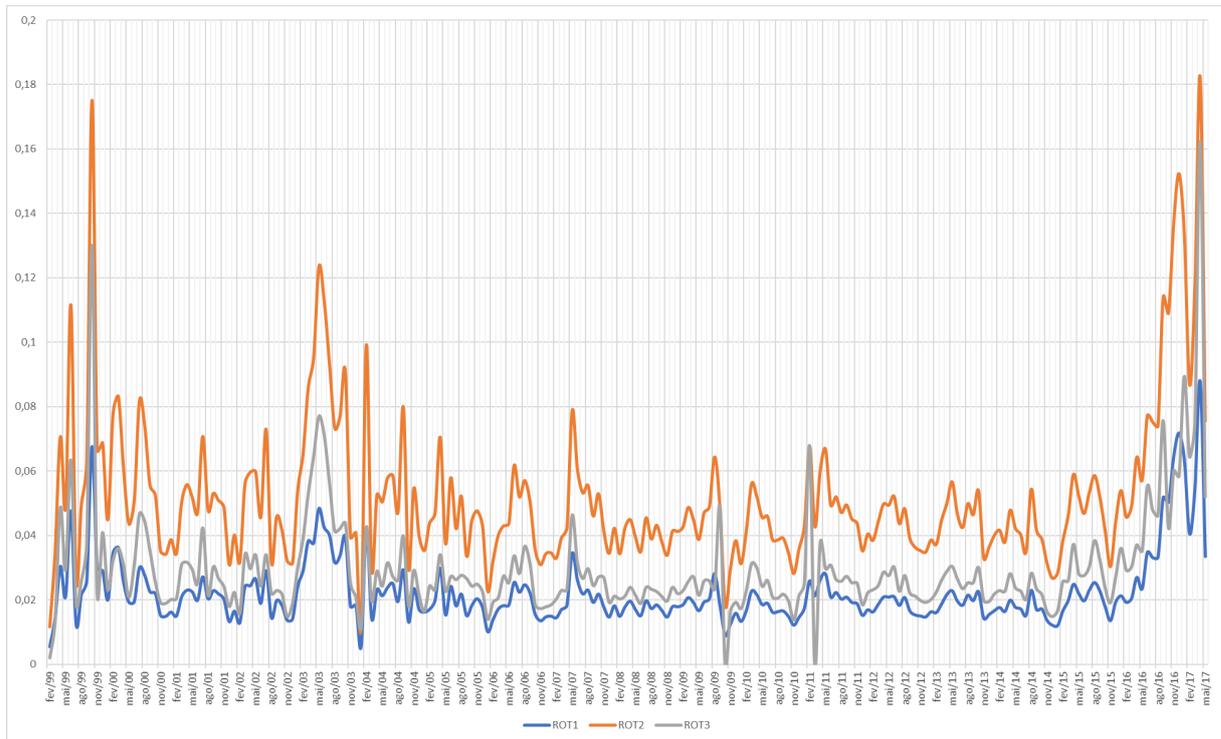


Figura 4.6 – Rotatividade Trimestral pelas três definições

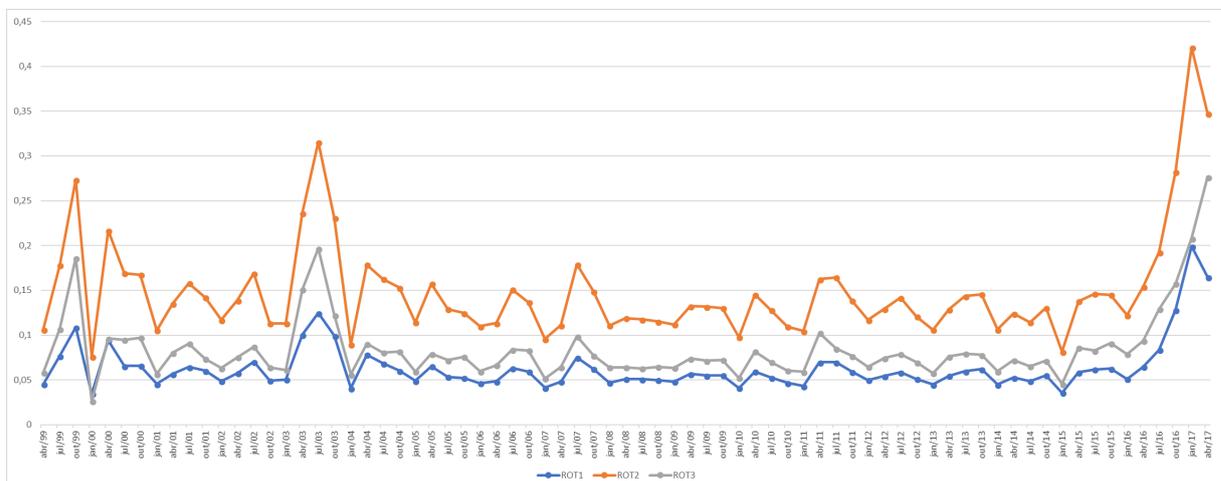
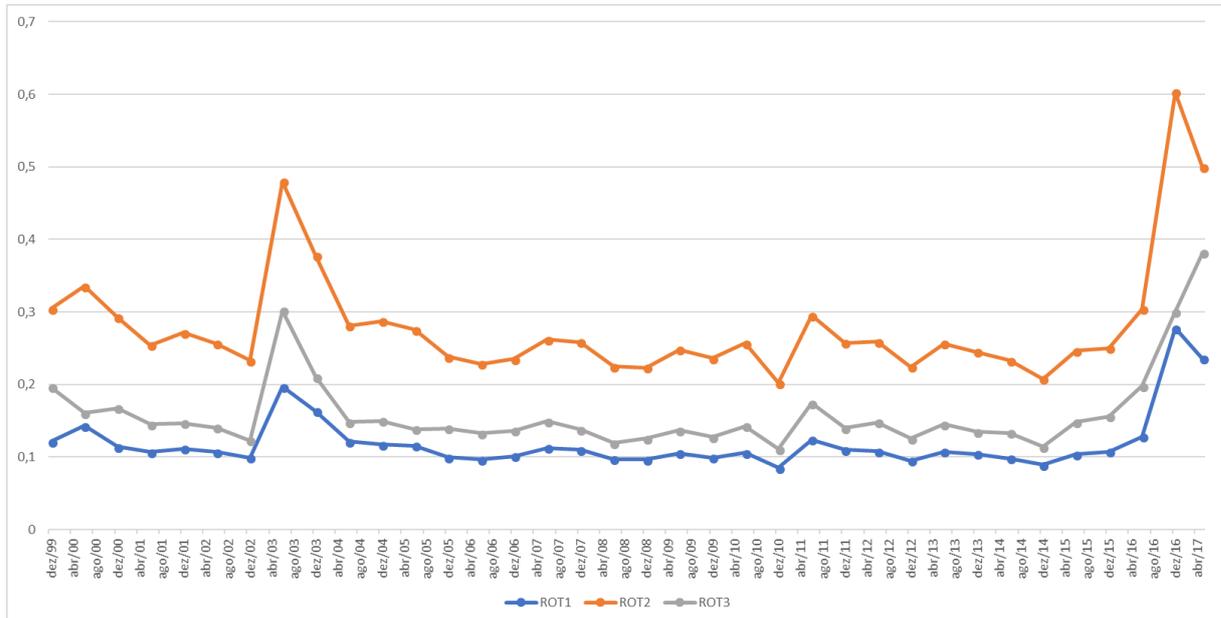


Figura 4.7 – Rotatividade Semestral pelas três definições



A primeira coisa a se notar é a diferença nas escalas. Em horizontes mais longos de tempo, a tendência é registrar taxas maiores de rotatividade. Observa-se, também, que o aumento do horizonte de tempo tende a deixar a série menos volátil, com menos variações.

Além disso, o aumento do horizonte de tempo faz com que os três critérios se comportem de forma similar. Uma exceção para isso está no período entre dez/16 e maio/17, quando a saída de ocupantes de cargo em comissão foi, proporcionalmente, muito maior que o número de contratações. Por essa razão, os índices ROT1 e ROT2 apresentam rotatividades menores, enquanto ROT3 revela um aumento na rotatividade. O índice mensal, por outro lado, mostra que esse movimento se dá em abril, já que a rotatividade, por qualquer critério, apresenta queda em maio/17.

Os períodos entre abril e agosto são, aparentemente, picos de rotatividade, sobretudo no primeiro ano de um mandato. Em qualquer período analisado, verifica-se que esse período é quando ocorre boa parte da substituição. Por outro lado, períodos próximos ao fim do ano tendem a ter menor rotatividade.

É importante notar que o uso de períodos mais longos para o cálculo da rotatividade tende a esconder parte da substituição dos ocupantes de cargo em comissão. Quando se calcula quantas pessoas são contratadas, demitidas ou têm seus cargos alterados, os valores são sempre maiores quando somados mês a mês, o que resulta em uma medição de maior rotatividade.

Além disso, existem momentos nos quais as rotatividades apontam para sentidos opostos. Isso ocorre, por exemplo, na rotatividade entre o semestre de dezembro/99 a junho/00 e em

todos os cálculos entre dezembro/16 e maio/17. No primeiro caso, a variação semestral se dá, principalmente, pelo elevado número de contratados, o que faz os indicadores ROT1 e ROT2 apontarem para uma maior substituição com relação ao período anterior. ROT3, porém, não é afetada por isso e, como o número de demitidos e alterados é baixo, ela aponta para uma substituição menor do que a do período anterior. O que ocorre entre dezembro/16 e maio/17, como já comentado, segue a mesma lógica.

Existe, também, a questão apontada na metodologia sobre as condições que levam $ROT1 > ROT3$. Os dados mensais apontam que ROT1 foi maior do que ROT3 em 11 períodos. Os dados trimestrais mostram só um período em que isso ocorre. Por fim, os dados semestrais apontam que ROT3 é sempre maior que ROT1, constatação feita por Lopez, Bugarin e Bugarin (2015) para os dados anuais. De fato, em horizontes mais longos, a condição de que a metade da contratação líquida (contratados - demitidos) é maior do que o número de alterados é dificilmente satisfeita. Dessa forma, só se espera que isso ocorra quando o número de contratações é muito elevado quando comparado às demissões e alterações.

A rotatividade mensal medida pelo critério ROT3 está, no geral, entre 0,02 e 0,04. Considerou-se que valores maiores do que 0,04 indicam forte substituição, enquanto valores menores do que 0,02 indicam períodos de baixa substituição. Além disso, observa-se que a substituição não tende a seguir o mesmo padrão em períodos seguidos. De fato, o padrão mais comum se dá com aumentos na substituição seguidos por substituições menores. Essas substituições menores, por sua vez, são seguidas por substituições maiores.

Os períodos entre abril e agosto, como já mencionado, tendem a ter maiores substituições. Alguns períodos, inclusive fora dessa faixa, se destacam pelo aumento da rotatividade. Menciona-se: junho/1999 (0,062), outubro/1999 (0,13), junho/2003 (0,075), outubro/2009 (0,045), março/2011 (0,064) e todos os períodos após maio/2016 - início do governo Temer -, com ênfase em abril/2017 (0,161).

Os períodos mencionados coincidem com o primeiro ano de um mandato. Junho, além de um mês comum de substituição, indica uma mudança após um semestre de mandato. Outubro, por outro lado, não é um mês comum de substituição. No caso de outubro/1999, observa-se uma queda no número total de cargos comissionados. Em outubro/2009 há um aumento do número de cargos comissionados (o que não se reflete em ROT3) associado com demissões, o que indica expansão e substituição dos cargos.

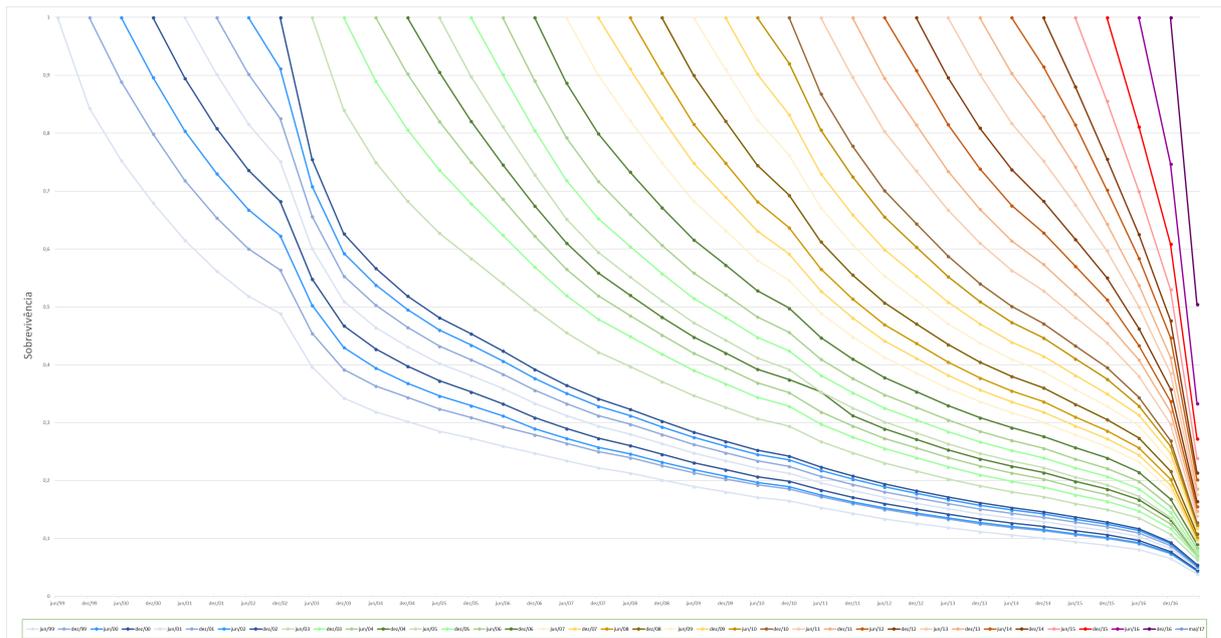
Março/2011 coincide com o primeiro ano de mandato da ex-presidente Dilma. A elevação na rotatividade indica uma mudança na administração, o que é reforçado pelos dados de sobrevivência apresentados nas seções seguintes.

A rotatividade após maio/2016 segue uma tendência totalmente distinta do restante da série. Além de estar acima da média dos outros anos, ela permanece acima da média para todos os meses. Além da substituição dos cargos no início do mandato, há um grande número de demissões. Essas demissões são reforçadas pelas mudanças na legislação, como será exposto nas seções seguintes.

4.3 Sobrevivência

O gráfico abaixo sumariza a permanência dos ocupantes de cargo em comissão pela definição restritiva. Nota-se que as curvas são sempre decrescentes e bastante similares a um decaimento exponencial. Esse ponto é relevante, pois indica que a forma exponencial é adequada para se estimar uma curva de sobrevivência (*Survival Analysis*).

Figura 4.8 – Sobrevivência - Critério Restritivo



Quando o número de períodos aumenta, a permanência tende a seguir uma taxa estável de decaimento. É interessante notar que essa taxa tende a ser "quebrada" em novas administrações, mesmo em períodos mais longos.

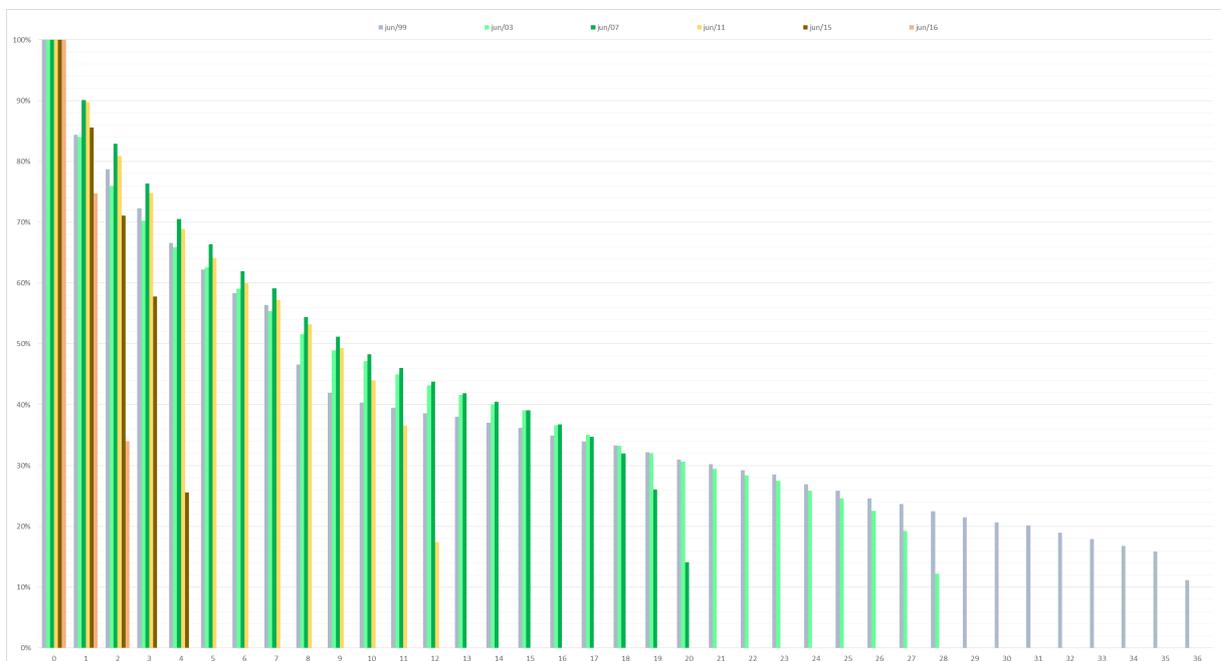
Fica claro que há uma quebra em junho de 2003 com a mudança de governo (linhas azuis). Após a quebra, a queda volta a ter taxas mais constantes. As linhas verdes representam os detentores de cargo em comissão registrados nos oito semestres do primeiro governo Lula. Observa-se que aqueles nomeados no primeiro mandato são pouco afetados durante o segundo mandato.

Pelo critério restritivo, observa-se que em menos de oito períodos (tempo de um mandato), mais da metade dos ocupantes de cargos comissionado já deixaram de ocupar algum cargo. Em três períodos, independentemente do período inicial escolhido, cerca de 25% dos comissionados já deixaram o cargo. De fato, os primeiros três períodos são, normalmente, os de maiores quedas na sobrevivência.

Para permitir comparações entre diferentes anos, define-se "um período" como um semestre. A título de exemplo, se a análise trata dos ocupantes de cargo comissionado em dez/02, o período subsequente trata de junho/03, enquanto oito períodos subsequentes farão referência a dez/06.

Com essa definição, pode-se comparar a sobrevivência de ocupantes de cargo comissionado em diferentes mandatos em períodos iguais de tempo. Dessa forma, ao se escolher o primeiro ano de um mandato, sabe-se que oito períodos resultarão, temporalmente, em uma nova administração. Assim, o gráfico abaixo resume as taxas de sobrevivência dos ocupantes de cargo em comissão registrados em junho do primeiro ano de mandato de cada presidente do período:

Figura 4.9 – Sobrevivência - Início dos Mandatos



A figura 4.9 revela que em sete períodos a permanência, independente do mandatário, se aproxima de 55%. Isso indica, dentro de uma mesma administração, quase metade dos ocupantes de cargo em comissão iniciais deixam o cargo. Além disso, nos períodos iniciais, as taxas de sobrevivência diminuem mais intensamente em alguns mandatos do que em outros, mas, com o aumento do número de períodos transcorridos, tendem a se aproximar.

Além disso, a taxa de permanência observada sugere que há um aspecto condicional significativo na amostra. Após 16 períodos (tempo de dois mandatos), as taxas de permanência decrescem a taxas mais baixas e se acumulam em valores cada vez mais próximos. Isso sugere que quando um ocupante de cargo comissionado permanece por mais de 16 períodos, a tendência é que ele permaneça por ainda mais tempo, independente do mandato inicial.

A Figura 4.10, "Sobrevivência - Diferença Período a Período", mostra a diferença entre um período e o período anterior. Quanto maior for esse valor, maiores são as saídas de ocupantes de cargo em comissão, proporcionalmente. Compara-se esse valor com a média⁵ para aquele mesmo número de períodos em outras séries a fim de se determinar se as saídas são maiores do que o esperado. Quando o período superou a média desse período, marcou-se a entrada de azul.

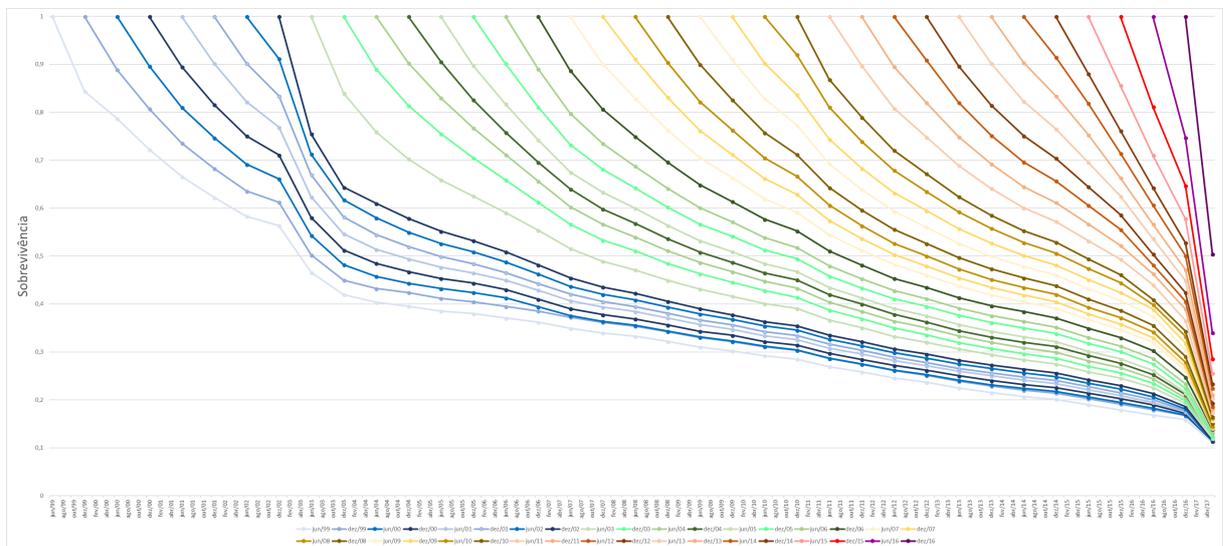
Com base nesse parâmetro, não há quedas acima da média durante o segundo governo Lula, mesmo para os comissionados registrados nas administrações anteriores. Apesar disso, há uma queda maior do que a esperada na transição do segundo governo Lula para o primeiro governo Dilma. Há também uma queda significativa na transição do segundo governo Dilma para o governo Temer.

Os dois primeiros períodos de um mandato tendem a ter sobrevivência menor que os dois primeiros períodos de anos comuns, o que significa que a permanência tende a ser menor no primeiro ano de um mandato do que em outros anos. Como esperado, a mudança de administração resulta em uma substituição maior dos comissionados. A tabela "Diferença Período a Período" revela uma "escada" (marcada em azul). A elevada queda na permanência observada nos três primeiros períodos iniciados em qualquer semestre é ainda maior quando esses períodos coincidem com o início de um mandato. Para se observar isso, nota-se que todas as entradas em azul coincidiram com o primeiro ano de alguma nova administração. Isso significa que a queda na permanência é ainda maior em mudanças de administração.

⁵os períodos resultantes em maio/2017 foram retirados do cálculo da média, pois há uma queda significativa na permanência devido à mudança da legislação

A taxa de sobrevivência pelo critério amplo compara o número de ocupantes em um determinado período com o período inicial. Para esse critério, a saída de um comissionado e seu eventual retorno são computados, diferentemente do primeiro critério adotado. Esse critério traz uma informação relevante que o outro critério não oferecia: o número de comissionados em determinado período que também eram comissionados no período inicial. Dessa forma, podemos saber, por exemplo, que, aproximadamente, 16% daqueles que possuíam cargos em comissão em junho de 1999 também ocupavam cargos em comissão em dezembro de 2016.

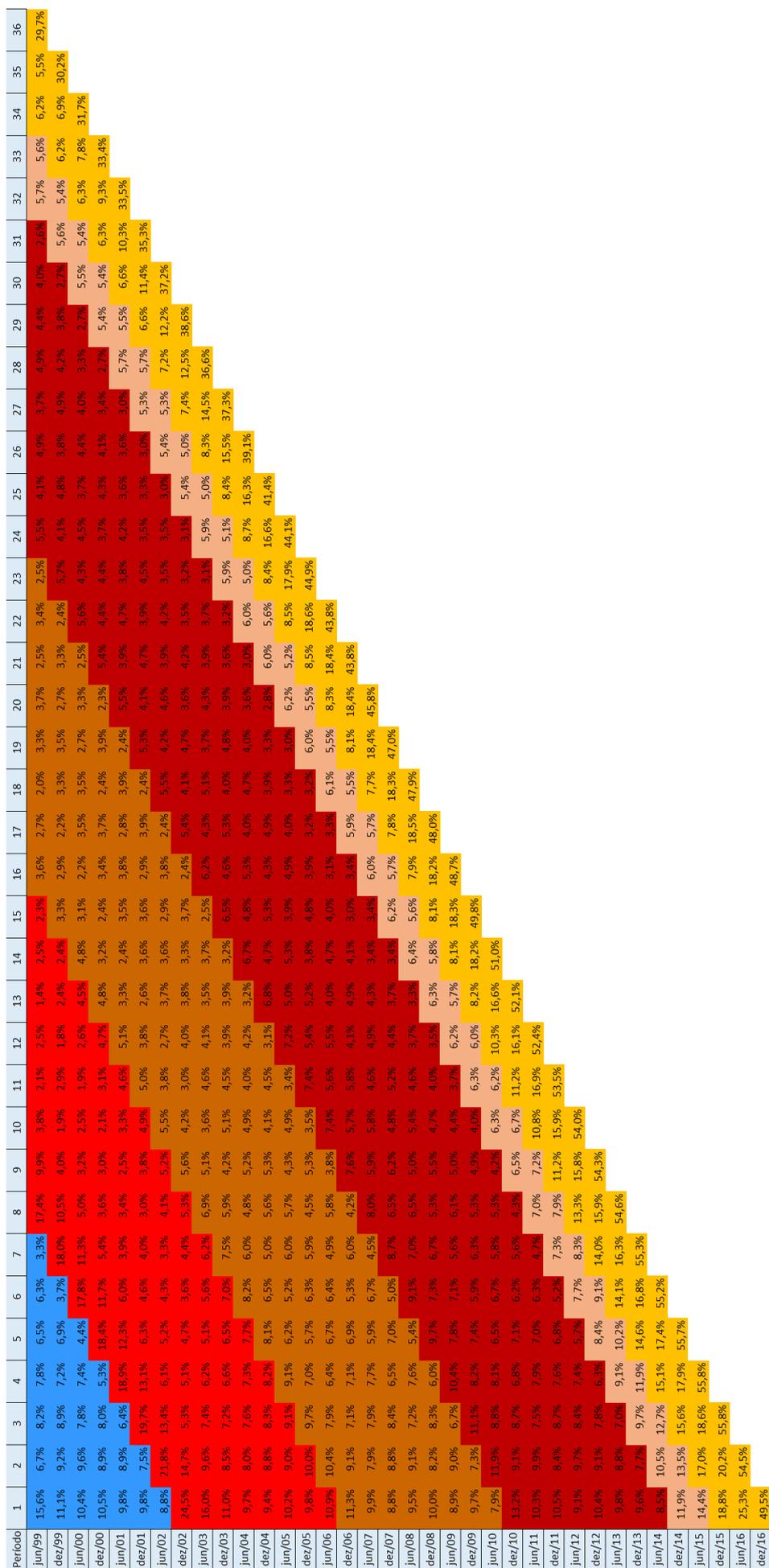
Figura 4.11 – Sobrevivência - Critério Amplo



A diferença entre os dois critérios de sobrevivência é pequena nos primeiros períodos. Essa diferença tende a crescer com o passar dos períodos e depois a se estabilizar em uma faixa (cerca de 0,1). Nos períodos resultantes no segundo governo Dilma e no governo Temer, essa diferença se reduz, sendo pequena para ocupantes registrados em anos próximos aos desses governos (entre 0,01 e 0,03) e um pouco maior para períodos anteriores mais distantes desses mandatos (entre 0,04 e 0,07).

Isso revela que a saída e o retorno de comissionados de algum cargo não é algo incomum, já que os critérios amplo e restrito geram concentrações significativamente diferentes no decorrer dos períodos. É possível que os comissionados, mesmo os servidores, deixem os cargos e sejam reintegrados em momentos posteriores para resgatar práticas anteriores. Isso também pode ser influenciado por licenças maternidades e pós-graduações, apesar de não ser possível testar essas hipóteses neste trabalho.

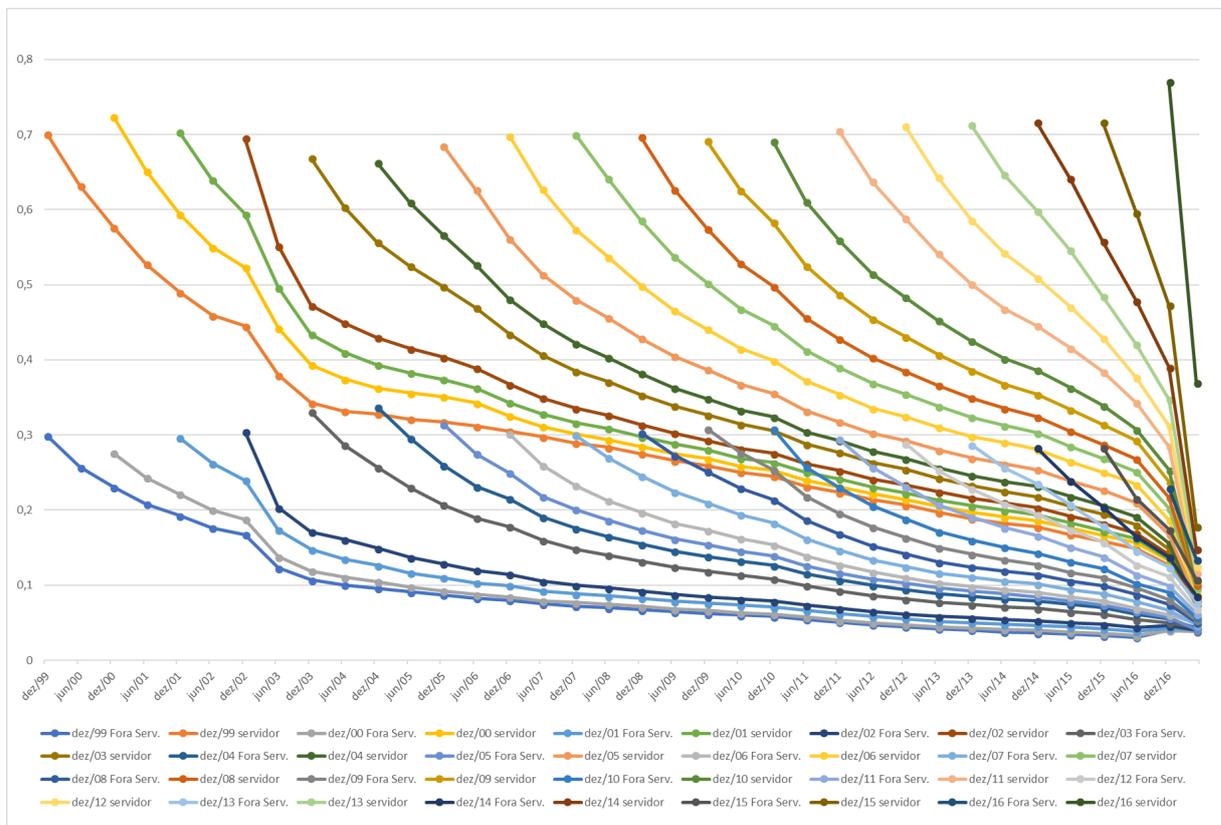
Figura 4.12 – Sobrevivência - Diferença Período a Período (%)



A tabela acima mostra as variações percentuais de um período para outro usando o critério amplo de sobrevivência. A mudança de cor indica uma mudança de mandato no governo. A primeira coluna é idêntica à das diferenças absolutas seguindo o critério restritivo. Nota-se que nas mudanças de mandato, com exceção dos ocupantes de cargo em comissão registrados nos dois últimos anos do primeiro governo Lula, a variação percentual entre o último período de um governo e o primeiro período do governo subsequente tende a ser maior.

Antes de analisar os dados por mandato, apresenta-se o gráfico de sobrevivência que diferencia os nomeados para cargos em comissão de dentro e de fora do serviço público.

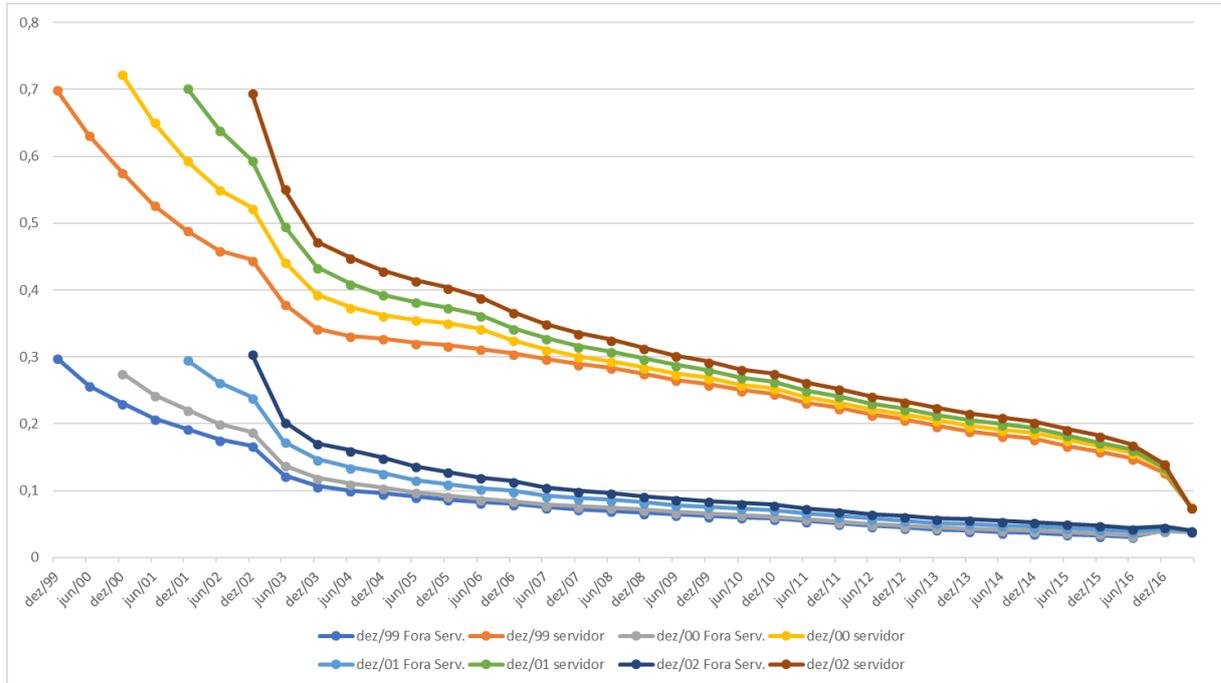
Figura 4.13 – Sobrevivência - Nomeados e Servidores



Como apresentado, a distribuição de cargos se aproxima de 30% para nomeados de fora do serviço público e 70% para funcionários públicos no início dos períodos. Após o decreto que transforma cargos em comissão em funções comissionadas, porém, ocorreu uma mudança em um sentido não esperado, a manutenção do número de comissionados nomeados de fora do serviço público.

4.3.1 A sobrevivência dos ocupantes de cargos em comissão do segundo governo FHC

Figura 4.14 – Sobrevivência FHC 2 - Nomeados e Servidores (Proporção do Total)



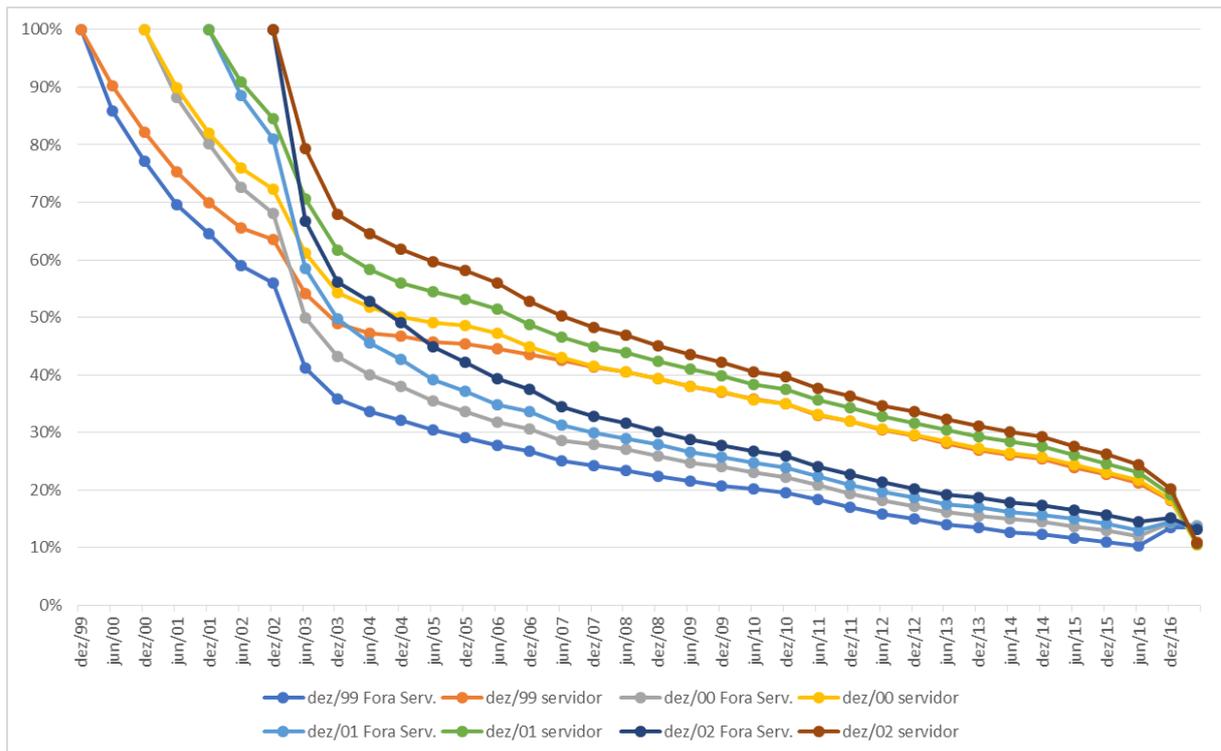
Nestes gráficos, a quebra entre dezembro de 2002 e junho de 2003 fica clara. Um dos pontos relevantes é que, depois desta quebra, a série se torna bastante estável, convergindo para valores entre 3,8% (para os ocupantes de cargo em comissão em junho/99) e 5,4% (para dezembro/02) de permanência em maio de 2017 (algo como 7,5% em dezembro de 2016). Esse dado significa que, dos detentores de cargo em comissão em junho de 1999, 3,8% continuam tendo algum cargo comissionado em maio de 2017. Vale notar que esse dado também indica que estes 3,8% não deixaram, em nenhum semestre, de possuir cargo comissionado durante todo o período (18 anos).

A estabilidade da série pode indicar que há alguma taxa “natural” de saída dos detentores de cargo em comissão. Depois de 2003, há dois choques: um pequeno, no início do primeiro governo Dilma, e um grande, no governo Temer, entre dezembro de 2016 e maio de 2017. A mudança no governo Dilma indica uma substituição clara de parte da burocracia, já que afetou também os funcionários indicados nos governos Lula. No governo Temer há mudanças significativas na legislação que diminuíram quantitativamente os cargos DAS, transformando-os em funções de confiança. Além disso, a própria mudança na administração impulsionou a mudança da burocracia.

A queda dos ocupantes de cargo em comissão registrados no segundo governo FHC (em

2003) tem algumas explicações. Uma delas é a mudança de governo, que indica uma mudança natural na administração. A outra é a baixa taxa coalescência verificada no final do governo FHC, pois isso indica que a proporcionalidade dos cargos do governo com relação ao Legislativo caiu pela metade, o que revela perda de cargos para a coalizão.

Figura 4.15 – Sobrevivência FHC 2 - Nomeados e Servidores (Proporção da Mesma Categoria)



A figura 4.15 mostra que nos períodos iniciais a taxa de sobrevivência decai mais rápido para os ocupantes de cargo comissionado sem vínculo com a administração pública. Após alguns períodos, a taxa de sobrevivência dos servidores comissionados decresce mais do que a taxa dos comissionados sem vínculo. Isso leva a uma aproximação das taxas de permanência em junho de 2016, que é reforçada pelos impactos das reformas do governo Temer.

É interessante notar que, proporcionalmente, os ocupantes de cargo comissionado sem vínculo com a administração pública registrados no segundo governo FHC tiveram, em 2017, taxas de permanência maiores do que os servidores comissionados do mesmo período. Isso indica que existem quadros técnicos trazidos de fora do serviço público que permanecem durante longos períodos na administração. Além disso, não parece haver diferença na trajetória da taxa de sobrevivência dos nomeados no início e no fim do mandato.

É importante ressaltar que houve uma mudança importante na legislação em 2005⁶. Esse

⁶Após o mensalão, o Decreto N° 5.497, de 21 de Julho de 2005, definiu-se as proporções de cargos em comis-

decreto não parece ter alterado a permanência de ocupantes de cargo em comissão registrados no período FHC, apesar de se ter reduzido proporcionalmente o número de cargos em comissão destinados a pessoas sem vínculo com o serviço público. Uma razão para isso pode ser o fato de que em 2005, antes do decreto, mais da metade dos comissionados do período haviam deixado o cargo.

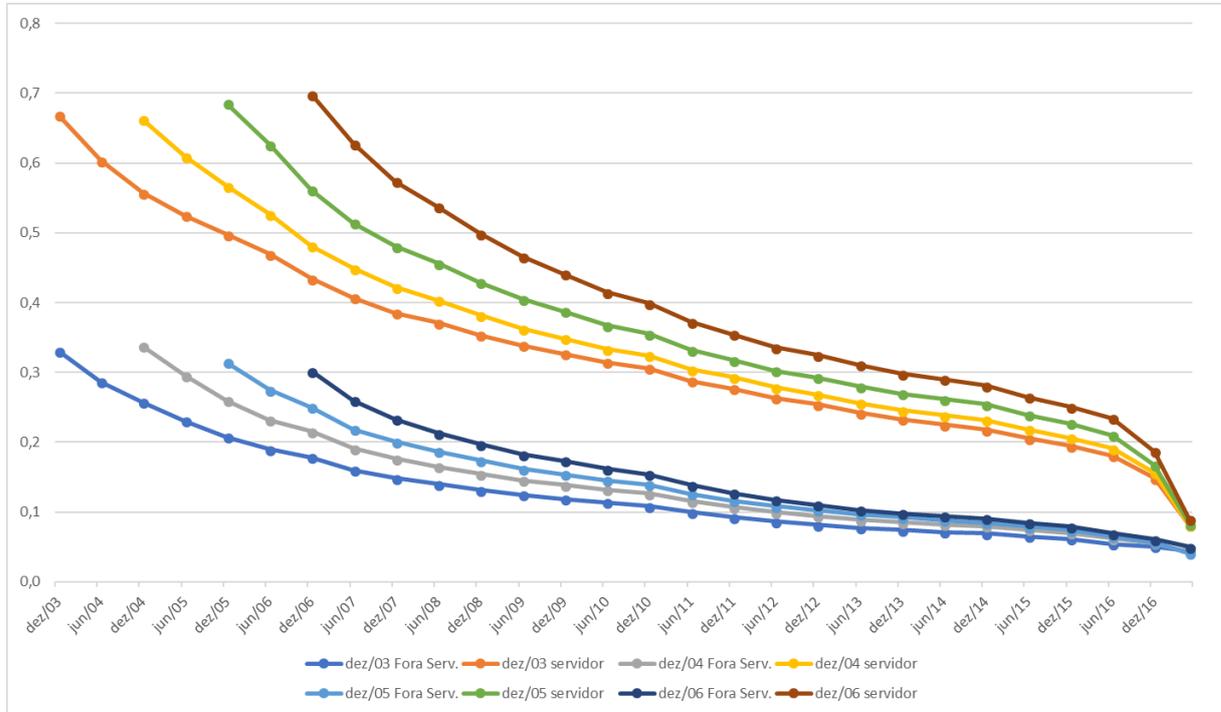
A principal mudança no governo Temer foi aprovada em janeiro de 2017. Essa mudança extinguiu diversos cargos comissionados e redirecionou cargos em comissão ocupados por servidores públicos para funções de confiança. Pelo gráfico de sobrevivência de nomeados e servidores, pode-se perceber que de fato houve uma queda brusca dos servidores que ocupavam cargo em comissão no segundo governo FHC, após esse decreto. É interessante notar, porém, que há um pequeno aumento nos cargos em comissão ocupados por nomeados de fora do serviço público.

Esse aumento deve ser analisado com cuidado, pois o critério utilizado é o de sobrevivência ampla. Em junho e dezembro de 2016, alguns comissionados que eram de fora do serviço público no segundo governo FHC foram recontratados. Uma parte deles retornou como comissionados de fora do serviço público, enquanto outra parte migrou para o serviço público. Isso significa que alguns comissionados que eram de fora do serviço público entre junho/99 e dez/02 estão registrados como de fora do serviço público no gráfico, mas, na verdade, são servidores. Desconsiderando estes, verifica-se que não houve diminuição, nem aumento nos cargos entre junho/16 e dez/16.

são que podem ser nomeados livremente.

4.3.2 A sobrevivência dos ocupantes de cargos em comissão do primeiro governo Lula

Figura 4.16 – Sobrevivência Lula 1 - Nomeados e Servidores (Proporção do Total)



A permanência dos funcionários detentores de cargo em comissão no primeiro governo Lula é bastante estável durante a série. Há apenas dois choques, junho de 2011 e maio de 2017, já citados anteriormente.

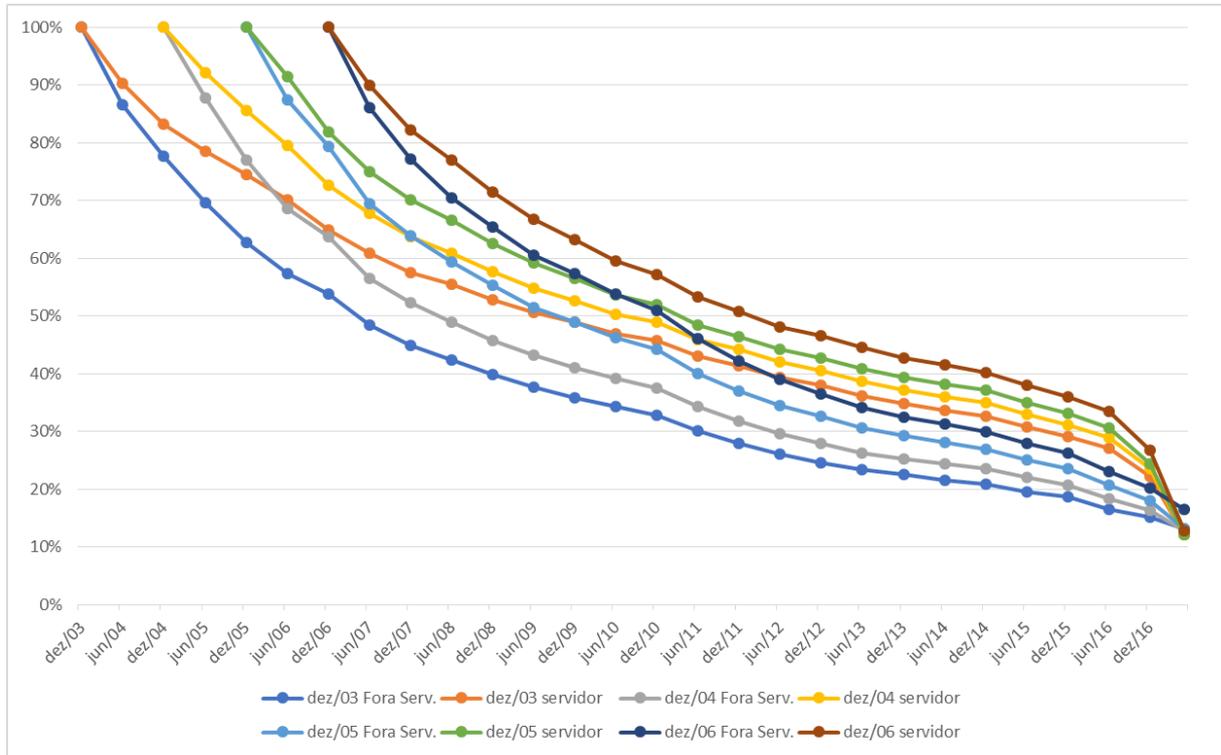
Diferente do segundo governo FHC, o governo Lula começa com uma taxa de coalescência menor, mas termina com uma maior. Observando o dado do fim do primeiro mandato para o início do segundo, percebe-se que praticamente não há alteração (de 0,52 para 0,54). Dessa forma, espera-se que a mudança na base não tenha sido grande o suficiente. Isso é refletido na permanência acima da média dos ocupantes de cargo em comissão no início do segundo governo.

Em 2007 há uma pequena quebra na trajetória da permanência, apesar de essa quebra não representar um decaimento acima da média. Observa-se, porém, um aumento nas quedas de permanência, como se observa no início de mandatos. Esse dado, porém, não é suficiente para afirmar que houve uma mudança radical no governo. Para analisar isso de forma mais precisa, deve-se observar o segundo governo Lula.

A queda no fim de 2016 é esperada devido à mudança na legislação. Pelos resultados obtidos, a queda se deu principalmente nos cargos ocupados por servidores, não havendo queda

relevante nos outros comissionados. Já entre dezembro/16 e maio/17, houve mudança no limite de nomeações, o que gerou uma nova queda de servidores nos cargos.

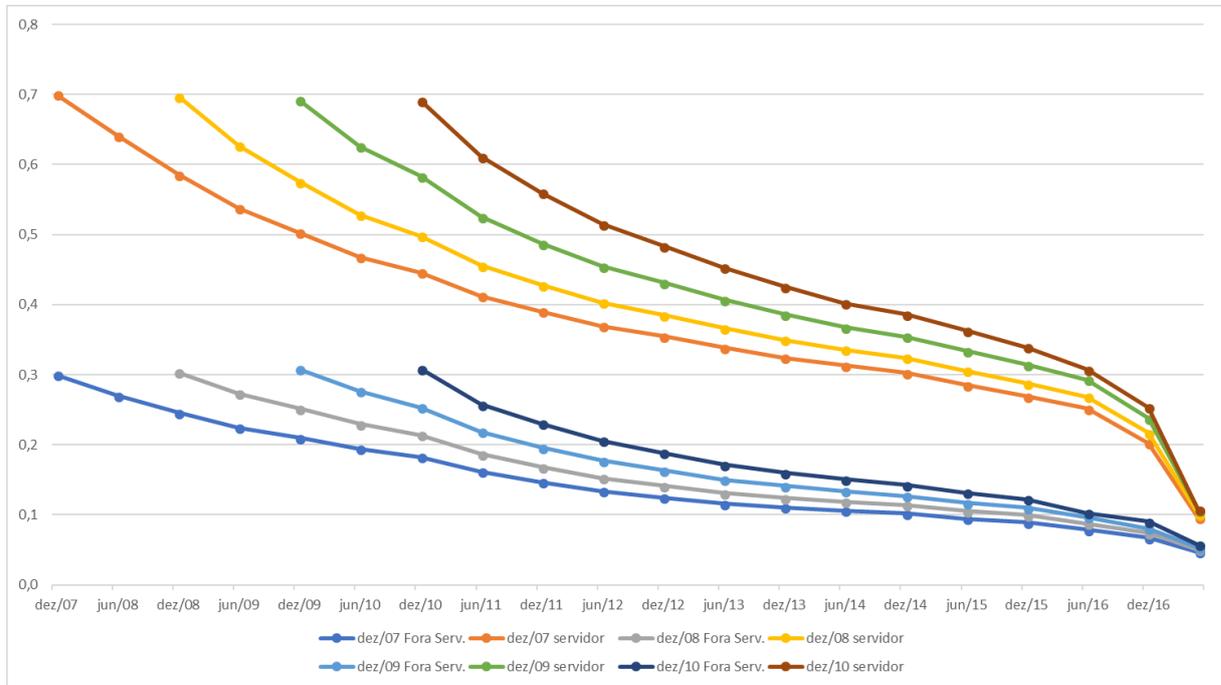
Figura 4.17 – Sobrevivência Lula 1 - Nomeados e Servidores (Proporção da Mesma Categoria)



Há diversos paralelos entre as figuras 4.15 e 4.17. Assim como no segundo governo FHC, os comissionados sem vínculo com a administração registrados no primeiro governo Lula possuem taxas de permanência menores do que os servidores comissionados nos primeiros períodos. Isso, porém, não é verdade para toda a série. Após alguns períodos, as taxas de permanência dos servidores diminuem a taxas maiores, levando a uma convergência da taxa de permanência entre os servidores e os nomeados de fora do serviço público.

4.3.3 A sobrevivência dos ocupantes de cargos em comissão do segundo governo Lula

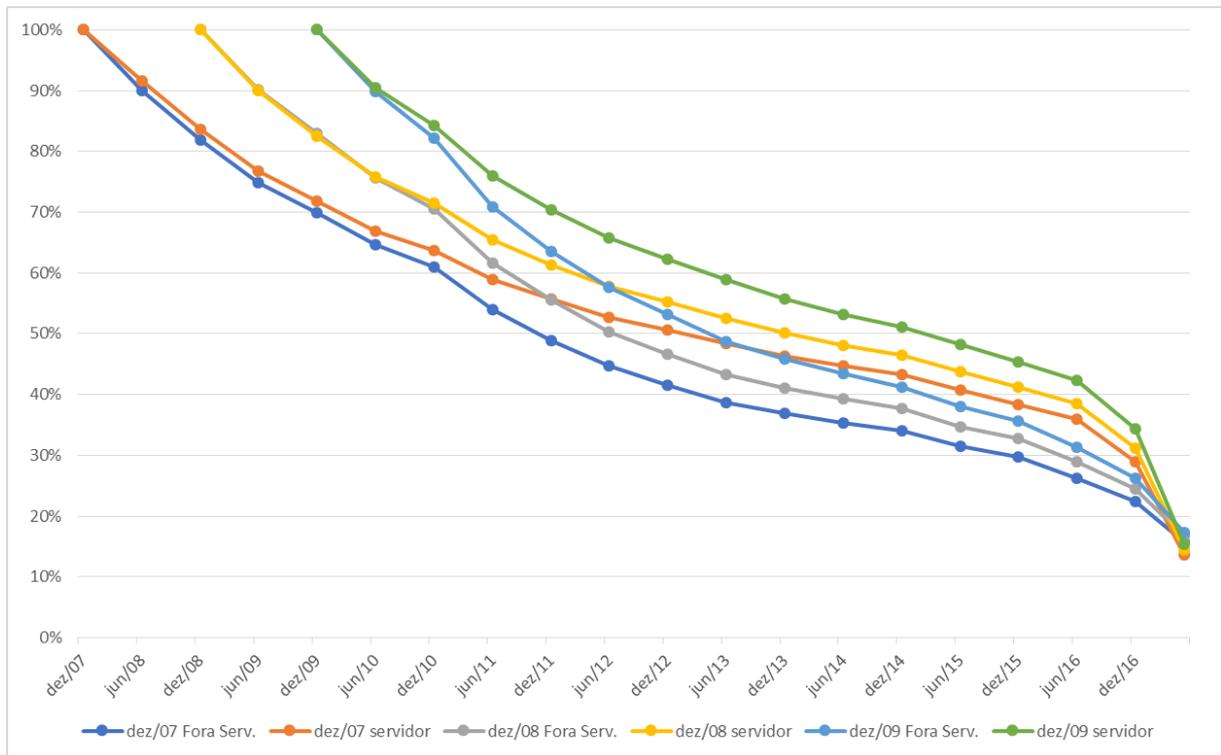
Figura 4.18 – Sobrevivência Lula 2 - Nomeados e Servidores



É interessante notar que o segundo governo Lula é o único na série no qual a permanência na transição de um governo para o outro não cai mais do que a média. Isso é importante, pois indica que os ocupantes de cargo em comissão que entraram em governos anteriores foram mantidos ou demitidos ainda no primeiro governo Lula. Isso também revela que não parece ter havido ruptura com repercussões na burocracia entre os dois mandatos.

O comportamento da série é diferente nos governos Lula 1 e Lula 2. A permanência dentro do mesmo mandato (7 períodos para o primeiro semestre, 6 períodos para o segundo e assim por diante) tende a ser maior no governo Lula 2, mas a permanência após 8 períodos tende a ser maior no governo Lula 1. Isso indica que o governo Lula 2 manteve boa parte dos quadros entre os governos. Por outro lado, os governos Dilma modificaram sensivelmente o quadro de comissionados.

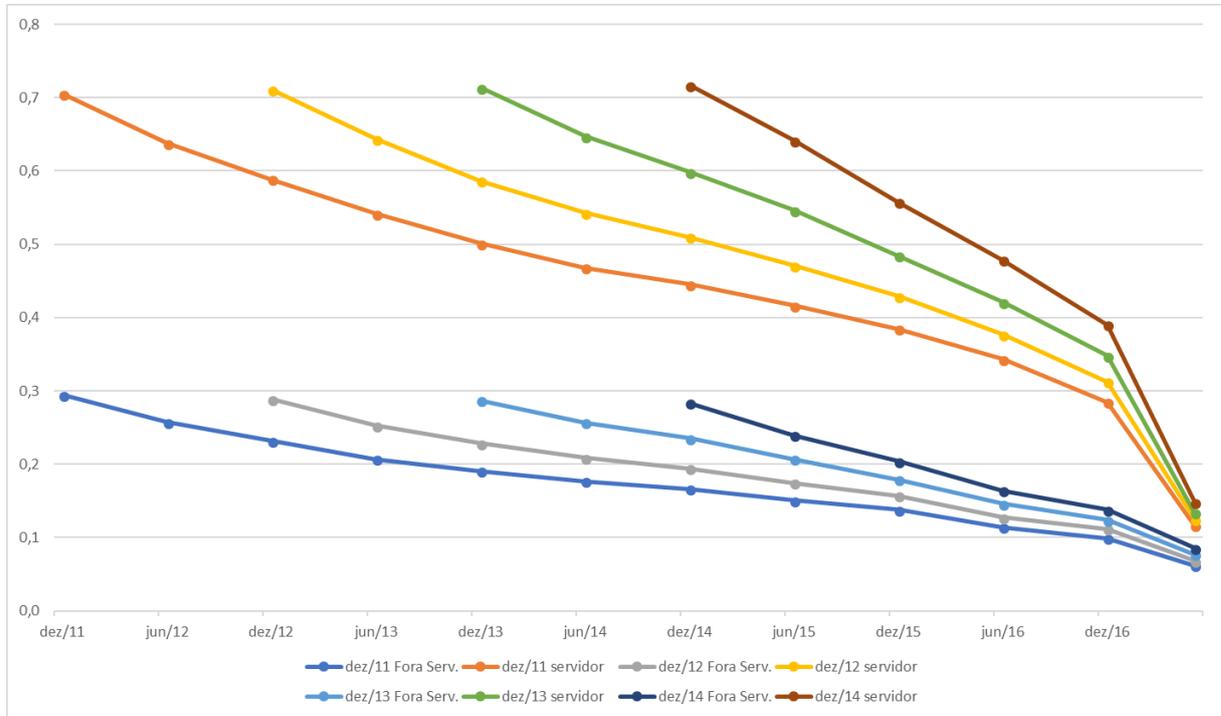
Uma hipótese para isso está no fato de que houve mudanças significativas na distribuição dos cargos em comissão no governo Dilma 1. A figura 4.19 corrobora essa afirmação:

Figura 4.19 – Sobrevivência Lula 2 - Nomeados e Servidores (Proporção da Mesma Categoria)

Como se observa, a trajetória da taxa de permanência dos servidores não se altera significativamente com a mudança de governo. Os comissionados sem vínculo, porém, são bastante afetados por essa mudança. Isso pode refletir as mudanças observadas nas bancadas e na disciplina partidária do primeiro governo Dilma, que serão explicadas na próxima sessão. Como ocorre nos outros governos, as taxas de sobrevivência entre nomeados e servidores tendem a se aproximar após muitos períodos.

4.3.4 A sobrevivência dos ocupantes de cargos em comissão do primeiro governo Dilma

Figura 4.20 – Sobrevivência Dilma 1 - Nomeados e Servidores



Durante o primeiro ano do mandato, a permanência é ligeiramente menor do que a que ocorre nos mandatos anteriores. Para comparação, a permanência apresenta quedas proporcionais (diferença em %) maiores do que nos outros mandatos. Nota-se, porém, que as permanências de comissionados registrados nos governos Lula 1 e Lula 2 caíram mais do que a média (diferença período a período) no primeiro governo Dilma. Para constatar isso, basta acompanhar a "escada" de valores de decaimento acima do esperado (dois governos anteriores). A permanência no primeiro período após cada semestre não é muito diferente dos governos anteriores, mas essa diferença cresce quando se analisam os períodos subsequentes.

Nos mandatos anteriores, a formação de coalizão teve respaldo, também, na criação de novos ministérios ou pastas com *status* de ministério. Isso possibilitou que o governo fizesse acordos com diversos partidos, mantendo uma taxa de coalescência próxima a 60%. Apesar disso, essa taxa, *a priori*, não explica a razão pela qual a permanência de ocupantes de cargo em comissão foi menor nesse período. Da mesma forma, a rotatividade dos ministros não parece explicar essa diminuição na permanência, dado que esta está em linha com os mandatos anteriores.

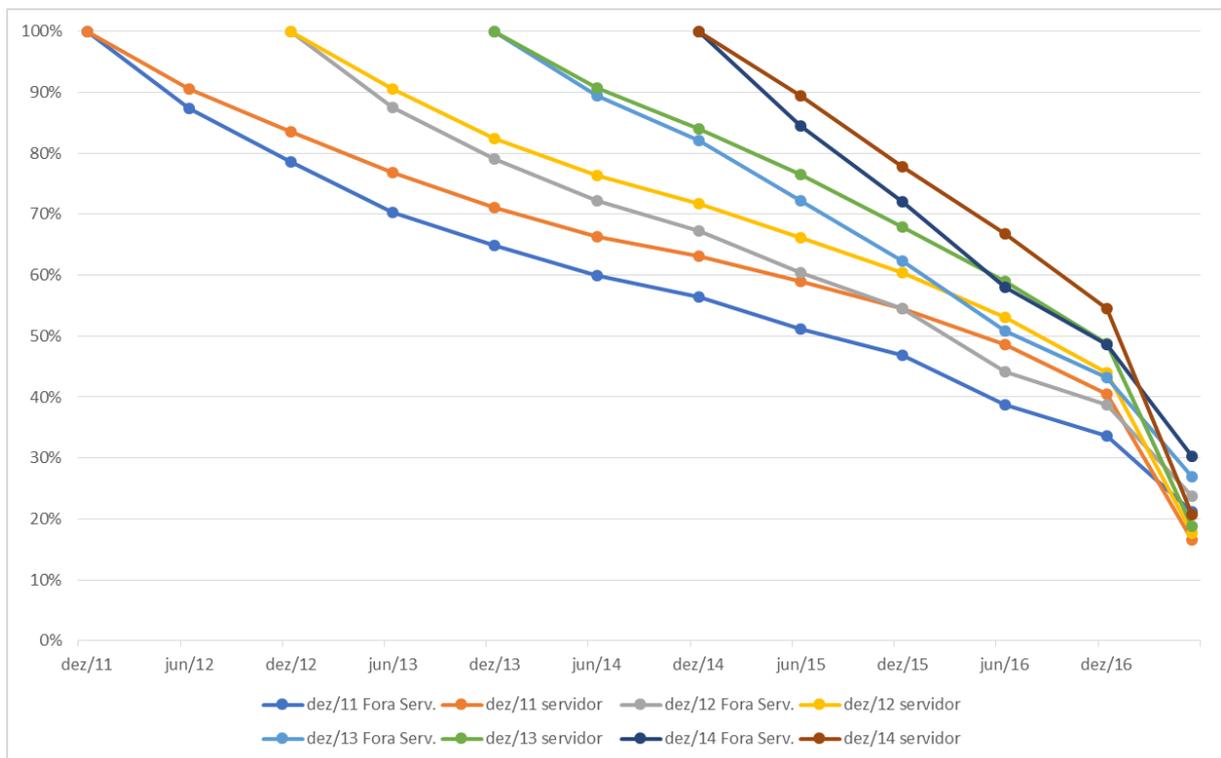
Podem-se citar dois fatores para esse aumento. O primeiro é a queda do número de de-

putados que fazem parte da coalização (de 326 para 278). Com esse efeito, é de se esperar que cargos em comissão se reduzam, principalmente após a saída de um partido relativamente grande da base - o PSB. Isso é reforçado pelo alto número de demitidos e contratados no período. O segundo fator é a falta de disciplina partidária, que teve grande queda no período.

Isso indica que, apesar de a base ter um respaldo nos cargos do governo (taxa de coalescência de 0,58), os partidos aliados não votam com o governo. É possível que essa dificuldade em manter a base tenha impulsionado uma menor permanência nos cargos durante o mandato e uma necessidade de substituí-los. Isso é observado conjuntamente com um saldo de contratados e demitidos positivo durante vários meses, o que explica o aumento na quantidade de cargos em comissão no período.

A figura 4.21 explicita algumas das questões apontadas:

Figura 4.21 – Sobrevivência Dilma 1 - Nomeados e Servidores (Proporção da Mesma Categoria)



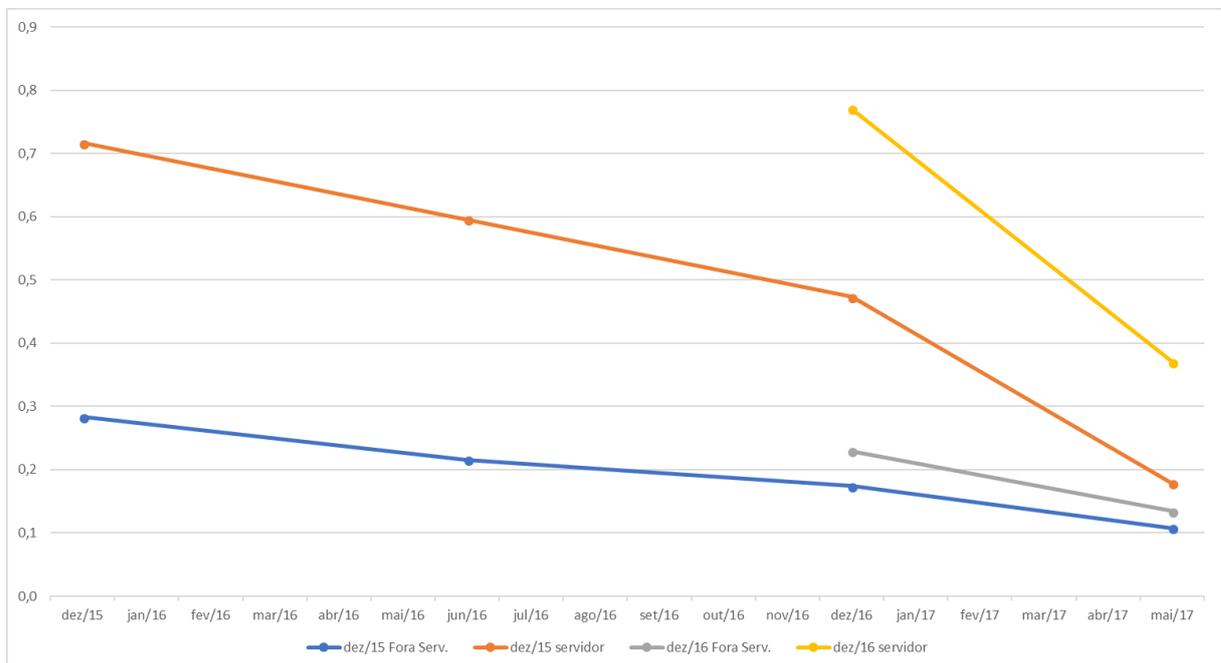
Percebe-se, pelo gráfico acima, que a tendência de queda da taxa de sobrevivência não se altera em grande escala entre os governos Dilma 1 e Dilma 2. Nota-se, porém, que a diferença das taxas entre um período e outro são maiores do que as observadas nos outros governos, o que representa menor permanência dos quadros de comissionados.

A figura 4.9 indicou que após 16 períodos é possível observar uma convergência das taxas de sobrevivência entre diferentes governos. Isso ocorre em menos períodos para os ocupantes de cargo do primeiro governo Dilma do que em outros governos. Não se deve ignorar, porém, que as mudanças de legislação do governo Temer e as mudanças de governo tiveram efeitos significativos na permanência dos comissionados.

Pelo que se observa, a transição entre os governos Dilma não alteraram a tendência da taxa de sobrevivência. A mudança para o governo Temer, entretanto, teve maior impacto sobre os comissionados sem vínculo com a administração. Por fim, as mudanças no governo Temer tiveram grande impacto na permanência dos servidores comissionados, o que levou a uma equivalência "prematura" entre as permanências de comissionados com e sem vínculo com a administração.

4.3.5 A sobrevivência dos ocupantes de cargos em comissão do segundo governo Dilma e do governo Temer

Figura 4.22 – Sobrevivência Dilma 2 e Temer - Nomeados e Servidores



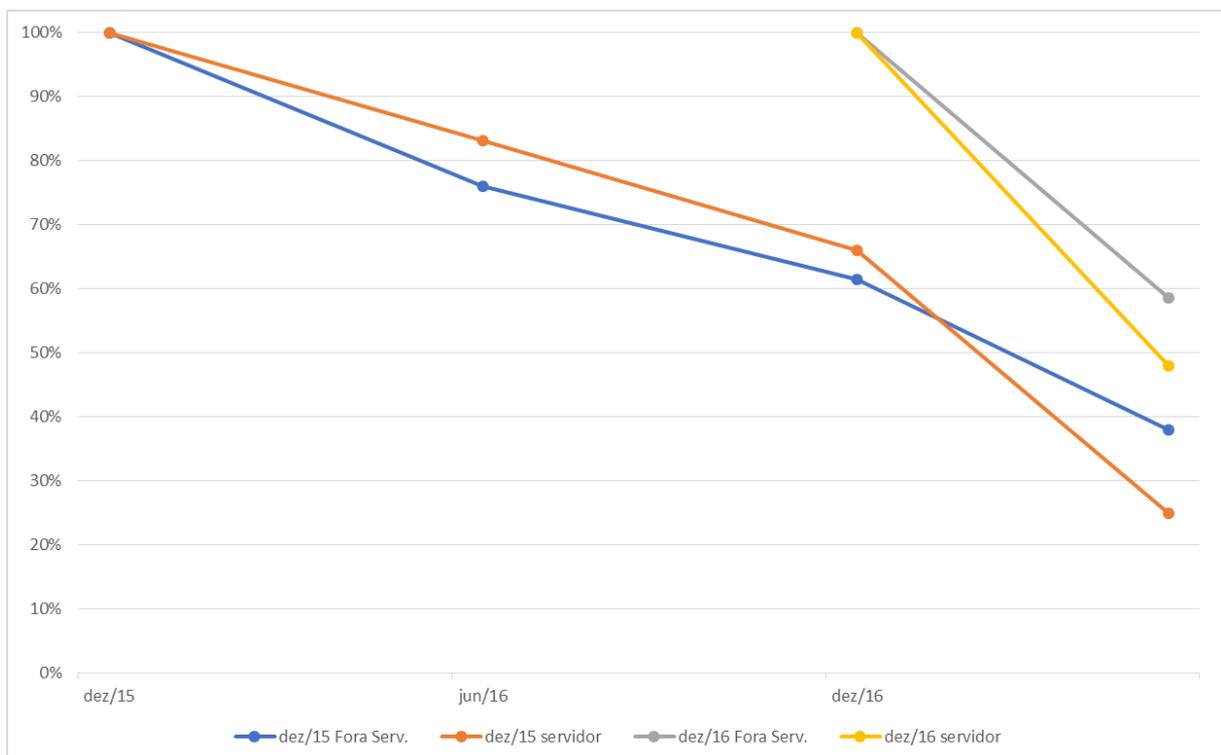
Nos governos Dilma 2 e Temer houve a maior queda de permanência registrada da série. Ressalta-se que o governo Dilma 2 termina em maio de 2016. Dessa forma, considerou-se que o período Dilma 2 se refere aos dados de junho/15 e dezembro/15 para dados semestrais e jan/15 a abril/16 para dados mensais. O governo Temer se refere aos períodos junho/16, dezembro/16 e maio/17 para dados semestrais e maio/16 a maio/17 para os dados mensais.

O início do mandato é marcado pela menor bancada eleita pelo partido do governo, apenas 68 deputados. Ao mesmo tempo, a fragmentação partidária aumentou, assim como o número de deputados de partidos pequenos (39). Isso tornou a formação de coalizões mais difícil, o que foi refletido na diminuição da bancada governista. A taxa de coalescência se manteve próxima a 0,57, mas, perto do *impeachment*, caiu para 0,48, o que representa maior desproporcionalidade entre o apoio no Congresso e os cargos no governo. Por fim, a permanência dos ministros é baixa de forma absoluta, mas, proporcionalmente ao período do mandato, está em linha com a permanência dos ministros em outros mandatos.

O segundo governo Dilma possui quedas na permanência muito acima da média, mesmo antes do *impeachment*. Entre jan/15 e abril/15, 8.571 ocupantes de cargo DAS deixaram o cargo, enquanto 7.247 assumiram algum cargo. Isso é importante, pois em nenhum período anterior o número de demitidos superou o de contratados por tanto tempo.

Os dados de junho/16 e dezembro/16 mostram que houve uma quebra entre os dois governos. Os números da rotatividade indicaram que uma grande quantidade de cargos foi substituída entre os dois governos. A figura 4.23, abaixo, revela alguns pontos relevantes sobre a substituição e saída de comissionados:

Figura 4.23 – Sobrevivência Dilma 2 e Temer - Nomeados e Servidores (Proporção da Mesma Categoria)



Observa-se no gráfico acima que a queda na permanência entre dezembro/16 e maio/2017 atingiu, principalmente, os servidores públicos. Isso demonstra dois movimentos importantes: uma substituição na transição dos governos e uma migração de ocupantes de cargos em comissão para funções de confiança no governo Temer.

A substituição fica clara ao se compararem demissões e contratações entre maio/16 e dezembro/16 (dados mensais). Esse movimento gera uma alta rotatividade. A queda na permanência é acima da média, como mostrado pelo indicador de diferenças entre um período e outro. A mudança, semestral, entre dezembro/16 e maio/17 se dá pelas mudanças na legislação que extinguiram alguns cargos DAS, transformaram cargos em comissão em funções de confiança e impuseram novos limites à livre nomeação de cargos DAS. Quando esses decretos começam a ter efeito, observa-se a maior saída de ocupantes de cargo da série - 3.267 entre mar/17 e abril/17.

Ressalta-se que a mudança na legislação, porém, não reduziu imediatamente o número de cargos. Após a promulgação dessas legislações, o número de comissionados, de fato, aumentou. Isso ocorreu pela demissão de alguns (refletida na sobrevivência) e na contratação de um número maior. Em 2017, o número de cargos começa a se reduzir novamente, principalmente para os servidores públicos. Aqui é importante explicar como a substituição de cargos DAS para FCPE se deu. De forma geral, o governo anunciou a transformação de mais de 10.000 cargos DAS em FCPE no momento da publicação do decreto. Isso, porém, só foi possível assim que os órgãos incorporaram as mudanças nos seus quadros de funcionários, o que fez com que a mudança só se concretizasse em maio/17⁷.

Diferente das reformas nos cargos em comissão feitas em outros mandatos, houve um aumento da proporção de cargos em comissão destinados a pessoas sem vínculo com o serviço público. Isso é esperado, já que essas mudanças ampliaram os limites para a nomeação e redirecionaram tarefas típicas do serviço público que eram exercidas por cargos DAS para funções de confiança.

4.4 Hipóteses Iniciais e Resultados

H1) A mudança de governo (ciclo político) tende a aumentar a rotatividade e diminuir a permanência dos ocupantes de cargo em comissão;

Como visto nos dados de diferenças absoluta e percentual, a taxa de permanência decai

⁷Considerou-se a concretização nessa data, pois se alcançaram, aproximadamente, 11 mil FCPE, valor que se mantém até abril/18, último dado disponível ao público no momento da edição deste trabalho

mais do que o esperado nos períodos que coincidem com o primeiro ano de um mandato. A única exceção foi o segundo governo Lula, que não apresentou as quedas acima da média. Outro fator que corrobora essa hipótese é o fato de que existe uma aceleração na queda da taxa de sobrevivência entre o último período de um mandato e o primeiro período de outro mandato. Como exceção a isso, encontraram-se somente os ocupantes de cargo em comissão registrados nos dois últimos anos do primeiro governo Lula.

H2) Existe um núcleo de ocupantes de cargo em comissão que permanece por períodos longos nesses cargos;

As taxas de sobrevivência indicam que existe um número significativo de funcionários que permanecem longos períodos em cargos em comissão. Isso ocorre, inclusive, para alguns ocupantes de cargo em comissão sem vínculo com o serviço público. Em períodos longos a permanência (mais de 16, o equivalente ao tempo de dois mandatos) é de cerca de 35%. Em períodos muito longos (mais de 32 períodos), as taxas variam entre 10% e 20%.

H3) Os ocupantes de cargo em comissão sem vínculo com o serviço público têm uma permanência menor do que os com vínculo;

Na maior parte da série, aproximadamente 30% dos cargos em comissão foram ocupados por pessoas sem vínculo com o serviço público e 70% por pessoas com vínculo. Após muitos períodos, a permanência dos nomeados livremente, comparada ao período inicial, fica entre 3% e 5%, enquanto a dos servidores está entre 7% e 10%. Assim, as proporções não mudam significativamente.

As taxas de queda para os nomeados livremente tendem a ser, de fato, maiores para os períodos de mudanças de governo e nos períodos iniciais. Para períodos mais longos, os nomeados de fora do serviço público tendem a ter quedas de permanência similares às dos servidores de carreira. Além disso, há uma convergência das taxas de sobrevivência desses grupos após muitos períodos, o que reforça as hipóteses 2 e 3.

H4) A taxa de sobrevivência se torna mais estável após 2003;

Em estudos iniciais com dados anuais, havia *clusters* que indicavam comportamento distinto entre diversos mandatos. Especialmente após o primeiro governo Lula, verificou-se um comportamento "padrão" que perdurou pelos dois governos. Esse padrão já se verifica no segundo governo FHC, mas há uma diferença de nível relevante devido à substituição de ocupantes de cargo em comissão em 2003. Com a mudança para o governo Dilma, sobretudo no segundo governo, esse padrão se altera.

Dessa forma, a estabilidade da taxa de sobrevivência parece estar mais associada a lon-

gos períodos do que ao partido do governo. De forma contrária, a taxa de permanência sofre choques quando o governo muda de política.

H5) A rotatividade tende a ser maior quando analisada em períodos mais curtos, isso é equivalente a afirmar que a rotatividade medida em períodos mais longos tende a ser menor;

Como discutido na apresentação dos resultados, quando se calcula a rotatividade usando períodos mais longos, perdem-se informações sobre ocupantes de cargos que foram contratados e demitidos entre os períodos. Dessa forma, tende-se a encontrar valores mais baixos de substituição dos cargos. Assim, acredita-se que os dados mensais sejam mais fiéis ao que se busca medir.

H6) O tamanho das bancadas no Congresso e a disciplina partidária são importantes para se analisar a permanência de ocupantes de cargo em comissão;

De fato, a disciplina partidária das bancadas e o tamanho destas se alteraram sensivelmente nos governos Dilma. Nos governos anteriores, esses indicadores foram bastante similares, o que reforça a ideia de que existe um tamanho de bancada ideal para se manter o governismo (GEHLBACH, 2013). A queda nesses dois indicadores veio acompanhada de quedas na taxa de sobrevivência maiores que nos outros mandatos. No segundo governo Dilma, esses dois indicadores, assim como a taxa de sobrevivência, foram ainda menores.

Isso parece indicar que a permanência dos cargos em comissão guarda relações com o tamanho da bancada no Congresso e com a disciplina partidária. Para corroborar essa hipótese, exemplifica-se que, após denúncias contra o presidente Temer e votações de propostas polêmicas, o governo puniu deputados "infiéis", exonerando apadrinhados desses deputados que compunham parte do governo executivo⁸.

H7) Uma maior mudança de ministros tende a diminuir a permanência de ocupantes de cargo em comissão.

Essa hipótese se baseou no *working paper* de Lopez e Silva (2017), que identificou que a saída de ministros, principalmente de áreas menos técnicas, tende a gerar saída de ocupantes de cargo em comissão. Não foi possível, porém, constatar isso pela análise realizada neste trabalho. Acredita-se que a razão disso está na agregação utilizada para a permanência nos ministérios, que, assim como em medições de rotatividade em períodos longos, esconde as variações período a período e ministério a ministério.

⁸As notícias podem ser lidas nos links:

<http://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/cabecas-vao-rolar-temer-comeca-a-demitir-aliados-de-deputados-infieis-62gdi15vrz2ns3uv9ul4ap8dw>

<https://oglobo.globo.com/brasil/apos-votacao-da-denuncia-planalto-pune-ao-menos-6-deputados-infieis-22002408>

5 CONCLUSÃO

5.1 Considerações Finais

A entrada e a saída de ocupantes de cargo em comissão são influenciadas por fatores políticos, como demonstrado neste trabalho. Do ponto de vista teórico, mecanismos que permitam que o governo consiga redirecionar a política são desejáveis, desde que as decisões técnicas não sejam abandonadas. Todos os indicadores, porém, mostram que a substituição desses cargos se dá de forma muito rápida, o que leva a uma piora na gerência da administração pública.

Reforça-se que, em um período qualquer de 18 meses (3 períodos), por exemplo, cerca de 25% dos ocupantes de cargo em comissão deixam de ocupá-lo. Em períodos de maior substituição, essa taxa chega a mais de 30%. A permanência de nomeados sem vínculo com o serviço público é ainda menor, estando próxima das taxas mais altas da permanência média. As consequências dessa substituição excessiva são conhecidas. Podem-se citar, como principais, a menor memória institucional, a interrupção da condução das políticas públicas e a desmotivação dos servidores de carreira (PACHECO, 2011; GRAEF, 2008; LOPEZ, 2015).

Não é possível, portanto, compreender a substituição dos cargos em comissão sem relacioná-la aos ciclos políticos. De fato, os cargos em comissão são utilizados para a formação de coalizões, o que implica que eles estão sujeitos à disciplina da coalizão e ao tamanho das bancadas. Conforme Lewis (2011) afirma, as mudanças políticas afetam excessivamente o quadro geral da administração, o que pode ser um sinal de instabilidade do governo, ao mesmo tempo em que pode gerar instabilidade.

Como já mencionado, as tarefas e responsabilidades dos cargos em comissão são heterogêneas e importantes para o funcionamento do governo. De forma geral, os cargos de DAS, por exemplo, tendem a ter responsabilidades mais ligadas à rotina do serviço público do que à política, sobretudo os de baixo escalão. Anteriormente, nas reformas realizadas nos anos 1990 e 2000, a tendência foi de se caminhar para a profissionalização dos cargos DAS, instituindo cursos e aumentando a participação dos servidores nesses cargos. As reformas de 2016, como

se observa pelos dados, diminuíram o número de cargos DAS e o número de servidores públicos nestes. Os dados observados apontam que as reformas, porém, alteraram as proporções dos ocupantes desses cargos para os patamares de governos anteriores.

Nesse ponto, os limites estabelecidos para o provimento dos cargos DAS superiores aparentam ser restrições inativas, ou seja, que já eram seguidos antes do decreto. Mesmo assim, eles evitam que essa tendência mude para o alto escalão. Por outro lado, a ampliação dos limites de nomeação para os DAS de baixo escalão elevou a participação de pessoas de fora do serviço público para cargos que não possuem participação direta na elaboração de políticas. Os impactos dessa mudança ainda não podem ser medidos, mas há a expectativa de aumento da rotatividade desses cargos devido aos seus vínculos com a política.

A mudança de cargos DAS para FCPE, entretanto, resultou em um efeito agregado bem menor do que o anunciado inicialmente. A expectativa inicial era a extinção de 3.384 cargos DAS e a transformação de 10.462 em FCPE. Pelos dados do Painel Estatístico de Pessoal, mais atualizados do que os utilizados neste trabalho, observa-se que em abril/16 havia 23.991 entre cargos DAS e FCPE. Esse número caiu para 22.091 em abril/17, mas voltou a subir em abril/18, chegando a 22.794. O número de FCPE no período passou de 2.434 para 11.492, menor do que o previsto inicialmente. Esse aumento se deu, em parte, pela criação de novos cargos, como os incorporados pelo recente Ministério da Segurança Pública.

Além dos pontos citados, ressalta-se que o universo de cargos do executivo (DAS, FCPE e NES como os principais) ainda é pequeno com relação ao total. Um recente relatório de fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU)¹ apontou a existência de 346.598 comissionados² em todos os Poderes. Esse número inclui os órgãos do Legislativo e do Judiciário, órgãos do Executivo com autonomia, como o Banco Central e a Abin, e o grupo Universidades e Institutos Federais de Pesquisa, além de incluir as funções e gratificações técnicas.

Com base nos resultados obtidos neste trabalho e na literatura, criticam-se alguns pontos sobre a instituição de cargos no governo. Um primeiro ponto a ser questionado é que, aproximadamente, 31% da Administração Pública Federal é comissionada - pelos critérios do TCU -, o que resulta, financeiramente, em mais de um terço do gasto com o funcionalismo no governo. O segundo ponto é que, como visto neste trabalho, existem limitações para os ocupantes de cargo DAS, que são respeitadas no agregado da administração, mas que não são seguidas ministério a ministério. Isso resultou em situações nas quais alguns ministérios, como o da Pesca e Aquicultura, tivessem quase 85% do quadro de funcionários exercendo algum cargo em comissão

¹ Acessível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/levantamento-sobre-cargos-em-comissao-e-funcoes-de-confianca.htm>

² usa-se esse termo para se referir a todos os cargos, funções e gratificações.

(aproximadamente 50% do total) ou função comissionada (aproximadamente 35% do total). Ministérios como os da Educação, Esporte e Desenvolvimento Social, têm situações semelhantes, apesar de menos extremas.

Em resumo, este trabalho explorou a substituição de mão de obra de forma agregada, elencando variáveis políticas que podem exercer impacto nessa dinâmica. Futuramente, deve-se, além de estabelecer correlações, testar os impactos dessas variáveis na dinâmica dos cargos. Para esse fim, a análise de sobrevivência (*survival analysis*) é a mais adequada. Esse método, também conhecido como Kaplan-Meier ou como *time to event analysis*, define um evento, como a saída de um ocupante de cargo DAS, e calcula o tempo médio até este evento ocorrer. Nesse ponto, existem diversos paralelos entre a taxa de sobrevivência e a análise de sobrevivência, podendo-se argumentar que a primeira, feita neste trabalho, é uma etapa necessária à segunda.

Devido à natureza do problema em questão e com os dados levantados, é possível utilizar o modelo de risco proporcional de Cox, uma alteração ao modelo de Kaplan-Meier, para se testarem os parâmetros adequados e medir seus impactos. Acredita-se que a aplicação desses métodos pode trazer informações significativas para o entendimento do problema, sendo uma expansão natural deste trabalho e desta agenda de pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, IUPERJ Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5–38, 1988.
- ALSTON, L. J.; MELO, M. A.; MUELLER, B.; PEREIRA, C. Political institutions, policymaking processes and policy outcomes in Brazil. 2006.
- ALVES, G. A burocracia weberiana e a administração federal brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 4, n. 2, p. 47–74, 1970.
- AMORIM, O. N. The presidential calculus: Executive policy making and cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, v. 39, n. 4, p. 415–440, 2006.
- ARMSTRONG, M.; TAYLOR, S. *Armstrong's handbook of human resource management practice*. [S.l.]: Kogan Page Publishers, 2014.
- Banco Mundial. Um ajuste justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. *Grupo Banco Mundial*, v. 1, 2017.
- BATISTA, M. *O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro*. Tese (Doutorado) — Tese de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco, 2014.
- BERTELLI, A. M.; LEWIS, D. E. Policy influence, agency-specific expertise, and exit in the federal service. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Public Management Research Association, v. 23, n. 2, p. 223–245, 2012.
- BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gestão de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública-RAP*, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, v. 51, n. 4, 2017.
- BUGARIN, M. S. Vote splitting as insurance against uncertainty. *Public Choice*, Springer, v. 98, n. 1-2, p. 153–169, 1999.
- CGU. Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do poder executivo federal. *MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO*, v. 1, 2016.
- CRUZ, R. P. d. Carreiras burocráticas e meritocracia: o impacto do ingresso de novos servidores na última década sobre a dinâmica do preenchimento dos cargos em comissão no governo federal brasileiro. 2009.
- DIEESE. *Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho*. [S.l.]: IBGEPNAD São Paulo, 2011.

- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados, SciELO Brasil*, v. 45, n. 2, p. 303–344, 2002.
- GEHLBACH, S. *Formal Models of Domestic Politics*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2013.
- GRAEF, A. Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. *Revista Res Pvblica. Brasília: ANESP*, v. 7, n. 2, p. 62–72, 2008.
- LEWIS, D. E. Testing pendleton's premise: Do political appointees make worse bureaucrats? *The Journal of Politics*, Cambridge University Press New York, USA, v. 69, n. 4, p. 1073–1088, 2007.
- LEWIS, D. E. Revisiting the administrative presidency: Policy, patronage, and agency competence. *Presidential Studies Quarterly*, Wiley Online Library, v. 39, n. 1, p. 60–73, 2009.
- LEWIS, D. E. Presidential appointments and personnel. *Annual Review of Political Science*, Annual Reviews, v. 14, p. 47–66, 2011.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. A crise atual e o debate institucional. *Novos Estudos*, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, n. 109, p. 78–97, 2017.
- LOPEZ, F.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Rotatividade nos cargos de confiança da administração federal brasileira (1999-2013). *Revista do Serviço Público*, Escola Nacional de Administração Pública-ENAP, v. 65, n. 4, p. 439, 2014.
- LOPEZ, F.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Mudança político-partidária e rotatividade nos cargos de confiança (1999-2013). *Cargos de Confiança e o Presidencialismo de Coalizão no Brasil. Brasília: IPEA*, p. 33–70, 2015.
- LOPEZ, F. G. O. Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2015.
- MILL, J. S. Reform of the civil service. *Collected Works of John Stuart Mill*, p. 205–12, 1854.
- MILL, J. S. *Consideration of Representative Government*. [S.l.: s.n.], 1903.
- MOE, T. M. The politicized presidency."in the new direction in american politics. *Political Institutions: The Neglected Side of the Story.* *Journal of Law, Economics and Organization*, v. 6, p. 213–53, 1985.
- PACHECO, R. S. Critérios de nomeação para cargos de direção no setor público. *Desigualdade & Diversidade—Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, 2011.
- PEREIRA, C. Medindo a governabilidade no brasil: o presidencialismo de coalizão nos governos fhc, lula e dilma. 2017.
- PEREIRA, C.; MELO, M. A. The surprising success of multiparty presidentialism. *Journal of Democracy*, The Johns Hopkins University Press, v. 23, n. 3, p. 156–170, 2012.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados, SciELO Brasil*, v. 45, n. 2, p. 265–301, 2002.

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço público*, Escola Nacional de Administração Pública-ENAP, v. 47, n. 1, p. 7, 1996.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. Political appointments and coalition management in brazil, 2007-2010. *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, n. 2, p. 141–172, 2011.

RANKIN, N. *IRS best practice in HR handbook*. [S.l.]: Routledge, 2009.

TCU. Relatório de fiscalização 222/2015. *Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão*, v. 1, 2016.

WAARDEN, B. van. John stuart mill on civil service recruitment and the relation between bureaucracy and democracy. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, Cambridge University Press, v. 48, n. 3, p. 625–645, 2015.

WARNER, B. E. John stuart mill's theory of bureaucracy within representative government: Balancing competence and participation. *Public Administration Review*, Wiley Online Library, v. 61, n. 4, p. 403–413, 2001.

WEBER, M. *From Max Weber: essays in sociology*. [S.l.]: Routledge, 2009.

ZUVANIC, L.; IACOVIELLO, M.; GUSTA, A. L. R. The weakest link: The bureaucracy and civil service systems in latin america. *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, IADB, p. 147–176, 2010.