

# O Carrossel Burocrático dos Cargos de Confiança: Análise de Sobrevivência dos Cargos de Direção (DAS) do Executivo Federal Brasileiro (1999-2017)<sup>1</sup>

Felix Lopez (IPEA)<sup>1</sup> 

<sup>1</sup>Pesquisador da Diretoria de Estudos sobre Estado, Instituições e Democracia (DIEST), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília, DF. Brasil.  
E-mail: felixglopez@gmail.com.

Thiago Moreira (UFMG)<sup>2</sup> 

<sup>2</sup>Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Belo Horizonte, MG. Brasil.  
E-mail: moreiradasilvathiago@gmail.com.

Base de dados: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi%3A10.7910%2FDVN%2FRZO69L> 

## INTRODUÇÃO

O tempo que as pessoas nomeadas para cargos de confiança permanecem em suas funções influi sobre a qualidade das políticas públicas, afeta as capacidades de planejamento do Estado e desvela aspectos importantes dos vínculos entre partidos e a burocracia decisória federal. Analisamos neste texto condicionantes do tempo de sobrevivência dos nomeados em seus cargos, em particular, aqueles associados ao sistema político e administrativo brasileiro. Trata-se de uma abordagem complementar aos esforços empreendidos pela literatura que estuda o processo de divisão de poder no Executivo<sup>2</sup>.

A noção de carrossel burocrático – originalmente empregada por Frank De Swart (1999) para analisar a circulação dos funcionários removidos de diferentes agências estatais na burocracia federal da Índia – sugere um movimento intenso de entradas e saídas dos nomeados – servidores públicos, políticos e pessoas recrutadas do setor privado – de seus cargos. As mudanças combinam circulações horizontais e verticais. A circulação horizontal decorre do efeito em cascata que alterações no

controle político em um ou poucos ministérios produzem no reposicionamento e em reacomodações de nomeados em novos órgãos ou novas posições no interior do mesmo órgão ou pasta ministerial. A circulação vertical refere-se ao movimento de entradas e saídas de nomeados das administrações municipais, estaduais ou do setor privado para o Executivo federal e o movimento inverso de deslocamento de nomeados em cargos federais para governos subnacionais, a exemplo das cessões de servidores para integrar as burocracias políticas que resultam da eleição de governadores e prefeitos. A mobilidade horizontal e vertical – cuja intensidade é o objetivo mesmo de análise deste texto – cria uma estrutura ampla de oportunidades e posições a preencher na burocracia política (Borchert, 2011; 2009).

Fatores diversos incentivam políticos e burocratas de alto escalão a influenciar a escolha de seus subordinados. As regras do sistema eleitoral estimulam estratégias localistas e distributivistas dos parlamentares, que podem ser mais exitosas por meio do controle de cargos<sup>3</sup>. A relevância desse controle é incitada pelo sistema proporcional com lista aberta e fomenta estratégias de maximização do retorno por meio dos cargos (Borchert, 2011:126). As regras do sistema se tornam decisivas porque combinam a discricionariedade para nomear dirigentes de alto e médio escalão empregando, ao mesmo tempo, critérios de repartição de poder para formar e manter coalizões majoritárias ao longo dos mandatos. A existência de eleições bianuais (em nível municipal ou estadual/federal) cria estímulo adicional para que tanto os ministros (Palotti, Cavalcante e Fachini, 2019) quanto alguns dos nomeados deixem os cargos para concorrer. Como se discute adiante, cada saída de ministro de seu cargo move o carrossel de mudanças nos cargos da burocracia decisória.

A maior parte dos recursos públicos arrecadados da população ficam nos cofres da União e uma fatia expressiva das políticas de escopo nacional é desenhada na Esplanada. Esse papel do governo federal no conjunto da federação amplia a relevância de controlar cargos para influir em políticas e decisões na arena política subnacional.

A fragmentação partidária é uma dimensão relevante, porque amplia a competição por cargos em função da maior diversidade de partidos e lideranças partidárias interessadas em controlar posições de médio e alto escalão. Ademais, em sistemas políticos cujo controle partidário sobre as preferências e ações dos parlamentares é institucionalmente

frágil, a demanda por patronagem é maior, pois os cargos passam a valer também como moeda para manter a disciplina dos correligionários (Blondel, 1995).

Combinados, a estrutura política do federalismo, o multipartidarismo, a fragmentação partidária, as regras eleitorais incentivam uma diversificada estrutura de oportunidades para nomeações e para a circulação das pessoas – agentes políticos e agentes burocráticos – entre organizações diversas (Borchert, 2009:15)<sup>4</sup>.

Mas não só. A história político-institucional marcou de forma significativa os padrões contemporâneos de interação entre a esfera política e a burocracia político-decisória no país. Os partidos se institucionalizaram ao longo da segunda metade do século XX sem conexão orgânica com setores da sociedade (Lessa 2010; Meneguello, 1998; Souza, 1976). Obter cargos e controlar recursos estatais se tornou, neste ambiente, um dos principais instrumentos de reprodução organizacional dos partidos (Meneguello, 1998)<sup>5</sup>. A relação de dependência partidária do Estado se manifesta de diferentes modos, e inclui o acesso aos meios de comunicação, a manutenção de quadros da burocracia interna dos partidos ou a execução de atividades intrapartidárias com recursos públicos, além de patronagem política – ou seja, a distribuição de incentivos seletivos para seus afiliados ou grupos de apoio.

Não só regras institucionais formais estruturam as lógicas subjacentes às nomeações. É conhecida e documentada na literatura canônica a força que redes de contato pessoal possuem como critério para a conformação dos grupos de poder partidário no setor público, que remonta à formação das instituições político-administrativas da República brasileira (Marques, 2006; 2000; Vianna, 1987, vol. 1; Graham, 1997). Cristalizou-se um traço conhecido de nosso sistema administrativo: a alternância de partidos no poder implica mudanças em grande volume nos quadros da burocracia decisória (Lopez, Bugarin e Bugarin, 2015), que aqui denominamos de carrossel burocrático.

A despeito dessa circulação de elites burocráticas, planejar e implementar políticas públicas de modo eficiente requer previsibilidade e estabilidade temporal dos quadros decisórios. Pode-se ponderar que a rotatividade dos quadros decisórios fomenta inovações no setor público, amplia a responsividade da burocracia aos partidos e à preferência dos eleitores, bem como amplia a lealdade política dos subordinados

(Krause e O’Connell, 2019:530-531; Andersen, 2018:252). A literatura internacional comparada, entretanto, aponta que as desvantagens de alta circulação superam os ganhos (Cornell, 2014:196-198; Dahlström e Holmgren, 2017). Maior a estabilidade no exercício do cargo dirigente reduz rupturas nas rotinas decisórias, que dissipam recursos públicos e reduzem a eficiência do ciclo das políticas (Huber, 1998; Cornell, 2014:196-198). Mudanças administrativas frequentemente provocam rearranjos custosos na agenda de políticas públicas setoriais, comprometam um já tênue espírito de equipe e a coesão profissional necessária para levar adiante programas ministeriais. A reduzida permanência também inibe a construção de uma memória institucional, porque elos indispensáveis na cadeia que estrutura a política pública residem, em grande parte, na lembrança e experiência prática dos recém-saídos, não em manuais de “como fazer”, que usualmente só descrevem a dimensão formal da gestão (Fesler e Kettl, 1996; Gaertner e Gaertner, 1983). Fora isso, estimula a patronagem política porque reforça a dinâmica de substituição e rotatividade de nomeados a cada nova gestão de órgãos e ministérios, bem como difunde o valor de que relações burocrático-administrativas demandam um fio invisível que deve unir superiores e subordinados: o vínculo de confiança pessoal.

O subproduto das mudanças frequentes é que se erigem barreiras para profissionalizar a gestão e criar ambientes conducentes à continuidade dos quadros dirigentes da administração, a despeito das mudanças políticas e partidárias. A profissionalização da burocracia tem relação direta e positiva com a qualidade das instituições públicas e condiciona a capacidade de Estados melhorarem o desempenho e desenvolvimento econômico (Evans e Rauch, 1999; Rauch e Evans, 2000)<sup>6</sup>.

Nossa análise recobre os anos de 1999 a 2017, nos cargos de *direção e assessoramento superiores – DAS*. Esses cargos formam o núcleo da burocracia decisória do executivo federal, abaixo dos ministros e vice-ministros. Na próxima seção dialogamos com parte da literatura empírica que tratou da sobrevivência e perfil de nomeados nos ministérios ou em cargos da burocracia e delineamos nossas hipóteses sobre a duração dos nomeados nos cargos DAS federais. A seção seguinte detalha os dados utilizados, o método de análise e as estatísticas descritivas. Em seguida, analisamos alguns determinantes da sobrevivência dos nomeados, ao que se segue uma seção para discutir os resultados e suas implicações e, por fim, resumimos o argumento, ao modo de uma conclusão.

## DISCUSSÃO TEÓRICA

As características da burocracia dirigente e as estratégias de preenchimento de cargos, em particular nos sistemas administrativos com ampla discricionariedade na escolha desses postos – como é o caso do Brasil<sup>7</sup> – está associada ao ambiente político-institucional (Pepinsky, Pierskalla e Sacks, 2017). Em que pese a relevância das nomeações políticas para pôr em marcha qualquer governo, sabemos pouco sobre os determinantes da permanência de nomeados em seus cargos no contexto nacional. A maior parte da literatura internacional discute a sobrevivência com uma perspectiva que privilegia a relação entre estratégias dos indivíduos e suas oportunidades de trabalho (Moynihan e Pandey, 2007; Bertelli, 2007; Huang, Chuang e Lin, 2003; Kellough e Osuna, 1995; Lewis 1991, entre outros).

Esses estudos incorporam variáveis econômicas, organizacionais e individuais para analisar as chances de permanência nas organizações, no setor público e privado. As variáveis econômicas analisam aspectos como a atratividade salarial e sua relação com as opções dos indivíduos pelo setor público ou privado (Chang, Lewis e McCarthy, 2001). A perspectiva individual considera se atributos sociodemográficos – gênero, raça, idade – influenciam suas decisões de saída. Nesse ponto, o principal fator costuma ser a experiência no cargo, com associação positiva com o tempo de permanência (Moynihan e Pandey, 2007; Blau e Kahn, 1981; Cotton e Tuttle, 1986; Kellough e Osuna, 1995; Lewis, 1991).

Mesmo quando a influência de aspectos político-partidários e institucionais sobre a permanência dos burocratas é incorporada aos modelos (Woods e Marchbanks III, 2007), estes não migram facilmente para o contexto político-administrativo brasileiro, em particular para o Executivo federal. À maioria dos nomeados, por exemplo, não se aplica o cálculo de benefícios no governo *versus* vantagens do setor privado, porque a escolha pela burocracia dificilmente será revertida ao longo da carreira – em particular, de servidores que ocupam posições de alto escalão. Senão vejamos: para médio-escalão, que compreende os DAS 1 a 4 e representa mais de 90% dos cargos aqui considerados, o percentual de servidores foi quase sempre superior a 70%; enquanto para o alto escalão (níveis 5 e 6) este percentual esteve acima de 50%. Fora isso, há ainda a dificuldade de cotejar as remunerações médias entre setor público e privado, em virtude da indisponibilidade de dados confiáveis<sup>8</sup>.

Aspectos de natureza política decisivos no caso brasileiro não são centrais na literatura acima mencionada. Este é o caso da fragmentação partidária – metaforizada pelos incentivos eleitorais e a sobrevivência de ministros *per se* ou decorrentes de alterações nas coalizões de governo ou no gabinete ao longo de cada mandato – e da estrutura federativa em três níveis. Tomar em conta estas variáveis faz mais sentido para um sistema político como o brasileiro.

### *Análise de sobrevivência dos ministros na literatura brasileira*

A literatura recente sobre o perfil e a rotatividade dos ministros no Brasil, por seu turno, ilumina aspectos importantes para discutir e compreender a permanência de nomeados em cargos da burocracia política. Perissinoto, Codato e Gené (2020) revelam um tempo de sobrevivência relativamente alto dos ministros brasileiros, próximo de seus congêneres argentinos – a despeito das diferenças institucionais entre os dois países<sup>9</sup>. Para os autores, a explicação acerca dessas semelhanças não passa por aspectos puramente institucionais, mas pelas conjunturas políticas e econômicas vigentes em cada mandato presidencial, como reformas ministeriais e crises inflacionárias.

A oscilação dos ministros nos cargos impacta diretamente a estabilidade dos ocupantes de cargos DAS. Isso porque os ministros podem escolher discricionariamente os funcionários em todos os níveis de DAS. Apontamos, nos parágrafos acima, os incentivos para que os ministros – e seus partidos – exerçam o máximo de controle sobre os cargos de maior poder. Logo, nossa primeira hipótese é:

**H1:** *Quanto maior o tempo de permanência do ministro, maior o tempo de sobrevivência dos nomeados para cargos DAS.*

Em decorrência ainda dos aspectos associados à confiança que motivam as nomeações, espera-se que a conexão entre o ministro e seus subordinados seja mais forte no alto escalão, aqui definidos como os níveis DAS-5 e DAS-6, porque o ministro desejará ter controle dos cargos mais poderosos. Os demais nomeados exercem predominantemente rotinas administrativas e as ondas de mudança se enfraquecem ao se afastar do epicentro ministerial. Daí esperarmos ser maior o tempo de permanência médio dos ocupantes de cargos em posições de menor hierarquia. Nossa segunda hipótese é:

**H2:** *O efeito da permanência dos ministros na pasta é maior no alto escalão.*

O perfil dos ministros dos gabinetes presidenciais brasileiros desde a redemocratização combina formação técnica e política. A trajetória pessoal dos ministros, tais como a formação acadêmica e a carreira anterior ao cargo, influencia as escolhas dos nomes que integram o gabinete presidencial (Palotti e Cavalcante, 2019; Codato e Franz, 2019). Nos cargos DAS, parte expressiva das mudanças anuais observadas decorrem também de características pessoais dos ocupantes, como o quão experto e experiente é a pessoa no exercício da função para a qual está designada.

Há maior probabilidade de selecionar servidores com maior experiência ou que detenham maior conhecimento técnico para exercer funções, mas tal lógica pode variar entre ministérios e órgãos infra-ministeriais com características, *policies* e orçamentos diferentes. Dos concursados espera-se um conhecimento maior do funcionamento da máquina administrativa, do processo e da substância das políticas relacionadas a seus órgãos, pelo fato de a escolha ter sido meritocrática<sup>10</sup>. Se ser concursado é um atributo que aumenta a chance de sobrevivência, há razões adicionais para se esperar tal diferença. Uma delas é a já mencionada atração econômica diferente para cargos que são ocupados por concursados e não concursados, ao que se somam exigências legais de manutenção de quotas mínimas de servidores públicos dos níveis 1 a 4<sup>11</sup> e a valorização social em ter servidores de carreira, indicativo de apreço ao quadro de carreiras dos órgãos e profissionalização do setor público. Assim,

**H3:** *Ocupantes de cargos DAS vinculados ao serviço público permanecem mais tempo que os ocupantes oriundos do setor privado.*

A politização dos cargos do gabinete presidencial aparece com destaque em trabalhos anteriores. D’Araújo e Ribeiro (2019) apontaram que mais de 90% dos ministros nomeados entre 1985 e 2014 possuíam inserção prévia na vida pública; estavam conectados com o ciclo de políticas públicas ou, de modo mais específico, envolvidos na atividade político-partidária. De 1985 a 2020, somente 30% foram ministros independentes e sem vínculo partidário (Almeida, 2020)<sup>12</sup>.

A filiação aos partidos políticos revela com maior clareza o vínculo entre o comando político da cúpula dos ministérios e os membros da burocracia dirigente e dá a roupagem mais visível ao critério de confiança já aludido. Os quadros filiados estariam mais sujeitos à alteração na cúpula de poder dos órgãos. Portanto, espera-se que:

**H4:** *Filiados a partidos nomeados para cargos DAS permanecem menos tempo vis-à-vis nomeados não filiados.*

Como hipótese auxiliar, esperamos que

**H4.1:** *A permanência de filiados a partidos será menor em cargos DAS do alto escalão (níveis 5 e 6) vis-à-vis os filiados nomeados para DAS no médio escalão.*

A vinculação política regional é uma dimensão relevante nas escolhas do presidente (Abranches, 1988). Como pano de fundo, tal vinculação é parte da estratégia que define os ministros, quando se analisa o que preside a divisão do poder entre partidos que formam a coalizão. Os cargos DAS situados fora do Distrito Federal tendem a ser mais disputados, porque a função é exercida em contato mais próximo e influencia a entrega de bens e serviços nos redutos eleitorais. Controlar cargos nessas localidades confere maior influência política local. Adicionalmente, os custos de vida em Brasília ampliam a dificuldade para atrair à Esplanada nomeados oriundos das redes políticas regionais ou locais. Adicionalmente, a lógica de nomeação dos cargos regionais difere das nomeações na capital porque as bancadas regionais têm maior ascendência sobre os primeiros (Lopez e Praça, 2015). É, por exemplo, a bancada mineira dos partidos que integram a coalizão que definem grande parte das nomeações dos cargos federais em Minas Gerais. O que as evidências disponíveis sugerem é que, nos cargos ministeriais da capital, predomina a escolha baseada em escolhas do partido do ministro, embora outros partidos da coalizão imprimam sua marca entre os escolhidos de cada ministério (Lopez e Silva, 2019). Se esta lógica de fato predomina, resulta que os nomeados regionais são mais estáveis porque seu vínculo com bancadas regionais e parlamentares é mais direto e o mandato destes é de pelo menos quatro anos, que excede em muito o tempo médio do mandato de um ministro. Desse modo, nossa hipótese 5 é:

**H5:** *A permanência nos cargos DAS regionais é superior à permanência nos cargos DAS da capital federal.*

Essas hipóteses nortearão nossas análises empíricas sobre o tempo de permanência dos servidores e a análise de regressão. Apresentamos a seguir os critérios de construção da base de dados.

## **DADOS, CRITÉRIOS DE MENSURAÇÃO E ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS**

Os dados utilizados provêm de fontes diversas: o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), o sítio do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), conteúdos encontrados nos endereços eletrônicos dos ministérios, na mídia e no Diário Oficial da União. Com os dados do SIAPE, coletou-se o período de sobrevivência dos servidores dos cargos DAS, de janeiro de 1999 a maio de 2017<sup>13</sup>. Computou-se como uma unidade de mudança a alteração do nome do ocupante no cargo específico. Incluímos, pois, os casos em que funcionários deixaram os cargos para assumir novos postos de nível hierárquico equivalente, dentro ou fora do mesmo órgão – embora estes sejam casos residuais.

A alteração de ministros foi calculada a partir de janeiro de 1994, primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Utilizar apenas o ano de início de nossa série (1999) reduziria artificialmente a continuidade de alguns quadros-chave daquele governo. O ex-ministro Pedro Malan ocupou a pasta da Fazenda ao longo dos oito anos em que FHC comandou a presidência da República. Retirar sua inscrição anterior a 1999 mitigaria a estabilidade de suas funções durante a gestão tucana.

Para o registro dos filiados a partidos políticos, comparamos as informações do número de título de eleitor disponibilizadas no SIAPE e TSE. Designou-se o rótulo de “filiado” a todos os que tinham registro regular de filiação partidária durante o período de nomeação, no período em que exerciam o cargo.

Informações a respeito da vinculação ao serviço público e do local de exercício do cargo de DAS constam nas bases do SIAPE. Com esses dados testamos as hipóteses sobre o impacto da *expertise* dos funcionários e do efeito do federalismo nas chances de sobrevivência. Consideramos sexo e escolaridade como variáveis de controle, seguindo os passos da literatura nacional (D’Araújo e Ribeiro, 2018; Palotti, Caval-

cante e Fachini, 2019). No período analisado, computamos 127.794 casos de servidores que passaram pelo menos uma vez por cargos DAS. A Tabela 2 detalha as variáveis utilizadas.

**Tabela 2**  
**Variáveis e estatísticas descritivas**

Variável	Definição	Média (D.P.)	Máx.	Min.
Tempo de sobrevivência (dependente)	Tempo de permanência dos ocupantes de cargos DAS, em meses. A mudança de cargo foi notada em três circunstâncias: a saída de um CPF dos registros públicos, a transferência do servidor para outro órgão vinculado ou ministério ou a alteração do nível da função. A censura ocorre quando os servidores continuam no mesmo posto, até maio de 2017.	35,28 (37,12)	221	1
Tempo médio de permanência dos Ministros	Variável contínua. Indica o tempo médio de permanência dos ministros nos órgãos superiores.	26,23 (10,95)	49	14
DAS 5 e 6	Indicador com o valor 1 atribuído aos ocupantes de DAS-5 e 6 e zero para outros.	0,06	-	-
Concursados	Preditor binário, 1 para os servidores concursados e zero para os não concursados.	0,66	-	-
Filiação	Preditor binário, indica os servidores filiados a partidos políticos (1) e outros (0).	0,05	-	-
Localidade	Preditor binário. 1 para nomeados lotados no Distrito Federal, 0 para outras regiões.	0,65	-	-
Sexo	Preditor binário. 1 para mulheres, 0 para homens.	0,41	-	-
Escolaridade	Preditor binário. 1 para os nomeados com ensino superior, 0 para outros.	0,76	-	-

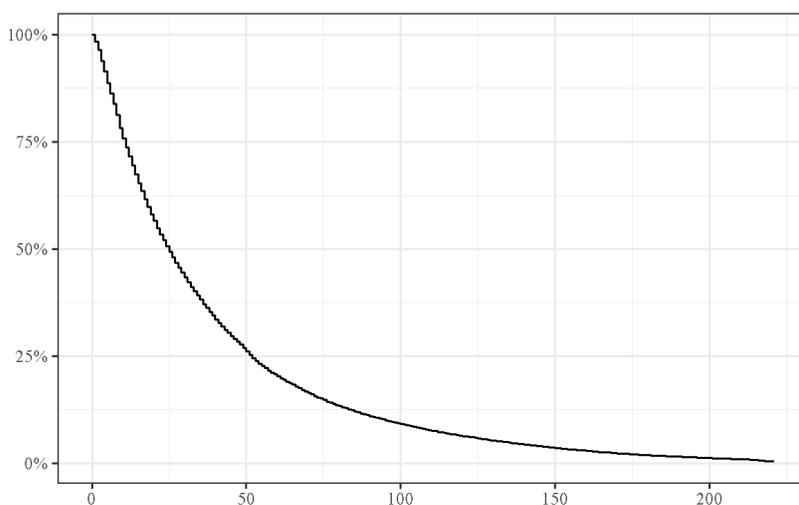
Fonte: Elaboração própria com base em dados do Siape e do TSE.

Os nomeados para cargos DAS permaneceram, em média, 35 meses em uma mesma função. O tempo máximo de sobrevivência é de 221 meses e mínimo de 1 mês. A maioria dos nomeados ocupa os níveis de DAS de 1 a 4 (94%), é vinculada ao setor público (66%), não está filiada a partidos (88%), possui escolaridade superior (77%), trabalha no Distrito Federal (66%), é do sexo masculino (59%) e esteve ligada a ministros cuja média de permanência no cargo foi de 26 meses.

Todavia, a análise da variável dependente é incompleta apenas com a medida de tendência central, já que a duração média é bastante inclinada à direita, em virtude da permanência de alguns nomeados por longos períodos. Para captar as chances de permanência dos servidores em seus cargos, estimamos a curva de sobrevivência *Kaplan-Meyer* (Box-Steffensmeier *et al*, 2003). Com o estimador é possível verificar os riscos de um indivíduo experimentar um evento específico e analisar a influência de condicionantes particulares sobre o tempo de sobrevivência das unidades estudadas.

A função de sobrevivência *Kaplan-Meyer* indica que a duração mediana em um cargo DAS é de 25 meses (Figura 1). Cerca de 30% dos DAS não completa o primeiro ano de trabalho e menos de 30% dos nomeados permanece no mesmo cargo por 4 anos, que é a atual duração do mandato presidencial.

**Figura 1**  
Tempo de sobrevivência dos nomeados para cargos de DAS (1999-2017)



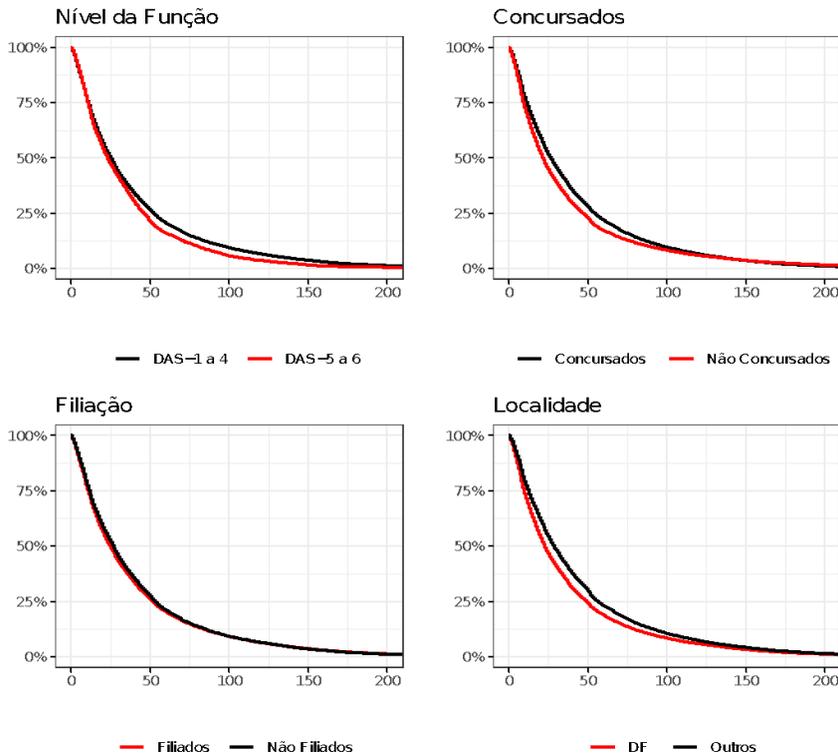
\*Tempo de sobrevivência em meses.

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do Siape.

Os quatro gráficos da Figura 2 apresentam o tempo de permanência dos servidores separando-os pelas características relevantes para esta análise, a saber: se lotado no médio (DAS 1 a 4) ou alto escalão (DAS 5 e 6), se filiado a um partido, se vinculado ao setor público (concursado) e se o exercício da função é no Distrito Federal. As curvas situadas em

diferentes espaços indicam a magnitude das disparidades das características consideradas (Figura 1). Quanto mais para baixo a linha, menor o tempo de sobrevivência dos indivíduos. Assim, as categorias em vermelho apresentam menor probabilidade de permanecer no cargo.

**Figura 2**  
Tempo de sobrevivência dos funcionários DAS, segundo atributos individuais (1999-2017)



Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do Siape e do TSE.

Os resultados acima convergem com as hipóteses formuladas, com efeitos significativos em todas as variáveis. A mediana do tempo de permanência dos nomeados para o alto escalão é menor, 23 meses, que o médio escalão, de 25 meses. Nomeados do setor público têm menor chance de exoneração e permanecem 26 meses, um tempo superior aos nomeados do setor privado, cujo tempo mediano é de 21 meses. Nomeados sem filiação se mantêm no cargo por volta de 25 meses; os filiados, 27 meses. As maiores diferenças ocorrem na variável *local de exercício do cargo*: nomeados que trabalham no Distrito Federal permanecem 23 meses e os demais nomeados permanecem 29 meses.

## DETERMINANTES DO TEMPO DE SOBREVIVÊNCIA DOS DAS

Embora os testes de *log-rank* atestem a significância estatística das diferenças entre todos os grupamentos selecionados, a validação das relações entre as variáveis sublinhadas requer testes mais robustos. Para tanto, estimamos os preditores com modelos de sobrevivência paramétricos. A escolha se justifica por conta da ausência do suposto de proporcionalidade dos riscos, como no modelo de Cox (Keele, 2010)<sup>14</sup>. A variável dependente – o tempo de sobrevivência dos nomeados – foi censurada em maio de 2017.

As variáveis independentes tentam capturar a complexidade das relações entre governo e burocracia de livre-provimento do presidencialismo brasileiro. O *tempo médio do ministro*, por pasta, indica uma das dimensões da discricionariedade das escolhas dos governantes, já que os ministros têm ascendência sobre os cargos de médio e alto escalão. Mensura-se essa variável em meses. Dimensões adicionais dos vínculos entre o funcionário nomeado e a pessoa que o escolheu discricionariamente são o fato do primeiro ser *filiado* a um partido e trabalhar no *Distrito Federal*.

A variável *concurado* busca aferir efeitos da seleção de pessoas já integrantes das rotinas e práticas de gestão públicas e recrutadas de modo meritocrático. Em geral, servidores concursados conhecem os meandros da máquina administrativa de forma mais abrangente que os recrutados do setor privado, além de conhecerem melhor as atividades concernentes ao próprio cargo. Esses saberes práticos acumulados na experiência de gestão no setor público podem ser considerados essenciais para dar continuidade à implementação de políticas. Em função desses atributos decorrentes do vínculo com o setor público, *concurados* ocupantes de cargos DAS teriam maior propensão a decidir com uma lógica temporal diferente daqueles premiados pela política partidária, cujo horizonte temporal se alinha mais com a próxima eleição presidencial. Por estes motivos, servidores concursados estariam menos sujeitos à exoneração e permaneceriam maior tempo em seus postos, a despeito de alterações no comando políticos dos órgãos.

*Sexo* e *escolaridade* são variáveis de controle para evitar um possível viés de variável omitida. A expectativa é de que as mulheres sejam exoneradas mais rápido, em virtude da posição desvantajosa que ocupam no mercado de trabalho no Brasil, inclusive no setor público

(Amorim, 2019; Pinheiro e Medeiros, 2018; Lopez e Guedes, 2019). Logo, mulheres é a categoria omitida na variável *sexo*. A *escolaridade*, codificada entre aqueles com (1) e sem ensino superior (0), por outro lado, pode provocar tendências diversas, já que tanto contribui para a permanência dos nomeados no cargo, devido à competência associada a mais anos de estudo, quanto tornar a saída mais breve, devido à oferta de oportunidades de emprego no setor privado.

Estimamos 4 modelos, dispostos na Tabela 3. Os modelos 1 e 2 se concentram somente nos cargos do médio escalão (DAS 1 a 4) e os modelos 3 e 4, nos cargos do alto escalão (DAS 5 e 6). Coeficientes positivos indicam maior tempo de sobrevivência dos nomeados e coeficientes negativos, maiores riscos de exoneração.

**Tabela 3**  
Determinantes do Tempo de Sobrevivência dos DAS 1 a 4 e DAS 5 e 6

	DAS 1 a 4		DAS 5 e 6	
	(Lognormal)	(Log-Logístico)	(Lognormal)	(Log-logístico)
Intercepto	2.849*	2.855*	1.843*	1.883*
	(0.035)	(0.035)	(0.152)	(0.151)
Tempo do Ministro	0.120*	0.126*	0.443*	0.446*
	(0.011)	(0.011)	(0.043)	(0.043)
Filiado	0.077*	0.084*	-0.026	-0.024
	(0.010)	(0.010)	(0.030)	(0.030)
Concursado	0.151*	0.172*	0.219*	0.234*
	(0.007)	(0.007)	(0.025)	(0.024)
Distrito Federal	-0.161*	-0.164*	-0.303*	-0.337*
	(0.007)	(0.007)	(0.046)	(0.046)
Sexo (Homens)	0.059*	0.064*	-0.042	-0.046
	(0.007)	(0.007)	(0.028)	(0.028)

**Tabela 3**  
**Determinantes do Tempo de Sobrevivência dos DAS 1 a 4 e DAS 5 e 6 (cont.)**

	DAS 1 a 4		DAS 5 e 6	
	(Lognormal)	(Log-Logístico)	(Lognormal)	(Log-logístico)
Escolaridade (Superior)	-0.144*	-0.147*	0.003	0.014
	(0.008)	(0.008)	(0.051)	(0.052)
Observations	117,080	117,080	8,430	8,430
Eventos	116.02	116.02	7.226	7.226
AIC	991018	992424	65292	65360
Log Likelihood	1,496.197*	1,670.222*	245.420*	271.793*

Nota: \*  $p < 0,05$

Fonte: Elaboração dos autores com base no Siape e TSE.

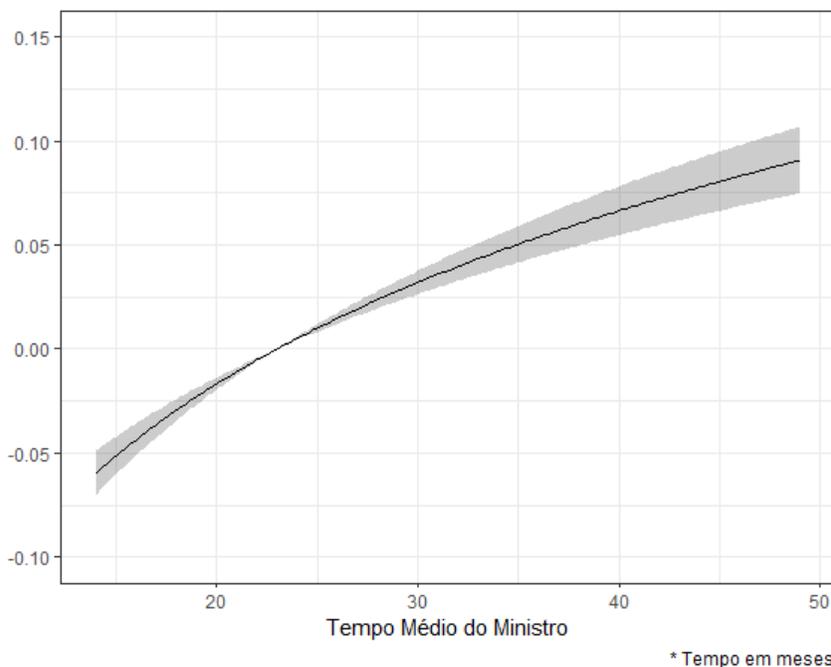
O agrupamento em médio e alto escalão deve-se à natureza das atribuições funcionais associadas ao alto escalão, que a este confere poderes decisórios mais amplos e interação mais frequente com a esfera político-partidária. Em ambos os grupos estimamos modelos com distribuições lognormais e log-logísticas, que não presumem a proporcionalidade dos efeitos (Keele, 2010). Os gráficos *Cox-Snell* indicaram que o ajuste dos modelos é pior no lado direito da distribuição, o que normalmente ocorre nos modelos de sobrevivência. Para minimizar esse problema, adicionamos erros-padrão *clusterizados* por órgão superior.

Os coeficientes dos modelos com distribuição lognormal não diferem muito em magnitude dos modelos com distribuição log-logística. No entanto, os índices *AIC* e de *Log-Likelihood* indicam que os modelos com distribuição lognormal apresentam melhor ajuste aos dados e serão, portanto, descritos de maneira mais detida.

No médio escalão – DAS 1 a 4 –, a chance de sobrevivência dos funcionários aumenta com o tempo de permanência do ministro na pasta. A Figura 3 retrata que ministros com 40 meses na pasta ampliam a probabilidade de permanência média dos DAS em quase 10%, se comparados a ministros com 20 meses. Filiados a partidos políticos da

coalizão têm 8% mais chance de sobrevivência do que os nomeados não filiados. Concursados no serviço público, por sua vez, têm 17% mais chances de se manterem em seus cargos, em comparação com os recrutados de fora do setor público. Funcionários lotados no Distrito Federal contam com 16% mais chances de serem exonerados do que seus correlatos em outros estados. Por fim, como controles, homens permanecem mais tempo em suas funções, e servidores com ensino superior sobrevivem menos em cargos comissionados.

**Figura 3**  
Probabilidade média de sobrevivência dos DAS 1 a 4, em função do tempo de permanência dos ministros

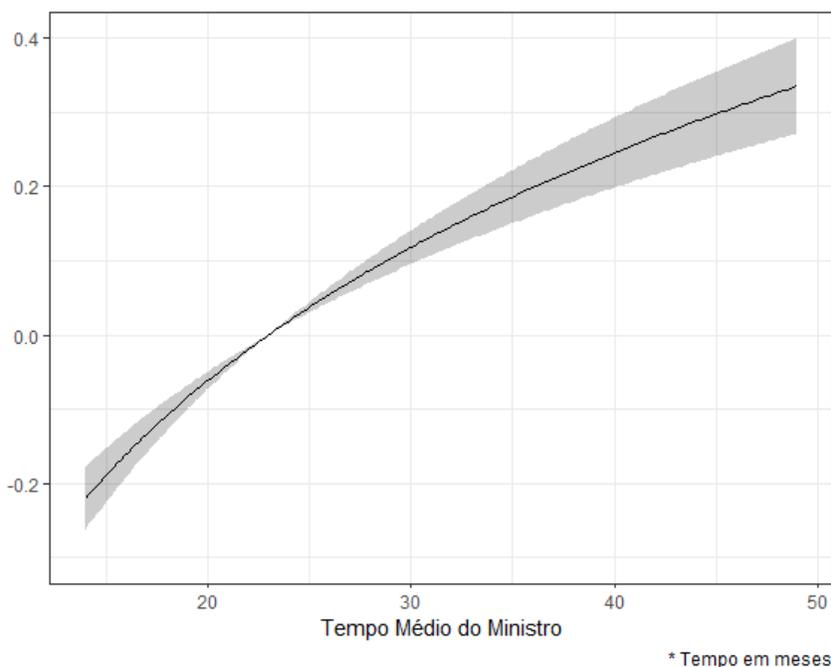


Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do Ipea (2020) e Siape.

No alto escalão – DAS 5 e 6 – o efeito de permanência do ministro é significativamente maior. Ministros com 40 meses na pasta ampliam a probabilidade de sobrevivência dos funcionários em quase 30%, se comparados aos ministros com 20 meses em suas funções (Figura 4). A chance de concursados permanecerem é 23% superior aos recrutados sem vínculo com o setor público (não concursados). Tal como se observa no médio escalão, os funcionários de alto escalão lotados em

Brasília estão mais sujeitos à exoneração: há 27% mais chance de serem substituídos. A filiação partidária, sexo e escolaridade não apresentaram coeficientes estatisticamente significativos.

**Figura 4**  
Probabilidade média de sobrevivência dos DAS 5 e 6, em função do tempo de permanência dos ministros



Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do Ipea (2020) e Siape.

A maioria dos resultados confirma as hipóteses formuladas, e que os efeitos se mostram mais relevantes no alto escalão, indicando a conexão mais direta entre este segmento da burocracia de livre provimento e a esfera política. O fato de a variável *filiação* ter efeito pequeno e com sinal invertido no médio escalão e não significativo no alto escalão sugere que a filiação formal a um partido pode não ser central entre as motivações para nomeações. Vale indagar se a influência política e partidária não estaria presente em dimensões outras que não a filiação formal e se manifestaria, como tal, por outros meios. Alternativamente, uma análise que discrimine a duração dos nomeados em diferentes setores de governo, cujos graus de politização variam (Batista e Lopez, 2020), pode encontrar efeitos mais claros e localizados da variável partidária.

## DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Podem-se abordar os resultados das duas sessões anteriores em duas vertentes. A primeira diz respeito às implicações do presidencialismo de coalizão sobre a definição dos quadros do alto e médio escalão da burocracia pública federal. A segunda diz respeito aos possíveis problemas de planejamento e eficiência do ciclo das políticas federais decorrentes da instabilidade do alto e médio escalão.

Em relação ao sistema presidencial, a análise sugere uma significativa conexão entre as mudanças no nível político-partidário e substituições nos quadros da burocracia decisória. Dividir poder ministerial com partidos aliados é um recurso crucial para formar e manter coalizões legislativas majoritárias (Amorim Neto, 2019; 2000), e a pesquisa comparada mostrou ser este um padrão que se adota em outros presidencialismos multipartidários (Chaisty, Cheeseman e Power, 2018). O que nosso texto demonstra é um vínculo claro entre o comando político dos órgãos e a definição dos quadros dirigentes<sup>15</sup>. As mudanças no topo político provocam ondas de alterações em grande parte das cadeias de comando administrativo, e seu efeito se estende aos níveis intermediários da gestão, embora com menor magnitude. A propósito, a ausência de diferenças significativas entre o médio e alto escalão (25 e 23 meses) revela a instabilidade mesmo do médio escalão. O dado destaca que a instabilidade é abrangente na burocracia decisória federal o que aumenta possíveis efeitos deletérios. Afinal, se o consenso é maior que em cargos cuja essência são rotinas administrativas, i.e., do médio escalão, considerações políticas deveriam ser mais brandas, quando não inexistentes, no critério de escolha.

A combinação de incentivos eleitorais dos parlamentares e do presidente e um sistema administrativo com alto volume de nomeações discricionárias minam as capacidades do Estado administrativo (Lewis, 2019). A instabilidade dos quadros dirigentes não precisa estar associada à necessidade de gerenciar a coalizão e substituição frequente de ministros, ou a forçosos ajustes acomodatórios de conflitos faccionais ou regionais, que exigem reequilíbrio de forças políticas no interior do Executivo (Cardoso, 2015, vol. 1). Ela só ocorre porque o sistema administrativo federal enseja a ascendência desta camada do controle político sobre os quadros decisórios na esfera burocrática.

Ao vincular a burocracia dirigente aos ditames da esfera político-partidária, o destino do corpo burocrático e das políticas públicas se torna dependente dos políticos. A carreira dos burocratas no nível dirigente – de médio e alto escalão, em nosso caso – fica, de modo indireto, vinculada aos incentivos que recebem e às decisões que os políticos tomam (Dahlström e Lapuente, 2019:3).

Da ótica da gestão pública, o tempo mediano de permanência fragiliza a implementação de um ciclo racional de formulação e implementação de políticas<sup>16</sup>. Formular e implementar políticas, principalmente as complexas, é custoso e moroso. Abandoná-las a meio caminho, que é uma implicação frequente do carrossel burocrático, desperdiça toda sorte de recursos. A crescente intersetorialidade e complexidade do desenho e gestão de programas federais torna a burocracia dirigente uma fonte indispensável de *expertise* para geri-los e dar continuidade a projetos na administração. A instabilidade desses quadros cria um risco para o sucesso da gestão.

O carrossel burocrático nos quadros dirigentes gera um subproduto negativo adicional. A reduzida permanência, casada com regras de escolha desvinculadas de critérios racionais de seleção e progressão desestimula o aprimoramento e qualificação do quadro de servidores, pois não se vislumbra uma conexão clara entre tal investimento e maior capacidade de influenciar decisões em seus órgãos<sup>17</sup>.

Embora tenhamos uma instabilidade crônica no primeiro escalão, com incessante entra e sai de ministro, não se desenvolveu um anteparo a essa instabilidade para evitar que ela afetasse os níveis decisórios da burocracia (Huber, 1998:580). Poder-se-ia alegar o interesse em manter abertos os canais de responsabilidade burocrática ao comando político da pasta. Entretanto, em vez de alterar quadros e alimentar uma rotatividade perniciosa ao conjunto da gestão e das políticas, adotar um aparato decisório com regras institucionais democráticas, abertas à participação dos grupos de interesse em cada área de política seria alternativa mais efetiva e republicana de manter fluidos os canais entre representação de interesses societários nos fóruns de deliberação no interior da burocracia. O sistema participativo que a gestão federal adotou – principalmente de 2003 a 2015 – para ampliar e diversificar as vozes e grupos de interesse é um exemplo. Dessa forma, se manteria o fluxo incessante de ideias e interesses em fóruns apropriados – em

diálogo com o Legislativo federal –, sem necessariamente fazer girar o carrossel burocrático das massivas e contraproducentes mudanças observadas anualmente na burocracia dirigente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação entre estabilidade e perfil da burocracia decisória federal e a sorte das políticas ainda não dispõe de pesquisas empíricas sistemáticas e essa é uma agenda aplicada necessária. Nosso texto contribui ao debate ao apresentar e discutir a duração dos nomeados para cargos de confiança do Executivo federal, relacionando-a com características dos ocupantes e a estabilidade dos ministros. Os dados são ponto de partida para explorações mais detalhadas que possibilitem compreender como características do sistema político influenciam a estabilidade do quadro de dirigentes do país e, como o perfil deste quadro, a qualidade das políticas públicas.

O governo federal altera 30% dos nomeados para cargos de confiança (DAS) no primeiro ano de exercício de suas funções; a probabilidade de um nomeado sobreviver por 4 anos em um cargo é de apenas 25%. Essa instabilidade produz efeitos deletérios suprapartidários para a gestão. A permanência é menor em função do tempo de permanência dos ministros, se os nomeados estiverem na alta burocracia (nível 5 e 6), se não possuírem vínculos com o serviço público e atuarem na capital federal.

Ampliar a estabilidade dos quadros de livre nomeação do governo federal – e profissionalizá-lo mais – é um desafio para aumentar a qualidade das políticas públicas e a eficiência na execução da despesa. Governos não conseguem desempenhar bem suas políticas, quaisquer que sejam suas orientações ideológicas, sem um horizonte temporal razoável para a burocracia decisória discutir, desenhar e implementar as políticas. A própria noção de responsividade é comprometida se os decisores não estão mais em seus postos para responder sobre suas decisões. Passamos do cenário de uma possibilidade saudável à responsividade democrática – mudanças nos quadros dirigentes em função de mudanças nas preferências eleitorais – a sua negação.

(Recebido para publicação em 5 de junho de 2020)

(Reapresentado em 3 de dezembro de 2020)

(Aprovado para publicação em 4 de fevereiro de 2021)

## NOTAS

1. Versões preliminares deste texto foram apresentadas e discutidas no seminário da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), do Ipea, e na Conferência *New Developments in the Study of Presidential and Executive Politics*, na Vanderbilt University, ambos em 2018. Agradecemos as sugestões dos integrantes de ambos os eventos, em especial a Acir Almeida, David Lewis, George Krause, Pedro Palotti, Danilo Coelho, Marco Natalino e Pedro Cavalcante. Somos igualmente gratos pelas sugestões proveitosas e comentários inspiradores dos dois pareceristas que avaliaram este texto. Entretanto, somos os únicos responsáveis pela interpretação e forma que demos às sugestões bem como pelos juízos ou enunciados formulados neste artigo.
2. Esta agenda de pesquisa está em franca expansão a exemplo de Batista e Lopez (2020); Palotti, Cavalcante e Fachini (2019); Gaylord e Rennó (2015); Batista (2014); Inácio e Llanos (2016); Gomide e Cavalcante (2019); Cavalcante e Lotta (2015) e outros.
3. A divisão de cargos e recursos orçamentários são essenciais para manter operando em nível estável a relação entre os poderes. As crises políticas da última década, em especial as iniciadas no final do mandato Dilma, explicitaram a relevância desse princípio e desnudaram os custos não revelados de gestão das coalizões de governo (Singer, 2015).
4. A principal característica institucional é que os políticos não sofrem punições ao abandonar mandatos, pois podem retornar para eles. Esse é o caso do congressista que se torna ministro e do ministro que concorre à prefeitura, por exemplo. Por isso, Borchet (2011:16) argumenta que a estrutura de incentivos para se mover nas carreiras políticas tem um padrão integrado entre níveis administrativos e que facilita migração entre legislativo e executivo.
5. A literatura sobre os partidos cunhou a expressão *partido cartel* para designar esse movimento em que o Estado, e não a sociedade civil, assume o papel central para a sobrevivência dos partidos (Katz e Mair, 1995:8).
6. Mesmo em posições de alto escalão, o fato de os selecionados terem ingressado no setor público por meio de seleção competitiva tende a torná-los, em média, mais eficientes que as pessoas nomeadas do setor privado (Rauch e Evans, 2000:52). O problema é agravado quando os nomeados vêm de fora das carreiras dos órgãos federais, pois a natureza do vínculo com o cargo aumenta a chance de decisões motivadas por um horizonte temporal mais curto que o horizonte do servidor de carreira, o que afeta a implementação dos interesses de longo prazo das políticas (Lewis, 2019:773).
7. Comparado a sistemas com burocracia dirigente mais profissional e estável, caso dos parlamentarismos europeus (Peters e Pierre, 2004). Contudo, o Brasil tem posição de proa entre burocracias mais profissionalizadas da América Latina, pois a burocracia que atua no nível da rua é, em sua grande maioria, recrutada de modo meritocrático (Grindle, 2012, cap. 4).
8. A dificuldade em comparar o setor público e privado decorre da complexidade de compatibilizar as ocupações entre ambos e a necessidade de comparar as remunerações das pessoas nesses dois momentos. Mesmo a comparação de agregados encontra dificuldades, tais como discutidos em Costa et al (2020).
9. A principal delas é o multipartidarismo do gabinete no Brasil, inexistente na Argentina.

10. Ademais, em sendo já curto o tempo para executar as ações de uma agenda governamental, seria contraproducente produzir alterações que, ao interromper processos em curso, torne mais moroso implementar os objetivos de quem está nomeando.
11. Desde 2005, até o início de 2017, pelo menos 75% de ocupantes de DAS 1 a 3 e 50% dos ocupantes de DAS 4 deveriam ter vínculo com o serviço público. No início de 2017, tais cotas foram reduzidas para 50% entre os DAS 1 a 4 e passou-se a aplicar cota mínima de 60% para os cargos de DAS 5 e 6 (BRASIL, 2017)
12. Almeida (2019) considera “partidário todo ministro nomeado em razão dos seus vínculos, formais ou informais, com um partido, grupo ou líder partidário, desde que reconhecido por este como seu representante”. Assim, pela mesma lógica, consideramos como não partidário ministro que, mesmo filiado a partido, não seja reconhecido por este como seu representante. Os dados, que também são utilizados na análise empírica, estão disponíveis no Atlas do Estado Brasileiro, do Ipea. Agradecemos a Acir Almeida por disponibilizá-los.
13. O SIAPE não conta com informações em setembro de 2009 e fevereiro de 2011. Para não correr o risco de inflacionar a instabilidade dos servidores, optou-se por preencher o período em questão com dados contidos nos meses anteriores e posteriores. Assim, se um mesmo funcionário teve seu CPF registrado, por exemplo, em agosto e outubro de 2009, concluiu-se pela permanência do servidor no mês faltante.
14. No caso, seguimos as recomendações de Keele (2010). Corrigimos a forma funcional das variáveis independentes contínuas, interagimos os preditores não proporcionais com o logaritmo de tempo e, mesmo assim, não conseguimos evitar a não proporcionalidade dos efeitos das variáveis inseridas no modelo. Diante disso, avaliamos os resultados com estimações paramétricas.
15. Deve-se considerar que parte das mudanças reflete a opção de saída dos nomeados, o que ocorreria, por exemplo, quando houver desalinhamento ideológico entre o ocupante do cargo e o novo dirigente político.
16. E, por trás deste valor, há certamente grande variação temporal decorrente das diferenças na institucionalização de carreiras nos cargos dirigentes dos órgãos federais.
17. Lewis (2008; 2019:784) argumenta ser esta uma das implicações do sistema de nomeações políticas no alto escalão da burocracia federal norte-americana. Como notou Pedro Palotti, em comunicação pessoal, para pensar em propostas mais amplas de reforma do sistema de nomeações discricionárias, seria necessário sopesar as consequências positivas e negativas do “fechamento” aos *outsiders*, assim como aspectos relacionados à remuneração pouco atrativa dos cargos comissionados no contexto brasileiro.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. (1988), "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados*, vol. 31, n. 1, pp. 5-34.
- ALMEIDA, Acir. (2019), *Governo presidencial condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (2020), Bancos de dados de ministros, gabinetes e coalizões. Disponível em *Atlas do Estado Brasileiro* ([www.ipea.gov.br/atlasestado](http://www.ipea.gov.br/atlasestado)). Acesso em 30/11/2020.
- AMORIM, Samantha. (2019), *A representação feminina na administração pública brasileira: um olhar sob a ótica da teoria da teoria representativa*. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.
- AMORIM NETO, Octavio. (2019), "Cabinets and coalitional presidentialism", in B. AMES. (ed.) *Routledge Handbook of Brazilian Politics*. London: Routledge. pp. 293-312.
- AMORIM NETO, Octavio. (2000), Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, vol. 43, n. 3, pp.479-519.
- ANDERSEN, David. (2018), "Does Meritocracy Lead to Bureaucratic Quality? Revisiting the Experience of Prussia and Imperial and Weimar Germany". *Social Science History*, vol. 42, n. 2, pp. 245-268.
- BATISTA, Mariana. (2014), *O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- BATISTA, Mariana; LOPEZ, Felix. (2020), Ministerial Typology and Political Appointments: Where and How Do Presidents Politicize the Bureaucracy?, *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, vol. 15, n. 1.
- BERTELLI, Anthony. (2007), "Bureaucratic turnover and democratic governance: evidence from the U.S. Internal Revenue Service". *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 17, n. 2, pp. 235-58.
- BLAU, Francine; KAHN, Lawrence. (1981), Causes and consequences of layoffs. *Economic Inquiry*, vol. 19, n. 2, p. 270-296, 1981.
- BLONDEL, Jean. (1995), "The links between appointments, policy-making and patronage in government-supporting parties' relationships". *Working paper n. 1*. Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials. Disponível em <https://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/1366/ICPS101.pdf?sequence=1>.
- BORCHERT, Jens. (2009), Ambition and Opportunity in Federal Systems: The Political Sociology of Political Career Patterns in Brazil, Germany, and the United States. *APSA 2009 Toronto Meeting Paper*, Disponível em <https://ssrn.com/abstract=1450640>
- BORCHERT, Jens. (2011), "Individual Ambition and Institutional Opportunity: A Conceptual Approach to Political Careers in Multi-Level Systems." *Regional & Federal Studies* vol. 21, n. 2, pp. 117-40.

- BOX-STEFFENSMEIER, Janet; REITER, Dan; ZORN, Christopher. (2003), "Nonproportional hazards and event history analysis in international relations". *Journal of Conflict Resolution*, vol. 47, n. 1, 33-53.
- BRASIL (2017), Decreto 9.021/2017. Brasília: Presidência da República. Acesso em 30/09/2017. Disponível em <https://goo.gl/pvRMEA>
- CARDOSO, Fernando H. (2015), *Diários da Presidência, vol. 1: 1995-1996*. Rio de Janeiro, Companhia das Letras.
- CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (orgs.). (2015), *Burocracia de médio escalão*. Brasília, ENAP.
- CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic e POWER, Timothy. (2018), *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective*. Oxford, Oxford University Press.
- CHANG, Kelly; LEWIS, David e McCARTY, Nolan. (2001), "The tenure of political appointees". Texto apresentado no Encontro Annual da Midwest Political Science Association. Bloomington.
- CODATO, Adriano; FRANZ, Paulo. (2019), "Ministros-técnicos e ministros-políticos nos governos do PSDB e do PT". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 52, n. 5, pp. 776-796.
- CORNELL, Agnes. (2014), "Why Bureaucratic Stability Matters for the Implementation of Democratic Governance Programs". *Governance*, vol. 27, n. 2, pp. 191-214.
- COSTA, Joana et al. (2020), "Heterogeneidade do diferencial salarial público-privado". *Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, n. 68, p. 49-63. Disponível em <https://bit.ly/3qifWPG>.
- COTTON, John; TUTTLE, Jeffrey. (1986), "Employee Turnover: a meta-analysis and review with implications for research", *Academy of Management Review*, vol. 11, n. 1, pp. 5-70.
- D'ARAÚJO, Celina; RIBEIRO, Guilherme. (2019), "Panorama sociopolítico dos ministros brasileiros na Nova República", in: D'ARAÚJO, Maria Celina (org.) *Técnicos, intelectuais e políticos na Nova República: um perfil dos dirigentes públicos dos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma*. Rio de Janeiro, Editora PUC/RJ. pp. 125-144.
- DAHLSTRÖM, Carl; HOLGREM, Mikael. (2019), "The Political Dynamics of Bureaucratic Turnover." *British Journal of Political Science* 49(3): 823-36.
- DAHLSTRÖM, Carl; LAPUENTE, Victor. (2017), *Organizing Leviathan: politics, bureaucrats, and the making of good government*. Cambridge, Cambridge University Press.
- EVANS, Peter; RAUCH, James. (1999), "Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of 'Weberian' state structures on economic growth". *American Sociological Review*, vol. 60, n. 5, pp. 748-765.
- FESLER, James; KETTL, Donald. (1996), *The politics of the administrative process*. Chatham, Chatham House Publishers.
- FREIRE, Alessandro et al. (2014), "Perfil da burocracia de médio escalão do Poder Executivo Federal", *Cadernos Enap* 39. Brasília: Enap.

- GAERTNER, Gregory; GAERTNER, Karen; DEVINE, Irene. (1983), "Federal agencies in the context of transition: a contrast between democratic and organizational theories". *Public Administration Review*, vol. 43, pp. 421-429.
- GAYLORD, Sylvia; RENNÓ, Lúcio. (2015), "Opening the Black Box: Cabinet Authorship of Legislative Proposals in a Multiparty Presidential System". *Presidential Studies Quarterly*, vol. 45, n. 2, pp. 247-269.
- GOMIDE, Alexandre; CAVALCANTE, Pedro (eds). (2019), *O Presidente e seu núcleo: a coordenação do Poder Executivo*. Brasília, Ipea.
- GRAHAM, Richard. (1997), *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro, Editora UFRJ.
- GRINDLE, Merilee. (2012), *Jobs for the boys*. Cambridge-MA, Harvard University Press.
- HUANG, Ing-Chung; CHUANG, Jason; LIN, Hao-Chieh. (2003), "The role of burnout in the relationship between perceptions of organizational politics and turnover intentions". *Public Personnel Management*, vol. 32, pp. 519-32.
- HUBER, John. (1998), "How Does Cabinet Instability Affect Political Performance? Portfolio Volatility and Health Care Cost Containment in Parliamentary Democracies." *American Political Science Review*, vol. 92, n. 3, p. 577-591.
- INÁCIO, Magna; LLHANOS, Mariana. (2016), "The Institutional Presidency in Latin America: A Comparative Analysis". *Presidential Studies Quarterly*, vol. 46, n. 3, pp. 531-549.
- IPEA (2020), Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasses-tado/filtros-series/42/presidentes-partidos-e-coalizoos>
- KATZ, Richard; MAIR, Peter. (1995), "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party". *Party Politics* vol 1, n. 1, pp. 5-28.
- KEELE, Luke. (2010), "Proportionally Difficult: Testing for Nonproportional Hazards in Cox Models". *Political Analysis*, vol. 18, n. 2, pp. 189-205.
- KELLOUGH, J. Edward; OSUNA, Will. (1995), "Cross-agency Comparisons of Quit Rates in the Federal Service: Another Look at the Evidence". *Review of Public Personnel Administration*, vol. 15, n. 4, pp. 15-68.
- KRAUSE, Gustave; O'CONNEL, Anne. (2019), "Loyalty-Competence Trade-offs for Top U.S. Federal Bureaucratic Leaders in the Administrative Presidency Era". *Presidential Studies Quarterly*, vol. 49, n. 3, p. 527-550.
- LESSA, Renato. (2010), "Democracia, Representação e Desenvolvimento", in: SÁ e SILVA, Fabio; LOPEZ, Felix; PIRES, Roberto. (orgs.), *Estado, Instituições e Democracia*. (Vol 2: Democracia). Ipea, Brasília. pp. 48-87. Acesso em 05/06/2017. Disponível em <https://goo.gl/R2k79i>
- LEWIS, David. (2008), *The Politics of Presidential Appointments*. Princeton-NJ, Princeton University Press.
- LEWIS, David. (2019), "Deconstructing the Administrative State". *The Journal of Politics*, vol. 81, n. 3, pp. 767-789.

- LEWIS, Greg. (1991), "Turnover and the Quiet Crisis in the Federal Civil Service". *Public Administration Review*, vol. 51, n. 2, pp. 145-155.
- LOPEZ, Felix; GUEDES, Erivelton. (2019), "Três Décadas de Evolução do Funcionalismo Público Brasileiro (1986-2017)". *Nota Técnica Ipea*, Rio de Janeiro, Ipea. Disponível em <https://bit.ly/3gWq7V7>
- LOPEZ, Felix; PRAÇA, Sérgio. (2015), "Critérios e Lógicas de Nomeação para o Alto Escalão da Burocracia Federal Brasileira", in F. Lopez (ed.). *Cargos de confiança no Presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília, Ipea. pp. 107-138.
- LOPEZ, Felix; SILVA, Thiago. (2019), "Filiações Partidárias e Nomeações para Cargos na Burocracia Federal (1999-2018)". *Revista de Administração Pública*, vol. 53, n. 4, pp. 711-731.
- LOPEZ, Felix; BUGARIN, Maurício e BUGARIN, Karina. (2015), "Mudanças Político-Partidárias e Rotatividade dos Cargos de Confiança (1999-2013)", in F. Lopez (ed.). *Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro*. Brasília, Ipea.
- MARQUES, Eduardo. (2000), *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Revan/Fapesp.
- \_\_\_\_\_. (2006), "Redes Sociais e Poder no Estado Brasileiro". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, n. 60, pp. 15-41.
- MENEGUELLO, Raquel. (1998), *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- MOYNIHAM, Donald; PANDEY, Sanjay. (2007), "The Ties that Bind: Social Networks, Person-Organization Value Fit, and Turnover Intention". *Journal of Public Administration, Research and Theory*, vol. 18, n. 2, pp. 205-227.
- PALOTTI, Pedro; CAVALCANTE, Pedro. (2019), "Estratégias de Nomeações Ministeriais: entre a Política e as Políticas Públicas" *Revista de Sociologia e Política*, vol. 27, n. 70, e001.
- PALOTTI, Pedro; CAVALCANTE, Pedro; FACHINI, Juliana. (2019), "Here Today, Gone Tomorrow: Political Ambition, Coalitions, and Accountability as Determinants of Ministerial Turnover in the Brazilian Multiparty Presidential System". *Brazilian Political Science Review*, vol. 13, n. 2.
- PEPINSKY, Thomas; PIERSKALLA, Jean; SACKS, Audrey. (2017), "Bureaucracy and Service Delivery". *Annual Review of Political Science*, vol. 20, pp. 249-268.
- PERISSINOTTO, Renato; CODATO, Adriano; GENÉ, Mariana. (2020), "Quando o contexto importa: análise do turnover ministerial na Argentina e no Brasil após a redemocratização." *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 35, n. 104, pp. 1-24
- PETERS, Guy; PIERRE, Jon. (eds.). (2004), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: the quest for control*. London, Routledge.
- PINHEIRO, Luana; MEDEIROS, Marcelo. (2018), "Desigualdades de Gênero em Tempo de Trabalho Pago e Não Pago no Brasil, 2013", *Revista Sociedade e Estado*, vol. 33, n. 1, pp. 161-187.
- RAUCH, James; EVANS, Peter. (2000), "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries". *Journal of Public Economics*, vol. 75, n. 1, pp. 49-71.

- SINGER, André (2015), *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. Rio de Janeiro, Companhia das Letras.
- SOUZA, Maria do Carmo C. (1976), *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo, Alfa-Omega
- VIANNA, Oliveira. (1987), *Instituições Políticas Brasileiras*, vol. 1. Belo Horizonte, Itatiaia.
- WOOD, Dan; MARCHBANKS III, Miner. (2007), "What Determines How Long Political Appointees serve?". *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, n. 3, pp. 375-396.
- DE ZWART, Frank. (1999), *The bureaucratic merry-go-round: the transfer of Indian Civil Servants*. Amsterdam, Amsterdam University Press.

## RESUMO

*O Carrossel Burocrático dos Cargos de Confiança: Análise de Sobrevida nos Cargos de Direção (DAS) do Executivo Federal Brasileiro (1999-2017)*

Analizamos o tempo de permanência dos nomeados para cargos de *Direção e Assessoramento Superior* (DAS) do Executivo federal brasileiro, no período de 1999 a 2017. A duração mediana em um cargo DAS é de 25 meses e, no alto escalão burocrático, 23 meses. Cerca de 30% dos nomeados não completa o primeiro ano de trabalho e menos de 30% dos nomeados permanece no mesmo cargo por todo um mandato presidencial. A estabilidade dos ministros, ser filiado a partidos, pertencer às carreiras federais, e o local de exercício do cargo influenciam as chances de permanência dos nomeados. Os resultados contribuem para deslindar a lógica de funcionamento do Executivo federal brasileiro e sua relação com a organização federativa e partidária. Contribuem também refletir sobre os meios de ampliar as capacidades de planejamento e a qualidade do ciclo de planejamento das políticas pela autoridade pública.

**Palavras-chave:** cargos de confiança; burocracia federal; análise de sobrevivência; rotatividade, patronagem.

## ABSTRACT

*The Bureaucratic Carousel of Positions of Trust: Analysis of Survival in the Management Positions of the Brazilian Federal Executive (1999-2017)*

We analyzed the length of stay of the nominees for Senior Management and Advisory (in the acronym in Portuguese, DAS) positions in the Brazilian Federal Executive, from 1999 to 2017. The median duration in this type of position is 25 months and, at the top bureaucratic level, 23 months. About 30% of the nominees do not complete their first year of work and less than 30% of them remain in the same position for an entire presidential term. Factors such as the stability of ministers, affiliation to parties, belonging to federal careers, and place of work influence the chances of permanence of the nominees. The results contribute to unraveling the Brazilian Federal Executive's working logic and its relationship with federative and party organizations. They also contribute to reflecting on ways to expand planning capacities and on the quality of the policy planning cycle by the public authority in charge.

**Keywords:** Positions of Trust; Federal Bureaucracy; Survival Analysis; Turnover, Patronage.

## RÉSUMÉ

*Le Carrousel bureaucratique des postes de confiance : Analyse de survie dans les postes de direction (DAS) de l'Exécutif Fédéral Brésilien (1999-2017)*

Nous avons analysé la durée de séjour des candidats aux postes de direction et de conseil (DAS) dans l'Exécutif Fédéral Brésilien, de 1999 à 2017. La durée médiane dans un poste DAS est de 25 mois et, au plus haut niveau bureaucratique, de 23 mois. Environ 30 % des candidats ne terminent pas leur première année d'emploi et moins de 30 % des candidats restent au même poste pendant tout un mandat présidentiel. La stabilité des ministres, étant affiliés à des partis, appartenant à des carrières fédérales, et le lieu où ils exercent leurs fonctions influent sur les chances de permanence des candidats. Les résultats contribuent à démêler la logique de travail de l'Exécutif Fédéral Brésilien et sa relation avec l'organisation fédérative et partisane. Ils contribuent également à la réflexion sur les moyens d'étendre les capacités de planification et la qualité du cycle de planification des politiques par l'autorité publique.

**Mots-clés:** Postes de Confiance; Bureaucratie Fédérale; Analyse de Survie; Chiffre d'Affaires; Patronage.

## RESUMEN

*El Carrusel Burocrático de Cargos de Confianza: Análisis de la Supervivencia en los Cargos de Dirección (DAS) del Ejecutivo Federal Brasileño (1999-2017)*

Analizamos el tiempo de la permanencia de los nominados para cargos de Dirección y Asesoramiento Superior (DAS) del ejecutivo federal brasileño, desde 1999 hasta 2017. La duración promedio en un cargo DAS es de 25 meses y, en un alto nivel burocrático, de 23 meses. Cerca del 30% de los nominados no completan el primer año de trabajo, y menos del 30% de los nominados permanecen en el mismo cargo durante todo el mandato presidencial. La estabilidad de los ministros, estar afiliados a partidos, pertenecer a las carreras federales, y el lugar del cargo influyen en las posibilidades de que los candidatos permanezcan. Los resultados contribuyen a desvincular la lógica del funcionamiento del Ejecutivo federal brasileño y su relación con la organización federativa y partidista. También contribuyen a reflexionar sobre los medios de ampliar la capacidad de planificación y la calidad del ciclo de planificación de políticas por parte de la autoridad pública.

**Palabras-clave:** cargos de confianza; burocracia federal; análisis de supervivencia; rotación, patronaje.