

Nota Técnica

**Evolução e perfil dos nomeados para
cargos DAS na administração
pública federal (1999-2014)**

Felix Garcia Lopez

Nº 16

Brasília, outubro de 2015



Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração pública federal (1999-2014)¹

Felix Garcia Lopez²

Sumário

Introdução.....	2
Dimensionando a burocracia de livre provimento.....	3
O perfil dos nomeados e a profissionalização.....	6
Profissionalização por áreas de políticas: análise dos ministérios	10
Padrões de ocupação dos cargos, por ministério, ao longo do tempo	13
Considerações finais	16
Anexo I – Ocupantes de cargos DAS e filiação aos partidos políticos.....	17
Anexo II - Descrição das situações de vínculo, tal como apresentado no Sistema Integrado de Administração e Recursos Humanos - SIAPE.....	19
Anexo III - Número e percentual de ocupantes de DAS vinculados à carreira do órgão em relação aos sem vínculo com o serviço público, por ministérios (dez/2014).....	20
Bibliografia citada.....	22

Introdução

Apresento e discuto, nesta nota técnica, dados sobre a evolução do número de *cargos de direção e assessoramento superior* (DAS) da administração pública federal nos últimos quinze anos; em particular, o perfil dos quadros nomeados e as diferenças observadas entre áreas de políticas. Espero contribuir para o debate sobre características de nossa burocracia de livre nomeação e sobre a natureza das

¹ Esta é uma versão ligeiramente modificada da nota técnica apresentada em 28/10/2015 no Ipea. Ela contém principalmente ajustes de forma e pequenas correções. A mudança mais substantiva é a inserção de uma nova tabela (tabela 3) que apresenta de forma mais detalhada a distribuição percentual dos nomeados para cargos DAS, considerando diferentes situações de vínculo. A tabela original, com os cálculos que consideram apenas as duas situações de vínculo, foi inserida no anexo III. A especificação mais completa, que é feita na nova tabela, permite ao leitor um discernimento mais preciso sobre o perfil dos ocupantes de DAS, por ministério. Por fim, inseri um novo anexo (II) com explicações mais detalhadas sobre as situações de vínculos dos ocupantes de cargos DAS, para facilitar a interpretação das legendas, por parte do leitor.

² Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas sobre o Estado, as Instituições e a Democracia – Diest.

mudanças necessárias para qualificar a alta gestão, responsável por conduzir parte expressiva do processo de formulação das políticas públicas.

Apresento três argumentos principais. O primeiro é que embora se tenha observado ampliação do número de cargos de confiança nos últimos anos, o crescimento segue tendência similar ao crescimento do total de servidores ativos permanentes, e é inferior ao crescimento de outras funções de confiança e cargos comissionados da administração pública federal.³ O segundo argumento é que, ao se adotar um dos critérios que balizam parte das análises sobre profissionalização da gestão, observa-se *ampliação da profissionalização do serviço público federal* nos cargos DAS. O terceiro argumento é que o debate público atual se concentra de modo desproporcional sobre a questão da politização da gestão e eventual “aparelhamento” estatal – sem amparo empírico suficiente –, e essa preocupação está ofuscando outros aspectos centrais de debate visando qualificar a alta gestão pública e torná-la mais eficiente: a necessidade de se implantar e desenvolver sistemas de avaliação do desempenho mais apropriados à seleção de nomes para as posições de confiança.

Dimensionando a burocracia de livre provimento

Os cargos DAS têm hierarquia de seis níveis, sendo o nível seis o mais relevante, política e administrativamente.⁴ A atribuição de competências para autorizar as nomeações em cada nível hierárquico variou no tempo (Lameirão, 2011, 186-191), mas tem prevalecido a regra de provimento que restringe ao Presidente da República (ou Chefe da Casa Civil) autorizar – e influir – nas nomeações para os níveis 5 e 6. Estes representam pouco menos de 6% dos 23 mil cargos DAS atualmente ocupados na administração federal, como indica a tabela 1.⁵

Tabela 1
Percentual e número de cargos DAS, por nível hierárquico (dez/ 2014)

Nível do DAS	Número de cargos ocupados	%, por nível
DAS-1	7.407	31,89%
DAS-2	6.368	27,41%
DAS-3	4.424	19,04%
DAS-4	3.682	15,85%
DAS-5	1.132	4,87%
DAS-6	217	0,93%
Total	23.230	100%

Fonte: Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape).
Elaboração do autor.

³ Que somam aproximadamente 100 mil, incluindo os cargos DAS.

⁴ Os cargos de natureza especial (NES), cujo volume é reduzido, não foram incorporados nesta discussão. Da mesma forma, não discutimos as funções gratificadas, em número bem expressivo, mas restritas aos servidores públicos de carreira.

⁵ Ver a Portaria 1.056/2003 publicada pela Casa Civil, em particular o artigo 1º.

Nota: Em todas as tabelas e gráficos, foram excluídos do cálculo do total de DAS dois órgãos: a Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica e a Fundação Osório, que têm, contudo, volume de cargos residual.

As disputas políticas e partidárias para influir na definição dos nomeados não se limitam aos dois níveis superiores⁶, mas é irreal considerar que se estendam ao universo dos 23 mil cargos. As razões para essa restrição são diversas. Primeiro, a própria atribuição de poder administrativo se concentra nos níveis superiores e torna essas posições centrais nos arranjos de poder intraministeriais. Também há obrigação de atender cotas mínimas de servidores públicos (75%) nomeados para cargos DAS 1, 2 e 3 (75%) e 4 (50%), desde o Decreto 5.497/2005. Segundo, há baixa probabilidade de atrair membros das redes políticas regionais para cargos de menor expressão na capital federal (embora 30% dos cargos DAS tenham lotação fora de Brasília). Por fim, e com igual relevo, são considerações de interesse público que buscam preservar a continuidade de ações onde elas se desenvolvem a contento. Na política das nomeações discricionárias, não há um vale-tudo⁷.

Voltemo-nos ao perfil dos nomeados, considerando o tipo de vínculo com o serviço público. A Tabela 2 apresenta a proporção de ocupantes que são **servidores públicos federais** entre os ocupantes de DAS dos níveis 4 a 6. Mesmo adotando-se este critério restritivo – que desconsidera servidores concursados em outros níveis de governo – os principais cargos são majoritariamente ocupados por servidores das carreiras federais (58%).

Tabela 2
Proporção de DAS 4 a 6 ocupados por servidores públicos federais⁸
(dez/2014)

Nível do cargo	Total de cargos ocupados	Número de ocupantes que são servidores federais	% de ocupantes servidores federais
DAS 4	3682	2206	60%
DAS 5	1132	645	57%
DAS 6	217	91	42%

Fonte: Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape). Elaboração do autor.

No debate público frequentemente se associa o crescimento do volume de cargos de livre nomeação à necessidade de se ampliar a patronagem. O

⁶ Especialmente quando os cargos estão em órgãos situados nas unidades federativas, não o Distrito Federal, como indicado por Lopez & Praça (2015a e 2015b)

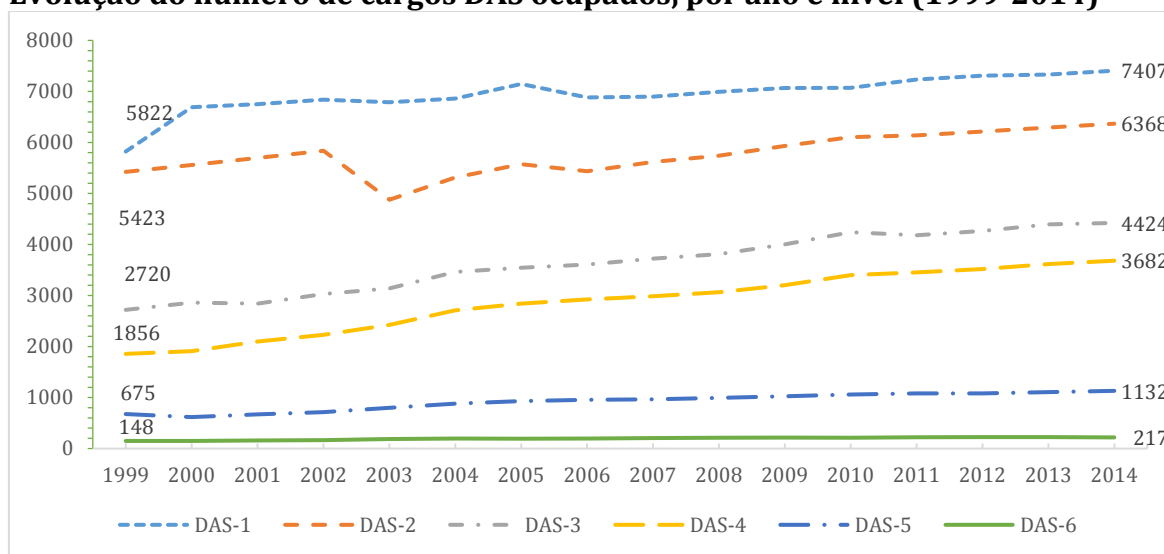
⁷ Conforme retratado em análises empíricas reunidas em Lopez (2015).

⁸ Os servidores federais foram definidos pelas seguintes categorias: servidores federais ativos permanentes, servidores requisitados de outros órgãos da administração federal e servidores federais em exercício descentralizado de carreira. Ver Anexo II para descrição mais detalhada das principais situações de vínculo, tal como registradas no sistema SIAPE.

crescimento do volume de cargos DAS foi relevante, na série analisada: 40% para o universo desses cargos e ainda maior nos níveis superiores 4, 5 e 6 (gráfico 1). Contudo, este crescimento acompanha a tendência observada nos quadros da burocracia civil permanente (gráfico 2) e possivelmente responde à expansão do número de agências federais e diversificação de políticas observadas nos últimos anos. Vale notar que o crescimento foi, por outro lado, inferior ao crescimento de outras funções e cargos de confiança e gratificadas (gráfico 2).⁹

Gráfico 1

Evolução do número de cargos DAS ocupados, por ano e nível (1999-2014)¹⁰



Fonte: Sistema integrado de administração de recursos humanos – SIAPE.
Elaboração do autor.

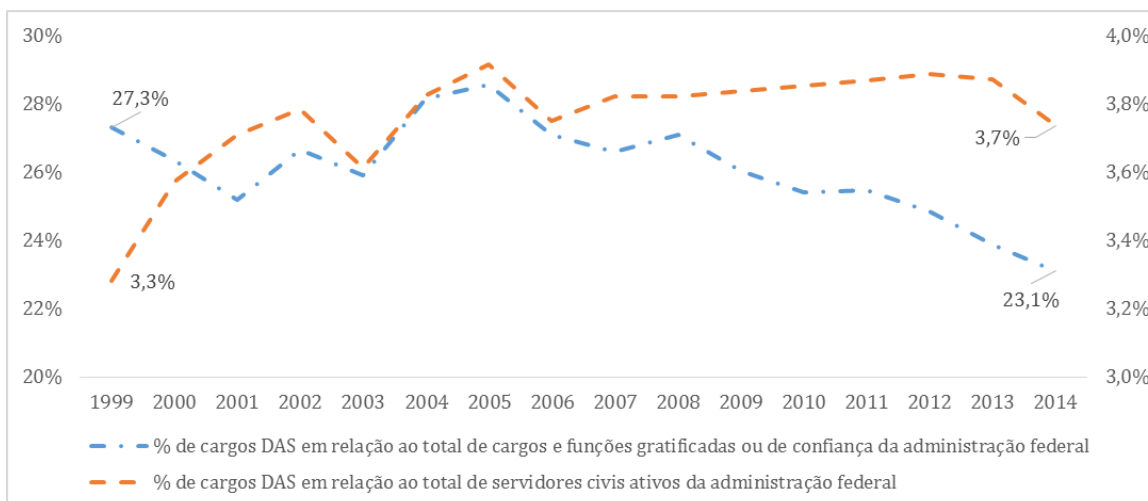
Gráfico 2

Evolução do percentual de cargos DAS no universo de cargos e funções de confiança e gratificações da administração federal e em relação ao total de servidores civis ativos (1999-2014)¹¹

⁹ Informações precisas sobre o quantitativo de cargos e funções gratificadas estão disponíveis no Boletim Estatístico de Pessoal (MP, 2015: seção 5).

¹⁰ As taxas de crescimento, se comparados os anos de 2014 a 1999, foram de 27% (DAS-1), 17% (DAS-2), 62% (DAS-3), 98% (DAS-4), 67% (DAS-5), 47% (DAS-6).

¹¹ Para detalhamento do universo de cargos e funções, verificar os dados disponíveis no Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais (MPOG, 2015: tabela 5.1)



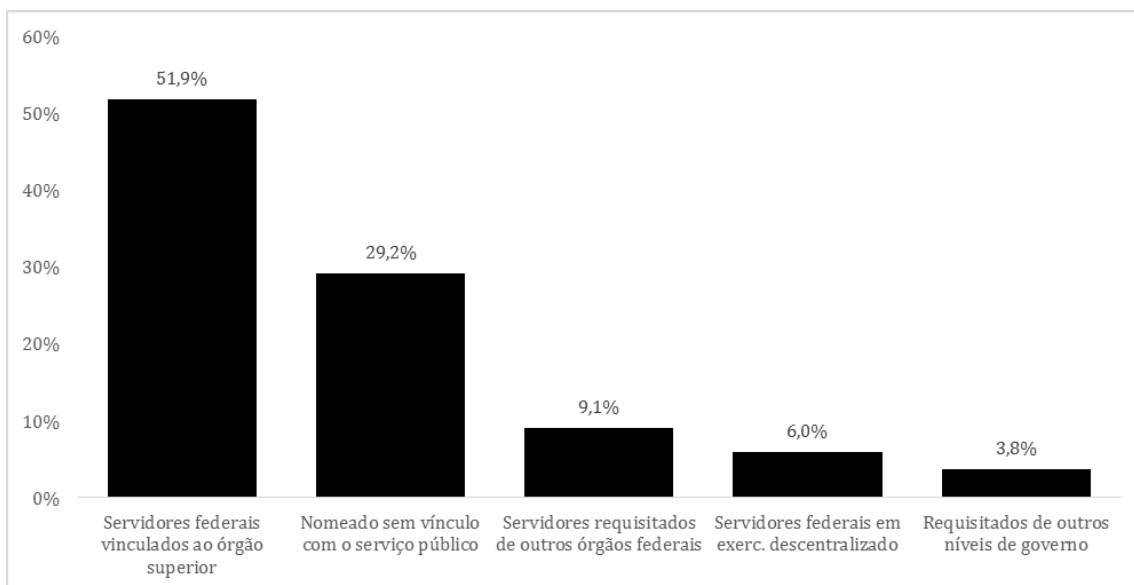
Fonte: Sistema integrado de administração de recursos humanos – SIAPE.
Elaboração do autor.

O perfil dos nomeados e a profissionalização

Em 2014, metade dos cargos DAS estavam ocupados por servidores pertencentes às carreiras dos próprios órgãos e 30% por servidores sem vínculo com o serviço público. Outros três tipos de vínculos adotados nos critérios classificatórios do serviço público federal se referem aos servidores públicos de outros setores da administração pública: requisitados de outros órgãos federais, de outros níveis de governo e vinculados às federais carreiras cujo exercício é descentralizado. As três categorias representavam 20% do universo dos nomeados (em 2014). Adotando uma definição ampla, que soma servidores públicos de dentro e fora da carreira, 7 em cada 10 nomeados têm vínculo com o serviço público, sendo que apenas uma pequena proporção provém de requisições feitas a órgãos estaduais e municipais.

Gráfico 3

Percentual de ocupantes de DAS, por situação de vínculo (dez/2014)



Fonte: Sistema integrado de administração de recursos humanos – SIAPE.

Elaboração do autor.

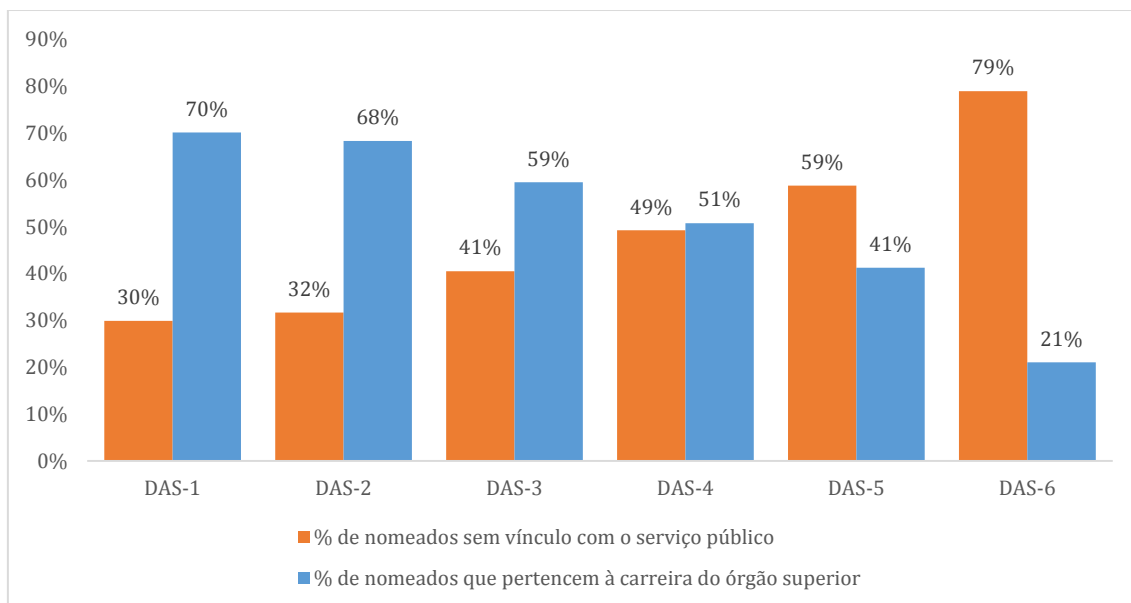
Nota: o cálculo dos percentuais foi realizado sem considerar a categoria “outros vínculos”, que equivale à 1,9% do total de ocupantes de DAS. Cf. Anexo I

Ao desagregar os dados por nível, observa-se que a proporção de nomeados sem vínculos com o serviço público – comparados somente aos servidores da carreira do próprio órgão (de lotação) – se amplia na razão direta da hierarquia: 62% dos ocupantes de cargos DAS 1 pertencem ao próprio órgão, no nível 5 e 6 a proporção cai, respectivamente, para 18% e 10%.¹² O gráfico 4 apresenta esses percentuais, por nível.

Gráfico 4

Percentual de nomeados que pertencem à carreira do próprio órgão em relação aos nomeados sem vínculo com o serviço público, por nível (dez/2014)

¹² Este padrão em que há menor proporção de servidores da carreira dos órgãos em posições de maior poder se explica por razões políticas, econômicas e institucionais, como sugerem Lopez *et al*, 2015, cap. 1.



Fonte: Sistema integrado de administração de recursos humanos – SIAPE.

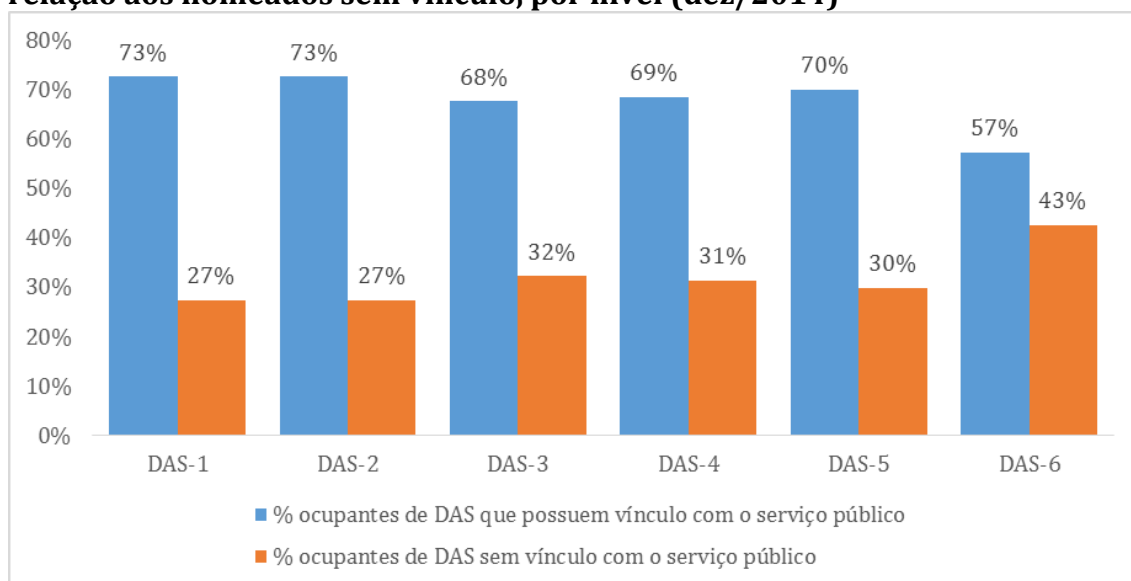
Elaboração do autor.

Nota: neste caso, foram excluídos do cálculo os demais tipos de vínculos. Cf. Anexo I.

Esta distribuição apresenta uma mudança significativa quando incluímos os servidores com outros tipos de vínculo, tais como os requisitados de outros órgãos federais, outros níveis de governo e servidores de carreiras cujo exercício é descentralizado (usualmente denominadas ‘carreiras transversais’; cf. Anexo 1). Ao incluí-los, resulta que os servidores com vínculo são a maioria entre os nomeados, mesmo nos níveis hierárquicos mais altos (gráfico 5).

Gráfico 5

Percentual de nomeados que pertencem ao serviço público federal em relação aos nomeados sem vínculo, por nível (dez/2014)



Fonte: Sistema integrado de administração de recursos humanos – SIAPE.

Elaboração do autor.

Nota: o cálculo dos percentuais foi realizado sem considerar a categoria “outros vínculos”, que equivale à 1,9% do total de ocupantes de DAS (cf. Anexo II).

A mudança mais importante decorre do salto na proporção de servidores “requisitados de outros órgãos e outros níveis de governo”, de 5% (n=408) no nível 1 para 43% (n=97) no nível 6.

Os gráficos 6A a 6B apresentam tendências. A primeira é de ampliação do volume de nomeados sem vínculo com o serviço público à medida que aumenta o poder político e administrativo do cargo, que já mencionei. Contudo, o espaço ocupado por nomeados com este tipo de vínculo se reduziu ao longo dos anos. No nível 4, se reduziu de 42% para 31%; no nível 5, de 44% para 30%; no nível 6, a redução foi de 53% para 43%. *Se o volume de nomeados externos ao serviço público for adotado como parâmetro para mensurar a profissionalização do serviço público, há um sentido claro de mudança: o serviço público federal está mais profissionalizado.*¹³ A mudança, contudo, varia por nível. No nível 5, os servidores do próprio órgão passaram a ocupar mais espaço, de 14% para 21%; no nível 6, a principal mudança se deu entre requisitados de outros órgãos ou níveis de governo que, somados, ampliaram a fatia de 37% para 43% dos 211 ocupantes de cargo neste nível, em dezembro de 2014.

Gráfico 6A

Perfil dos nomeados para cargos DAS 5, por situação do vínculo (1999-2014)

¹³ Não analisei as mudanças nas taxas médias de escolaridade, que seria variável complementar importante para mensurar graus de profissionalização do serviço público federal. A principal limitação é a falta de dados seguros e qualificados. É provável que tenha havido aumento importante nos níveis de escolaridade dos nomeados. Aspecto adicional a ressaltar é que o crescimento observado do número de cargos DAS seria mais expressivo caso se mantivesse constante a natureza de muitos desses cargos que foram, ao longo do tempo, convertidos em funções de confiança ou funções gratificadas. Ao mudarem de status e passarem a ser ocupadas obrigatoriamente apenas por membros das carreiras dos órgãos, se observa evidência adicional de profissionalização, que passa despercebido por análises que se fixem apenas em cargos de direção e assessoramento superior.

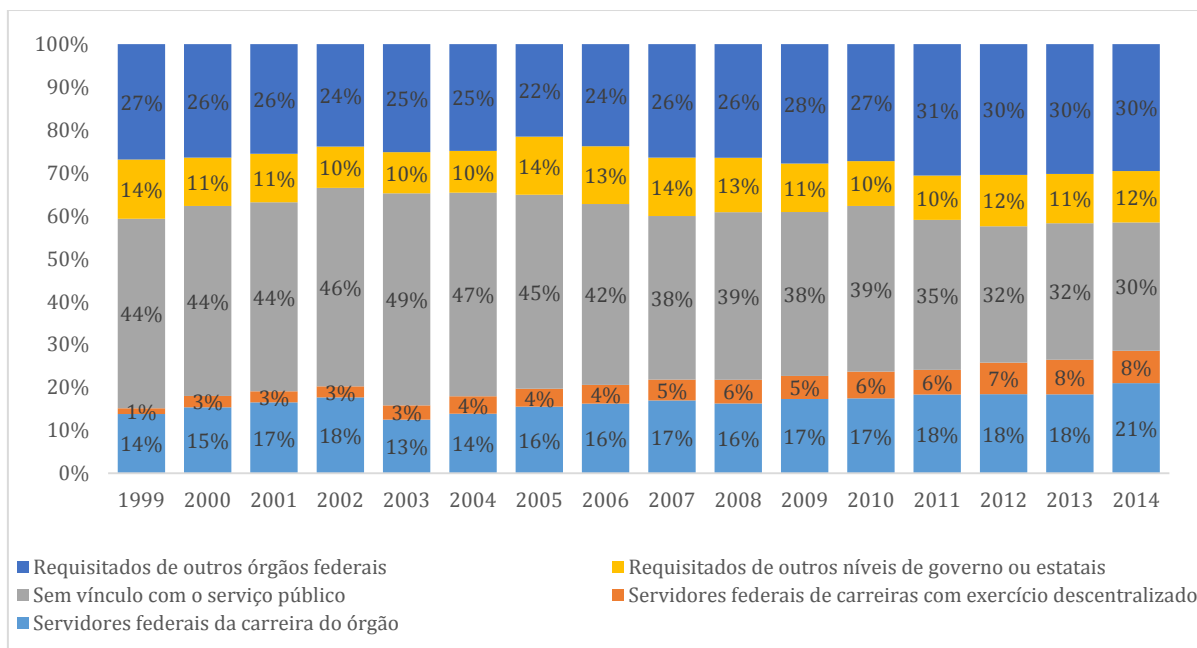
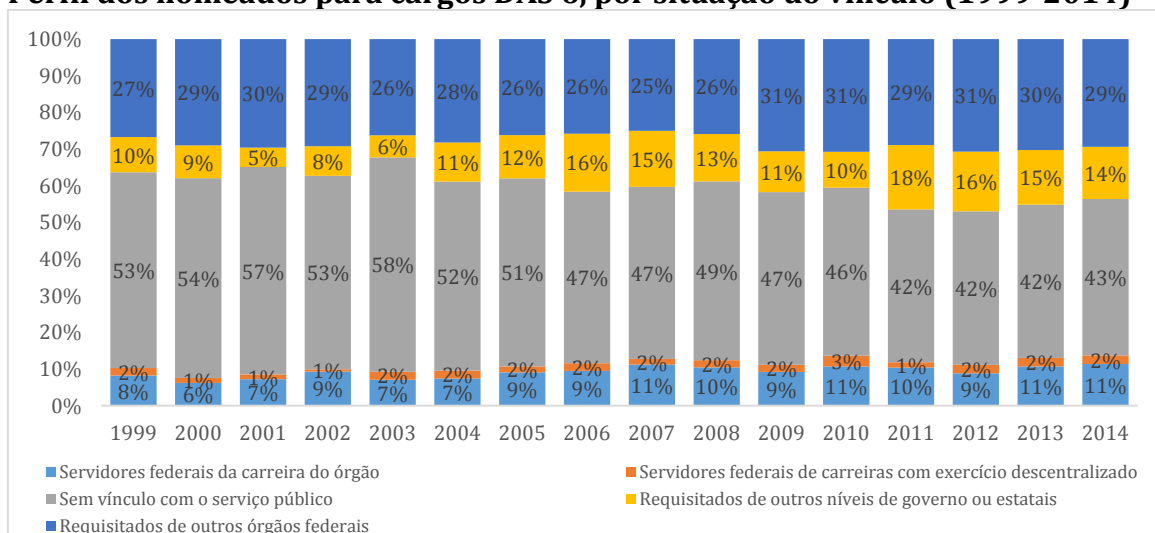


Gráfico 6B
Perfil dos nomeados para cargos DAS 6, por situação do vínculo (1999-2014)



Fonte: Sistema integrado de administração de recursos humanos – SIAPE.

Elaboração do autor.

Nota: o cálculo dos percentuais foi realizado sem considerar a categoria “outros vínculos”, que equivale à 1,9% do total de ocupantes de DAS. Cf. Anexo I.

Profissionalização por áreas de políticas: análise dos ministérios

O perfil dos ocupantes dos cargos em cada pasta – ou órgão infra ministerial – varia em função da combinação de fatores como a estrutura administrativa, a natureza das políticas implementadas, a trajetória das mudanças institucionais e o grau de institucionalização do ministério. Identificar tais variações é um passo

necessário para qualificar meios e espaços de aprimoramento da burocracia de nomeação discricionária.¹⁴

Uma forma de diferenciar áreas de políticas por relevância e graus de profissionalização é identificar o espaço ocupado por cada ministério no universo dos cargos de livre nomeação, e dos servidores vinculados à carreira do órgão no universo de cargos do respectivo ministério, como consta na tabela 3.

Tabela 3 - Percentual de ocupantes e total de cargos DAS ocupados, por tipos de vínculo e ministérios (dez/2014)

Ministério	Serv. da carreira do órgão	Serv. federais de carreiras cujo exercício é descentralizado	Sem vínculo formal com o serviço público	Requisitados de outros níveis de governo e estatais	Serv. requisitados de outros órgãos da administração federal	Outras situações de vínculo	Número total de DAS ocupados	% de DAS em relação ao total
PR	33,8%	5,1%	28,8%	10,8%	19,6%	1,9%	2794	12,0%
MF	82,3%	1,6%	9,1%	1,8%	2,1%	3,1%	2751	11,8%
MS	64,8%	3,5%	22,0%	3,5%	4,2%	2,0%	1934	8,3%
MJ	41,8%	4,6%	41,3%	1,6%	9,7%	1,1%	1770	7,6%
MP	54,3%	3,1%	27,5%	4,8%	9,3%	1,0%	1631	7,0%
MPS	61,2%	14,8%	8,8%	0,6%	14,4%	0,3%	1071	4,6%
MDA	44,2%	7,0%	37,1%	1,8%	5,6%	4,3%	1058	4,6%
MEC	54,7%	6,9%	25,5%	2,9%	9,2%	0,8%	994	4,3%
MINC	37,3%	4,6%	48,3%	1,5%	7,9%	0,4%	928	4,0%
MMA	65,7%	7,1%	14,9%	0,8%	11,2%	0,3%	912	3,9%
MCTI	71,1%	2,8%	15,3%	0,5%	8,3%	1,8%	880	3,8%
MAPA	60,0%	2,6%	25,1%	5,5%	3,4%	3,4%	878	3,8%
MD	21,5%	6,9%	59,5%	1,1%	7,5%	3,3%	808	3,5%
MIN	39,8%	13,8%	34,3%	2,6%	7,9%	1,6%	571	2,5%
MT	44,6%	13,6%	25,0%	7,6%	6,3%	2,8%	567	2,4%
MDSCF	17,1%	12,7%	46,3%	5,2%	18,1%	0,6%	520	2,2%
MDIC	63,2%	5,8%	19,7%	2,4%	6,0%	3,0%	503	2,2%
MTB	60,0%	6,1%	26,8%	1,6%	5,1%	0,2%	488	2,1%
MRE	81,3%	3,2%	8,6%	0,0%	1,4%	5,6%	443	1,9%
MME	22,1%	10,6%	42,8%	10,8%	8,6%	5,2%	407	1,8%
MPA	1,7%	0,8%	84,6%	2,5%	10,4%	0,0%	357	1,5%
MC	24,5%	18,6%	39,7%	2,4%	12,8%	2,1%	290	1,2%
MTUR	24,5%	2,9%	61,0%	2,1%	8,3%	0,8%	241	1,0%
ME	10,2%	6,4%	68,6%	4,2%	10,6%	0,0%	236	1,0%
MCID	12,6%	24,2%	37,9%	10,6%	13,6%	1,0%	198	0,9%
Total Geral	51,0%	5,9%	28,6%	3,7%	8,9%	1,9%	23230	100,0%

¹⁴ A análise comparada nesse sentido consta em Borges & Coelho (2015).

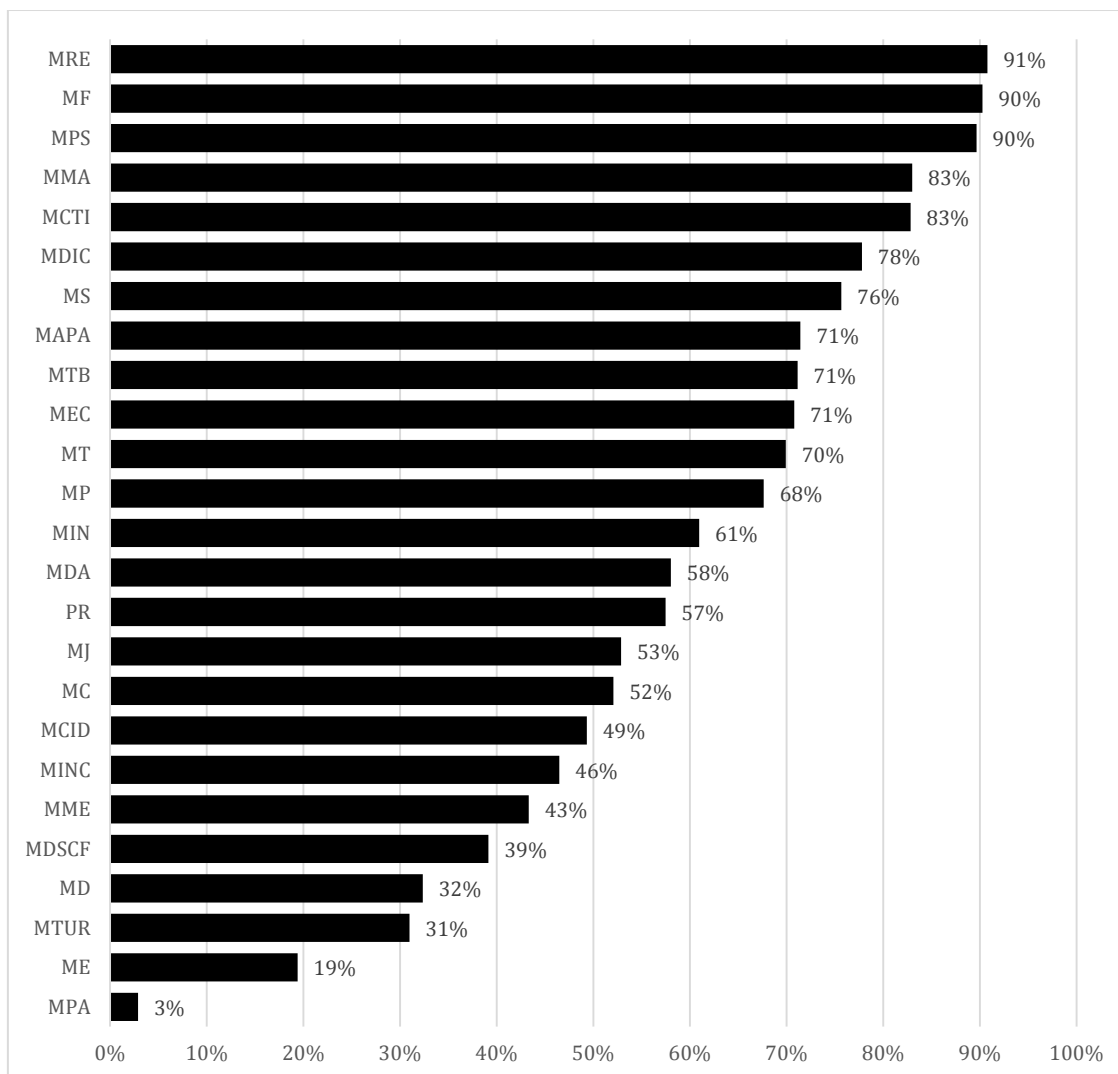
A Fazenda é o ministério com mais cargos DAS e, a exemplo dos Ministérios da Justiça e Saúde, sugere que há alguma relação entre esse número e o grau de ramificação dos órgãos pelo território como são as coordenações da FUNAI e departamentos da polícia federal (vinculadas ao MJ) os institutos de saúde e hospitais federais (vinculados ao MS). O MEC, que teria estrutura similar, se diferencia pela ocupação das posições por funções de confiança – das universidades, por exemplo –, não cargos DAS. A Presidência da República, por seu turno, é um órgão peculiar porque incorpora outros órgãos com *status* ministerial e por não ter uma carreira própria.

A proporção de servidores da carreira do órgão ou servidores federais varia de forma significativa entre pastas. Relações Exteriores, Fazenda, Meio Ambiente e C&T têm mais servidores das carreiras; Esportes, Turismo, Cidades, Pesca & Aquicultura apresentam menos de um quarto de servidores de carreira; este último apresenta a notável cifra de 85% dos nomeados sem vínculos com o serviço público. Em geral, ministérios que apresentam perfil com menor proporção de servidores federais não têm carreiras próprias e não ocupam posição central no espectro das políticas públicas federais.¹⁵ O gráfico 7 ordena o percentual com a soma dos servidores de carreira do próprio órgão ou em carreiras cujo exercício é descentralizado, por pastas, em 2014.

Gráfico 7

Percentual de cargos DAS ocupados por servidores vinculados à carreira do ministério ou em exercício descentralizado em relação aos oriundos de fora do serviço público, por ministério (dez/2014)

¹⁵ O Ministério da Defesa foi excluído pois a categoria “requisitado militar” produzia viés.



Fonte: Sistema integrado de administração de recursos humanos – SIAPE.
Elaboração do autor.

Deve-se ressaltar a ocupação significativa de servidores pertencentes às carreiras cujo exercício é descentralizado. Esses servidores estão em carreiras específicas vinculadas à AGU/CGU (caso dos procuradores federais ou analistas de finanças e controle), ao Ministério da Fazenda (caso dos técnicos e analistas de finanças e controle) e ao Ministério do Planejamento (caso dos Especialistas em Políticas e Gestão Governamental).¹⁶

Padrões de ocupação dos cargos, por ministério, ao longo do tempo

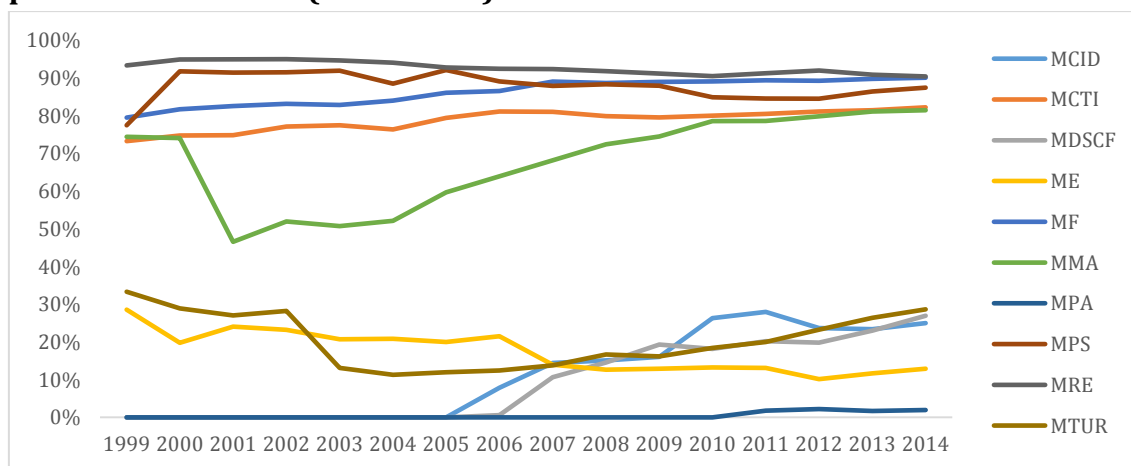
O perfil de ocupação entre as pastas varia e mantém estabilidade ao longo da série, com poucas exceções. O gráfico 8 apresenta visualmente estas diferenças,

¹⁶ Servidores nesta categoria ocupavam, em 2014, 1.364 cargos DAS, com a seguinte distribuição: 30 servidores vinculados, na origem, ao MF, 675 vinculados ao MP e 659 vinculados à PR (dentro da qual se encontram a Advocacia Geral da União - AGU e a Controladoria Geral da União - CGU).

comparando os cinco ministérios com maior e menor proporção de *servidores das carreiras do órgão* entre os quadros DAS.

Gráfico 8

Percentual de servidores vinculados à carreira da pasta considerando a proporção entre estes e nomeados sem vínculos com o serviço público, em pastas selecionadas (1999-2014)



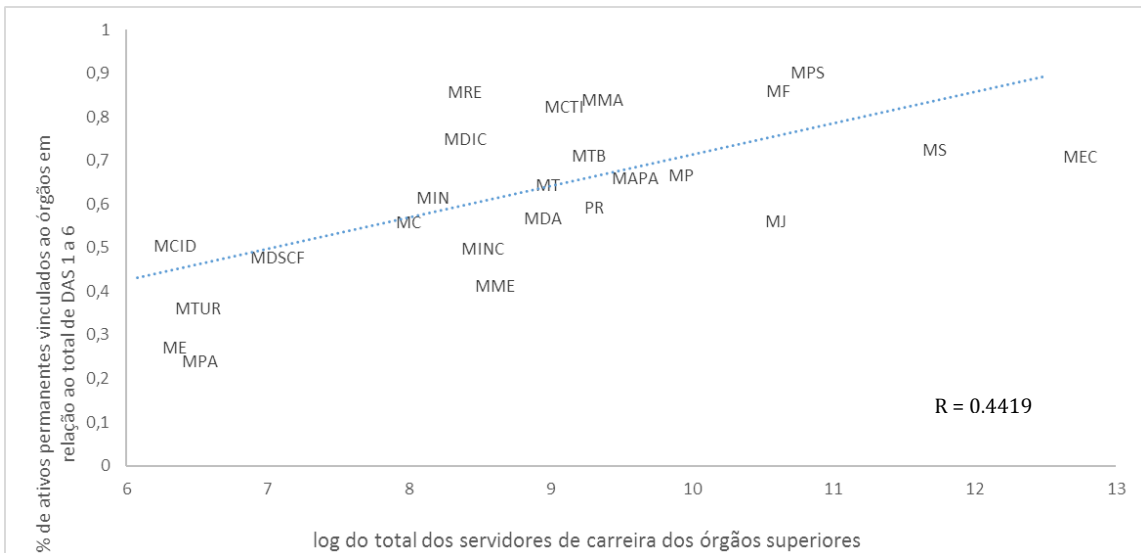
Fonte: Sistema integrado de administração de recursos humanos – SIAPE.
Elaboração do autor.

A série do gráfico retrata características importantes a explorar, em análises comparadas do perfil dos quadros nomeados. Fazenda, Previdência, Relações Exteriores, Ciência & Tecnologia e Meio Ambiente são pastas que apresentam alta proporção de servidores de suas carreiras entre ocupantes de seus cargos DAS, embora a mudança de patamar deste último só se inicie em 2004. Em contraste, Esportes, Turismo, Pesca e Aquicultura, Cidades e Desenvolvimento Social apresentam baixo percentual de servidores das carreiras do órgão. Dois fatores são importantes: como se observa no caso dos três últimos ministérios mencionados, são ministérios jovens, em processo de institucionalização, o que inclui a ausência de carreiras próprias ou incipientes. O fato de ocuparem políticas externas ao núcleo duro das políticas públicas também poderia, de modo tentativo, ser considerado uma razão adicional para as diferenças observadas, embora este não seja o caso do Ministério do Desenvolvimento Social, responsável por implementar o Programa Bolsa Família.

A relação entre servidores das carreiras dos órgãos e o perfil de ocupação vai além. Há forte associação positiva entre o volume de servidores de carreira em cada pasta e a proporção de ocupantes de DAS dessas mesmas carreiras, retratada no gráfico 9.

Gráfico 9

Proporção de servidores de carreira do órgão ocupando cargos DAS em função do total de servidores ativos do órgão (dez/2014)



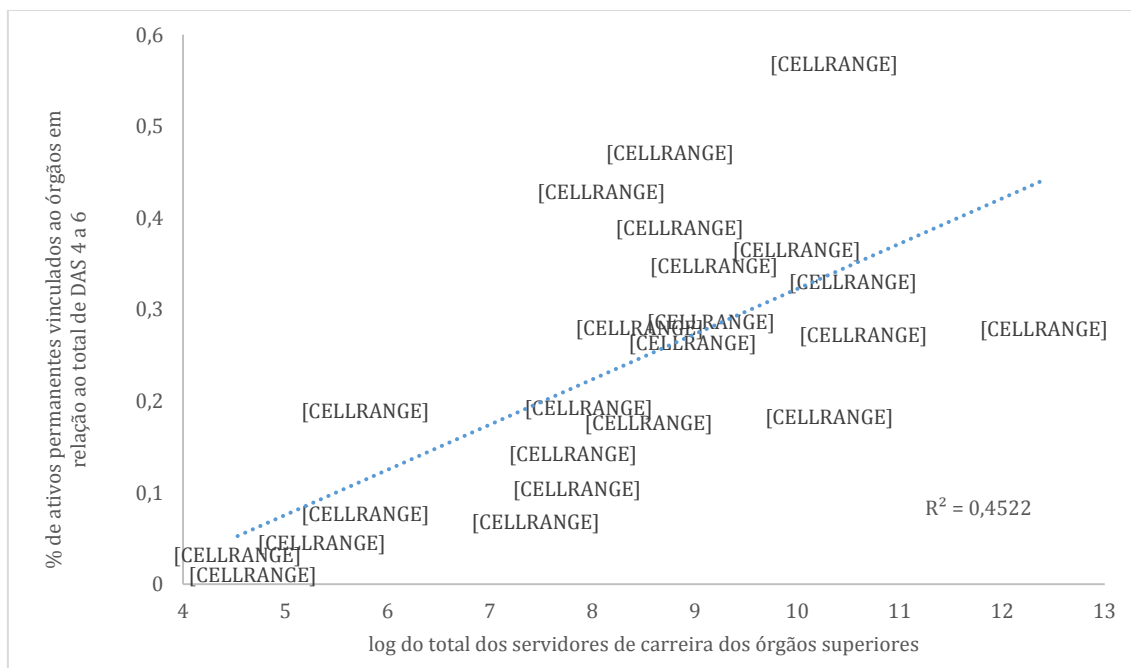
Fonte: Sistema integrado de administração de recursos humanos – SIAPE.

Elaboração do autor. Nota: foram excluídos o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores, por possuírem rubricas próprias de classificação no sistema SIAPE, o que levaria a distorções.

Também estimamos esta correlação apenas para os níveis (4 a 6) onde a escolha discricionária é ampla, pois inexistente cota mínima de ocupação de cargos por servidores públicos ou ela se limita ao mínimo de 50%, no caso dos DAS 4. O gráfico 10 indica que também neste segmento a disponibilidade de quadros de carreira influencia a proporção de servidores do órgão nessas posições. Por isso, é possível afirmar que *profissionalização dos nomeados para DAS se amplia quando os órgãos detêm carreiras consolidadas e amplas*. Os resultados sugerem que a escolha por nomear servidores de fora da carreira é uma decisão que combina a preferência das lideranças políticas e a disponibilidade da oferta de quadros qualificados no interior de cada ministério. Nesse sentido, é razoável esperar que maior disponibilidade de servidores de carreira amplie a ocupação dos cargos por servidores de carreira e aumente a profissionalização dos quadros nomeados discricionariamente.

Gráfico 10

Proporção de servidores da carreira dos órgãos federais superiores ocupando DAS 4, 5 e 6, em função do número total de servidores de carreira do respectivo órgão (dez/2014)



Fonte: Sistema integrado de administração de recursos humanos – SIAPE.

Nota: foram excluídos o Ministério da Defesa e Ministério das Relações Exteriores, por possuírem rubricas próprias de classificação no sistema SIAPE, o que levaria a distorções.

Considerações finais

Os dados e evidências apresentados nesta nota sugerem crescente profissionalização dos quadros que ocupam cargos de confiança na administração federal, utilizando como métrica o aumento do número de servidores nomeados que têm vínculos com carreiras federais ou a proporção de nomeados externos ao serviço público permanente.

Também indiquei que o perfil dos ocupantes dos cargos varia de forma significativa entre órgãos e áreas de políticas públicas, quando se analisa a natureza dos vínculos do nomeado com a administração pública. Em áreas menos institucionalizadas e com carreiras menos estruturadas ou sem uma carreira própria, o espaço ocupado por nomeados sem vínculos com o serviço público é maior, o que indica possível relação entre a ampliação dos quadros de carreira dos órgãos e da profissionalização dos quadros de livre nomeação. Nesses termos, a profissionalização não é apenas uma decisão discricionária de quem exerce o comando político do órgão; ela se constrange pelo contexto institucional da escolha.

Em termos mais gerais, tais movimentos rejeitam a expectativa ou afirmação de ter havido crescimento das nomeações de patronagem, do “fisiologismo” ou do uso dos cargos como “moeda de troca” *no nível federal*, embora saibamos que esses motivos continuam a ser relevantes (centrais?) para compreender os arranjos políticos aos quais o processo de formação da burocracia política dá resposta. Sobrevalorizar este aspecto da discussão pública sobre o processo de definição dos quadros acaba por negligenciar dimensões que

mereceriam igual ou maior relevo no debate sobre reformas visando qualificar os quadros e desempenho da alta burocracia. E um dos principais problemas a enfrentar são os efeitos negativos da alta rotatividade desses quadros sobre a capacidade de planejamento e implementação das políticas setoriais. Esta rotatividade, certamente fustigada pelo multipartidarismo das coalizões de governo e frequentes reformas ministeriais, poderia ser atenuada por alterações que convertam cargos cujas atribuições são exclusivamente administrativas em funções destinadas aos membros experimentados nessas funções, no interior de cada órgão federal (ou por carreiras transversais). A mudança ensejaria a oportunidade de definir com maior clareza o espaço da política no interior desse setor da burocracia que, hoje, é turva. Tal movimento já foi trilhado por algumas agências estatais, a exemplo do INSS e Tesouro Nacional.

Converter cargos em funções para nomeados do interior dos órgãos – que teria como subproduto reduzir o alegado “excesso de cargos”, agora convertidos em funções – com sistemas internos que definam parâmetros razoáveis de seleção interna, premiando o desempenho, criaria incentivo adicional para os servidores federais ampliarem sua qualificação e formação. As regras que atualmente embasam as escolhas são percebidas como aleatórias – e nem sempre razoáveis –, se olhadas do ponto de vista da racionalidade do processo de seleção dos nomeados. Reduzir esta incerteza e premiar o desempenho e a excelência é também um estímulo à qualificação no interior dos quadros de carreira do serviço público. Associada a esta mudança, e com potencial efeito relevante sobre incentivos à qualificação do desempenho, seria implantar sistemas efetivos de verificação do desempenho dos servidores em suas funções ou cargos, a exemplo da raramente implantada estrutura piramidal de progressão.

Enfatizar tais aspectos não diminui a pertinência e espaço para adequações importantes no volume de cargos DAS disponíveis a importância da crítica para ajustes visando ampliar a eficiência da gestão. Tampouco significa desconsiderar que parte talvez relevante destes cargos servem à necessidade de responder as injunções da política partidária, sem aderência às demandas de gestão. Os arranjos do multipartidarismo e incentivos de nosso sistema eleitoral impõem forte pressão ao chefe do Executivo por criar estruturas paralelas de modo a contemplar grupos político-partidários desalojados das estruturas de poder. O problema está no descolamento observado entre a pluralidade de urgências a enfrentar em uma verdadeira agenda de modernização da gestão pública e o tom monódico de avaliações que são motivadas mais pela paixão política que pela responsabilidade analítica.

Anexo I – Ocupantes de cargos DAS e filiação aos partidos políticos

É frequente que o debate sobre a politização da gestão pública se atenha à questão dos vínculos partidários dos servidores nomeados para os cargos DAS. Neste anexo, apresento um dado – de uma análise em curso – sobre a filiação partidária

dos nomeados, embora utilizar filiações partidárias como *proxy* do grau de politização do serviço público seja arriscado, por diferentes razões.

Primeiro, a filiação partidária é um dado que subestima e enviesa informações sobre a adesão prática dos nomeados aos programas partidários. Em outros termos, é difícil estimar as preferências dos servidores olhando as filiações, pois a maior parte deles não é filiado. Seria necessário aplicar *surveys* específicos para captar essas preferências.

Segundo, como há partidos mais orgânicos (usualmente, à esquerda do espectro ideológico), em que a filiação é uma prática mais usual, estes têm probabilidade mais alta de apresentar maior proporção de filiados no círculo de perfis apropriados aos cargos, *embora isso não retrate maior ou menor politização das escolhas dos nomes*.

Terceiro, a filiação ao partido político é um aspecto virtuoso de uma democracia que funciona por meio das agremiações, pois é um importante indicador de ingresso do cidadão no debate de ideias da arena pública e partidária. Categorizar filiados como um tipo indesejável no serviço público é diminuir uma virtude cívica relevante nas sociedades democráticas. Isso, claro, nada diz sobre a necessidade de preservar considerações técnicas e princípios fundantes da gestão burocrática moderna quando das escolhas para as posições.

Quarto, no debate teórico os sinais não são claros quanto à desejabilidade ou não de servidores da alta burocracia possuírem forte orientação partidária. Afinal, estamos no nível dos dirigentes públicos que são responsáveis por graus importantes de formulação e implementação de políticas, com alto grau de discricionariedade. Espera-se que governos partidários deem cara e rosto à orientação das políticas que vão implementar. É preciso enfatizar que o desenho das políticas não tem nenhuma conexão com a imparcialidade no seu processo de execução e implementação e a usual demanda por imparcialidade burocrática se dirige ao burocrata do nível de rua, mas talvez não seja desejável para a alta gestão.

As razões elencadas acima sugerem cautela ao se associarem argumentos relativos ao “aparelhamento” e “politização da gestão” da burocracia estatal – em particular quando se utiliza o termo com acepção negativa – às distribuições desiguais nas taxas de filiação. Com essa cautela, a tabela 4 apresenta dados sobre a proporção de filiados a partidos políticos, por nível do cargo DAS.

Tabela 4
Proporção de filiados a partidos políticos, por nível do cargo (dezembro/2013)

Nível do cargo	Número de cargos	% em relação ao total de DAS	Número de filiados	% de filiados a partidos nos respectivos níveis de DAS
DAS 1	7332	31,93%	996	13,6%
DAS 2	6291	27,40%	660	10,5%
DAS 3	4393	19,13%	450	10,2%

DAS 4	3615	15,74%	639	17,7%
DAS 5	1107	4,82%	186	16,8%
DAS 6	223	0,97%	74	33,2%
Total	22961	100%	3005	13,1%

Fonte: Siapenet e Tribunal Superior Eleitoral.
Elaboração do autor.

O crescimento do percentual de filiados acompanha quase monotonicamente o crescimento da hierarquia do cargo, sugerindo maior controle partidário nos cargos de mais alto poder. Entretanto, vale ressaltar que mesmo no nível seis, 2/3 dos nomeados não têm filiação. Alguns aspectos importantes merecem ser ressaltados. 13% dos nomeados têm filiação partidária. O número não é expressivo, se considerarmos a contumácia dos argumentos sobre aparelhamento da administração federal (na hipótese de consideramos a filiação uma boa proxy para discutir aparelhamento, o que não é nosso caso), embora se deva olhar com detalhe para o alto escalão (4, 5 e 6). Deslindar de forma detalhada as características da filiação, por áreas, partidos e perfis do nomeado é um trabalho em curso que está sendo conduzido no âmbito de nossa diretoria.

Anexo II - Descrição das situações de vínculo, tal como apresentado no Sistema Integrado de Administração e Recursos Humanos - SIAPE

Este anexo apresenta uma explicação mais detalhada sobre as principais situações de vínculos dos servidores que ocupam cargos DAS na administração federal.

- **Servidores requisitados de outros níveis de governo ou estatais** – nesta situação estão os servidores requisitados da administração pública municipal, estadual – incluindo autarquias, fundações e empresas estatais destes níveis. Incluem também servidores requisitados de estatais do governo federal, como a VALEC, BB, CEF, EMBRAPA, CONAB, SERPRO etc.
- **Servidores requisitado de outros órgãos federais** – inclui os servidores federais requisitados de outros órgãos da administração federal. Portanto, são os servidores que estão fora do órgão ao qual originalmente estão vinculados, em virtude da forma de ingresso no serviço público.
- **Servidores em exercício descentralizado** – são os servidores cuja lotação original é o Ministério da Fazenda, do Planejamento ou Presidência da República e incluem ocupantes que atuam em carreiras que desempenham suas atividades em outros órgãos federais, de modo descentralizado, por assim dizer. Eles têm lotação concentrada em três órgãos superiores: Ministério da Fazenda (n=30, em 2014, principalmente “Técnicos de Finanças e Controle” e “Analistas de finanças e controle”), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (n=675, em 2014, principalmente os

Especialistas e Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG, conhecidos como “gestores”), Presidência da República. Na PR, 633 eram originários da Advocacia Geral da União –AGU (principalmente procuradores federais) e 33 eram originários da Controladoria Geral da União (quase todos Analistas de Finanças e Controle – AFCs).

- **Outras situações de vínculo** – incluem servidores aposentados, que excedem a lotação do órgão, requisitados militares, anistiados, entre outras. Totalizam um número bastante reduzido do universo, contudo.

Anexo III - Número e percentual de ocupantes de DAS vinculados à carreira do órgão em relação aos sem vínculo com o serviço público, por ministérios (dez/2014)

A tabela 3A apresenta o cálculo das proporções dos servidores com lotação originária nos mesmos ministérios aos quais ocupam o cargo DAS em relação ao percentual de ocupantes de DAS que não possuem vínculo com o serviço público. O total de DAS. Conforme argumento que consta no corpo desta nota técnica, o cálculo da proporção entre as duas situações de vínculo é uma forma possível, complementar, de aferir diferenças nos graus de institucionalização das carreiras dos órgãos. Os dados já indicaram que órgãos superiores mais recentes e/ou que executam políticas que não constituem o núcleo duro das políticas públicas apresentam perfil com menor número de servidores de seus próprios quadros ocupando DAS. O argumento sugere que a estruturação de carreiras em cada área tende a produzir, naturalmente, maior profissionalização do perfil de ocupantes dos cargos de livre provimento.

Tabela 3A
Número e percentual de ocupantes de DAS vinculados à carreira do órgão em relação aos sem vínculo com o serviço público, por ministérios (dez/2014)

Ministério	Número de serv. Vinculados à carreira do órgão	%	Sem vínculo com o serviço público	%
MRE	360	90,5%	38	9,5%
MF	2263	90,1%	249	9,9%
MPS	655	87,4%	94	12,6%
MCTI	626	82,3%	135	17,7%
MMA	599	81,5%	136	18,5%
MDIC	318	76,3%	99	23,7%
MS	1254	74,7%	425	25,3%
MAPA	527	70,5%	220	29,5%
MTB	293	69,1%	131	30,9%
MEC	544	68,3%	253	31,7%

MP	886	66,4%	448	33,6%
MT	253	64,1%	142	35,9%
MDA	468	54,4%	392	45,6%
PR	945	54,0%	804	46,0%
MIN	227	53,7%	196	46,3%
MJ	739	50,3%	731	49,7%
MINC	346	43,6%	448	56,4%
MC	71	38,2%	115	61,8%
MME	90	34,1%	174	65,9%
MTUR	59	28,6%	147	71,4%
MDSCF	89	27,0%	241	73,0%
MD	174	26,6%	481	73,4%
MCID	25	25,0%	75	75,0%
ME	24	12,9%	162	87,1%
MPA	6	1,9%	302	98,1%
Total	11841	54,4%	6638	45,6%

Fonte: Sistema integrado de administração de recursos humanos – SIAPE.

Elaboração do autor.

Nota: o cálculo dos percentuais exclui as demais situações de vínculo, que totalizam 4751 cargos DAS.

Bibliografia citada

BRASIL. Decreto nº 5.495 de 21 de julho de 2005. Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. Brasília: Presidência da República.

BRASIL. Portaria 1.056 de 11 de junho de 2003. Subdelega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República.

BORGES, A. COELHO, D. “O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro”, em: LOPEZ, F. (ed.) **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

LOPEZ, F. (ed.) **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais**. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2015/151204_bol232_ago2015_parte_i.pdf Acesso: 08/12/2015