

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)

Felix Garcia Lopez¹

Sumário

Introdução.....	0
Dimensionando a burocracia de livre provimento.....	1
O perfil dos nomeados e a profissionalização	3
Profissionalização por áreas de políticas: análise dos ministérios	8
Padrões de ocupação dos cargos, por ministério, ao longo do tempo	11
Considerações finais.....	14
Anexo I – Ocupantes de cargos DAS e filiação aos partidos políticos	15

Introdução

Apresento e discuto nesta nota dados sobre a evolução do número de *cargos de direção e assessoramento superior* (DAS) da administração pública federal nos últimos quinze anos, 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 mudanças necessárias para qualificar a alta gestão pública, 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.² 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. Terceiro, sustento que o debate público atual se concentra de modo desproporcional sobre a questão da politização da gestão e eventual

¹ Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas sobre o Estado, as Instituições e a Democracia – Diest.

² Que somam aproximadamente 100 mil, incluindo os cargos DAS.

“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, de que trato nesta nota, se hierarquizam em seis níveis, sendo o nível 6 o mais relevante, política e administrativamente.³ 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 disponíveis na administração federal, conforme a tabela 1.⁴

Tabela 1
Proporção de cargos DAS, por nível hierárquico (dez/ 2014)

DAS-1	7407	31,89%
DAS-2	6368	27,41%
DAS-3	4424	19,04%
DAS-4	3682	15,85%
DAS-5	1132	4,87%
DAS-6	217	0,93%
Total	23230	

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

As disputas políticas para influir na definição dos nomeados não se limitam aos dois níveis superiores⁵, mas é irreal considerar que se estendam ao universo dos 23 mil cargos. O Presidente da República – e lideranças políticas e partidárias – influem nos cargos mais importantes e não exercem influência sobre a imensa maioria das demais posições. As razões para essa restrição são diversas. Primeiro, a própria atribuição de poder administrativo concentrada nos níveis superiores. Também há obrigação de atender cotas mínimas de servidores públicos (75%) nomeados para cargos DAS 1, 2 e 3 (75%) e 4 (50%), desde 2005 (Decreto

³ Os cargos de natureza especial (NES), mas em volume muito pequeno, não os incorporamos nesta discussão. Da mesma forma, não discutimos as funções gratificadas, em número bem expressivo, mas restritas ao serviço público de carreira.

⁴ Ver a Portaria 1.056/2003 publicada pela Casa Civil, em particular o artigo 1º.

⁵ Especialmente quando os cargos são para lotação em unidades federativas que não o Distrito Federal, como indicado por Lopez & Praça (2015a e 2015b)

5.497/05). Adicionalmente, há baixa probabilidade de se atrair membros das redes políticas regionais para cargos de menor expressão na capital federal (embora 30% destes estejam situados nos diferentes estados da federação). 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-tudo⁶.

Voltemo-nos ao perfil dos nomeados, considerando o tipo de vínculo com o serviço público. A Tabela 2 apresenta a proporção de ocupantes que **pertencem ao serviço público federal**, no universo de ocupantes de cargos nos três níveis mais altos. 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 federais
(dez/2014)

Nível do cargo	Total ocupado	Servidores federais	% 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). Os servidores federais foram definidos pelo seguinte filtro: servidores ativos permanentes, requisitados de outros órgãos da administração federal, servidores federais cedidos, em exercício descentralizado de carreira, servidores em exercício provisório e celetistas. Foram excluídos do cálculo dois órgãos: a Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica e a Fundação Osório, que têm, contudo, volume de cargos bem residual. Elaboração do autor.

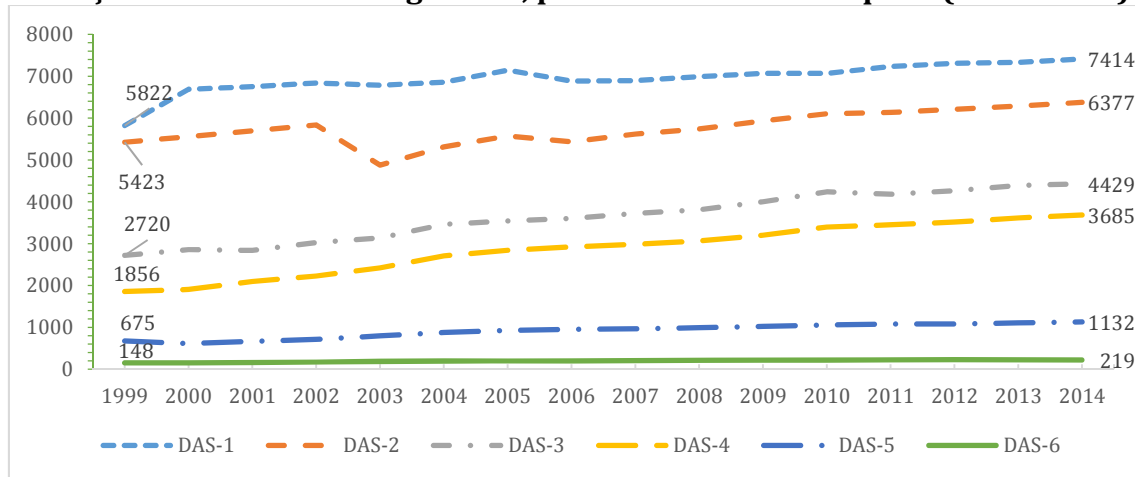
Um argumento frequentemente utilizado associa o crescimento do volume de cargos de livre nomeação à ampliação de sua distribuição clientelística. O crescimento do volume de cargos foi relevante, na série analisada: 40% para o universo desses cargos e ainda maior nos níveis superiores 4, 5 e 6 (gráfico 1). Contudo, este crescimento acompanha tendência similar à observada nos quadros da burocracia civil permanente e possivelmente responde à expansão do número de agências federais criadas nos últimos anos. Vale notar que este crescimento foi, por outro lado, inferior ao crescimento de outras funções e cargos comissionados (gráfico 2), que teve nos cargos de direção das instituições federais de ensino superior um dos crescimentos mais expressivos.⁷

⁶ Conforme retratado em análises empíricas reunidas em Lopez (2015).

⁷ Grande parte do crescimento do aparato estatal nos últimos anos decorreu da criação de novos órgãos e secretarias, e exigiram criação correlata de novos cargos e funções “de confiança”, mesmo quando não se dispõe de quadro funcional amplo a eles subordinados.

Gráfico 1

Evolução do número de cargos DAS, por ano e nível hierárquico (1999-2014)⁸

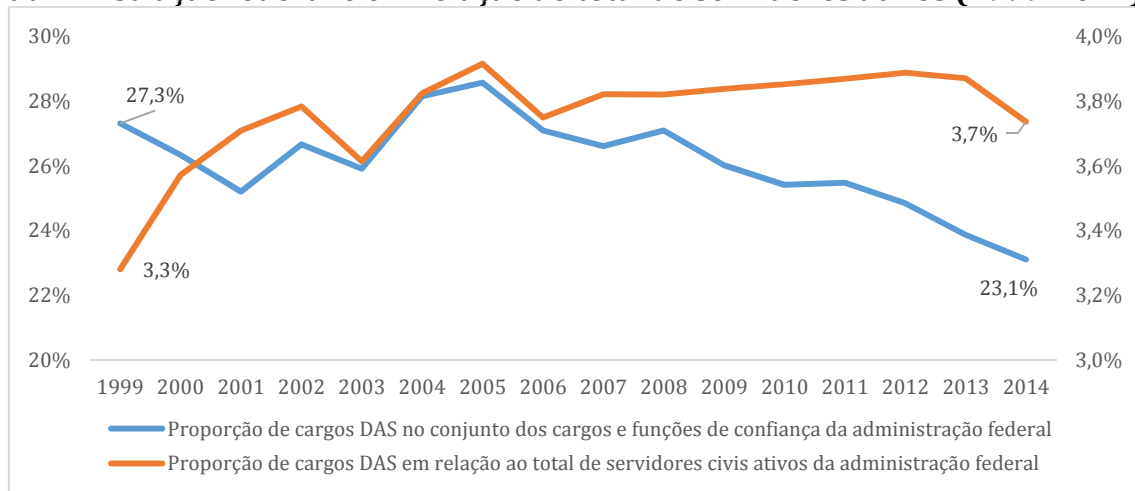


Fonte: Sistema integrado de administração de recursos humanos – SIAPE.

Elaboração do autor.

Gráfico 2

Proporção de cargos DAS no universo de cargos e funções de confiança da administração federal e em relação ao total de servidores ativos (1999-2014)



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

Elaboração do autor.

O perfil dos nomeados e a profissionalização

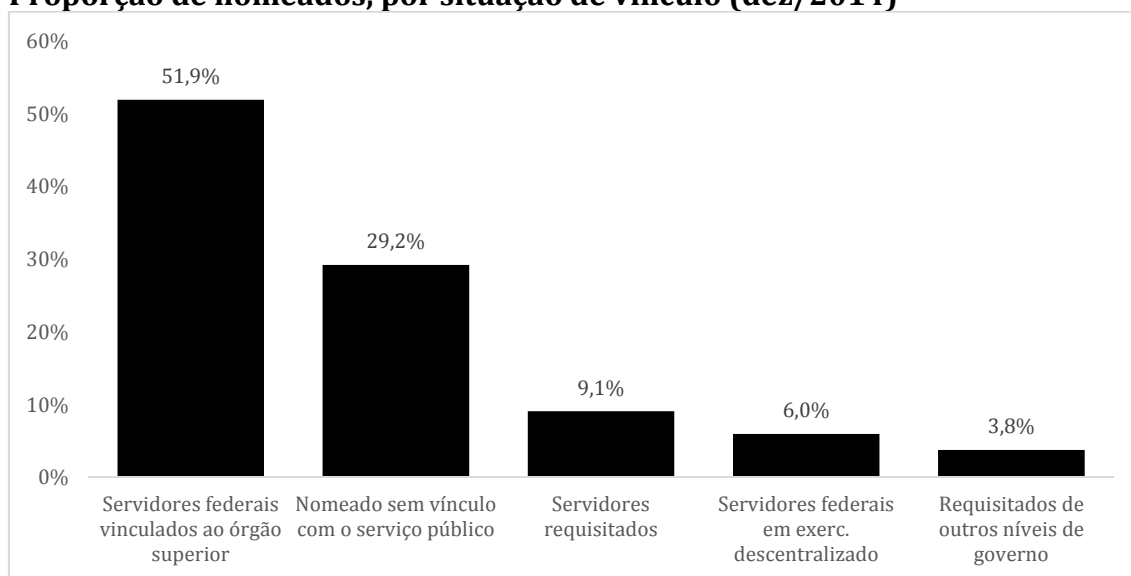
Em 2014, dos aproximados 23 mil cargos, metade estavam ocupados por servidores pertencentes às carreiras dos próprios órgãos e 30% por servidores sem vínculo com o serviço público. Outros três tipos de vínculos adotados nos critérios classificatórios do serviço público federal se referem aos servidores públicos de

⁸ 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).

outros setores da administração pública: requisitados de outros órgãos federais, de outros níveis de governo e vinculados às 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

Proporção de nomeados, por situação de vínculo (dez/2014)



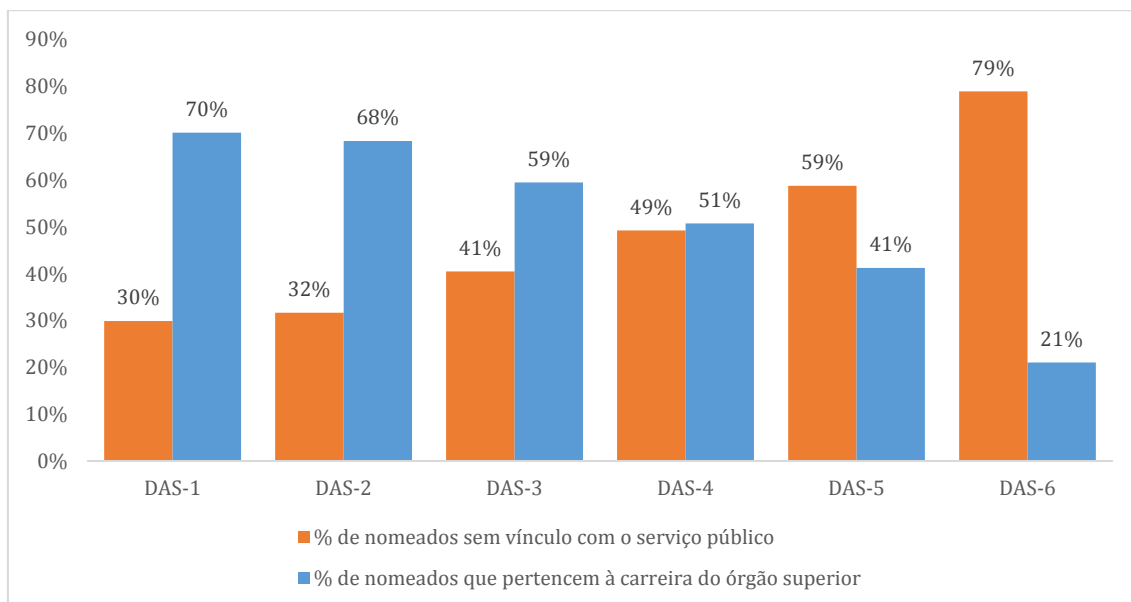
Fonte: Sistema integrado de administração de recursos humanos – SIAPE.
Elaboração do autor.

Ao desagregar os dados por nível, observa-se que a proporção de nomeados sem vínculos com o serviço público – comparados a servidores do próprio órgão – 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%.⁹ O gráfico 4 apresenta as proporções relativas entre servidores que pertencem à carreira do órgãos e nomeados de fora do serviço público.

⁹ 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.

Gráfico 4

Proporção de nomeados que pertencem à carreira do órgão superior em relação aos nomeados sem vínculo com o serviço público (dez/2014)

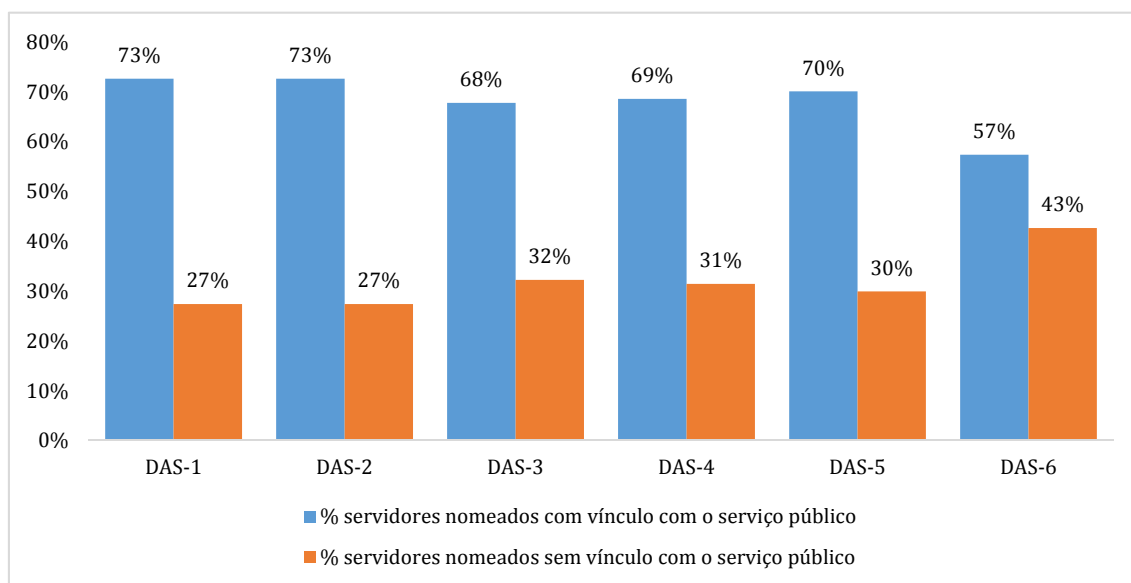


Fonte: Sistema integrado de administração de recursos humanos – SIAPE.
Elaboração do autor.

A distribuição apresenta uma mudança significativa quando incluímos na análise os servidores que pertencem a outras carreiras do serviço público federal, os requisitados de outros órgãos e membros de carreiras com exercício descentralizado da função (usualmente denominadas ‘carreiras transversais’). Ao incluí-los, resulta que os servidores com vínculo são a maioria entre os nomeados, mesmo nos níveis mais altos de poder (gráfico 5).

Gráfico 5

Proporção de nomeados que mantêm vínculos com o serviço público brasileiro em relação aos nomeados sem vínculo, por nível do cargo DAS (dez/2014)



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

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

Os gráficos sequenciais (6A a 6B) apresentam tendências. A primeira é a ampliação do volume de nomeados de fora das carreiras dos respectivos órgãos federais 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.*¹⁰ A mudança, contudo, varia por nível. No

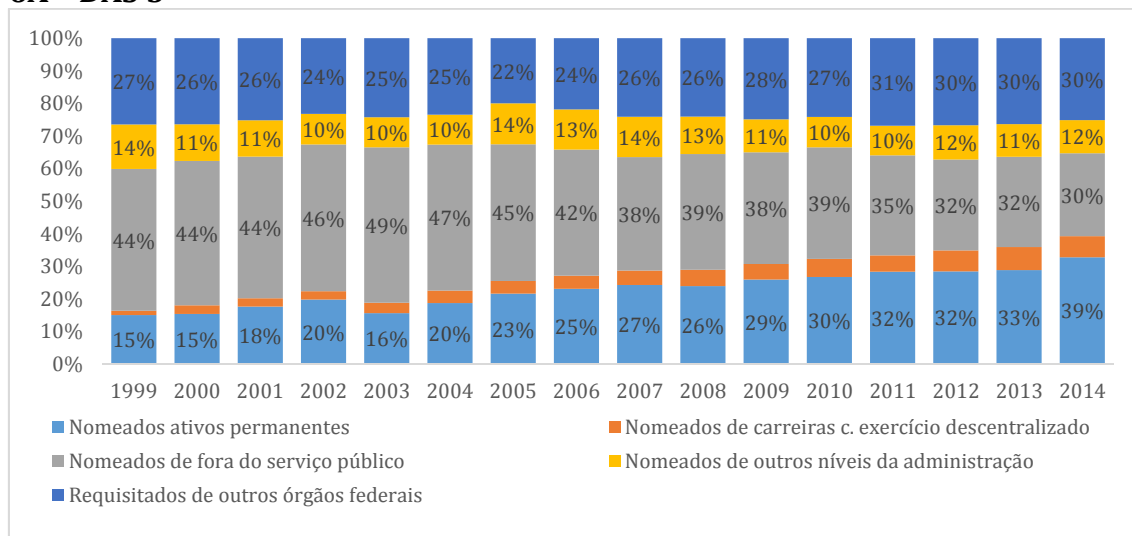
¹⁰ Infelizmente não analisei as mudanças nas taxas médias de escolaridade, que seria variável complementar importante para mensurar graus de profissionalização do serviço público federal. A principal limitação é a falta de dados seguros e qualificados. É bastante provável, contudo, que tenha havido aumento 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

nível 5, os servidores do próprio órgão passaram a ocupar mais espaço, de 13% para 21%, no nível 6, a principal mudança se deu entre requisitados de outros órgãos, que ampliaram a fatia de 36% para 44% dos 211 ocupantes de cargo neste nível, em dezembro de 2014.

Gráfico 6A e 6B

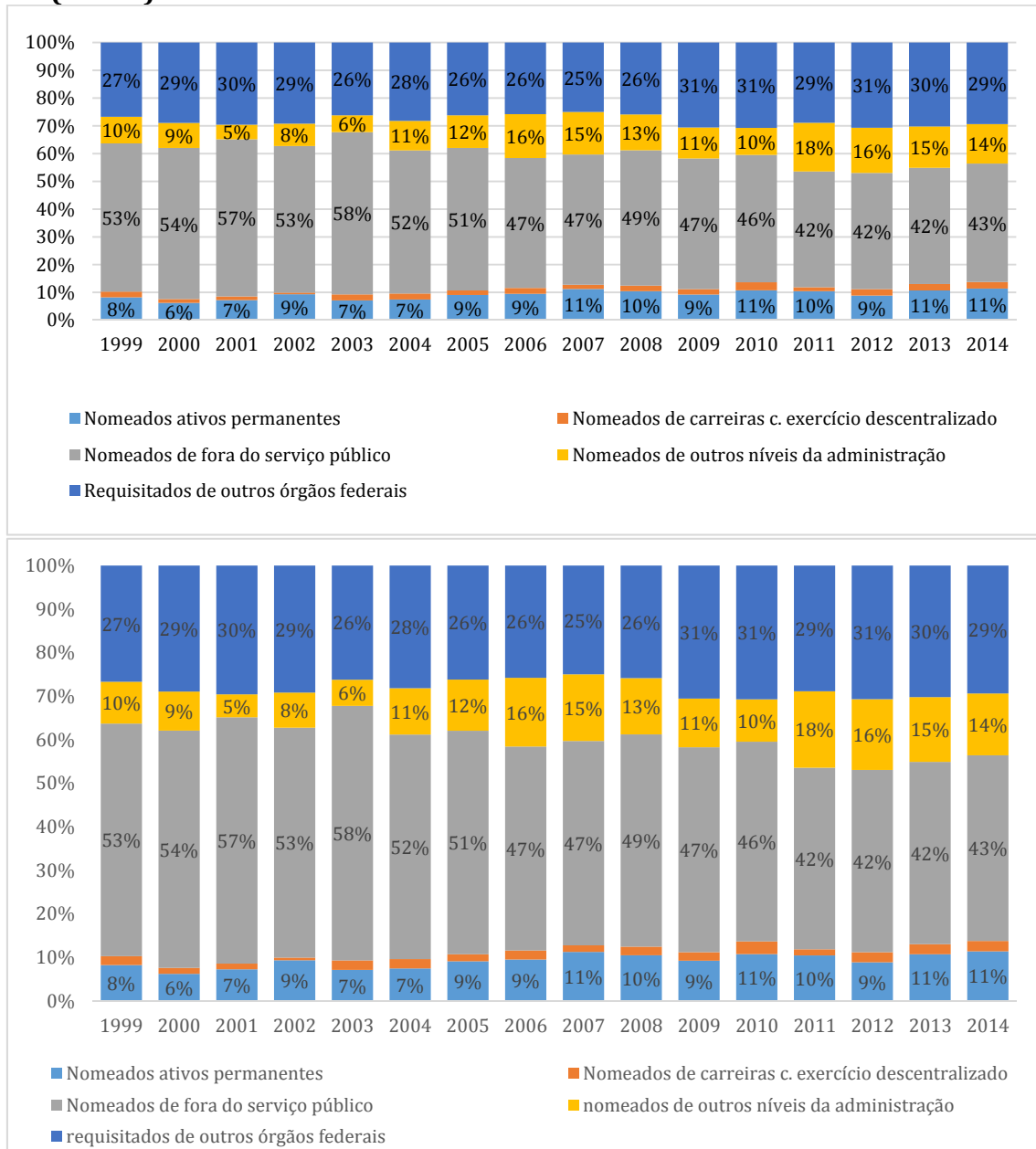
Evolução do perfil dos nomeados para cargos DAS 5 e 6, por natureza do vínculo (1999-2014)

6A - DAS 5



profissionalização, que passa despercebido por análises que se fixem apenas em cargos de direção e assessoramento superior.

6B (DAS-6)



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

Elaboração do autor.

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.¹¹

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 de carreira no universo de cargos do respectivo órgão, como retrata a tabela 3.

Tabela 3
Número e proporção de ocupantes de DAS pertencentes à carreira do órgão ou sem vínculo com o serviço público, por ministério (dez/2014)

Órgão superior	Servidores do órgão	%	Nomeados de fora do serviço público	%	TOTAL	% em relação ao total de DAS
MRE	360	90,5%	38	9,5%	398	2,2%
MF	2263	90,1%	249	9,9%	2512	13,6%
MPS	655	87,4%	94	12,6%	749	4,1%
MCTI	626	82,3%	135	17,7%	761	4,1%
MMA	599	81,5%	136	18,5%	735	4,0%
MDIC	318	76,3%	99	23,7%	417	2,3%
MS	1254	74,7%	425	25,3%	1679	9,1%
MAPA	527	70,5%	220	29,5%	747	4,0%
MTB	293	69,1%	131	30,9%	424	2,3%
MEC	544	68,3%	253	31,7%	797	4,3%
MP	886	66,4%	448	33,6%	1334	7,2%
MT	253	64,1%	142	35,9%	395	2,1%
MDA	468	54,4%	392	45,6%	860	4,7%
PR	945	54,0%	804	46,0%	1749	9,5%
MIN	227	53,7%	196	46,3%	423	2,3%
MJ	739	50,3%	731	49,7%	1470	8,0%
MINC	346	43,6%	448	56,4%	794	4,3%
MC	71	38,2%	115	61,8%	186	1,0%
MME	90	34,1%	174	65,9%	264	1,4%
MTUR	59	28,6%	147	71,4%	206	1,1%
MDSCF	89	27,0%	241	73,0%	330	1,8%
MD	174	26,6%	481	73,4%	655	3,5%
MCID	25	25,0%	75	75,0%	100	0,5%
ME	24	12,9%	162	87,1%	186	1,0%
MPA	6	1,9%	302	98,1%	308	1,7%
Total	11841	54,4%	6638	45,6%	18479	100,0%

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

A Fazenda é o ministério com mais cargos DAS e, a exemplo dos Ministérios da Justiça, Saúde e Previdência Social, sugere que há relação entre esse número e o

¹¹ A análise comparada nesse sentido consta em Borges & Coelho (2015).

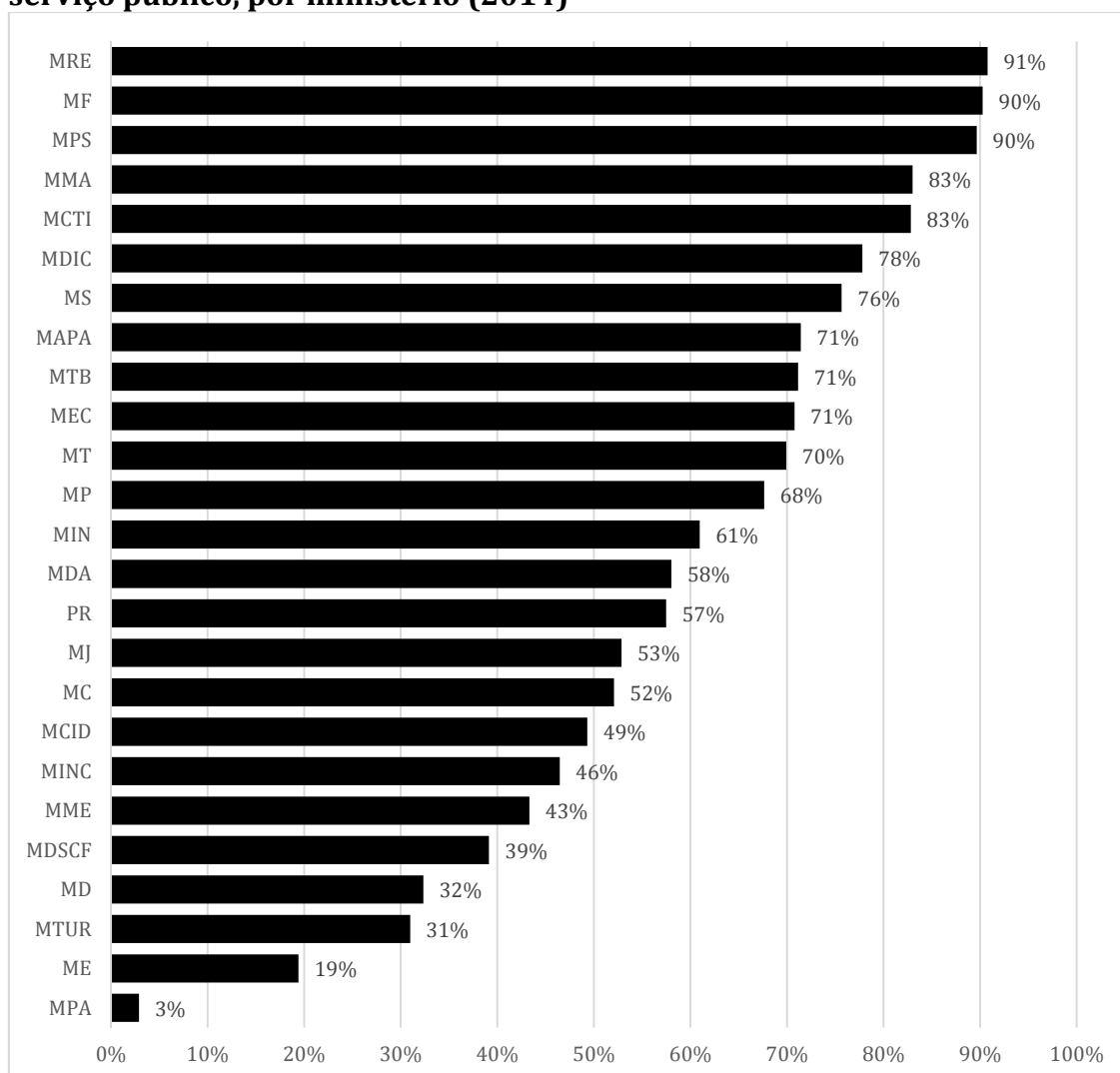
grau de ramificação dos órgãos pelo território, como são as agências do INSS, da Previdência, e os institutos de saúde e hospitais federais, do Ministério da Saúde. O MEC, que teria estrutura similar, se diferencia pela ocupação das posições por funções de confiança – das universidades, por exemplo –, 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 carreiristas ou servidores federais varia de forma significativa entre pastas. Relações Exteriores, Fazenda, Meio Ambiente e C&T têm mais carreiristas; Esportes, Turismo, Cidades, Pesca & Aquicultura apresentam menos de um quarto de servidores de carreira; este último apresenta a incrível cifra de 97% 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.¹² O gráfico 7 ordena a proporção de servidores de carreira federal ou em exercício descentralizado, por pastas, em 2014.

¹² Não analisarei o Ministério da Defesa por termos excluído a categoria “requisitado militar” do universo da análise e, portanto, correremos risco de produzir viés.

Gráfico 7

Proporção de DAS ocupados por nomeados da carreira do mesmo órgão superior ou em exercício descentralizado em relação aos oriundos de fora do serviço público, por ministério (2014)



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

Elaboração do autor.

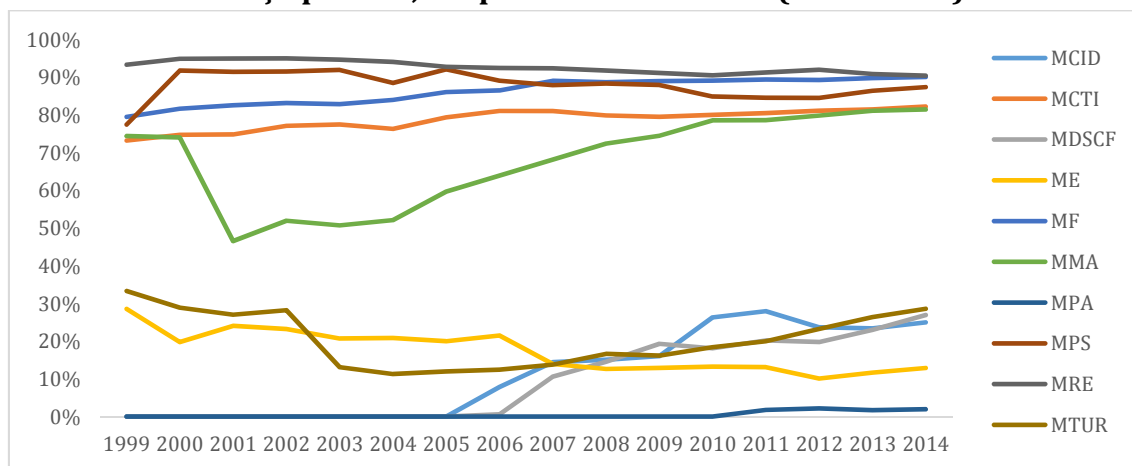
Deve-se ressaltar também haver ocupação significativa de servidores pertencentes às carreiras cujo exercício é descentralizado. A maior parte desses servidores são originados de carreiras específicas, como a AGU ou os Especialistas em Políticas e Gestão Governamental –EPPGG. O Ministério da Previdência Social, por exemplo, que apresentava 159 servidores nesta condição, 152 eram provenientes da Advocacia-Geral da União. Os servidores desta rubrica estão originalmente vinculados ao Ministério do Planejamento, Advocacia Geral da União e, em menor proporção, Controladoria Geral da União e Ministério da Fazenda.

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

Como indiquei, as pastas apresentam perfil de ocupação variado. Nota-se que o perfil de ocupação se mantém ao longo da série e preservam-se as diferenças de padrões entre áreas, com poucas exceções. O gráfico 8 apresenta visualmente estas diferenças, comparando os cinco ministérios com maior e menor proporção de servidores da carreira entre os quadros DAS.

Gráfico 8

Proporção de servidores da carreira do órgão em relação aos detentores externos ao serviço público, em pastas selecionadas (1999-2014)



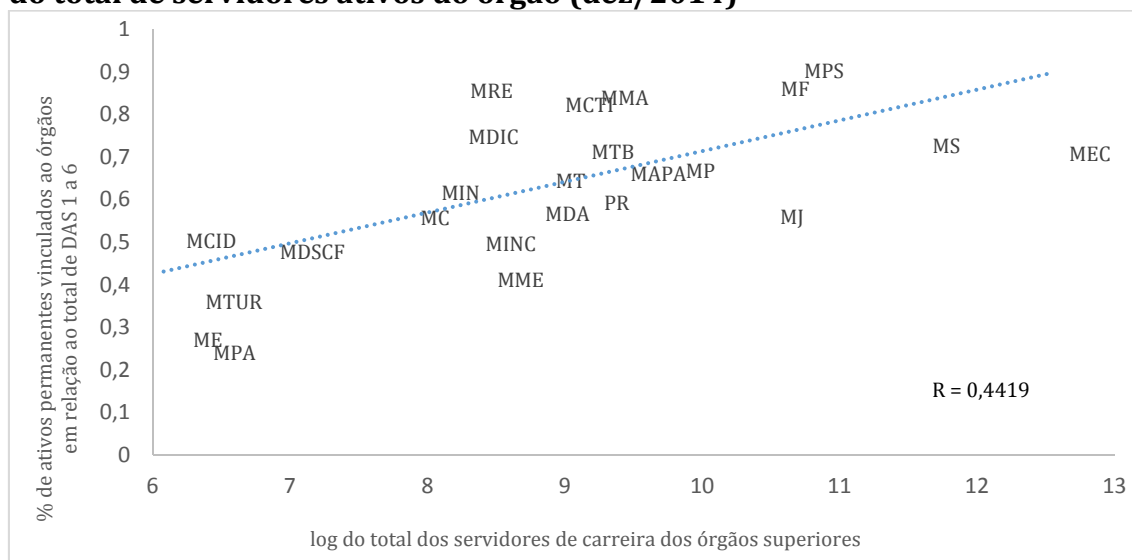
Fonte: Sistema integrado de administração de recursos humanos – SIAPE.
Elaboração do autor.

A série apresenta um retrato de características importantes a explorar na análise comparada do perfil dos quadros nomeados. Fazenda, Previdência, Relações Exteriores, Ciência & Tecnologia e Meio Ambiente são pastas que apresentam alta proporção de carreiristas entre seus nomeados, embora a mudança de patamar deste último só se inicie em 2004. Em contraste, Esportes, Turismo, Pesca e Aquicultura, Cidades e Desenvolvimento Social apresentam baixa proporção comparada de servidores de carreira. Dois fatores são importantes. O primeiro, como se observa no caso dos três últimos ministérios mencionados, é que são ministérios jovens, em processo de institucionalização, que inclui a ausência de carreiras próprias. O fato de ocuparem políticas externas ao núcleo duro das políticas públicas também poderia ser, de modo tentativo, ser considerado uma razão para as diferenças observadas.

Existe uma 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)



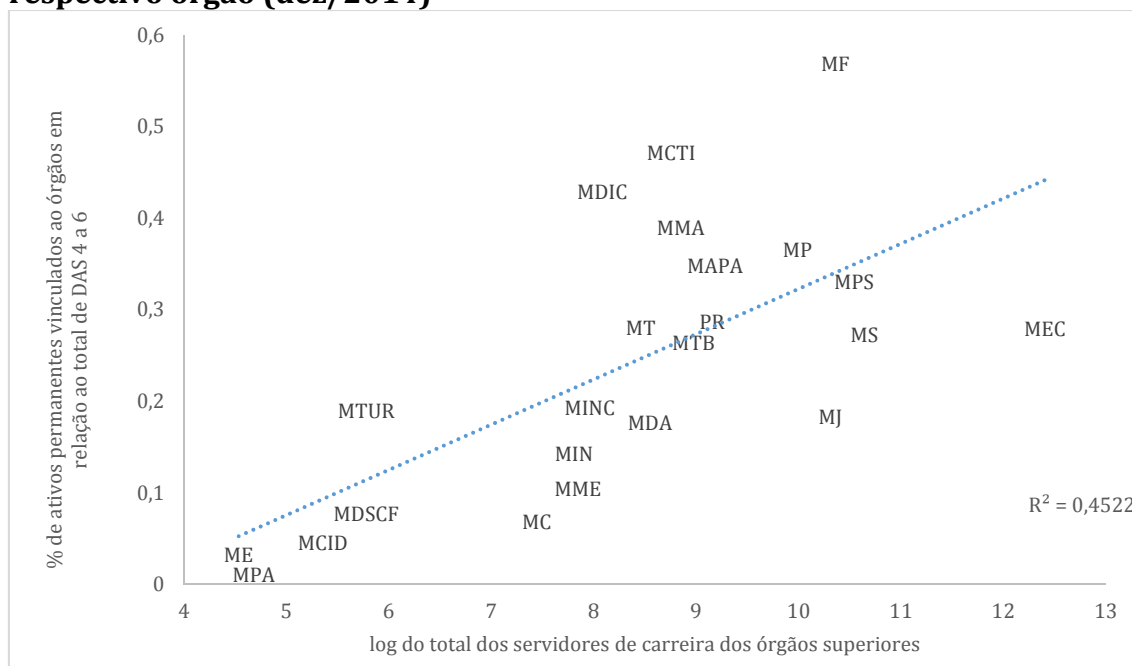
Fonte: Sistema integrado de administração de recursos humanos – SIAPE.

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.

Aplicamos o mesmo cálculo apenas aos níveis (4 a 6) onde a escolha discricionária é ampla, pois inexistente cota mínima para servidores públicos ou ela se limita ao mínimo de 50% (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. Esses dados sugerem que *a profissionalização da burocracia discricionária 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 carreiristas 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 o 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, se tomarmos como métrica o aumento do número de servidores nomeados que têm vínculos com carreiras federais ou 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 do vínculo do nomeado. Em áreas menos institucionalizadas e com carreiras menos estruturadas ou sem carreiras próprias, 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 parecem indicar que é inapropriada 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 do processo de definição dos quadros negligencia dimensões que mereceriam igual relevo no debate sobre uma necessária reforma visando qualificar os quadros da burocracia de nomeação discricionária, entre as quais se incluem os efeitos nocivos da alta rotatividade dos quadros para a capacidade de planejamento e implementação das políticas setoriais. Esta rotatividade, 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, como é o caso do INSS e Tesouro Nacional.

Converter cargos em funções para nomeados do interior dos órgãos – que teria como subproduto reduzir o problema do “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 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 na alta burocracia. 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/2014)

Nível do cargo	Número de cargos	% em relação ao total de cargos	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 considerarmos 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.

* * *