



## Corrupção e rotatividade em organizações governamentais

Sérgio Praça<sup>1</sup>

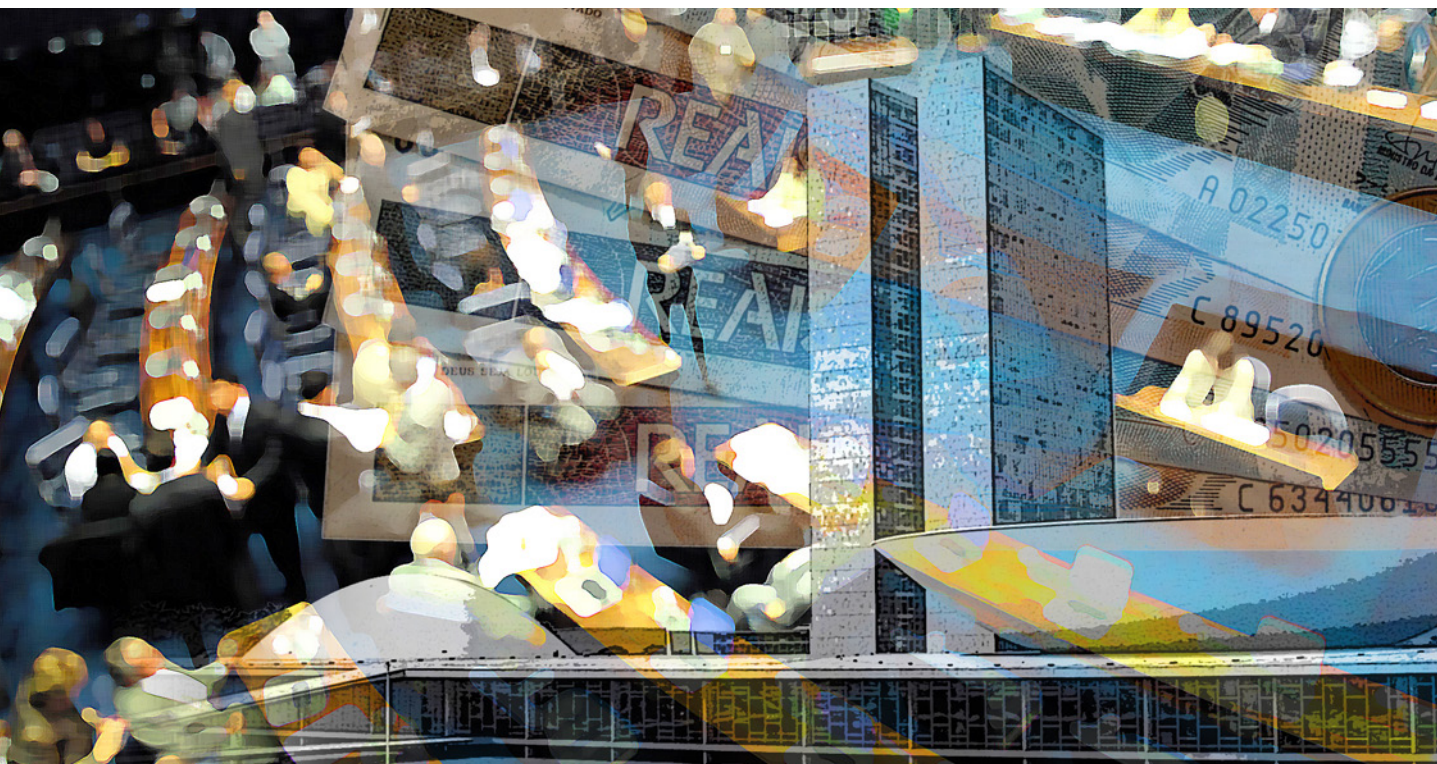
**A** estabilidade de um partido político — ou, melhor dizendo, de um conjunto de partidos políticos — no poder traz uma vantagem e uma desvantagem para os resultados do governo. Quanto mais tempo dura um governo, maior é a probabilidade (ao menos teoricamente) de que ele aprenda a fazer as políticas públicas que deseja. Os burocratas de um banco público podem decidir, por exemplo, que um tipo de financiamento está funcionando melhor do que outro, e então expandir o que funciona e acabar com o que não está dando tão certo.

Mas a permanência no poder pode trazer também um perigo: a cristalização de relações corruptas. Se os partidos X e Y ocupam certos ministérios que permitem atender aos grupos de interesse A e B, há uma tendência plausível de que essa relação se deturpe. O mecanismo é simples: certos cargos ocupados por filiados a partidos políticos permitem que eles favoreçam interesses empresariais em troca da promessa de financiamento de campanha, legal ou ilegal.

É necessário, para que isso aconteça, que os funcionários do governo permaneçam nessas posições estratégicas por um tempo razoável. Afinal, se há a expectativa de ficar pouco tempo no cargo, a relação com o cor-

---

1 Professor de Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC e pesquisador do Cepesp-FGV-SP, mantém o blog Estado & Cia na revista Época Negócios. É autor de Corrupção e reforma orçamentária no Brasil, 1987-2008 (Editora Annablume, 2013). srpraca@uol.com.br



ruptor fica prejudicada: é menos crível que o funcionário potencialmente corrupto tenha tempo para realizar o favor pedido (ou oferecido). Quanto tempo, então, será que os funcionários com mais incentivos para realizar acordos corruptos ficam no governo?

Uma pista para descobrir isso é a investigação do que acontece com funcionários em cargos de confiança quando há mudança governamental ou quando ocorre um escândalo que expõe relações corruptas. Com meus colegas Bruno Hoepers e Andréa Freitas<sup>2</sup>, analisei exatamente isso na mudança do governo Lula para o governo Dilma, entre 2010 e 2011.

Nos ministérios que trocaram de comando, 37% dos funcionários DAS-6, o nível mais alto, permaneceram. Quarenta e cinco por cento dos mesmos funcionários nos outros ministérios ficaram em seus cargos. Isso indica que no alto escalão do governo a rotatividade de servidores obedece a alguma lógica partidária. Nos escalões mais baixos, no entanto, o quadro

---

2 PRAÇA, SÉRGIO; FREITAS, ANDRÉA; HOEPERS, BRUNO. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011, *Novos Estudos Cebrap*, v. 94, p. 91-107, nov. 2012.

não é o mesmo. Nos ministérios que trocaram de comando, 61% de todos os funcionários DAS permanecerem. A média para os demais ministérios foi, surpreendentemente, mais baixa: 59%. Isso indica que houve a troca de cerca de 40% de todos os cargos de confiança na mudança do governo Lula para o governo Dilma.

### Cargos de confiança e rotatividade

As posições governamentais mais estratégicas no governo federal são os cargos DAS (Direção e Assessoramento Superior), conhecidos como “cargos de confiança” por não serem necessariamente ocupados por funcionários que realizaram concurso para entrar no governo. São separados em níveis de 1 a 6, sendo que salário e atribuições aumentam progressivamente. O funcionário DAS-1 ganha no mínimo R\$ 2.115, enquanto o DAS-6 recebe ao menos R\$ 11.179. Esses servidores, especialmente os de nível 4 a 6, têm acesso privilegiado à informação governamental e atuam sobre a hierarquia no sentido de facilitar, controlar, influenciar e implementar decisões.

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

Há cerca de 21 mil funcionários DAS em um universo de 538 mil empregados do Executivo federal — quase 4%. Mas, ao contrário do que poderíamos imaginar, apenas 13,6% dos cargos DAS são ocupados por filiados a partidos. Considerando apenas os cargos DAS-6, os mais importantes, esse percentual sobe para 33,3%.

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

Em 2011, eram filiados ao PT 913 servidores em cargos de confiança, um total de 31% dos DAS com filiação partidária. Trezentos e noventa e oito, ou 12,94%, eram peemedebistas. O restante estava dividido entre os demais partidos. Considerando apenas a “elite do poder” — os DAS mais importantes, dos níveis 4, 5 e 6 —, a vantagem pendia para os petistas. Desses funcionários, 48,74% são filiados ao PT, 9,77% ao PMDB e 6,43% ao PDT, com outros partidos logo atrás, variando entre 4% e 2%.

Se o emprego desses funcionários é afetado pela mudança de governo, será que também é afetado por escândalos de corrupção? Uma análise preliminar indica que sim.

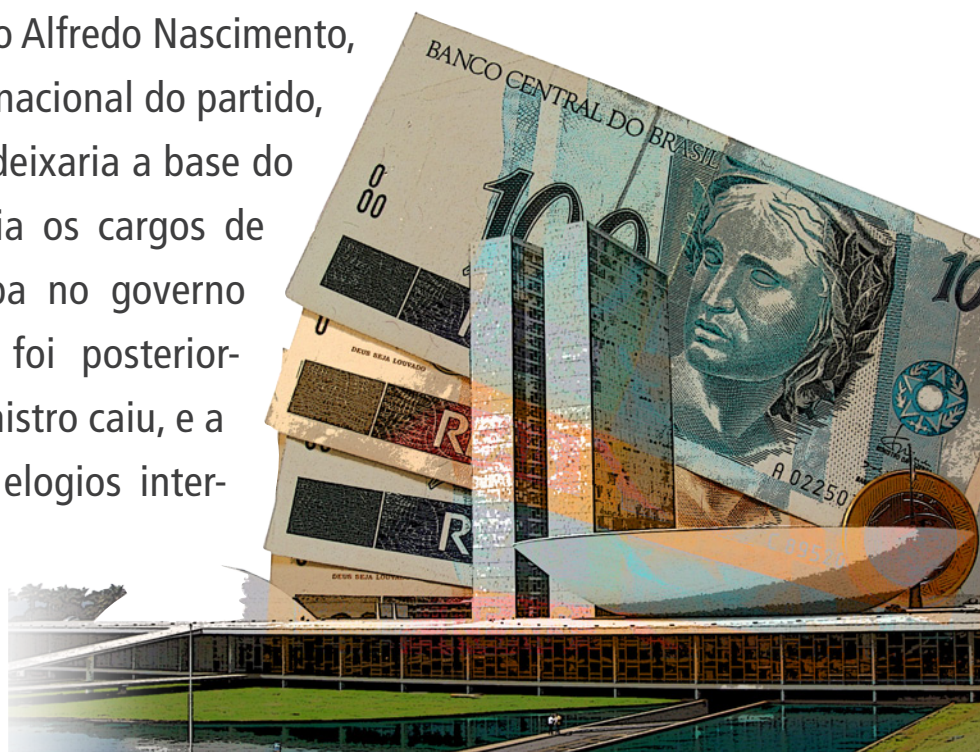
Em 7 de outubro de 2007, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva nomeou Luiz Antonio Pagot para a presidência do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit). Essa nomeação, de acordo com a mídia à época, era um agrado ao governador de Mato Grosso, Blairo Maggi, e ao Partido da República (PR). Naquele ano, o PR só não foi mais fiel ao governo em plenário, com uma taxa de 89,63% de apoio às propostas do Executivo, do que o Partido dos Trabalhadores (PT), com taxa de 93,95%,



de acordo com análise do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). A nomeação de Pagot seguiu, portanto, critérios relativos à formação de maiorias no presidencialismo de coalizão.

Como presidente do Dnit, Pagot, filiado ao PR desde 5 de março de 2007, ocupou um cargo DAS-6. Pouco menos de quatro anos após sua nomeação, no início de julho de 2011, o presidente do Dnit foi acusado de liderar atos corruptos relativos a contratos de obras. Outros servidores da cúpula do Ministério dos Transportes foram afastados junto com Pagot. Diretores regionais do Dnit correram riscos desiguais de também perder o emprego: alguns deles tinham fortes padrinhos políticos, enquanto outros já eram investigados pelo Tribunal de Contas da União.

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



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

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

Para contextualizar o caso de Pagot e outros servidores de confiança filiados ao PR, devemos olhar o histórico dos 134 filiados a esse partido que ocupavam cargos DAS em dezembro de 2010. Trinta e oito deles (28,35%) foram demitidos até abril de 2011, possivelmente como resultado da mudança de governo. De maio até o fim de julho de 2011, ainda não contabilizando as demissões decorrentes do escândalo no Ministério dos Transportes, apenas quatro outros filiados ao PR foram demitidos de seus cargos de confiança. Notamos que a taxa de permanência dos funcionários DAS filiados a esse partido foi de 66,7%, a mais alta de todos os partidos entre dezembro de 2010 e abril de 2011.

Para concluir, os dados nos mostram que há motivos para acreditar na "oxigenação" do governo quando há troca de comando e, ao menos em alguns casos, quando escândalos de corrupção são expostos.