

Rotatividade, fechamento e capacidade burocrática no Brasil:

Estimando determinantes da performance das agências governamentais

POR ANDRÉ BORGES

Instituição: Universidade de Brasília - IPOL

Projeto vinculado ao ARP

Período da pesquisa: 11/2025 - 03/2026

PONTOS-CHAVE

- A pesquisa analisa como o grau de fechamento burocrático (endogenia) e a rotatividade dos quadros diretivos impactam o desempenho das agências federais brasileiras.
- Identificou-se que a performance das agências atinge seu ápice em níveis intermediários de fechamento; burocracias excessivamente endógenas ou excessivamente abertas apresentam resultados inferiores.
- A rotatividade de curto prazo também favorece o desempenho quando em níveis moderados (em torno de 50-60% de substituição), mas torna-se prejudicial ao atingir patamares elevados.
- A rotatividade persistente de longo prazo tem um efeito consistentemente negativo, pois compromete o aprendizado organizacional, o clima interno e a capacidade da agência de atrair e reter servidores de alta qualificação.
- A principal recomendação é a adoção de um modelo híbrido de recrutamento para cargos de alto escalão, combinando mérito (processos seletivos) com alinhamento político, além da racionalização das carreiras para reduzir as desigualdades entre órgãos

1 Problema de Política Pública

Em função das dinâmicas do presidencialismo de coalizão e do grande número de cargos abertos às nomeações político-partidárias, sabemos que a elevada rotatividade dos quadros diretivos é uma rotina presente em muitas agências governamentais. Diferentes estudos argumentam que a formação de coalizões amplas, heterogêneas e instáveis no presidencialismo brasileiro contribui para a rotatividade de pessoal do alto e médio escalão em muitas agências federais. Sabe-se que mudanças no partido do ministro levam a mudanças concomitantes nos cargos de confiança, resultando em descontinuidade administrativa (Lopez, Bugarin, e Bugarin, 2015; Lopez e Moreira, 2022; Praça, 2012). Níveis altos de rotatividade impactam negativamente a performance das agências, na medida em que levam à perda de memória institucional, solapam o aprendizado organizacional e quebram a continuidade dos programas governamentais, além de prejudicar a cooperação entre diferentes agências (Lewis, 2011).

Muito embora já exista estudos sobre as causas e a natureza da rotatividade, ainda sabemos pouco sobre os seus efeitos diretos sobre os resultados e desempenho das agências governamentais. Esta é uma questão de grande relevância, pois entender como as trocas de dirigentes afetam a performance organizacional é fundamental para subsidiar propostas de reforma da estrutura de cargos e modelo de recrutamento do alto escalão federal.

A rotatividade do alto escalão se associa, embora não se confunda, com o grau de fechamento da burocracia às pressões externas. Em órgãos como CNPq, Banco Central e Itamaraty nota-se um percentual bastante elevado de cargos ocupados por servidores de carreira, baixa partidização e menor rotatividade nos cargos, sendo o oposto verdadeiro para ministérios como Integração Nacional, Esportes e Agricultura (Bersch e Fukuyama, 2025; Bersch, Praça, e Taylor, 2017; Borges e Coêlho, 2015; Lopez e Moreira, 2022). O fechamento burocrático refere-se ao grau em que a burocracia constitui um sistema ocupacional relativamente endógeno e fechado à influência política e ao ingresso lateral de indivíduos externos. Em sistemas fechados, os servidores desenvolvem carreiras de longo prazo no interior das agências e os cargos superiores são predominantemente preenchidos por servidores de carreira. Em sistemas abertos, ao contrário, os servidores circulam entre diferentes agências, o tempo de permanência nos órgãos é mais curto, e parte do quadro das agências é proveniente da fora da administração (Schneider, 1995).

Assim, uma segunda questão é entender em que medida um maior endogenia burocrática contribui para a continuidade administrativa e especialização do corpo técnico das agências levando a melhores resultados. Essa associação hipotética deve, no entanto, ser contraposta a possíveis aspectos negativos na medida em que o excessivo fechamento da burocracia pode levar à inércia burocrática, ausência de inovação e excessiva rigidez na busca dos objetivos da organização (Krause, Lewis, e Douglas, 2006; Marengo, 2025).

O entendimento mais preciso do impacto de diferentes modelos de organização burocrática e estrutura de carreiras sobre a performance organizacional é de grande relevância para o debate atual sobre a reforma da administração pública no Brasil. Avançar em direção a um modelo mais fechado de organização implicaria ampliar as carreiras próprias dos órgãos e carreiras setoriais, em detrimento das carreiras transversais, como EPPGG e ATPS, sendo o oposto verdadeiro no caso de um movimento em direção ao modelo aberto. Da mesma forma, a avaliação das vantagens e desvantagens do fechamento burocrático, guarda relação com uma discussão sobre modelos híbridos de recrutamento do alto escalão, que combinam uso de critérios meritocráticos e abertura à entrada de pessoas de fora do serviço público.

2 Evidências empíricas

De modo a operacionalizar a performance dos órgãos federais utilizou-se duas de perguntas sobre percepção de desempenho organizacional aplicadas a uma amostra de dezenas de milhares de servidores pelo survey Vozes do Serviço Público em 2024. O índice de performance das agências federais foi calculado como a média das Média das respostas às perguntas q37 e q38 do survey. A escala original foi transformada em uma escala de 0 a 1. Para cálculo da rotatividade e operacionalização de medidas de fechamento burocrático e força das carreiras foi utilizada a base do SIAPE com informações dos servidores efetivos e ocupantes de cargos de confiança. Optou-se por excluir da base servidores das universidades federais e demais órgãos que prestam serviços diretos aos cidadãos, seguindo o mesmo procedimento adotado por Bersch et al (2017).

Foram criados índices de rotatividade de curto prazo (quatro anos) e longo prazo (oito anos). As medidas são baseadas na definição de rotatividade líquida adotada por Lopez e Bugarin (2015), considerando funções equivalentes aos antigos DAS 4, 5 e 6. Para criação dos índices de fechamento burocrático e força da carreira utilizei análise fatorial para reduzir uma bateria de medidas extraídas da base do SIAPE, incluindo: estabilidade do quadro das agências, tempo no serviço público, percentual de servidores cedidos e sem vínculo; remuneração média no início e final da carreira; percentual de servidores oriundos de carreiras transversais e carreiras próprias/setoriais.

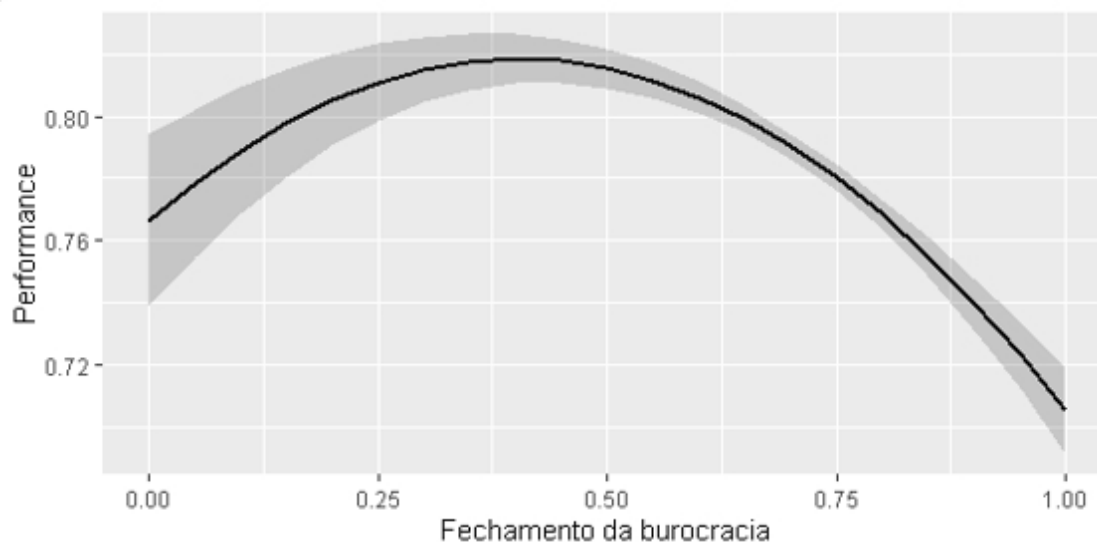
Para teste de hipóteses, optei por um modelo multinível com variáveis mensuradas ao nível dos órgãos federais e dos respondentes do survey Vozes do Serviço Público. Para dar conta de possíveis vieses nas respostas às perguntas de percepção de desempenho utilizadas para cálculo da variável dependente, os modelos incluem controles individuais para satisfação com o trabalho, escolaridade em nível de pós-graduação e intenção de deixar o serviço público.

Principais achados:

Achado 1: O principal achado é que a melhor configuração de estrutura burocrática do ponto de vista do desempenho organizacional é aquela que apresenta níveis intermediários de fechamento. Isto é, tanto burocracias excessivamente endógenas quanto burocracias excessivamente abertas e dependentes de quadros externos obtêm desempenho pior em comparação com burocracias que combinam um núcleo de servidores estáveis com abertura à entrada de quadros de outros órgãos e de fora do serviço público.

Como se vê na figura 1, abaixo, para níveis muito baixos de fechamento, em torno de zero (i.e., para burocracias com baixa estabilidade do quadro, alto índice de funcionários sem vínculo com o serviço público, etc.) a performance prevista é de 0.77. À medida que o fechamento se amplia e atinge níveis intermediários a performance prevista chega ao seu ponto máximo. Entretanto, a partir desse ponto o efeito de cada aumento do fechamento é negativo sobre a performance. O gráfico demonstra, portanto, que as agências federais atingem melhor desempenho quando apresentam níveis médios de fechamento.

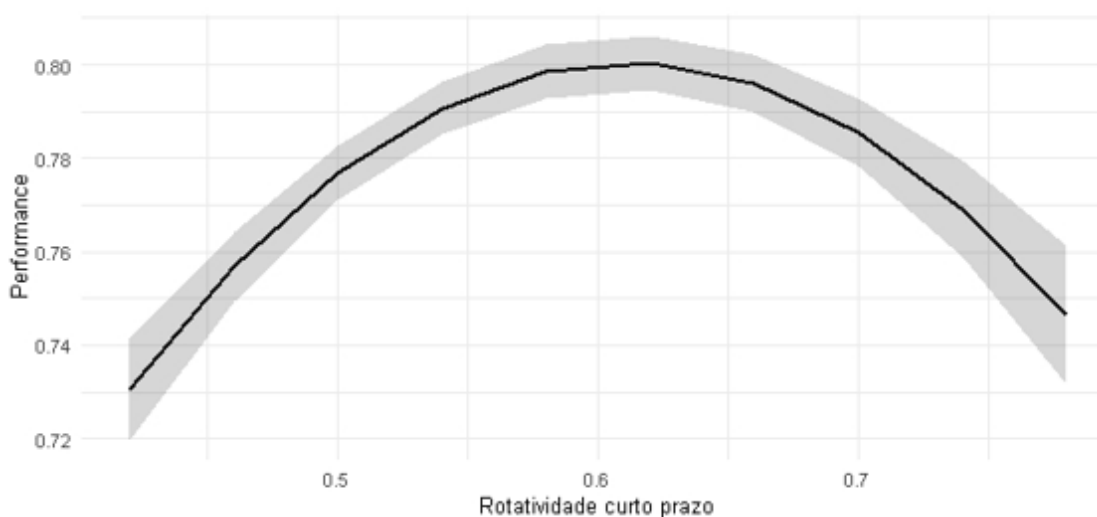
Figura 1 - Valores previstos de performance das agências federais em função do fechamento da burocracia



Principais achados:

Achado 2: Quando analisamos o efeito da rotatividade de curto prazo sobre o desempenho das agências, encontramos resultado similar àquele verificado para o fechamento burocrático. Níveis muito baixos de rotatividade estão associados à pior desempenho em comparação com níveis intermediários. Para uma rotatividade de 0.60, que indica uma percentual médio de substituição de 60% dos ocupantes de CCEs e FCEs 13, 15 e 17 (e equivalentes), a performance atinge seu ponto máximo. À medida que nos aproximamos da taxa máxima de substituição de quadros diretivos dos órgãos, a performance decresce substancialmente.

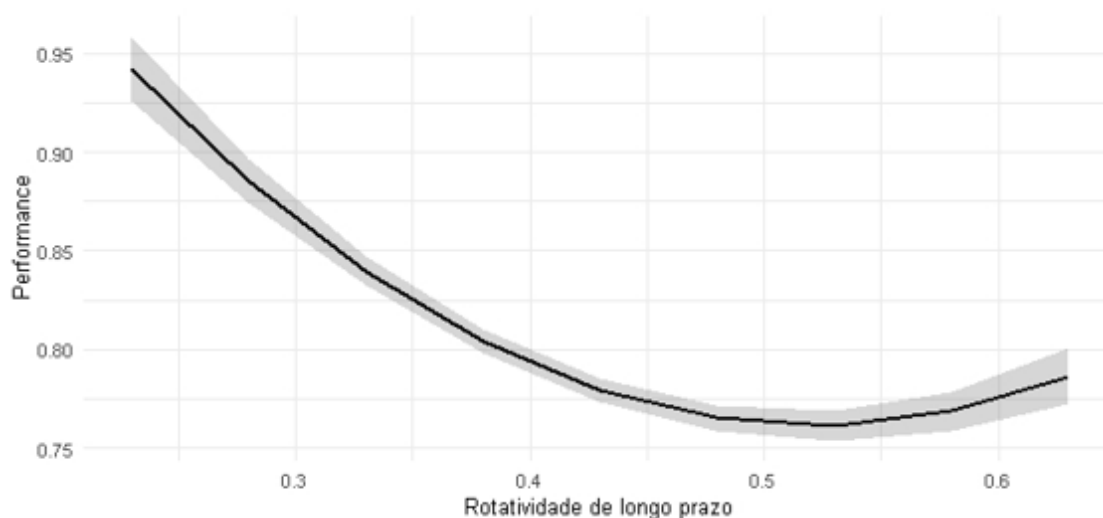
Figura 2 - Valores previstos de performance das agências federais em função da rotatividade de curto prazo (últimos 4 anos)



Principais achados:

Achado 3: A análise do efeito da rotatividade de longo prazo mostra um efeito consistentemente negativo, porém marginalmente decrescente. A partir de uma rotatividade de longo prazo igual a 0.5, acréscimos na rotatividade não afetam substancialmente o desempenho. Ver figura 3, abaixo.

Figura 3 - Valores previstos de performance das agências federais em função da rotatividade de longo prazo (últimos 8 anos)



As diferenças entre os efeitos da rotatividade de curto e longo prazo sugere que esta última medida reflete aspectos mais estruturais dos órgãos. Agências federais que apresentam rotatividade sistemática e permanente, para além de flutuações cíclicas em momentos de troca de governo e troca de ministro, tendem a sofrer com efeitos secundários em adição a efeitos diretos das trocas de pessoal.

Tanto a rotatividade de curto quanto de longo prazo têm efeitos diretos e negativos sobre o desempenho das agências federais, na medida em que contribuem negativamente para o aprendizado organizacional, continuidade das políticas públicas e qualidade da liderança. Entretanto, quando a rotatividade se torna uma característica de longo prazo da organização, torna-se mais difícil atrair e reter os quadros mais qualificados para os cargos diretivos. Isto é, uma vez que funcionários de carreira com experiência em cargos gerenciais percebem que uma determinada agência está sujeita a mudanças constantes de gestão, isso resultará, inevitavelmente, em uma menor disposição destes para ocupar cargos na organização. Sabendo do risco de serem rapidamente exonerados, os quadros de melhor qualificação tenderiam a buscar ministérios e agências caracterizados por menor rotatividade dos cargos diretivos.

A rotatividade persistente e de longo prazo também pode gerar efeitos secundários ao impactar sobre o clima organizacional. A incapacidade de contratar lideranças de alta qualidade e ausência de continuidade nos projetos e programas do órgão em função da troca constante de quadros diretivos tende a gerar desmotivação entre o quadro permanente e reduzir o engajamento e identificação com a missão organizacional, com isso reforçando os efeitos negativos diretos da rotatividade sobre a performance.

3 **Recomendações e Opções de Política Pública**

Os achados das análises sugerem que o modelo de organização de carreiras dos servidores federais brasileiros, que combina carreiras setoriais ou vinculadas a órgãos específicos, com carreiras transversais dotadas de maior mobilidade, possui vantagens importantes na medida em que permite a circulação de servidores entre diferentes agências e dificulta o fechamento burocrático excessivo. Por outro lado, o modelo de administração pública adotado no Brasil facilita a entrada lateral em postos de alto e médio escalão, bem como a utilização de critérios político-partidários no recrutamento, apontando na direção da abertura excessiva da burocracia às pressões externas. Dado o cenário de governos de coalizão fragmentados que constitui a norma no país, o elevado número de cargos de confiança sujeitos a nomeações discricionárias resulta em níveis elevados de rotatividade. Ainda que a rotatividade não seja um problema em si, ao se tornar um elemento persistente e de longo prazo das organizações públicas tende a se constituir em obstáculo à melhoria do desempenho burocrático.

A capacidade de atrair e reter bons quadros e garantir continuidade nas ações e programas varia enormemente entre os órgãos federais, em razão da elevada heterogeneidade da administração pública federal, que combina, de um lado, “ilhas de excelência” dotadas de carreiras consolidadas, maior estabilidade do quadro e menor sujeição aos ciclos políticos e, do outro, burocracias altamente permeáveis a pressões políticas, com carreiras pouco atrativas e dependentes de servidores cedidos e quadros de fora do serviço público.

Neste sentido, entende-se que futuras reformas da gestão pública deveriam ter como norte a redução do gap entre agências caracterizadas por níveis estruturalmente elevados de rotatividade e aquelas que apresentam maior continuidade administrativa.

Opção 1:

Um primeiro conjunto de medidas deveria buscar reduzir as diferenças na capacidade das agências burocráticas de contar com um núcleo estável de servidores de alta qualificação. Esse objetivo requer, em primeiro lugar, a redução das desigualdades salariais no setor público, especialmente entre carreiras que exigem níveis de qualificação e competências similares. Em segundo lugar, é preciso avançar na racionalização das carreiras e planos de cargos e salários, agenda esta que já vem sendo abraçada pelo atual governo. A transformação de carreiras setoriais de baixa atratividade em carreiras transversais com melhor remuneração e maior mobilidade – como ocorreu recentemente no caso da conversão dos TAE (técnicos em assuntos em educacionais) em ATPE (Analista Técnico do Poder Executivo) – pode ser uma alternativa viável. Entretanto, é importante garantir que agências atualmente dotadas de menor capacidade burocrática e sujeitas à elevada rotatividade dos quadros dirigentes contem com instrumentos para formar e reter parte dos seus quadros de alto escalão, por meio da reserva de funções para servidores do órgão (ver abaixo).

Opção 2:

Uma segunda recomendação, de caráter prioritário em vista das evidências apresentadas, aponta no sentido da profissionalização do corpo diretivo das agências federais. O estabelecimento de regras gerais para a contratação dos cargos que atuam diretamente no processo de formulação de políticas e assessoria de alto nível

(CCEs e FCEs 13, 15 e 17 e funções equivalentes) deveria ter como norte a redução da rotatividade e maiores incentivos à qualificação dos dirigentes, sem prejuízo da accountability política. Propõe-se nesse sentido, a adaptação de modelos híbridos de recrutamento utilizados em países como Chile, Peru, Nova Zelândia e Austrália, que combinam a realização de processos seletivos para o preenchimento de cargos com base no mérito, abertos à participação de servidores de carreira e pessoas de fora da administração (Christensen e Lægreid, 2001; Fernández, Fuenzalida, e Castro, 2019; Iacoviello, Llano, e Strazza, 2012; Puón, 2016).

Esse modelo pode ser combinado com a formação de listas tríplexes sujeitas à escolha da autoridade ministerial e reserva dos cargos de nível mais alto da administração direta (equivalente ao posto de secretário dos ministérios) para nomeação discricionária, viabilizando assim o alinhamento político entre o governo e o alto escalão burocrático. Os cargos reservados para preenchimento via processo seletivo (CCEs e FCEs 13 e 15 de todos os órgãos e CCEs e FCEs 17 da administração indireta) integrariam o Quadro de Dirigentes Públicos Federais (QDPF). Ficaria facultado às agências federais reservar até 30% das funções do QDPF para entrada via mobilidade vertical, por meio de processo seletivo interno restrito à participação de servidores do próprio órgão. Esse mecanismo garantiria maiores incentivos para a formação de quadros próprios, com isso contribuindo para reduzir a rotatividade excessiva no longo prazo. Os aprovados no processo seletivo seriam contratados em caráter temporário (três anos), podendo ter o contrato renovado em caso de atendimento das metas.

4 Implicações para a gestão pública

A tradução dos achados desta pesquisa para a prática administrativa sugere que o fortalecimento da capacidade estatal no Brasil depende de um equilíbrio dinâmico entre estabilidade e porosidade. As principais implicações para a gestão pública são:

- **Otimização do Desempenho Organizacional:** Ao buscar níveis médios de fechamento e rotatividade, a gestão pública evita os extremos da inércia burocrática (comum em sistemas excessivamente fechados) e da descontinuidade administrativa (típica de órgãos capturados por indicações políticas voláteis).
- **Fortalecimento da Atratividade e Retenção de Talentos:** Reduzir a rotatividade estrutural de longo prazo é essencial para que as agências consigam competir por quadros qualificados. Organizações percebidas como instáveis afastam servidores de carreira experientes, gerando um ciclo vicioso de baixa performance e desmotivação.
- **Profissionalização do Alto Escalão:** A implementação de um Quadro de Dirigentes Públicos Federais (QDPF) com critérios de mérito e mandatos temporários renováveis (modelo híbrido) garante competência técnica e memória institucional, evitando a rotatividade excessiva.
- **Redução de Desigualdades Institucionais:** A racionalização das carreiras e a transformação de carreiras setoriais de baixa atratividade em carreiras transversais (ou com maior mobilidade) reduzem o abismo entre “ilhas de excelência” e órgãos fragilizados. Isso garante que agências críticas para o desenvolvimento tenham um núcleo estável de servidores de alta qualificação.

5 Limitações da análise

Em relação à limitação dos dados, a principal restrição reside no uso de uma medida de performance organizacional subjetiva, construída a partir da percepção de servidores públicos capturada pelo *survey Vozes do Serviço Público*. Diferente de indicadores objetivos de entrega, medidas baseadas em percepção estão inerentemente sujeitas a vieses individuais e de clima organizacional, o que exige que os resultados sejam interpretados com a devida cautela, ainda que o modelo utilize controles estatísticos para satisfação e intenção de deixar o cargo.

Metodologicamente, embora o estudo avance ao correlacionar dados do SIAPE com o *survey*, a natureza transversal dos dados limita a capacidade de captar mudanças dinâmicas na performance ao longo do tempo. Além disso, a escala agregada para os órgãos pode ocultar variações importantes entre diferentes subunidades ou áreas finalísticas dentro de uma mesma agência.

Como agenda de pesquisa futura, pretende-se refinar a métrica de desempenho por meio da inclusão de perguntas de avaliação de desempenho micro-organizacional, focadas especificamente no papel das equipes e da liderança. Adicionalmente, planeja-se a aplicação de modelos Bayesianos de Resposta ao Item para conferir maior precisão estatística e robustez à mensuração da performance, mitigando as limitações atuais da escala de percepção.

Nota institucional

Este *policy brief* foi elaborado a partir de pesquisa realizada no Ambiente Remoto de Pesquisa (ARP) da Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Os dados foram analisados em ambiente seguro e podem estar sujeitos a restrições de acesso.

Bibliografia

Bersch, Katherine, e Fukuyama, Francis. (2025), "Calibrating autonomy: How bureaucratic autonomy influences government quality in Brazil". *Governance*, 38(1): e12865.

Bersch, Katherine, et al. (2017), "State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State". *Governance*, 30(1): 105-124.

Borges, André, e Coêlho, Denilson Bandeira. (2015). O Preenchimento dos Cargos do Alto Escalão Federal no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro. In *Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro* (pp. 71-105). Brasília: Editora IPEA.

Christensen, Tom, e Lægreid, Per. (2001), "New Public Management: The effects of contractualism and devolution on political control". *Public management review*, 3(1): 73-94.

Fernández, Andrés, et al. (2019). *Impacto de sistemas de selección por mérito, el caso de Chile post reforma*. Santiago: InterAmerican Development Bank.

Iacoviello, Mercedes, et al. (2012), "Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(52): 45-82.

Krause, George A, et al. (2006), "Political appointments, civil service systems, and bureaucratic competence: Organizational balancing and executive branch revenue forecasts in the American states". *American Journal of Political Science*, 50(3): 770-787.

Lewis, David E. (2011), "Presidential Appointments and Personnel". *Annual Review of Political Science* 14: 47-66.

Lopez, Felix, et al. (2015), "Mudança Político-Partidária e Rotatividade nos Cargos de Confiança (1999-2013)". *Cargos de Confiança e o Presidencialismo de Coalizão no Brasil. Brasília: IPEA*: 33-70.

Lopez, Felix, e Moreira, Thiago. (2022), "O carrossel burocrático dos cargos de confiança: análise de sobrevivência dos cargos de direção (DAS) do Executivo Federal brasileiro (1999-2017)". *Dados*, 65: e20200157.

Marenco, André. (2025), "New Weberian States: Muita resiliência, pouca agilidade?". *Journal of Public Policy and Government*, 1(1): 67-89.

Praça, Sérgio (2012), "A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro (2010-2011)". *Novos Estudos*, 94.

Puón, Rafael Martínez. (2016), "Análisis y balance sobre el desarrollo de la función directiva en el Perú: el caso del cuerpo de gerentes públicos". *Revista de Gestión Pública*, 5(1): 93-120.

Schneider, Ben Ross. (1995), "A Conexão da Carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático". *Revista do Serviço Público*, 119(1).