

**CARREIRAS BUROCRÁTICAS E MERITOCRACIA: O
IMPACTO DO INGRESSO DE NOVOS SERVIDORES
NA ÚLTIMA DÉCADA SOBRE A DINÂMICA DO
PREENCHIMENTO DOS CARGOS EM COMISSÃO NO
GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO**

Rachel Pellizzoni da Cruz

CARREIRAS BUROCRÁTICAS E MERITOCRACIA: O IMPACTO DO INGRESSO DE NOVOS SERVIDORES NA ÚLTIMA DÉCADA SOBRE A DINÂMICA DO PREENCHIMENTO DOS CARGOS EM COMISSÃO NO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO

Rachel Pellizzoni da Cruz

RESUMO

A literatura sobre burocracia no Brasil costuma evidenciar o aspecto patrimonialista das nomeações para os cargos em comissão e a ausência de carreiras burocráticas fortes. O estudo pretende demonstrar uma mutação neste cenário em razão do ingresso de novos servidores por meio de concursos públicos a partir de 1995 na administração federal direta. Apesar de não haver uma política de recursos humanos que privilegie o mérito nas nomeações para os cargos comissionados, a presença de servidores concursados pertencentes às carreiras de Estado vem induzindo a criação de regras para a nomeação que considerem a competência do candidato em detrimento de critérios estritamente personalistas. Logo, procura-se levantar evidências de que haveria uma relação entre o fortalecimento das carreiras de Estado, especialmente do Ciclo de Gestão, e a crescente adoção de processos seletivos – mais ou menos formais – para os cargos em comissão. Além disso, projetos de lei e legislação federal recente indicam que a tendência é que se mantenha a flexibilidade para as nomeações dos cargos em comissão, o que evita o monopólio destes cargos por determinadas carreiras burocráticas.

SUMÁRIO

1 TENTATIVAS DE VINCULAÇÃO DOS CARGOS EM COMISSÃO AS CARREIRAS.....	3
2 O PAPEL DA REFORMA ADMINISTRATIVA DO APARELHO DO ESTADO.....	6
2.1 Carreiras e provimento dos cargos em comissão no Governo Lula.....	13
3 CONCLUSÕES.....	28
4 REFERÊNCIAS.....	29

1 TENTATIVAS DE VINCULAÇÃO DOS CARGOS EM COMISSÃO AS CARREIRAS

Em regra, a profissionalização da administração é pensada nos moldes da burocracia francesa. Imagina-se que haverá no Brasil uma burocracia profissional na medida em que todos ou a maior parte dos cargos em comissão venha a ser ocupada por servidores concursados. Daí as várias tentativas para vincular os cargos em comissão a carreiras, restringindo seu acesso a profissionais externos a administração.

Essas iniciativas nem sempre contaram com respaldo político, como se observou, por exemplo, na reforma administrativa intentada no governo Sarney. Nesse caso, a pauta política – baseada no loteamento da Administração para assegurar um mínimo de governança – era em tudo divergente da reforma proposta pelos burocratas da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência (SEPLAN), que propunham fortalecer a Administração Direta com um alto escalão inspirado no modelo francês (PETRUCCI, 1995, p. 91 e segs., e SANTOS, 1995). A criação tumultuada da Escola Nacional de Administração Pública e da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental sintetizam essa disputa.

Houve nova tentativa fracassada com o Decreto-Lei nº 2.403, de 21 de dezembro de 1987, rejeitado pelo Congresso Nacional. A norma, que estabelecia as diretrizes do Sistema de Carreira do Serviço Civil da União, previa, no seu Artigo 2º, o “exercício dos cargos em comissão exclusivamente por funcionários integrantes das carreiras, ressalvados os casos expressos neste decreto-lei.” A idéia era vincular parte dos cargos em comissão às carreiras, de modo que seria condição para a nomeação pertencer à determinada classe. Além disso, a proposta contemplava a substituição gradativa da nomeação de confiança por aquela vinculada às carreiras e a exoneração dos ocupantes de cargo em comissão, se houvesse servidor efetivo com os requisitos necessários para seu exercício.

Apesar da pouca disposição do Poder Legislativo para alterar o provimento dos cargos em comissão, dois anos após a rejeição do Decreto-Lei nº 2.403/87, burocratas da Secretaria de Planejamento da Presidência lançaram Anteprojeto de Lei com dispositivo semelhante:

Art. 7. Integrarão os planos de carreira, as funções de direção, chefia, assessoramento e assistência, em correlação com os cargos das carreiras, correspondendo:

I – as de direção, aos cargos situados nos níveis hierárquicos superiores;

II – as de chefia, aos cargos situados nos níveis intermediários e iniciais;

III – as de assessoramento, aos cargos que exijam desempenho de atividades qualificadas e complexas, nos níveis superior e intermediário; e

IV – as de assistência, aos cargos que exijam desempenho atividades simples e auxiliares, em todos os níveis.

§1. As funções de que trata este artigo serão exercidas pelos ocupantes dos cargos de carreira, mediante designação por acesso observados os processo seletivo, critérios de rotatividade e sistema de avaliação específico. (PROPOSTA DE ANTEPROJETO DE LEI que institui o Sistema de Carreira do Servidor Civil da União, fixa as suas diretrizes e dá outras providências, 1989).

Na seqüência, o Projeto de Lei nº 4.407/94, que dispunha sobre o sistema de planos de carreira dos servidores civis dos três poderes da União, propôs, sem sucesso, a reserva de 60% dos DAS para preenchimento exclusivo por servidores de carreira.

Desta época, também, é a Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992, que contém a seguinte determinação:

Art. 14. Os dirigentes dos órgãos do Poder Executivo deverão destinar, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos cargos de Direção e Assessoramento Superior de níveis DAS-1, DAS-2 e DAS-3 a ocupantes de cargo efetivo lotados e em exercício nos respectivos órgãos.

Cumprе mencionar, ainda, a breve existência de alguns dispositivos da Lei nº 8911, de 11 de julho de 1994, que trata da remuneração dos cargos em comissão. Em seu art. 5º constava que seriam de livre nomeação e exoneração apenas os cargos de Natureza Especial, os referentes aos dois níveis hierárquicos mais elevados da estrutura organizacional do órgão e quarenta por cento dos cargos de assessoramento. As demais funções de chefia e assessoramento seriam exclusivas de servidor ocupante de cargo exclusivo. A norma foi revogada pela Lei nº 9.624, de 2 de abril de 1998.

O Poder Legislativo tampouco se mobilizou para regulamentar o art. 37, V (“os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou

profissional, nos casos e condições previstos em lei”), apesar dos vários projetos de lei propostos logo após a promulgação da Constituição.¹

Assim, a previsão do art. 37 da Constituição não transformou de imediato o perfil da burocracia do Poder Executivo brasileiro. Por outro lado, a exigência do concurso e a vedação dos institutos do acesso e da transferência estimularam a criação das carreiras e paulatinamente vem alterando a dinâmica da administração direta.

¹ A título de exemplo: PL 2535-1989, do PSDB-SP, PL 1650/1989 (PFL/MA), PL 1627/1989 (PDT-RJ), PL 160/1989, do PMDB/SP, conforme consultado nos sites www.camara.gov.br e www.senado.gov.br.

2 O PAPEL DA REFORMA ADMINISTRATIVA DO APARELHO DO ESTADO

O tema da profissionalização da burocracia é retomado no contexto da Reforma do Aparelho do Estado. Neste período enfatizou-se a necessidade de flexibilizar regras da Constituição Federal que teriam enrijecido o sistema, como a estabilidade dos servidores, o regime jurídico único e a exigência universal de concurso, que impossibilitava a promoção interna de funcionários. O argumento central era que carreiras no molde weberiano não seriam apropriadas para o Estado gerencial a ser implantado, que tinha como princípios a delegação de autoridade, a responsabilização e o controle de desempenho. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 246 e segs.).

Nesses termos, a preocupação implícita da Reforma era criar uma burocracia responsiva ao governante. Assim, ao contrário das várias propostas de organização da burocracia feitas desde a década de trinta do século passado, que previam carreiras tradicionais, com ascensão linear e gradativo controle dos cargos diretivos pelos burocratas estatais, propôs-se uma burocracia permeável, cujo mérito não repousava apenas na aprovação no concurso de ingresso, mas dependia do desempenho ao longo da vida funcional.

Deste modo, desenhou-se um modelo de burocracia meritocrática compatível com a flexibilidade de nomeação que sempre caracterizou a administração brasileira. Parte importante desta concepção foi o conceito de Núcleo Estratégico do Estado, entendido como o “o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra seu cumprimento. No Poder Executivo, corresponde ao Presidente da República, aos ministros e seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação de políticas públicas.” No Núcleo Estratégico, previu-se a existência de carreiras e de um regime que assegurasse a estabilidade de forma mais flexível. Estas carreiras deveriam desempenhar atribuições “voltadas para as atividades exclusivas de Estado relacionadas com a formulação, controle e avaliação de políticas públicas e com a realização de atividades que pressupõem o poder de Estado.” (BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997, págs. 12,18 e 24).

A noção de que no Estado há um núcleo duro a demandar pessoal com qualificação de alto nível foi determinante para o fortalecimento das carreiras de estado. Isto porque, ainda que não haja identificação plena entre núcleo estratégico

e alto escalão, o aumento do quantitativo de burocratas de carreira no núcleo estratégico, que detêm expertise, torna-os candidatos naturais, ou concorrentes, aos cargos em comissão. Essa já era a pretensão do MARE:

A participação de servidores efetivos nos cargos de direção e assessoramento deverá crescer nos próximos anos, na medida em que a administração pública se beneficie do recrutamento contínuo de novos quadros qualificados, inclusive reduzindo a dependência da administração indireta, autárquica e fundacional, da requisição de quadros das empresas estatais para a composição de equipes nos Ministérios e Secretarias. (BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1998).

Além disso, a idéia de que o núcleo estratégico demandaria carreiras específicas transforma uma discussão genérica, sobre a necessidade de alcançar um padrão de burocracia weberiano na Administração como um todo, em uma demanda focalizada. O fortalecimento do núcleo estratégico do Estado seria realizado por meio da organização dos seus quadros de pessoal, da reorganização e criação de carreiras, da melhoria das condições de remuneração e progressão e da renovação do quadro de servidores e de sua capacitação. (BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1998, p. 35).

Resta verificar como a renovação desses quadros foi compatibilizada com a livre nomeação dos cargos em comissão. O Plano Diretor da Reforma do Estado sintetiza o entendimento sobre a matéria.

Neste quadro, a existência da gratificação por ocupação de cargos em comissão – DAS -, que geralmente é entendida como um grave desvio do modelo burocrático, na medida em que permite a contratação de pessoal externo ao serviço público, **na verdade é um elemento positivo a dar alguma racionalidade ao sistema de remuneração e ao estabelecer um sistema de incentivo para os servidores mais competentes.**

[...]

Em primeiro lugar, apenas uma minoria dos cargos são ocupados por não-servidores. Conforme podemos ver pela Tabela 9, 75,5% dos ocupantes de DAS são servidores estatutários ou das empresas públicas federais. Em segundo lugar, a remuneração global dos detentores de DAS obedece a uma escala crescente, aproximando-se de um sistema de carreira.

[...]

Na verdade, o sistema de DASs, ao flexibilizar a estrutura rígida e distorcida do sistema remuneratório brasileiro, é um passo na direção de uma administração pública gerencial. Os DASs são ocupados a partir de um verdadeiro mercado, no qual os ministros e dirigentes públicos que dispõem de DASs disputam entre si os melhores quadros do serviço federal. Desta forma se premiam os mais competentes. Certamente existem distorções no sistema, derivadas da consignação de DAS para pessoas sem mérito, geralmente provenientes de fora do serviço público. Estas distorções, entretanto, são a exceção e não a regra. Uma exceção cuja ocorrência será cada vez mais rara **à medida que um número alto e crescente de DASs seja reservado por lei a servidores.** (BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995, p. 41, grifo nosso)

Parcela dos cargos em comissão até poderiam ser reservados aos servidores, mas não havia previsão de vinculá-los à estrutura de carreira. A Emenda Constitucional 19/98, resultado da Proposta de Emenda nº 173/1995 proposta pelo Poder Executivo promoveu alterações na matéria:

Art. 37. [...]

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Com a nova redação, as funções de confiança passaram a ser exclusivas de servidores. Em relação aos cargos em comissão foi excluído o termo 'preferencialmente', que em futura regulamentação poderia conduzir a interpretação de que a nomeação para os DAS deveria privilegiar sempre os servidores. A EC nº 19/98 segue outra orientação, a de separar cargos que permitem nomeação de pessoas externas à administração e outros exclusivos de servidores, de forma a manter a permeabilidade da Administração.

Interessante que a regulamentação do inciso V do art. 37 não tenha sido proposta pelo governo Fernando Henrique, o que contrasta com o discurso do Plano Diretor e com o teor da Emenda defendida pelo governo.²

Se observado o contingente de nomeados para os cargos em comissão sem vínculo com Administração, é compreensível a dificuldade de o governo alterar as regras vigentes, especialmente em relação ao DAS 4:

Percentual de ocupantes de DAS sem vínculo

NÍVEL	1997	1998	1999	2000
DAS-1	23,9	16,7	17,5	17
DAS-2	26,1	17,7	19,3	18,9
DAS-3	30	16,1	16,9	16,1
DAS-4	39,9	27,3	28,7	29,5

Fonte: MPOG. Boletim Estatístico de Pessoal, 1998, 2001.³

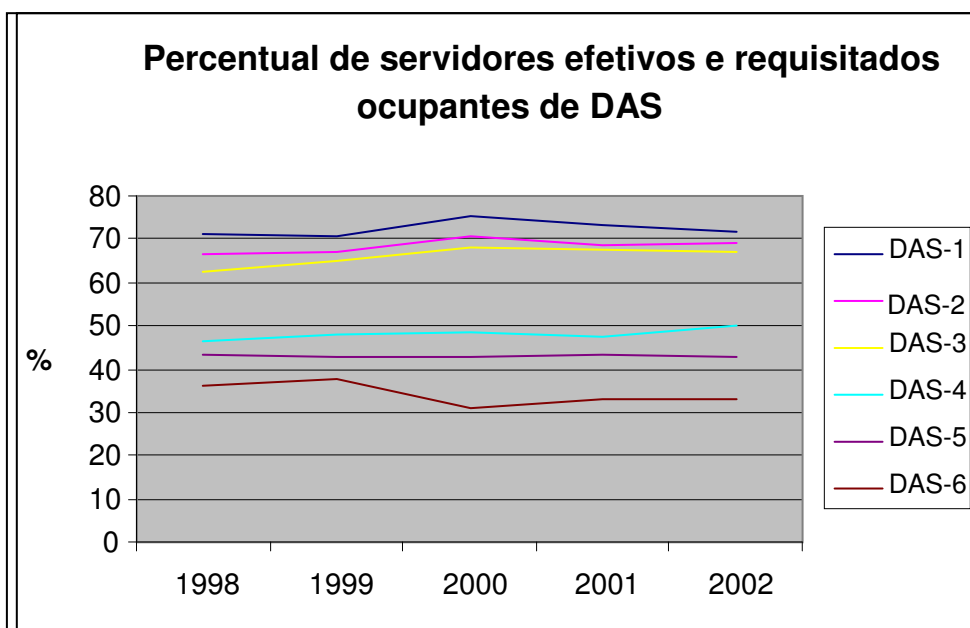
Nota: Sem vínculo significa sem cargo público nas três esferas federativas.

² A regulamentação do art. 37, V também não foi objeto de atenção no Congresso Nacional. Durante todo o governo FHC encontrou-se apenas duas propostas sobre a matéria: a PEC 1997-1995 do Deputado Jerônimo Reis, PMN-SE, que propunha a reserva de 60% dos cargos em comissão para servidores e a PEC 558-1997 do Deputado Carlos Nelson, PMDB-SP. Após a EC 19/98 não houve outra iniciativa nesse sentido. Foram consultados os sites www.camara.gov.br e www.senado.gov.br.

³ Foi consultado o Boletim de janeiro de cada ano, que consolida os dados do ano anterior. A exceção é o Boletim de 1996, publicado em maio, e o de 2008, cuja última edição data de maio.

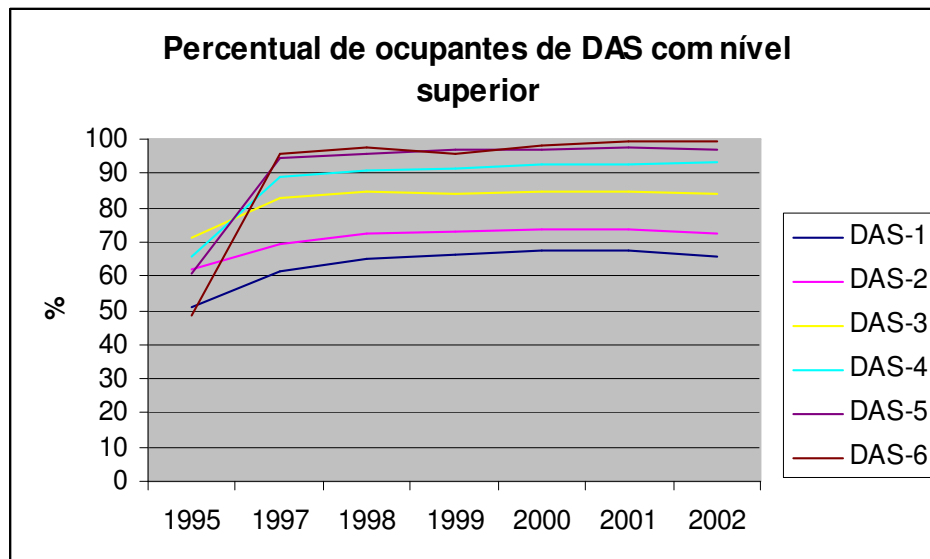
Outra medida que consolidou a idéia de uma administração com maior mobilidade foi a criação do DAS unitário, por meio do Decreto nº 1.515/95 que trata da criação, transformação e transferência dos cargos em comissão. A idéia era permitir que cada órgão tivesse liberdade para propor sua estrutura organizacional, desde que observado o teto da despesa total.

Ressalve-se que a previsão do MARE de que o recrutamento de novos quadros levaria a um aumento do contingente de servidores efetivos ocupantes de DAS não registrou grande avanço no governo Fernando Henrique. Houve um pequeno crescimento nos DAS 2, 3 e 4 e, entre 1999 e 2000, nos DAS 1, mas, por outro lado, houve uma queda nas nomeações de servidores para o DAS 6. Contudo, esses dados são muito genéricos para captar o crescimento ou não de servidores das carreiras de Estado ocupantes de DAS. De todo modo, é possível que a ênfase nos concursos para pessoal com nível superior tenha repercutido no preparo profissional dos ocupantes dos cargos em comissão.

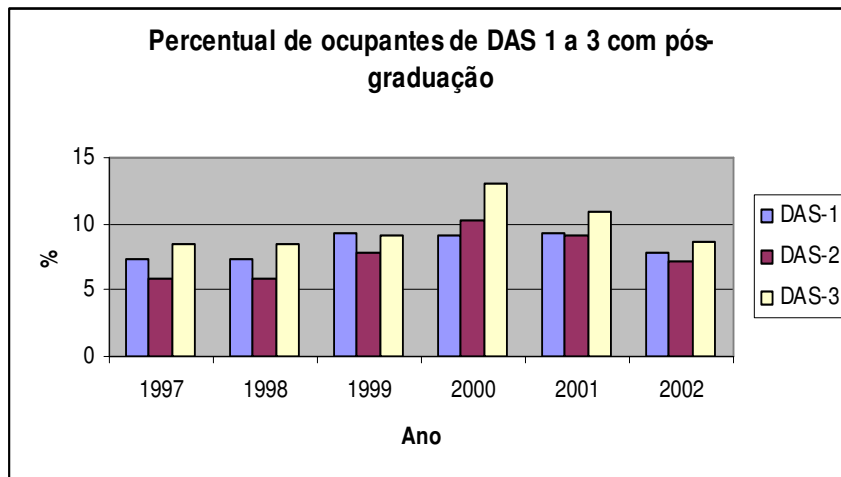


Fonte: MPOG. Boletim Estatístico de Pessoal, 1998-2003.

Nota: Servidor requisitado abrange administração direta, autarquias e fundações.



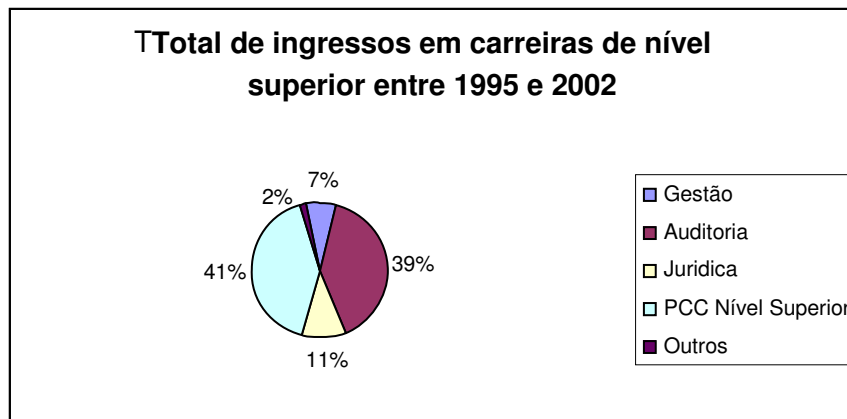
Fonte: MPOG. Boletim Estatístico de Pessoal, 1996-2003.



Fonte: MPOG. Boletim Estatístico de Pessoal, 1998-2003.

Ao término do segundo mandato do governo FHC, o próprio Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tratou de divulgar os resultados da política de recursos humanos, notadamente quanto à recomposição da força de trabalho da Administração Direta e ao aumento de servidores com nível superior. Dentre estes também houve um crescimento de pessoas com pós-graduação.

Ressalte-se que do total de 16.790 novos servidores que ingressaram por concurso de nível superior, entre 1995-2002, excluídos os docentes, apenas 1.182 pertenciam às carreiras de Gestão – Analista de Comércio Exterior, Analista de Finanças e Controle (AFC), Analista de Planejamento e Orçamento (APO) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). O maior ingresso ocorreu no PCC (6.840 novos servidores) e na área de auditoria (6.615 ingressos).



Fonte: MPOG. Boletim Estatístico de Pessoal, 1996-2003.

O contingente do grupo de Gestão é pequeno, se comparado ao de servidores federais com nível superior. As carreiras de Analistas de Finanças e Controle, Analista de Planejamento e Orçamento e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental somavam 2.125 servidores em um universo de 182.963, em 2002. (MPOG, Boletim Estatístico de Pessoal, jan. 2003).

Como já dito, esse fortalecimento pode ser creditado, em parte, ao isolamento destas carreiras no conceito de núcleo estratégico e, mais tarde, na idéia de Ciclo de Gestão, trazida pela Medida Provisória nº 2.229-43/2001, que transformou a Gratificação de Desempenho e Produtividade (GDP) em Gratificação de Atividade do Ciclo de Gestão (GCG). O Ciclo de Gestão inicialmente abrangeu as carreiras de Finanças e Controle, Planejamento e Orçamento, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Analista de Comércio Exterior.⁴

Os conceitos de Núcleo Estratégico e Ciclo de Gestão legitimaram os membros dessas carreiras a pleitearem tratamento paritário às demais carreiras de Estado. Isto pode ser verificado, por exemplo, na crescente aproximação da remuneração do Ciclo de Gestão com aquela dos Auditores e da Advocacia Geral da União, que se tornará ainda mais acentuada no governo Lula.

Tabela 8 – Relação Percentual entre a Remuneração do Ciclo de Gestão e as Carreiras de Auditor e Advogado-Geral da União.

	1999		2000		2002	
	Inicial	Final	Inicial	Final	Inicial	Final
% Auditor	80,0	54,5	91,6	95,1	65,4	94,5
% AGU	55,1	74,6	83,3	95,1	70,9	95,1

Fonte: MPOG. Boletim Estatístico de Pessoal, 2000-2003

⁴ Não foram encontrados registros sobre quando surgiu a expressão 'Ciclo de Gestão', ou sobre seu uso em governos anteriores. O fato é que a criação da Gratificação do Ciclo de Gestão consolidou o uso da expressão e identificou as carreiras que o integram.

As carreiras do Ciclo de Gestão também se diferenciam do Plano de Cargos e Salários-PCC por serem regidas por um Órgão Supervisor, que em regra é o órgão de lotação: Ministério do Planejamento, para a carreira de Analista de Planejamento e Orçamento e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e Ministério da Fazenda, para os Analistas de Finanças e Controle. O Órgão Supervisor tem competência para (i) distribuir os cargos providos em cada concurso público; (ii) definir o local de exercício; (iii) definir os requisitos para a investidura no cargo, os termos do edital do concurso e do curso de formação; (iv) formular os programas de desenvolvimento profissional; (v) supervisionar os procedimentos de promoção e progressão; e (vi) propor aperfeiçoamentos às regras sobre a organização da carreira. (Lei nº 9.625/98, art. 3º e 4º).

Em alguns casos, o Órgão Gestor utiliza suas competências para fortalecer a carreira; em outros, ainda há uma indefinição sobre como exercer estas atribuições. Apesar dessas diferenças, a possibilidade de estes servidores interferirem nos rumos de sua carreira torna vívido o debate sobre o tema e pode facilitar a aprovação de regras que lhes sejam de interesse.

Um exemplo de Órgão Gestor bem estruturado é a Secretaria do Tesouro Nacional-STN, responsável pela carreira de Analista de Finanças e Controle. Desde 1995, um grupo de servidores que atua na Coordenação-Geral de Desenvolvimento Institucional – CODIN/STN, tendo como referência a experiência de empresas privadas, vêm adotando uma série de medidas para melhorar o clima da organização e integrar o fortalecimento da carreira ao planejamento estratégico da instituição. Verificou-se que há políticas de capacitação, de mobilidade interna e de divisão do concurso em áreas de especialização, todas regulamentadas em portarias e divulgadas na intranet da instituição.

A experiência da STN está sendo disseminada na Secretaria de Orçamento Federal SOF-MPOG, que já instituiu uma política de capacitação e mobilidade interna e criou um Comitê de Gestão de Pessoas, composto pela Diretoria, com o objetivo de discutir os assuntos relativos à matéria de pessoal.

Mencionou-se, no início deste item, que a Reforma Administrativa do Aparelho do Estado seria um ponto de inflexão no histórico brasileiro de tentativas frustradas de criação de carreiras de estado. A política de reposicionar a remuneração de forma competitiva com o setor privado; a criação das gratificações de desempenho; a realização de concursos com regularidade e; a criação de

carreiras com atribuições amplas, iniciaram um processo de fortalecimento das carreiras de Estado que mesmo a orientação fiscalista do segundo governo – que acarretou a suspensão temporária dos concursos e dos reajustes salariais – não foi capaz de estancar.

Para além da política de recursos humanos, verifica-se que, em relação ao Ciclo de Gestão, o discurso de valorização da administração como área estratégica, a possibilidade de auto-regulamentação da carreira e a inserção privilegiada no núcleo do Poder Executivo também facilitaram o processo de consolidação dessa burocracia.

2.1 Carreiras e provimento dos cargos em comissão no governo Lula

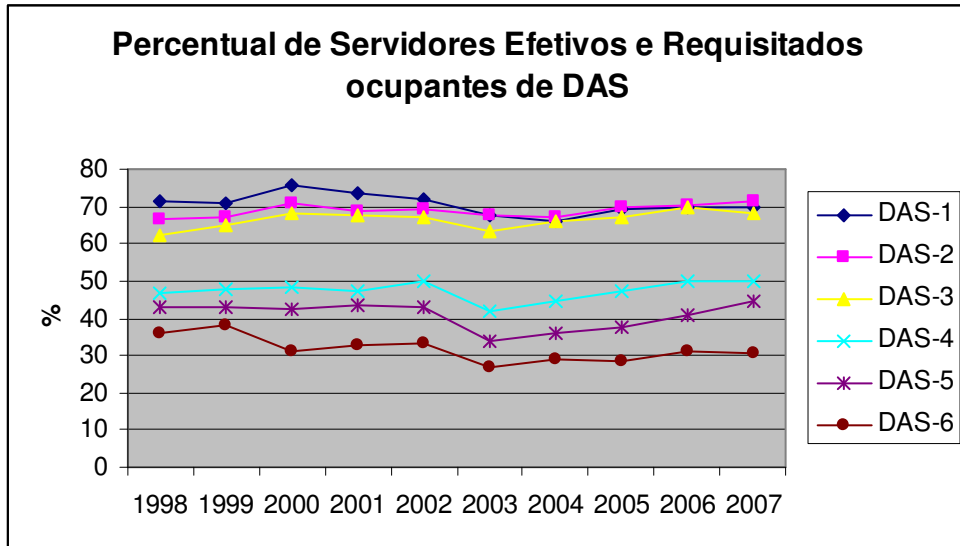
Em 16 de novembro de 2005, foi editado o Decreto nº 5.497 determinando que 75% dos DAS 1, 2 e 3, e 50% dos DAS 4, deveriam ser ocupados por servidores públicos. De acordo com o comunicado do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sua principal finalidade é profissionalizar o serviço público, “limitando as indicações políticas aos cargos superiores como Secretários Executivos ou Secretários Nacionais dos Ministérios”. (MPOG, Boletim Contato, set. 2005).

Entretanto, o conceito de ‘servidor de carreira’ adotado Decreto nº 5.497 abrange os inativos, os servidores do Legislativo e do Judiciário e de outras esferas federativas e também aqueles que ingressaram no serviço público antes de 1988 sem passar por concurso público.⁵ Além disso, a comprovação do percentual de cargos ocupados por servidores seria aferida para a Administração Direta, Autárquica e Fundacional como um todo, e não para cada um de seus órgãos isoladamente⁶.

⁵ Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se como servidor de carreira os servidores, ativos ou inativos, oriundos de órgão ou entidade de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas empresas públicas e sociedades de economia mista, ocupante de cargo ou emprego permanente no qual ingressou mediante concurso público ou, se em data anterior a 5 de outubro de 1988, mediante forma de provimento permitida pelo ordenamento da época de ingresso.

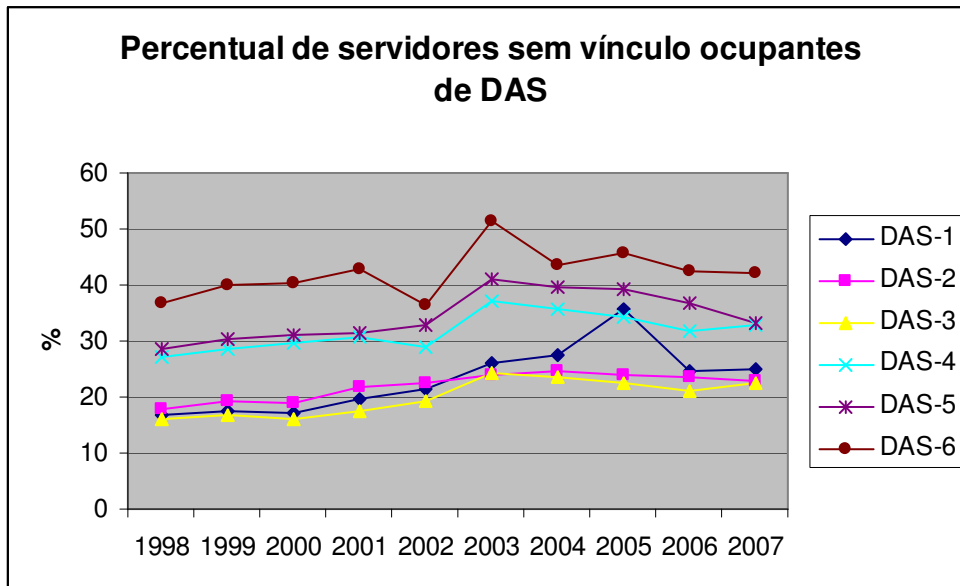
⁶ Art 1... § 4º A nomeação de não servidores de carreira somente poderá ser efetivada mediante a comprovação de que o percentual de cargos providos por servidores de carreira, aferido para o conjunto dos órgãos e entidades sujeitos ao disposto no caput, é igual ou superior aos percentuais ali estabelecidos na data da consulta. (grifo nosso)

Assim, verifica-se que o Decreto estabeleceu critérios confortáveis, que não demandam a alteração dos quantitativos vigentes de servidores de carreira e externos à Administração ocupantes de DAS.



Fonte: MPOG, Boletim Estatístico de Pessoal, MPOG. Vários.

Nota: Servidores requisitados abrange pessoal da Autarquias e Fundações.



Fonte: MPOG, Boletim Estatístico de Pessoal, MPOG, vários.

Nota: servidor sem vínculo é aquele que não possui cargo público em nenhuma esfera federativa ou no Poder Legislativo e Judiciário.

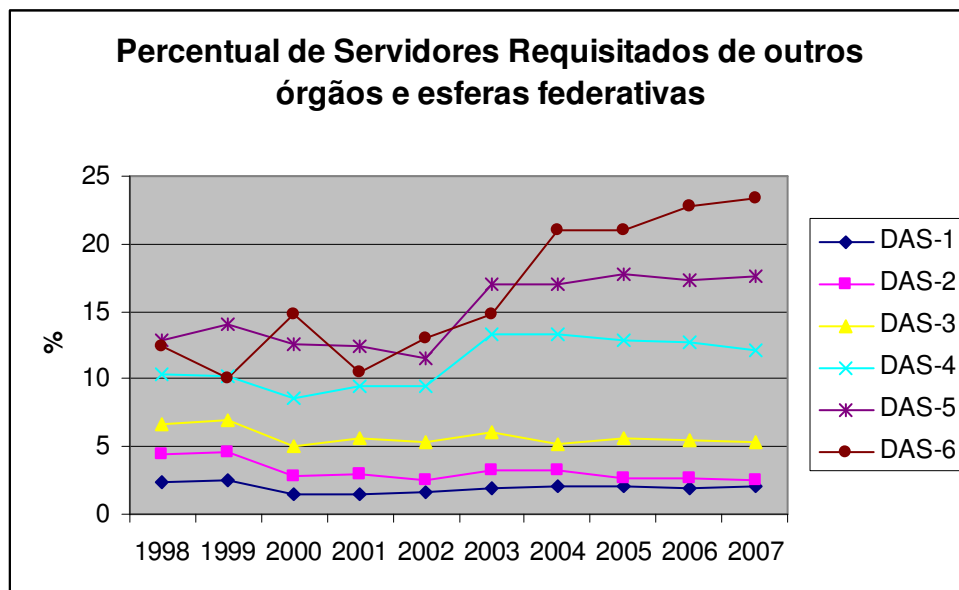
Observe-se que o Gráfico 7 não inclui os servidores de outros poderes e esferas e, ainda assim, os DAS 1, 2 e 3 se mantêm muito próximos de 70% de ocupação por servidores efetivos. Ao lado disso, verifica-se que os DAS 3 e 4 tiveram um crescimento quase linear desde 2003, estabilizando a partir de 2006 e que a ocupação dos DAS-5, que não é regulamentada pelo Decreto, continuou em

crescimento. Assim, não é possível estabelecer uma relação entre o Decreto e a ocupação dos cargos em comissão por servidores efetivos.

O Gráfico 7 também permite questionar a hipótese de que o suposto aparelhamento político da Administração do início do governo Lula tenha ocorrido em detrimento dos servidores de carreira. Isto porque, mesmo com a criação de 1.879 cargos em comissão entre 2003 e 2007,⁷ não diminuiu o percentual de servidores ocupantes de DAS. Ao contrário, observa-se um pequeno aumento da nomeação de servidores efetivos.

Comparando os Gráficos 7 e 8, verifica-se que o pico da contratação de 'não servidores' em 2003 corresponde a uma pequena queda no número de 'servidores de carreira' neste mesmo ano. A única situação anômala é a dos DAS 1, que chegou a 35% de ocupação de não servidores em 2004, o que obrigou a uma correção no provimento dos cargos após a edição do Decreto nº 5497/2005.

Referido Decreto também parece não ter afetado a ocupação de servidores requisitados dos Estados, Municípios e de outros poderes. O maior crescimento nos ocorreu DAS 5 e 6, que não possuem limites de ocupação por 'servidor de carreira', e portanto não teriam razão para ter seu quantitativo aumentado em razão do Decreto.



Fonte: MPOG, Boletim Estatístico de Pessoal, vários.

⁷ De acordo com o Boletim Estatístico de Pessoal de Janeiro de 2008, em dezembro de 2002 eram 18374 cargos e em janeiro de 2008 são 20253 cargos em comissão.

Em que pese não demandar alterações no quadro de nomeados para os cargos comissionados, os limites do Decreto vêm sendo acompanhados com rigor pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEGES/MPOG, que mensalmente elabora um balanço da ocupação dos cargos para verificar se os limites foram atingidos e quantos ‘não servidores’ ainda podem ser nomeados. Atualmente, todas as nomeações de ‘não servidores’ passam pela SEGES/MPOG para efeito de monitoramento do quantitativo. Sabe-se que os limites do Decreto – 75% dos DAS 1 a 3 e 50% dos DAS 4 – nunca foram atingidos, pois há muitos cargos vagos.

Logo, o Decreto em si não é uma novidade, pois ao longo deste trabalho foram citadas outras normas com o mesmo objetivo. Tampouco seus critérios impõem a substituição de ‘não-servidores’ por ‘servidores de carreira’. A grande diferença em relação às iniciativas passadas é a preocupação em efetivamente monitorar seu cumprimento e divulgar seus resultados.

Embora o objetivo do Decreto seja oferecer uma resposta às críticas sobre as nomeações do governo Lula, verifica-se que os limites ali estabelecidos estão se tornando um parâmetro geral do quantitativo aceitável de nomeação de ‘não servidores’. Nesse sentido, a norma pode ser considerada uma espécie de delimitação do espaço mínimo a ser ocupado por ‘servidores de carreira’ na Administração. Assumido o compromisso deste governo em cumprir o Decreto – ainda que isso não implique sacrifícios – ele servirá de referência para os governos subseqüentes.

Ademais, o Decreto sinaliza para os partidos da coalizão os limites do governo em relação à nomeação de ‘não servidores’, estabelecendo parâmetros para a negociação de cargos. Como é mais fácil aprovar candidatos que sejam ‘servidores de carreira’, a norma é um incentivo para que estes sejam privilegiados nas indicações dos partidos.

Outra proposta do atual governo para regulamentar a nomeação para os cargos em comissão é o Projeto de Lei que tramita na Câmara dos Deputados sob o número 3429/2008. O Projeto, que foi proposto pelo Poder Executivo em 15 de maio de 2008, dispõe sobre a criação das Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE, que serão restritas a servidores de cargo efetivo dos Poderes da União. Trata-se de extinguir um determinado número de DAS para, no mesmo ato, criar seu correspondente em FCPE, com os mesmos níveis e remuneração equivalente.

A tabela a seguir demonstra o número de FCPEs a serem criadas e sua correspondência com os DAS:

Quantitativo das Funções Comissionadas do Poder Executivo

Cargos em Comissão	Função Comissionada	Quantitativo
DAS-5	FCPE-5	46
DAS-4	FCPE-4	165
DAS-3	FCPE-3	396
DAS-2	FCPE-2	933
DAS-1	FCPE-1	937
	TOTAL	2477

Fonte: Projeto de Lei nº 3429/2008.

Conforme divulgado pelo MPOG, o objetivo do Projeto de Lei é reduzir o número de cargos em comissão do Poder Executivo e melhorar o nível de profissionalização do setor público, aumentando a capacidade técnica do Estado na condução de políticas públicas. (MPOG, Notícias, 08 abr. 2008).

De acordo com o Projeto de Lei, o quantitativo de cargos a ser transformados em FCPE corresponde a 50% dos DAS-4 e 75% do DAS 1 a 3 alocados nos seguintes órgãos:

- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:
 - ✓ Secretaria de Gestão,
 - ✓ Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos,
 - ✓ Secretaria de Orçamento Federal.
- Ministério da Fazenda:
 - ✓ Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
 - ✓ Secretaria da Receita Federal
 - ✓ Secretaria do Tesouro Nacional
- Ministério da Justiça:
 - ✓ Departamento de Polícia Federal
 - ✓ Departamento de Polícia Rodoviária Federal
- Controladoria-Geral da União
- Advocacia-Geral da União

Todos estes órgãos possuem carreiras estruturadas e, por demandarem conhecimento especializado, seus cargos em comissão já são majoritariamente

ocupados por servidores efetivos. Logo, assim como o Decreto nº 5497/2005, não se trata de alterar a situação vigente, mas de consolidar o espaço do servidor de carreira. No entanto, o PL vai além, porque propõe o fechamento da organização à nomeação de pessoas externas à administração federal, que só poderão ocupar o posto de Secretário, DAS-6. Por outro lado, observa-se que a proposta não restringe a circulação dos servidores federais entre os órgãos, o que sinaliza a prevalência de um modelo de burocracia mais próximo do profissional.

Trata-se apenas de um Projeto de Lei, que talvez não seja aprovado, mas levantou-se que é a primeira vez que o Poder Executivo sugere, ele próprio, a restrição das nomeações. Em pesquisa dos projetos de lei sobre cargos em comissão que já tramitaram na Câmara dos Deputados e no Senado, foram localizados vários projetos propostos tanto pela oposição quanto por partidos da situação para restringir o uso político das nomeações, vedar o nepotismo e assegurar o preparo profissional dos nomeados.⁸

Destas iniciativas, destaque-se o PL 1887/2003 do Deputado Eduardo Paes, do PSDB, cuja idéia se aproxima do PL das Funções Comissionadas. A proposta é que os cargos em comissão da Procuradoria da Receita Federal, da Polícia Federal, e da Receita Federal, Orçamento e o Controle e Tesouro Nacional sejam de ocupação exclusiva de servidores de carreira. Para os demais cargos em comissão estabelece um limite de 20% de não servidores. Em 2005, por meio do PL 5403/2005, o Deputado propôs o mesmo projeto acrescentando outros órgãos.

No governo Fernando Henrique, partindo das declarações do Ministro de Administração e Reforma de Estado, é provável que fossem consideradas excessivas as restrições do PL às Funções Comissionadas, que alcançam até o DAS-5. Interessante observar que é no governo atual, objeto de críticas sobre o fisiologismo, que se reforçam as medidas restritivas às nomeações. A diretriz

⁸ Durante o governo Lula foram propostos os seguintes projetos de lei e emendas constitucionais que tratam de cargos em comissão: **PEC 063/2005 (PMDB)**, que propõe que os cargos em comissão sejam no máximo 1% do total de cargos públicos. Esta é única proposta em tramitação no Senado. **PEC 140/2007 (PDT)**, que estabelece um máximo de 20% dos cargos em comissão do total do quadro efetivo de cada órgão e a reserva de 50% dos cargos em comissão para servidores concursados; **PEC 193/2003 (PPS)**, que determina a qualificação técnica para a ocupação de DAS e a reserva de cargos de terceiro escalão para servidores de carreira. **PEC 428/2005 (PMDB)**, reserva todos os cargos em comissão para servidores, excetuado os de assessoramento direto do Presidente e Ministros de Estado, **PL 5354/2007 (PMDB)**, que reduz o número de cargos em comissão. Foram levantados também várias Requisições de Informações sobre o número de DAS e os critérios de nomeação, que se concentraram entre os anos de 2003 e 2005. Conforme consulta nos sites www.camara.gov.br e www.senado.gov.br.

estatista parece ter sua influência, já que neste governo a burocracia tem conquistado mais espaço para colocar suas pretensões.

Outra tendência que se observa, pelo menos no caso do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), é a revisão da estratégia de nomeação estritamente política para os cargos em comissão. No início do governo Lula divulgou-se que as nomeações para entidades como a FUNASA, Correios, Embrapa, INCRA, além do INSS, desconsideraram os processos seletivos em vigor para alguns cargos, especialmente os da gerência regional.⁹ (POLICARPO JR. et. al., 2003b).

No INSS esse processo foi revertido, pois desde 2006 vem sendo realizado processo seletivo interno para a escolha das Gerências Executivas, organizado pela Universidade Católica de Brasília, que inclui provas objetivas e de títulos. De acordo com a associação de classe – ANASP – 24% dos gerentes executivos em atuação em 2006 haviam sido escolhidos pelo processo de seleção interna.¹⁰

Ainda sobre o controle das nomeações, foi localizada na Administração Direta a Portaria nº 111, de 09 de junho de 2008, que institui “processo seletivo interno para elaboração de lista de servidores efetivos do Ministério da Fazenda para ocupar cargo em comissão de Gerente Regional de Administração da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração.” O processo seletivo será realizado pela Escola de Administração Fazendária em todas as capitais, com provas objetiva e discursiva e análise de títulos.¹¹

Destaque-se que a nomeação não depende apenas da aprovação no processo seletivo. O Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda poderá escolher um dos cinco melhor classificados independente da ordem de classificação, o que mantém a flexibilidade das nomeações. A Portaria não veda a nomeação de ‘não servidores’, mas o processo seletivo acaba sendo tão específico, que essa alternativa se torna impossível.

⁹ Na Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) o Decreto nº 3450/2000 havia estabelecido que os cargos em comissão e funções gratificadas da FUNASA seriam providos por pessoal do quadro permanente. Em março de 2003, o Decreto nº 4615, alterou a regra para que os servidores efetivos fossem apenas ‘preferencialmente’ nomeados, a critério do Ministro da Saúde.

¹⁰ Conforme notícias divulgadas em www.previdencia.gov.br e www.anasp.org.br.

¹¹ O edital e demais informações do processo seletivo estão disponíveis no site www.fazenda.esaf.gov.br. As provas serão realizadas em 31 de agosto de 2008.

Esses dois achados – retomada do processo seletivo no INSS e a Portaria do Ministério da Fazenda – foram casuais e fogem ao escopo deste trabalho, que é analisar a Administração Direta centralizada. Contudo, a definição dos critérios para ocupar as chefias na Administração Indireta e órgãos regionais mereceria estudo à parte, já que é indício de que há um esforço para blindar as nomeações estritamente políticas e privilegiar servidores.

A preocupação em centralizar as nomeações, o Decreto nº 5497/2005 e o Projeto de Lei das Funções Comissionadas do Poder Executivo, evidenciam que a racionalização burocrática não ocorre apenas em razão de uma grande reforma administrativa a depender de aprovação do Poder Legislativo. A meritocracia pode se instalar gradualmente, a partir de iniciativas isoladas e dispersas ao longo do tempo.¹²

Em relação a política de recursos humanos, o atual governo tem como um dos eixos de atuação o fortalecimento da função pública que, de acordo com seu programa, abrange a melhoria da remuneração, a recomposição da força de trabalho por meio da realização de concursos, e o aprofundamento do modelo de negociação coletiva.¹³

As diretrizes de fortalecimento via concursos e remuneração não constam detalhadas em documento de acesso público, e alguns analistas entendem pela ausência de uma política de gestão no governo Lula. (PACHECO, 2004 e GAETANI, 2006).

Um dos resultados mais visíveis dessa política foi a transformação para subsídio da remuneração das carreiras do Ciclo de Gestão. O subsídio é a remuneração em parcela única, sem gratificações adicionais e outras verbas, e foi inicialmente previsto para os detentores de mandato político e para os Ministros de Estado com o objetivo de tornar mais transparente a fixação dos seus vencimentos.

Para os servidores de carreira, a proposta do MARE era a vinculação da remuneração ao desempenho, razão pela qual foram criadas a Gratificação de Desempenho e Produtividade e, posteriormente, a Gratificação do Ciclo de Gestão. Contudo, na versão aprovada da PEC nº 173/195, foi inserida a possibilidade de transformar em subsídio a remuneração dos servidores organizados em carreira (art.

¹³ Vide: Lula Presidente. Programa de Governo 2007-2010, e notícias disponíveis em www.planejamento.gov.br.

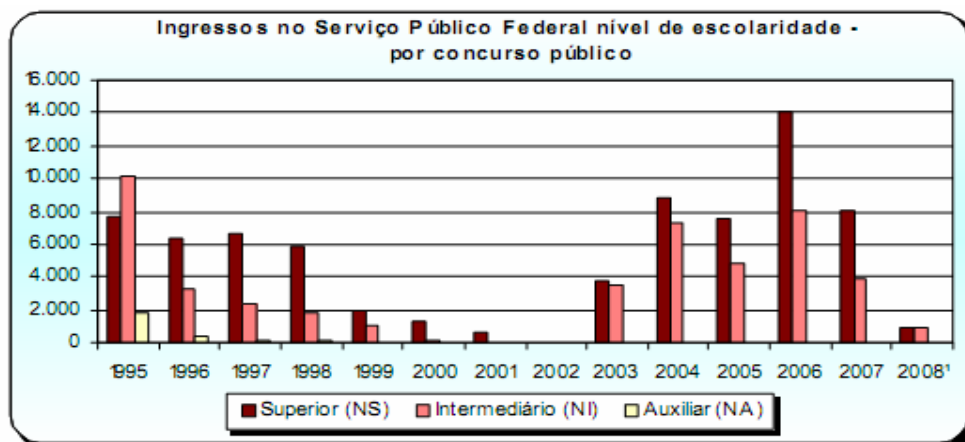
39, § 8º). Como a previsão legal não se enquadrava na política do MARE, não foi aplicada.

No segundo governo Lula, o assunto entrou na agenda para os reajustes a serem concedidos em 2008 para as carreiras do Ciclo de Gestão. A mudança para o subsídio não foi imposta pelo governo, mas acertada com as associações de classe das carreiras do Ciclo de Gestão na Mesa de Negociação. Para os membros das carreiras do Ciclo, o subsídio implica a consolidação do patamar remuneratório conquistado no governo Lula, pois os reajustes futuros e a aposentadoria serão calculados sobre seu valor total.

O fim da Gratificação do Ciclo de Gestão, por sua vez, elimina a atual avaliação de desempenho, cuja regulamentação recebia muitas críticas. Com o subsídio, o desempenho do servidor será avaliado para efeito de promoção e progressão na carreira, em conjunto com outros aspectos a serem definidos em regulamento próprio para cada carreira.

Por estes meios tem-se propiciado o fortalecimento das carreiras de estado e seus burocratas. O Ciclo de Gestão sairá do atual governo mais bem remunerado e com maior número de membros.

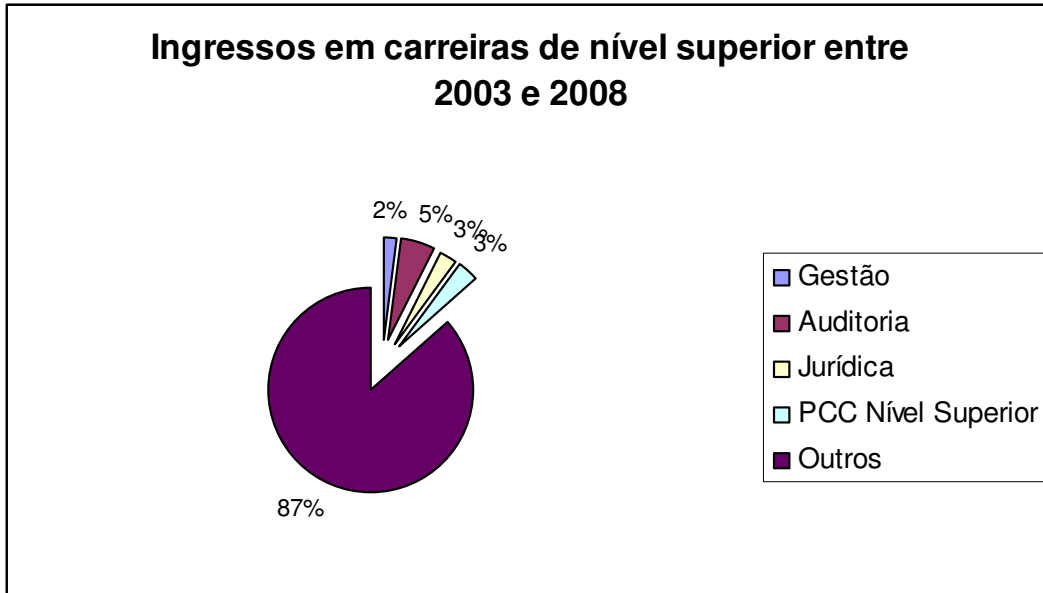
Ressalte-se, contudo, presente política de recursos humanos não privilegia as carreiras do núcleo estratégico ou do Ciclo de Gestão. As medidas referentes à remuneração e aos concursos se estendem a todas as categorias, indistintamente, inclusive àquelas de nível médio, como demonstram os percentuais de ingresso por nível de escolaridade.



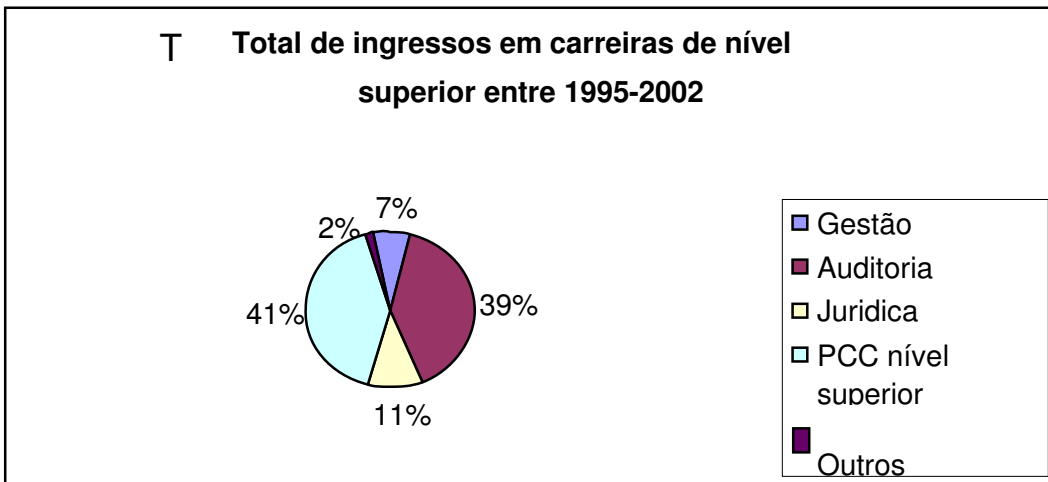
Fonte: MPOG, Boletim Estatístico de Pessoal, mar. 2008.

O gráfico acima demonstra a grande elevação do número de concursos no governo atual e a concentração no nível superior. Contudo, dentre estes ingressos de nível superior verifica-se uma dispersão entre diversas carreiras da

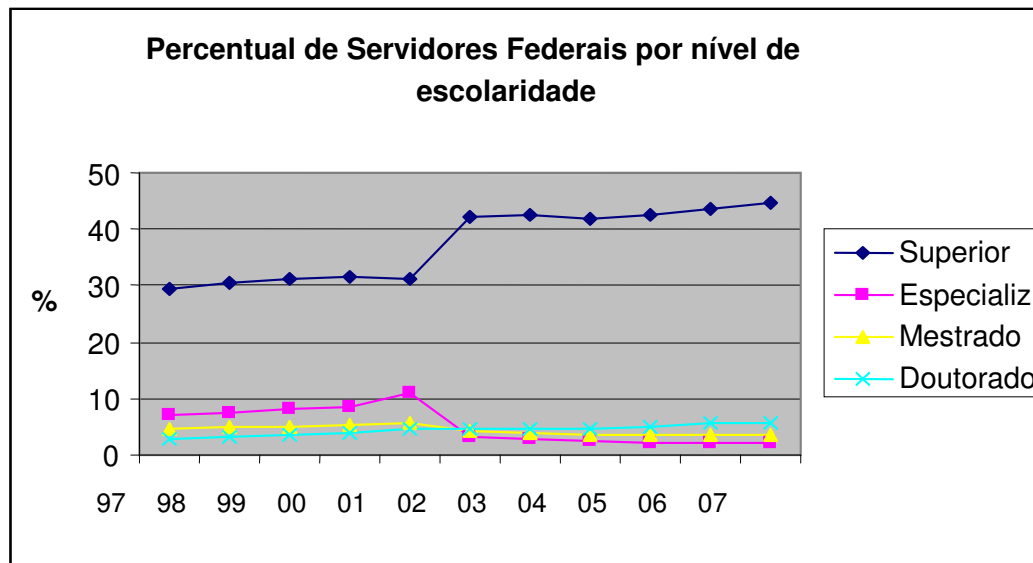
Administração Direta, Autarquias e Fundações, de modo que os ingressos nas carreiras do núcleo estratégico são pouco expressivos quando comparados ao total de contratações. Uma mudança importante é a ênfase deste governo na contratação de quadros de carreira em lugar de contratar para o Plano Geral de Cargos e Salários (PCC).



Fonte: MPOG, Boletim Estatístico de Pessoal, mar. 2008

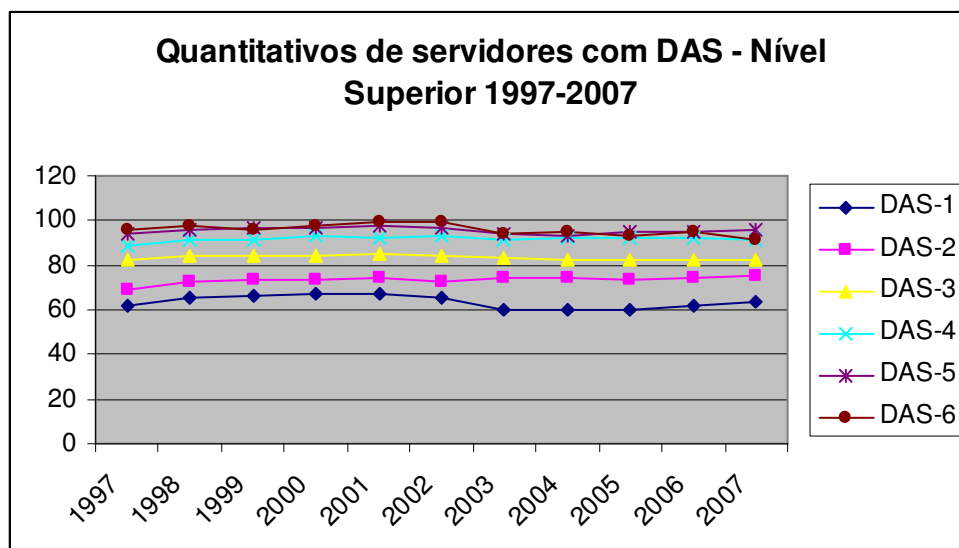


Fonte: MPOG, Boletim Estatístico de Pessoal, mar. 2008.



Fonte: MPOG, Boletim Estatístico de Pessoal, mar. 2008.

Observe-se que o aumento do nível de escolaridade dos servidores em geral não implicou o aumento da escolaridade dos ocupantes de DAS no período 1997-2002. O percentual de ocupantes de DAS com nível superior tem se mantido relativamente estável.

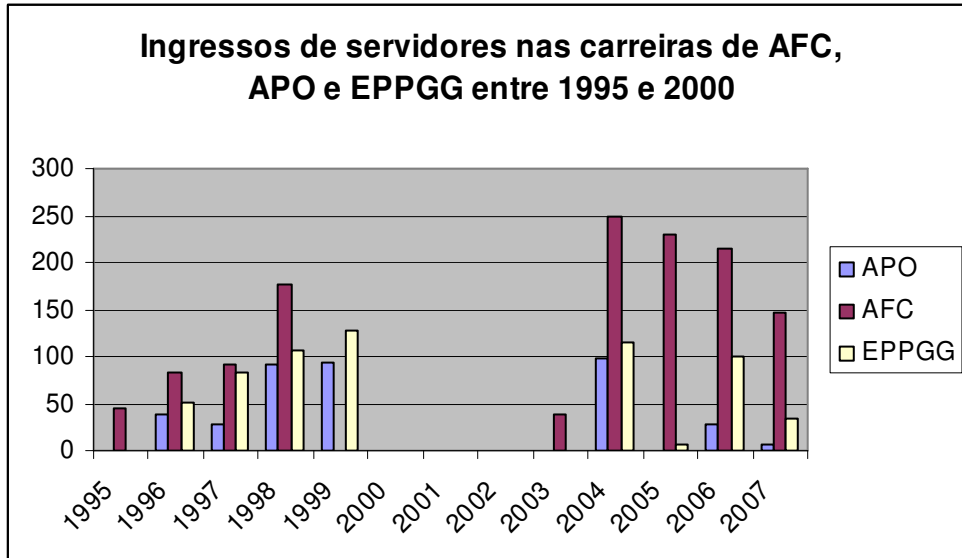


Fonte: MPOG, Boletim Estatístico de Pessoal, mar. 2008.

Em relação às carreiras do Ciclo de Gestão, observa-se seu fortalecimento, tanto em relação ao seu quantitativo quanto no que toca à remuneração. O gráfico abaixo ilustra o número de ingressos por concurso no último decênio. No segundo governo Fernando Henrique, a política de ajuste fiscal resultou na suspensão dos concursos, que foram retomados no governo Lula.

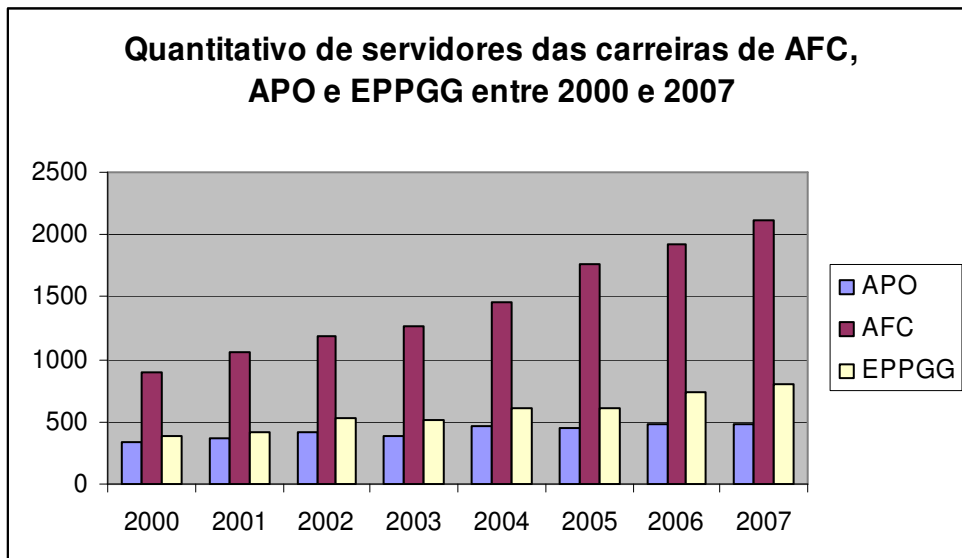
Destaque-se, no atual governo, o grande quantitativo de ingressos na carreira de Analistas de Finanças e Controle (AFC), provavelmente relacionado à

diretriz de fortalecimento dos órgãos de controle, conforme consta no programa de governo¹⁴. A carreira de Analista de Planejamento e Orçamento sofreu uma redução no número de cargos em 1995, o que justifica a ausência de crescimento do número de membros da carreira.



Fonte: MPOG, Boletim Estatístico de Pessoal, 1996-2008.

Do mesmo modo, observe-se o crescimento do número de Analistas de Finanças e Controle e, em menor escala, dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG).



Fonte: MPOG, Boletim Estatístico de Pessoal, 1996-2008.

¹⁴ Lula Presidente. Programa de Governo 2007-2010. No item Reforma Administra o programa menciona exclusivamente o fortalecimento dos órgãos de controle.

Em relação à remuneração, no período houve uma aproximação do patamar remuneratório do Ciclo de Gestão com as carreiras jurídicas e de auditoria, o que pode significar uma consolidação da importância de carreiras relacionadas à gestão, orçamento e controle. O que se observa é que há uma corrida entre as carreiras por uma melhor remuneração, e as carreiras do Ciclo de Gestão não fogem à regra, buscando sempre a equiparação com aquelas que já obtiveram reajustes. Em regra, o Ciclo de Gestão pleiteia 95% da remuneração dos auditores fiscais.

A consolidação das carreiras do Ciclo de Gestão manteve a característica de liberdade de nomeação e a circulação de seus membros para os cargos em comissão. A carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) espelha esta tendência. Em sua concepção, ainda na década de oitenta, pretendia-se criar uma carreira de dirigentes públicos, inspirada no modelo francês. Assim, em que pese as tentativas citadas de vincular os cargos em comissão a hierarquia da carreira, manteve-se a flexibilidade das nomeações. O servidor constrói sua trajetória a partir de suas competências profissionais e da oferta de cargos em comissão.

No Decreto nº 5176/2004, que regulamenta a carreira, consta que o Órgão Supervisor, a Secretaria de Gestão do MPOG, definirá as competências e atribuições de cada classe da carreira. O dispositivo nunca foi regulamentado e discute-se sobre a viabilidade de fazê-lo em uma carreira de exercício descentralizado.

Estudos feitos sobre a carreira indicam que o preparo profissional de seus membros tem assegurado a ocupação destes cargos (PETRUCCI, 1995). Os EPPGG estão espalhados nos diversos Ministérios e em entidades da Administração Indireta. Alguns órgãos concentram maior número de membros: na Presidência são 99, no MPOG são 126 e no Ministério da Fazenda são 72 EPPGG. No Ministério da Educação são 48 gestores, da Justiça são 57, da Saúde, 35 e de Minas e Energia, 45.¹⁵

A ausência de um lócus específico da carreira e a dispersão dos seus membros nos órgãos é compensada pela rede de contatos e, especialmente, pela existência de um grupo virtual de discussões. Por meio dele, são divulgadas ofertas de vagas, em que geralmente consta a formação e experiência demandadas. Do período de setembro de 2007 a julho de 2008 foram ofertadas na lista 51 vagas, a

¹⁵ Dados de junho de 2008 cedidos pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão- SEGES/MPOG.

maioria sem DAS, e algumas com DAS 2 e 3. Ao lado destas, há as vagas divulgadas informalmente entre o círculo de gestores que se conhecem ou pertenceram à mesma turma do concurso de ingresso, e que podem incluir DAS de níveis mais elevados. Abaixo, um exemplo das vagas ofertadas:

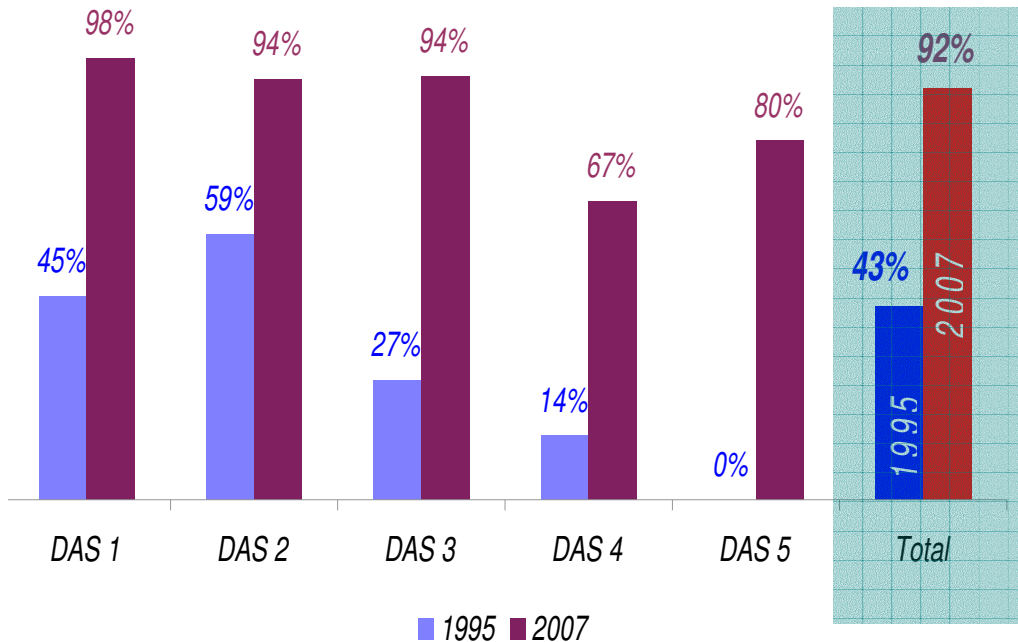
Deste modo, o provimento dos cargos em comissão pode considerar as relações pessoais, mas há uma tendência em privilegiar a busca de currículos adequados ao perfil da vaga.

Já os Analistas de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional (AFC) possuem um lócus de atuação restrito, que é a Secretaria do Tesouro Nacional, cujas competências demandam habilitação técnica específica. Por essa razão, a própria legislação da carreira tratou de privilegiar seus servidores. Conforme o Decreto nº 95076/1987, “as funções confiança, pertencentes à estrutura da Secretaria do Tesouro Nacional e dos órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno, serão exercidas, preferencialmente, por funcionários integrantes da Carreira de Finanças e Controle”.¹⁶

Apesar da preferência do provimento dos cargos comissionados por membros da carreira de AFC, o que assegurou o crescente acesso aos mesmos foi, de um lado, o aumento do quantitativo de servidores, que permitiu a gradual substituição de servidores oriundos da Administração Indireta, especialmente do Banco do Brasil e da Caixa Econômica. De outro, o programa de capacitação, que preparou estes quadros para assumirem funções de chefia. Assim, pelo menos na Secretaria do Tesouro Nacional, é claro o processo de fortalecimento da carreira:

¹⁶ O mesmo ocorreu na Secretaria Federal de Controle com a criação da Controladoria-Geral da União. A Lei nº 1180/2001 estabeleceu que: “Art. 32. Os cargos em comissão, no âmbito da Secretaria Federal de Controle Interno da Corregedoria-Geral da União, assim como os cargos de Assessor Especial de Ministro de Estado incumbido de funções de Controle Interno, serão providos, preferencialmente, por ocupantes dos cargos efetivos da carreira de Finanças e Controle. (Redação dada pelo Decreto nº 4.427, de 17.10.2002); § 1º Na hipótese de provimento dos cargos de que trata este artigo por não integrantes da carreira de Finanças e Controle, será exigida a comprovação de experiência de, no mínimo, cinco anos em atividades de auditoria, de finanças públicas ou de contabilidade pública. (Redação dada pelo Decreto nº 4.427, de 17.10.2002); § 2º A indicação para o cargo de Assessor Especial de Ministro de Estado incumbido de funções de Controle Interno será submetida previamente à apreciação do órgão central do Sistema.”

Percentual de DAS da Secretaria do Tesouro Nacional ocupados por Analistas de Finanças e Controle



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, setembro/2007

A prevalência de AFCs na Secretaria do Tesouro, conforme o gráfico acima, não resultou no fechamento da organização, que conta com servidores de outras carreiras. Além disso, a atual gestão da Coordenação de Desenvolvimento Institucional – CODIN/STN estabeleceu um processo seletivo para o provimento dos cargos em comissão. Por conta da especialização técnica, a tendência é que o processo seletivo venha a confirmar candidatos que já atuam na Coordenação em que o cargo está vago. Contudo, já houve casos em que o servidor escolhido não obedeceu a esta regra.

Logo, de forma ainda incipiente, a presença de pessoal de carreira na Administração, vem alterando a cultura de recrutamento para os cargos em comissão.

3 CONCLUSÕES

O trabalho procurou esboçar um panorama do fortalecimento das carreiras que integram o Ciclo de Gestão, de um lado, e das medidas que restringem ou orientam o provimento dos cargos em comissão.

Em relação às carreiras do Ciclo de Gestão observa-se que há três elementos de destaque nos últimos vinte anos: (i) a previsão da obrigatoriedade de concurso pela Constituição Federal; (ii) a noção de Núcleo Estratégico, que reconheceu o papel das carreiras de estado ligadas a formulação de políticas e gestão da máquina pública e, no governo Lula (iii) a consolidação de um patamar salarial próximo das demais carreiras de Estado.

Quanto à ocupação dos cargos em comissão, embora sejam tímidas as iniciativas para restringir diretamente a livre nomeação, pode-se argüir que a disponibilidade crescente de burocratas de carreira, interessados também em ocupar cargos de confiança, restringe um espaço que antes era aberto ao alvitre das nomeações políticas. Por este raciocínio, mais carreiras meritocráticas implicaria menos patronagem.

Cabe, ainda, mencionar que o fortalecimento das carreiras de estado e sua crescente presença nos cargos comissionados não vêm sendo acompanhados por medidas relacionadas ao desempenho dos servidores. Deve-se, portanto, atentar para que, em nome da profissionalização, não se promova no longo prazo um fechamento da burocracia, o que também traz conseqüências danosas.

Assim, em lugar das tentativas de vincular os cargos em comissão a estrutura das carreiras, parece mais profícuo inserir mecanismos de seleção para estes cargos. Esta medida compatibiliza a liberdade de nomeação e exoneração, característica do presidencialismo de coalizão, com a fixação de critérios mínimos para a ocupação dos cargos.¹⁷

¹⁷ Sem prejuízo de um redimensionamento do número dos cargos em comissão, sem o que não se pode distinguir as funções realmente diretivas e de assessoramento.

4 REFERÊNCIAS

BARBOSA, L. M. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, ano 47, n. 3, p. 58-102, dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. A nova política de recursos humanos. **Cadernos de Reforma do Estado**. n. 1, Brasília, 1997.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: Presidência da República-Imprensa Nacional, 1995.

_____. Os avanços na reforma da administração pública: 1995-1998. **Cadernos MARE**, n. 15, Brasília, 1998.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Brasília: MPOG, 1996-2008. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 12 jun. 2008.

_____. **Diretrizes para a criação de um sistema de carreiras para servidores públicos federais**. Projeto EuroBrasil 2000, Brasília: 2005.

_____. **Balço da Reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública**. Coleção Gestão Pública. Brasília: MPOG, 2002.

_____. **A política de recursos humanos na gestão FHC**. Coleção Gestão Pública. Brasília: MPOG, 2002.

_____. Notícias. **Governo pretende extinguir 2,4 mil DAS para cargos de chefia**, 8 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=754&cat=34&sec=6>>. Acesso em: 10 maio 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos Anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. Brasília, 1997.

CHEIBUB, Z. B.; MESQUITA, W. A. B. Os especialistas em políticas públicas e gestão governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional. **Texto para discussão**, n. 43. Brasília: ENAP, 2003.

COSTA, V. M. F. O loteamento de cargos públicos no Presidencialismo de Coalizão: reflexões sobre o caso brasileiro. IN: Cadernos FESPSP: Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. **Crise de Governo e Reformas Institucionais**. São Paulo: Editora de Sociologia e Política, 2006.

D'ARAÚJO, M. C. (Coord.). **Governo Lula**: contornos sociais e políticos da Elite do Poder. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2007.

GAETANI, F. As políticas de gestão pública em transformação. In: Cadernos FESPSP: Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. **Crise de Governo e Reformas Institucionais**. São Paulo: Editora de Sociologia e Política, 2006.

_____. La intrigante reforma administrativa brasileña. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 16, fev. 2000.

GUERZONI FILHO, G. Tentativas e perspectivas de formação de uma burocracia pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, v. 47, n. 1, p. 41-66, jan.-abr. 1996.

GRAEF, A., FERNANDES, C. C. C; SANTOS, L. A. dos. Administrando o Estado: a experiência dos gestores governamentais. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, v. 45, n. 2, p. 91-112, jul.-ago., 1994.

HOLANDA, N. Reforma Administrativa e Reforma do Estado. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, 117(2), p. 117-132, set.-dez. 1989.

JUNG, G. et. al. Planos de carreira: o significado do modelo em construção para o serviço público federal. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, 117 (1), p. 5-28, jun.-set. 1989.

MARCONI, N. O fortalecimento das carreiras de Estado. In: SCHWARTZ, L., PETRUCCI, V. (Orgs.). **Administração Pública Gerencial**: a reforma de 1995. Brasília: UNB, 1999, p. 241-273.

_____. O perfil da burocracia federal (1995-2002). In: ABRUCIO, F; LOUREIRO, M. R. (Orgs.). **Coleção Gestão Pública**. Brasília: Ministério do Planejamento e Gestão, 2002, v. 7, p.281-302.

OLIVEIRA, M. M. de. Sistema de Planos de Carreira dos servidores civis dos poderes da União. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, ano 45, v. 118, n. 2, p. 171-183, jul.-ago. 1994.

PACHECO, Regina S. Profesionalización y Reforma Gerencial en Brasil: avances y agenda futura. In: ARELLANO, D. et. al. **Retos de la Profesionalización de la Función Pública**. Caracas: CLAD, 2003, p. 25-95.

_____. **Governo Lula**: ausência de uma política para a gestão pública. In: 2004 IPMN Conference. International Public Management Network. Rio de Janeiro: EBAPE, 2004.

PACHECO, R. S. V. M. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, v. 53 (4), p. 35-53, 2002.

PETRUCCI, V. L., SANTOS, M. H. de C.; BRITO, M. (Coords.). **Escolas de governo e profissionalização do funcionalismo**. Brasília: ENAP, 1995.

PROPOSTA DE ANTEPROJETO DE LEI que institui o Sistema de Carreira do Servidor Civil da União, fixa as suas diretrizes e dá outras providências. In: **Revista do Serviço Público**, ano 44. vol. 117, jun.set., 1989. Publicado no D.O.U, Seção I, 16 de agosto de 1989.

SANTOS, M. H. de C.; PINHEIRO, M. L. de M.; MACHADO, É. M. Profissionalização dos quadros superiores da administração pública: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, v. 45, n. 2, p. 91-112, jul.-ago. 1994.

SCHNEIDER, B. R. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 1994.

_____. A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. Trad.: Istvan Vajda, **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, v. 46, n. 1, p.9-43, jan.-abr. 1995.

AUTORIA

Rachel Pellizzoni da Cruz – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Secretaria de Gestão – Ministério do Planejamento.

Endereço eletrônico: rachel.cruz@planejamento.gov.br