

Dossiê

Para além dos DAS: Funções de confiança e cargos em comissão da Administração Pública Federal Brasileira

DOI: <https://doi.org/10.31990/agenda.2022.2.1> **Pedro Palotti**

Pedro Palotti é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Ciência Política da UnB (IPOL/UnB). É professor no Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e no Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). E-mail: pedro.palotti@ipea.gov.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9071-9726>.

14

 **Pedro Masson**

Pedro Masson é Analista de Políticas Sociais e atualmente está como Coordenador-Geral de Ciência de Dados na Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Mestre em Ciência Política pelo Instituto de Ciência Política da UnB (IPOL/UnB), tem como agenda de pesquisa a burocracia federal, além de ter produzido estudos na área de Comportamento Político e análise de dados. E-mail: pedro.masson@enap.gov.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3191-4118>.

RESUMO: O artigo tem como objetivo explorar a disposição e ocupação de funções de confiança e cargos em comissão no governo federal brasileiro. A utilização de funções e cargos em comissão é recorrente nas organizações públicas para assessoramento e estruturação da cadeia de comando dos níveis estratégico e tático com o técnico-operacional. A partir da base de dados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE) em junho de 2020, foram traçadas comparações do quantitativo, do padrão de remuneração e do perfil de ocupação desses postos de comando por tipo de organizações públicas no governo federal. Conclui-se que há muitas similaridades entre funções e cargos, com destaque para elevada escolaridade e o predomínio dos servidores públicos entre os ocupantes. A estratégia de disposição das funções e cargos difere, no entanto, quanto à remuneração e aos níveis de responsabilidade, o que pode resultar em assimetrias e distorções na gestão pública das organizações federais brasileiras.

PALAVRAS-CHAVE: Cargos em comissão; Funções de confiança; Administração pública federal; Perfil de ocupação; Gestão pública.

Recebido em: 01/08/2022

Aprovado em: 01/11/2022



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

1 Introdução

Estudos têm apontado para a importância da organização de uma burocracia profissionalizada como um vetor para melhoria dos serviços públicos, com repercussões para o crescimento econômico, para a diminuição da corrupção e para melhoria dos indicadores socioeconômicos (EVANS, RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985; RAUCH; EVANS, 2000; DAHLSTRÖM; LAPUENTE, 2017; ARRETCHE, 2018). Essas investigações ressaltam como características centrais para o bom desempenho estatal sua autonomia e capacidade de regular mercados, de exercer o poder de polícia, de distribuição da justiça e de provisão de bens públicos em um contexto de controle e fiscalização do poder político (ACEMOGLU; ROBINSON, 2010).

No caso brasileiro, diversos trabalhos têm se dedicado a compreender o papel exercido pelas burocracias governamentais após a redemocratização. Os trabalhos dividem-se entre estudos focados por setor da burocracia – de rua, médio e alto escalões, por nível da federação e por setores de políticas públicas, muitas vezes concentrada na análise do desempenho de programas governamentais (SOUZA, 2005, 2015; LOTTA, 2019; PIRES ET AL., 2018; ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

15

Nas análises empreendidas no nível federal, tem havido importante destaque aos cargos comissionados de livre nomeação e exoneração, cuja nomenclatura na administração pública federal é a de cargos do grupo de Direção e Assessoramento Superior (DAS). A ênfase tem sido nos aspectos políticos que envolvem a escolha do perfil dessas ocupações, bem como o papel desempenhado por essas nomeações no funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil (GEDDES, 1996; LOPEZ, 2015). A literatura, no entanto, tem focado somente nos cargos DAS, negligenciando as funções de confiança nos demais órgãos da administração pública federal, com raras exceções (GRAEF, 2008; 2010; SANTOS, 2009). Apesar da importância dos DAS no processo decisório da administração pública federal, esse grupo de cargo comissionado representa apenas 11,59% do total de cargo e funções comissionados existentes, perfazendo somente 29,4% do montante de gasto público com suas remunerações.

O presente artigo visa contribuir para o adensamento desse debate ao explorar a distribuição e o formato de ocupação de funções de confiança e cargos em comissão no governo federal brasileiro. Do ponto de vista da gestão pública, é esse conjunto mais abrangente de cargos e funções que compõem a estrutura de comando dos órgãos governamentais. Além disso, traçou uma divisão

inovadora da administração pública federal em três grandes conjuntos: Agências Reguladoras, Universidades e Instituições Federais de Ensino (IFs), e o restante da Administração Direta e Indireta.

Como resultados da pesquisa empreendida, observa-se que, em termos da distribuição de cargos e funções, em junho de 2020, a cada 3 servidores das Agências Reguladoras, 1 possui cargo comissionado, sendo que os gastos com esses cargos representam 10% do total gasto com remunerações. De forma semelhante ao restante da Administração Direta e Indireta, as Universidades e IFs possuem maior quantidade absoluta de funções e cargos comissionados, 49,15% do total, enquanto o primeiro grupo possui 46,78%. A remuneração média com esses cargos oscila entre R\$4.518,82 nas Agências Reguladoras até a R\$ 2.265,91 nas Universidades e IFs.

O artigo está estruturado da seguinte forma: na segunda seção, será feita uma discussão sobre o papel desempenhado pelos cargos gerenciais para o funcionamento das organizações, com destaque para o papel de produzirem hierarquia por meio de cadeias de comando e controle. A terceira seção dedica-se a explorar aspectos jurídicos e da literatura sobre cargos e funções comissionados na administração pública federal. Em seguida, na quarta seção, será feito um detalhamento do método de pesquisa empregado. A quinta seção apresentará os resultados da análise empírica das organizações públicas federais. Por fim, serão feitas algumas considerações finais.

16

2 Gestão de pessoas e atribuições gerenciais: assessoramento e comando em organizações públicas

O funcionamento de organizações – públicas ou privadas – pressupõe a existência de hierarquia exercida por indivíduos cujas atribuições são as de definir metas e objetivos organizacionais, monitorar e avaliar o trabalho técnico, motivar e liderar equipes e coordenar projetos, dentre outras. Nesse sentido, mesmo em vista de organizações cujos níveis hierárquicos foram remodelados ou reduzidos, como decorrência da onda de downsizing da década de 1980, a natureza do trabalho gerencial permanece existindo (ARAÚJO, 2000).

Atribuições de liderança e coordenação são definidoras da hierarquia nas organizações. Essa hierarquia apresenta-se como característica do tipo de coordenação presente nas organizações, em contraposição ao livre intercâmbio e à contratualização próprios do mercado. A contratualização e a hierarquia aparecem como mecanismos para lidar com os custos de transação implícitos às iniciativas

de coordenação para a provisão de bens e serviços públicos. Essa distinção é proveniente de autores clássicos da economia e da administração (COASE, 1937; WILLIAMSON, 1975).

A burocracia corresponde ao aparato administrativo predominante para o exercício da hierarquia no serviço público. Com o predomínio da administração burocrática, as relações entre trabalhadores e gerentes se organiza, segundo Thompson (2010), em um contexto de seleção, promoção e remuneração com base em estatutos; centralização da negociação salarial, com validade para amplos setores do governo; baixa autonomia gerencial sobre questões salariais; direito de governos imporem acordos unilaterais; equiparação interna dos salários; e, principalmente, tempo de serviço como critério central, e muitas vezes único, de progressão profissional.

Um conjunto de modificações trazidas pela Nova Gestão Pública (NGP) tendeu a flexibilizar e a remodelar por completo os mecanismos então existentes de organização do serviço civil em diversos países no final do século XX (ABRUCIO, 1997). A NGP ocorreu em diversos contextos socioeconômicos, que correspondiam a formas distintas de atuação do Estado. Foi um movimento caracterizado por ondas de implantação, que correspondiam a distintas ênfases na relação entre Estado e sociedade, principalmente no formato de provisão de bens públicos, de transparência e *accountability* (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Thompson (2010) observa consequências diretas dessa nova abordagem para as relações entre gestores e suas equipes trabalho nas organizações públicas. Um novo conjunto de dispositivos e de valores passaram a ser defendidos, abrangendo maior participação social na administração pública; padrões explícitos de desempenho, com desagregação das unidades do setor público e descentralização dos serviços prestados; maior ênfase nos controles de produção, calcados em práticas do setor privado; e maior disciplina e parcimônia na utilização dos recursos públicos, com destaque para a competitividade.

As consequências esperadas dessas mudanças para a gestão de pessoas remetem sobretudo a maior flexibilidade na contratação e na promoção de incentivos ao desempenho dos servidores públicos. Ao lado disso, pode-se remeter à ampliação da autonomia gerencial dentro da administração pública, com maior delegação dos agentes políticos, assim como à remodelagem do serviço civil, com pressões para ajustes para atender particularidades de cada organização pública. O binômio desempenho e responsabilidade surge como elemento central do processo de tensão e disputa na

implementação de medidas liberalizantes (THOMPSON, 2010). A figura do gerente ou gestor público é robustecida, sendo atribuída a esse agente a expectativa de liderar projetos governamentais a partir da articulação de diferentes atores.

Nesse campo, cabe destacar o exercício da liderança e do serviço sênior para compreensão dos mecanismos atuais de gestão em organizações públicas. O exercício da liderança assume feições práticas e organizacionais, relacionado a uma estrutura organizacional que crie as condições para o comando dos empregados ou servidores públicos. O serviço executivo sênior (SES) surge nos Estados Unidos em 1978 como “método para desenvolver a gerência executiva, a prestação de contas e as competências que refletissem os incentivos e as práticas do setor privado” (HALLIGAN, 2010, p.135).

A ênfase desse modelo recai sobre uma perspectiva gerencialista em voga principalmente nos países anglo-saxões. A proposta de um serviço executivo sênior pretende dar respostas às necessidades por maior *accountability* e responsividade da atuação governamental. Seu surgimento pode ser atribuído à ênfase dada a reformas gerenciais do serviço civil que apontem para maior flexibilidade inserida em uma estrutura de incentivos e objetivos previamente delineados, paradigma presente ao menos nas reformas implementadas no modelo ocidental (INGRAHAM, 2005).

18

Segundo Halligan (2010), tradições administrativas, fatores sociais, as instituições políticas e o padrão de reformas gerenciais interferem sobre o formato do serviço sênior e sobre o tipo de liderança desenvolvido no setor público. Há, portanto, dois padrões observados em perspectiva comparada: i) contextos de modernização do serviço sênior, a partir de uma matriz estatais e relativamente impermeável a mudanças mais substantivas; e ii) sistemas mais abertos e receptivos à mudança, adotantes de conceitos gerenciais como liderança, por meio da expansão dos papéis gerenciais e, por vezes, a partir de recrutamento externo à burocracia tradicional.

O exercício de funções gerenciais e de assessoramento irão se basear, nesse sentido, em um tripé que congrega o perfil de liderança para condução de projetos governamentais e de inovações gerenciais e nas políticas públicas; o exercício de maiores responsabilidades político-administrativas no exercício da gerência; e maior remuneração, diretamente por meio do salário, ou indiretamente pelo subsídio à moradia, transporte etc. Essa lógica de organização é particularmente presente em contextos de maior complexidade e responsabilização, tanto em organizações públicas como privadas.

A diferença no contexto privado para o público refere-se às responsabilidades atribuídas ao cargo, à forma como os gestores são recrutados e a quem são destinados os postos de liderança. Principalmente em países que adotam uma burocracia mais tradicional ou weberiana, é recorrente o predomínio das carreiras governamentais para ocupação de cargos públicos gerenciais. Esse formato difere do modelo da iniciativa privada, em que o emprego possui maior flexibilidade e, com as mudanças da globalização e reorganização dos mercados em economias desenvolvidas e em desenvolvimento, menor propensão a organizar uma força de trabalho especializada e identificada com a organização empresarial, que em muitos aspectos remetia à ideia de “carreira”.

A próxima seção irá se dedicar à descrição e ao mapeamento das funções comissionadas e cargos em comissão do Poder Executivo federal brasileiro. Inicialmente serão discutidos os principais aspectos normativos que regulamentam o exercício dessas funções, seguidos pela análise da distribuição, estrutura de remuneração e perfil da ocupação.

3 Funções de confiança e cargos em comissão na administração pública federal brasileira

19

a) Aspectos constitucionais e legais

A Constituição Federal de 1988 abarca um conjunto de normatizações sobre o funcionamento da administração pública brasileira, aplicáveis a todos os entes federados. Explicitamente em seu artigo 37, a Constituição Federal de 1988 determina que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

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).

Pelo exposto, as funções de confiança assemelham-se aos cargos em comissão pela destinação estrita de cumprir as atribuições de direção, chefia e assessoramento. Conforme argumenta Borges (2012), em razão de não constituírem um conjunto de atribuições que necessite a organização de cargo ou emprego específicos, as funções e cargos organizam-se como estruturas administrativas que oferecem remuneração adicional para assunção de maiores responsabilidades administrativas dentro das organizações. Desse modo, fica vedada a instituição de funções e comissões destinadas a outras finalidades como fiscalização, ensino e pesquisa, além de trabalhos técnicos de outra natureza. Esse entendimento tem sido confirmado pelos tribunais superiores no julgamento de processos judiciais envolvendo a criação de funções e cargos para atribuições distintas às de “direção, chefia e assessoramento”, conforme previsto na Constituição, sob o argumento principal de se praticar burla ao concurso público (BORGES, 2012).

20

As funções de confiança e cargos em comissão diferem-se pela amplitude do recrutamento. A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, explicitou essa diferença ao expor a destinação de funções exclusivamente para servidores ou empregados públicos, ao passo que os cargos comissionados seriam de amplo recrutamento, observados os parâmetros instituídos em lei para preenchimento mínimo por servidores públicos de carreira. Com isso, criou-se a possibilidade de a administração pública brasileira utilizar-se de figuras jurídicas mistas, embora semelhantes quanto à sua finalidade de estruturar o comando hierárquico e de assessoramento das organizações públicas em âmbito federal. A forma de recrutamento, no entanto, permaneceu sob a égide da confiança, sem estabelecer ritos ou requisitos específicos para a seleção dos ocupantes de funções ou cargos em comissão.

Desde a referida Emenda Constitucional, a administração pública federal tem diminuído de forma incremental a ampla discricionariedade do recrutamento por meio de cargos comissionados. Duas estratégias têm sido mais comumente utilizadas: a) expansão de funções de confiança que, como exposto, são exclusivas para servidores ou empregados públicos; e b) delimitação, por meio de decretos

e portarias, de requisitos e de percentuais mínimos de ocupação por servidores públicos com vínculo efetivo.

A criação de funções de confiança para recrutamento dos postos de comando e assessoramento superior ocorreram em algumas organizações ao final da década de 1990 e nos anos 2000. Algumas organizações como o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), a Polícia Rodoviária Federal (PRF), o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) passaram a contar com o recrutamento exclusivo de servidores de carreira para compor parte de seu grupo dirigente, por meio da utilização de funções de confiança exclusivas para essas organizações. Assim, de forma incremental, o nível dirigente de algumas organizações federais foi sendo destinado a servidores efetivos (ENAP, 2018b).

Quanto à delimitação da ocupação dos cargos comissionados, o “repovoamento” da administração pública federal ao longo dos anos 2000 ampliou as possibilidades de recrutamento de servidores públicos efetivos para dirigir a máquina governamental. Isso criou as condições para que paulatinamente fossem editados normativos que criaram limitações ao recrutamento amplo e irrestrito previsto para os cargos em comissão, chamados de Direção e Assessoramento Superior (DAS). O Quadro 1 faz uma síntese desses normativos.

Em linhas gerais, as normatizações visaram diminuir a discricionariedade das nomeações realizadas. As normativas foram criadas a partir da realidade então vigente no âmbito da administração pública federal, tornando obrigatório o cumprimento de percentuais mínimos de servidores públicos efetivos nos cargos em comissão. É importante destacar que os valores não criavam obrigações para cada órgão em específico, nem se distanciavam muito dos percentuais efetivamente observados quando da edição do normativo. No entanto, criaram obrigações e constrangimentos para serem cumpridos por governos posteriores.

Assim, em 2005, foram estabelecidos percentuais mínimos de servidores para ocupação dos cargos comissionados, sendo três quartos para os níveis 1 a 3 e metade no nível 4. Determinou-se também a formulação de cursos de capacitação e treinamento para ampliar a profissionalização do nível gerencial da administração pública federal, sob a coordenação e supervisão da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Em 2016, a conversão de DAS em FCPE fez com que as duas

estratégias apontadas anteriormente se tornassem convergentes: a expansão do uso das funções foi utilizada para delimitar a discricionariedade dos cargos em comissão. Praticamente metade dos cargos comissionados foram convertidos em funções de confiança, unificando-se também o conjunto de funções existentes de forma autônoma em órgãos específicos da administração pública federal.

Em 2017, os percentuais mínimos de ocupação dos cargos comissionados foram novamente modificados. Para os cargos de nível 1 a 3, o percentual mínimo foi diminuído para 50%, o que deve ser ponderado pelo fato de que a maior parte desses cargos foi convertida em funções de confiança no ano anterior. Para os cargos de nível 4 não houve modificação. Para os cargos de nível 5 e 6 os critérios aplicados foram os de 60% de ocupação por servidores públicos efetivos, normatização que se referenciou diretamente aos cargos políticos de alto escalão, com maiores responsabilidades sobre a formulação de políticas públicas.

Por fim, em 2019, foi editado normativo estabelecendo diretrizes mínimas para ocupação de funções de confiança e cargos em comissão, como idoneidade moral e reputação ilibada, experiência profissional e titulação acadêmica e obediência à Lei da Ficha Limpa, como a impossibilidade de nomeação de condenados por órgão colegiado pelos crimes de formação de quadrilha, lavagem de dinheiro, crimes contra a administração pública, entre outros.

22

Quadro 1 – Normativos sobre critérios para ocupação de cargos comissionados na administração pública federal até 2020.

Normativo	Ano	Ementa	Principais determinações legais
Decreto nº 5.497	2005	Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal.	Ocupação exclusiva por servidores públicos: <ul style="list-style-type: none">• 75% nos DAS 1, 2, e 3;• 50% nos DAS 4 Determinação de capacitação dos servidores para exercício de cargos em comissão, tendo a Enap como instância precípua de execução e coordenação dessas atividades de capacitação.
Lei nº 13.346	2016	Dispõe sobre a extinção de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e a criação de funções de confiança denominadas Funções Comissionadas do Poder Executivo.	Substituição de 10.462 DAS 1 a 4 por FCPE. Reiterou a determinação de capacitação dos servidores para exercício de cargos em comissão, tendo a Enap como instância precípua de execução e coordenação dessas atividades de capacitação.

Decreto nº 9.021	2017	Altera o Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005, que dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal.	Modifica os critérios de ocupação exclusiva por servidores públicos previstos no Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005: <ul style="list-style-type: none">• 50% nos DAS 1, 2, 3 e 4;• 60% nos DAS 5 e 6
Decreto nº 9.727	2019	Dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.	Estabelece como critérios mínimos para ocupação de quaisquer funções de confiança e cargos em comissão: <ul style="list-style-type: none">I- Idoneidade moral e reputação ilibada;II- Perfil profissional ou formação acadêmica compatível com o cargo ou a função para o qual tenha sido indicado;III- Aplicação da Lei da Ficha Limpa. A depender do nível do cargo (2 a 6), foram estabelecidos requisitos mínimos de experiência profissional, experiência em outros cargos comissionados ou titulação acadêmica.

Fonte: Elaboração própria.

23

b) Estudos recentes sobre ocupação de funções de confiança e de cargos em comissão no Brasil

Inicialmente é importante ressaltar a relativa renovação de estudos sobre a administração pública brasileira. Em meados de 2000, um novo conjunto de obras foi beneficiado por novas fontes de dados, devido à maior abertura proporcionada pelos mecanismos de transparência, como o Portal da Transparência do Governo Federal. Além disso, as bases de dados federais têm sido utilizadas com maior recorrência, como a base do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), que reúne diversos registros de pessoal civil na administração pública federal.

Uma das discussões recorrentes desses novos trabalhos tem sido a relação entre política e administração pública. Praça, Freitas e Hoepers (2012) e Barberia e Praça (2014) tratam de aspectos relacionados à rotatividade de servidores públicos federais em diferentes órgãos públicos do Executivo Federal. Eles argumentam que há uma dinâmica dos ministérios e carreiras do Executivo em relação à ocupação de cargos comissionados, muitas vezes independente de mudanças ministeriais, bem como a assimetria entre os membros dos partidos políticos na ocupação de cargos.

A esse respeito, Lopez, Bugarin e Bugarin (2014) acrescentam evidências sobre essa relação. Como esperado, a rotatividade é maior para as posições comissionadas mais altas na hierarquia, quando há uma mudança de partido político controlando o ministério ou facção partidária e obedece ao ciclo político, com maior rotatividade no início dos mandatos. Lopez e Praça (2015) também destacam a importância das áreas de governo e do tipo de cargos comissionados para maior ou menor desejabilidade política dos cargos, a centralidade da liderança partidária no processo de nomeação política e a importância da regionalização para o entendimento da lógica partidária e suas facções no processo de ocupar posições. Mais recentemente, Lopez e Silva (2019) contribuíram com um elemento adicional de análise ao analisar a filiação político-partidária dos burocratas federais, nos diferentes níveis de cargos DAS e abrangendo múltiplos partidos políticos, com destaque para o partido do presidente.

Outro conjunto de estudos concentrou-se nas características estruturais do funcionalismo público brasileiro. A partir da sistematização de dados do Boletim Estatístico do Pessoal Civil, Palotti e Freire (2015) traçam um quadro recente do funcionalismo público no nível federal. Os dados apontam para um movimento recente de recomposição da força de trabalho e profissionalização do serviço público federal, em que houve aumento do nível de escolaridade dos servidores públicos, seguido de valorização das remunerações e maior participação na ocupação dos servidores públicos. Cavalcante e Carvalho (2017) chegam a conclusões semelhantes, destacando como os dilemas ainda apresentam a necessidade de superar assimetrias ainda substantivas entre carreiras, na ocupação de cargos comissionados e assimetrias de gênero.

Assim, a administração pública brasileira tem sido tipicamente estudada por uma perspectiva estrutural. O perfil do gerente tem sido usado como uma variável explicativa para inferir atitudes públicas e sua relação com os resultados desejados. O presente estudo tem como objetivo inovar a perspectiva de trabalhos anteriores com a ampliação do conceito de “gerência” para todas os cargos e funções comissionadas na administração federal. Para esse intuito, a seguir será detalhada a metodologia de pesquisa empregada.

4 Metodologia

Para analisar a distribuição, estrutura de remuneração e perfil de ocupação foi necessário acessar a base do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), que reúne informações da folha de pagamento de praticamente todos os órgãos do Poder Executivo Federal. As exceções são parte dos servidores da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), parte dos servidores do Itamaraty que estão em exercício fora do país que pertencem ao quadro do MRE, e todos os servidores do Banco Central (BACEN). Os dados analisados aqui são referentes à folha de pagamento constante no SIAPE de junho de 2020 e não incluem os servidores que foram cedidos para outras esferas de poder ou para outros entes federativos.

A pesquisa empreendida é de natureza descritivo-exploratória, por meio do aprofundamento teórico e empírico de recortes anteriores produzidos pela Escola Nacional de Administração Pública, publicados no formato de Informes de Pessoal (ENAP, 2018A; ENAP, 2018B).

5 Análise da distribuição, estrutura de remuneração e perfil de ocupação das funções e cargos em comissão

25

A estrutura dos cargos e funções da administração pública federal pode ser dividida em três grupos de acordo com a natureza dos cargos que estão disponíveis aos órgãos analisados, são eles: agências reguladoras, universidades federais e institutos federais de ensino (IFs) e os demais órgãos da administração direta e indireta. A lista com todos os órgãos pertencentes a cada um desses grupos e os órgãos que ficaram de fora do estudo, consta no Anexo I desse artigo.

Nesse artigo algumas funções e cargos ficaram de fora da análise, por representarem um percentual muito pequeno do total, por serem específicas de apenas um órgão ou por estarem em extinção, são elas: os cargos e funções da Empresa de Planejamento e Logística; os cargos e funções da Autoridade de Governança do Legado Olímpico; Funções Comissionadas da CEITEC, da VALEC, da Nuclebrás Equipamentos Pesados (NUCLEP); e as funções gratificadas da AMAZUL. Juntos, esses cargos e funções representam menos de 0,01% do total.

As gratificações não foram analisadas por não constarem todas no SIAPE, sendo notada algumas ausências importantes para estruturação de alguns órgãos como a Gratificação Temporária de Atividade em Escola de Governo (GAEG) e a Gratificação Temporária das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal (GSISTE).

Assim, passemos a análise dos cargos e funções dos três grupos destacados acima. Nas agências reguladoras, atualmente, existem 5 tipos de cargos comissionados: cargo em comissão de assessoria (CA), de assistência (CAS), de direção (CCD), técnicos (CCT) e de gerência executiva (CGE). O único cargo que é privativo para servidores é o CCT. Os demais podem ser ocupados por servidores sem vínculo.

Nas universidades federais e nos institutos federais de ensino existem três tipos de cargos comissionados e/ou funções: cargos comissionados de Direção (CD); função gratificada (FG) e função de coordenação de curso (FUC). Os cargos podem apenas ser ocupados por servidores dessas instituições, sendo que 10% podem ser ocupados por servidores públicos da administração direta autárquica ou fundacional.

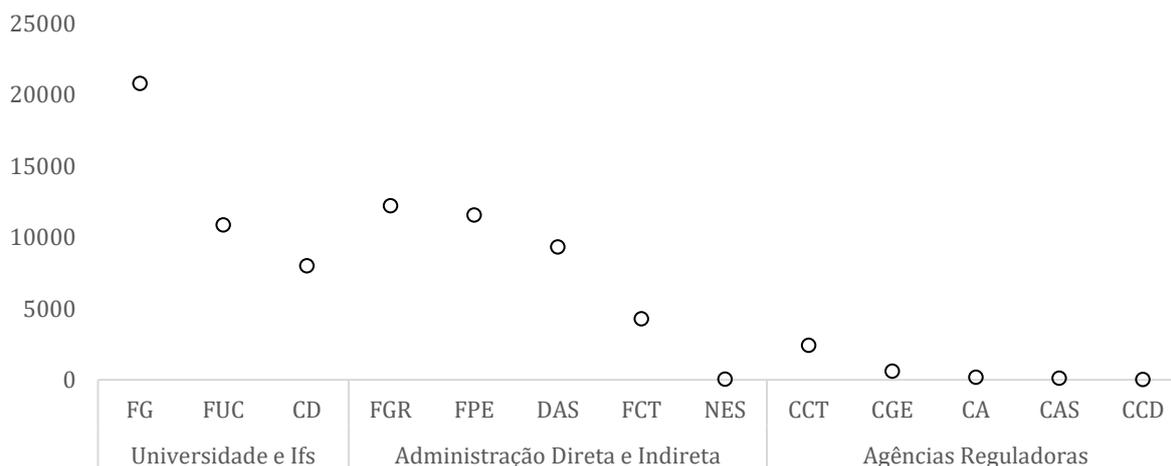
Nos demais órgãos da Administração direta e indireta, existem 5 tipos de cargos comissionados e/ou funções: grupo de direção e assessoramento superior (DAS); cargo comissionado de natureza especial (NES); função comissionada do poder executivo (FCPE); função gratificada (FGR); e função comissionada técnica (FCT).

26

As análises abaixo trazem a distribuição, estrutura de remuneração e perfil de ocupação desses cargos e funções destacados acima.

O gráfico 1 mostra a quantidade de cargos e funções dividindo por estrutura organizacional. É possível observar que os cargos e funções das Universidades e IFs representam a maior parte do total, com 49,27%. Já os cargos e funções das agências reguladoras representam 4,21% do total. É possível destacar nesse gráfico o tanto que os DAS representam no total de cargos e funções do Poder Executivo Federal, apenas 11,59% do total.

Gráfico 1 – Quantidade de Cargos e Funções

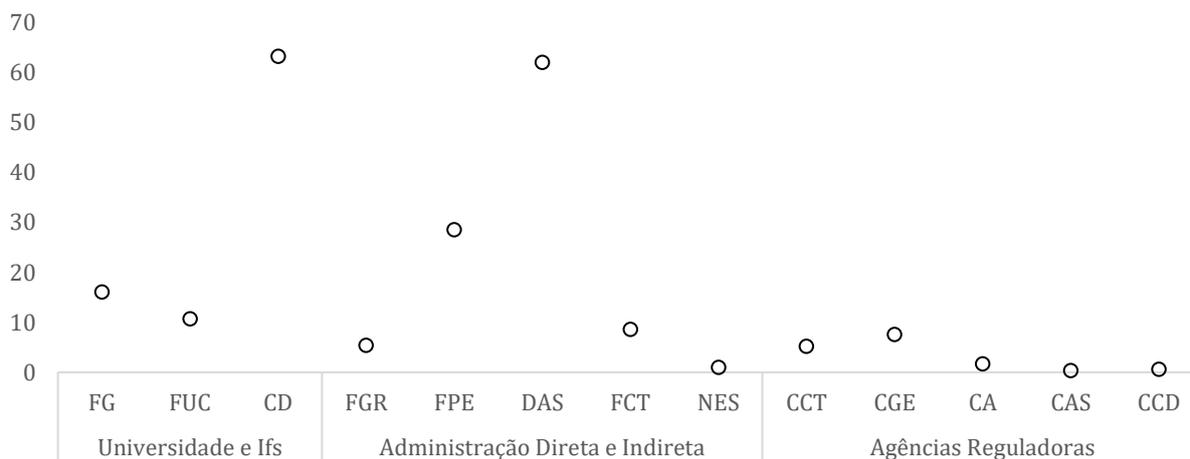


Fonte: SIAPE (junho de 2020).

Quando analisamos o montante gasto com cargos e funções, gráfico 2, podemos observar que há uma inversão entre os grupos Universidades Federais e IFs com a Administração Direta e Indireta, isso é, o segundo grupo passa a representar a maior parte do montante gasto com 50,4% do total, enquanto o primeiro 42,69%. Os cargos e funções das agências reguladoras passam a representar um percentual de 7,27% do total gasto com cargos e funções no Poder Executivo Federal. Também é possível destacar os DAS nessa análise, no tocante ao montante gasto eles representam 29,4% do total.

27

Gráfico 2 – Montante Gasto com funções e cargos comissionados (em milhões de R\$)¹

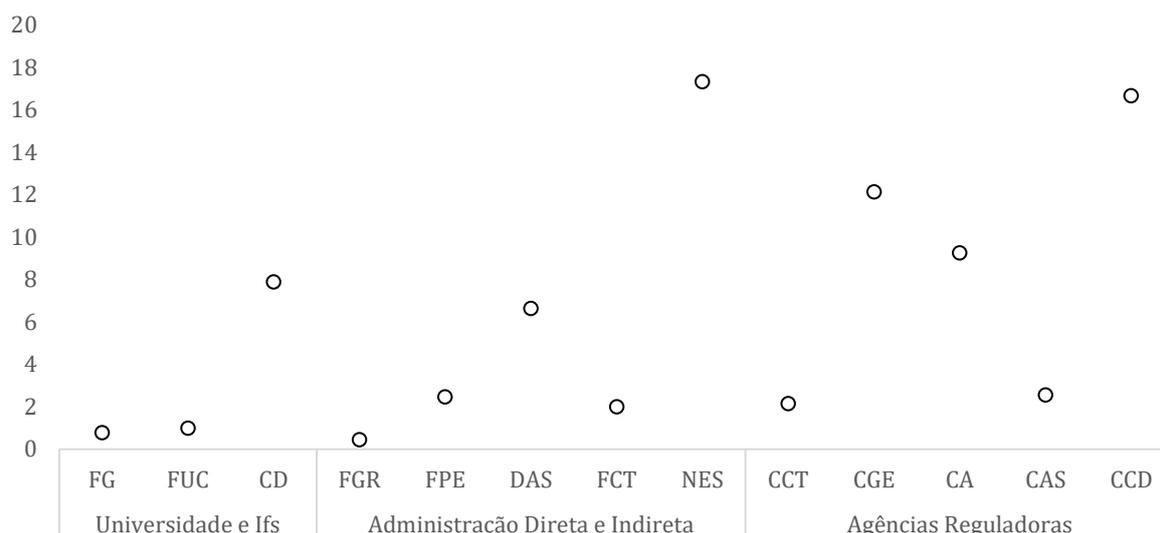


Fonte: SIAPE (junho de 2020).

¹ O cálculo do montante gasto com funções e cargos comissionados foi usado considerando a quantidade de servidores que ocupam essas funções ou cargos, multiplicado pelos valores que constam na tabela de remuneração de cargos comissionados, que podem ser acessados no seguinte [link](http://planejamento.gov.br): Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (planejamento.gov.br). O valor real pago pelo Poder Executivo Federal pode ser menor, pois muitos servidores escolhem por continuar recebendo o seu vencimento básico acrescido do valor de 60% da função/cargo comissionado, de acordo com inciso III, art. 2º da Lei nº 11.526/2007.

O gráfico 3 traz os valores médios pagos por função e/ou cargo comissionado de acordo com a natureza da organização, é possível notar que as Agências Reguladoras apesar de possuírem a menor quantidade de cargos comissionados e o menor montante gasto, possuem, em compensação, a maior média, chegando ao valor de R\$ 4.518,81. Nas Universidades Federais e IFs o valor médio é de R\$ 2265,91.

Gráfico 3 – Média do gasto com funções e cargos comissionados (em milhares de R\$)



28

Fonte: SIAPE (junho de 2020).

O gráfico 4 apresenta o percentual que os cargos e funções representam sobre o gasto total com remunerações. Os cargos e funções representam aproximadamente 10% do gasto com remuneração nas agências reguladoras e 3,40% nas Universidades e IFs.

Gráfico 4 – Percentual do montante gasto com cargos e funções no total gasto com remunerações



Fonte: SIAPE (junho de 2020).

O gráfico 5 apresenta a razão que os cargos e funções representam sobre o total de servidores/empregados públicos. As agências reguladoras, mais uma vez, aparecem com a maior razão, com 0,34, isso é a cada 3 servidores/empregados públicos nessa estrutura organizacional, aproximadamente 1 tem cargo ou função. Um número bem menor na Administração Direta e Indireta, que onde a aproximadamente 7 servidores/empregados públicos aproximadamente 1 tem cargo ou função.

Gráfico 5 – Razão Cargos e Funções/Servidores e Empregados



Fonte: SIAPE (junho de 2020).

Os dados apresentados acima mostram que nas agências reguladoras o gestor público tem maior capacidade de recrutar força de trabalho com a utilização de cargos e funções. Para sabermos melhor se essa capacidade é limitada apenas a servidores públicos, ou se pode ser utilizada para captar mão de obra no mercado, os próximos gráficos demonstram o percentual de servidores com vínculo ou sem vínculo ocupando cargos, tendo em vistas que as funções, via de regra, só podem ser ocupadas por servidores.

Gráfico 6 – Percentual de Servidores sem vínculo ocupando Cargos

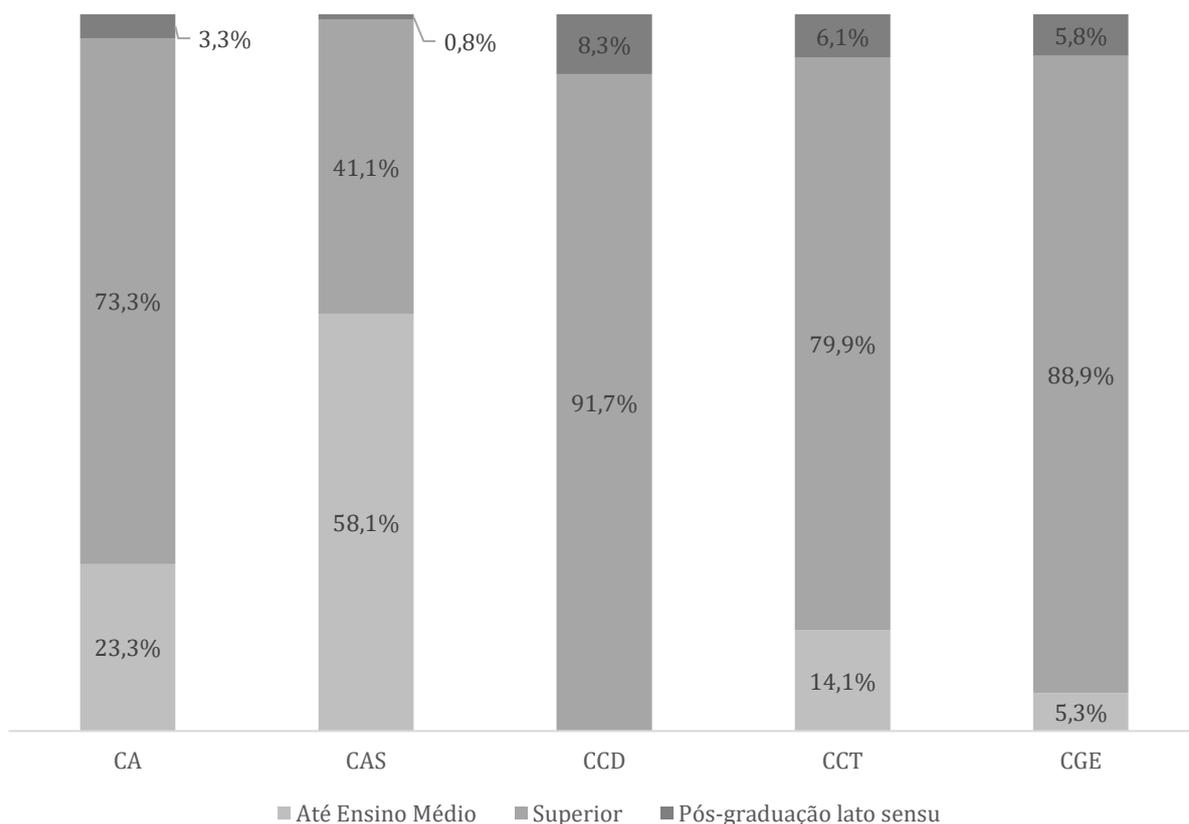


Fonte: SIAPE (junho de 2020).

Nas Universidades Federais e Institutos Federais de Ensino todos os cargos e funções só podem ser ocupados por servidores. Caso diferente das Agências e da Administração Direta e Indireta. O gráfico 6, faz alusão apenas aos cargos que podem ser ocupados por servidores sem vínculo, isso é, nas agências são os Cargos de Comissão em Assessoria (CA), de Assistência (CAS), de Direção (CCD) e de Gerência Executiva (CGE). Na administração direta e indireta os cargos são os de natureza especial (NES) e o cargo de direção e assessoramento superiores (DAS). Nesse universo, nas agências 41,61% dos cargos são ocupados por servidores sem vínculo, enquanto que na Administração Direta e Indireta esse número é de 46,06%. Apesar da administração direta possuir mais servidores sem vínculo ocupando cargos, é importante registrar que em 10 de outubro de 2016, a Lei nº 13.346/2016, transformou 10.460 DAS em Função Comissionada do Poder Executivo, que são funções de confiança. Dessa forma se incluirmos as FCPE como “cargos”, o percentual de servidores sem vínculos ocupando cargos na administração direta e indireta cairia de 46,06% para 21,68%.

Em relação ao perfil de ocupação, mais especificamente de escolaridade, os gráficos abaixo trazem essa informação dividido pelas três naturezas organizacionais.

Gráfico 7 – Percentual de servidores por escolaridade ocupando cargos comissionados nas reguladoras

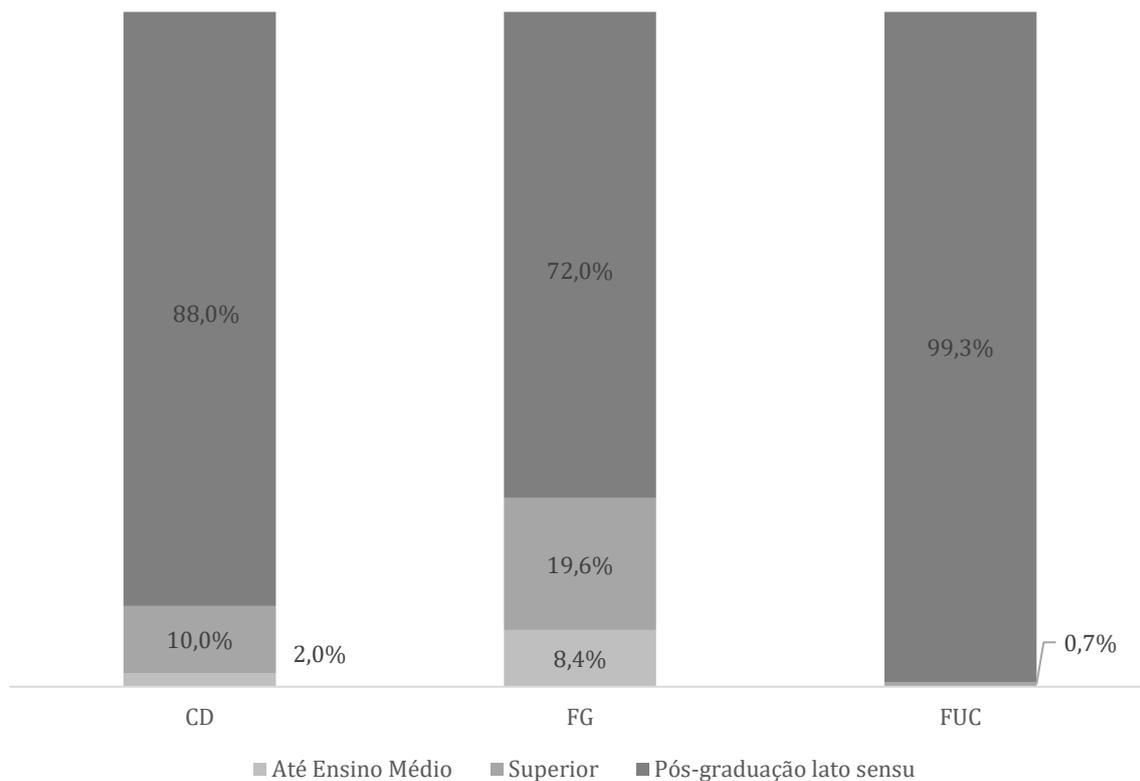


31

Fonte: SIAPE (junho de 2020).

Como é possível observar a maior parte dos cargos em comissão das agências são ocupados preferencialmente por servidores com ensino superior, chegando a 91,7% no caso dos cargos comissionados de direção (CCD), contudo, os cargos comissionados de assistência (CAS) são majoritariamente ocupados por servidores com até ensino médio (58,1%).

Gráfico 8 – Percentual de servidores por escolaridade ocupando cargos comissionados e funções nas Universidades Federais e IFs

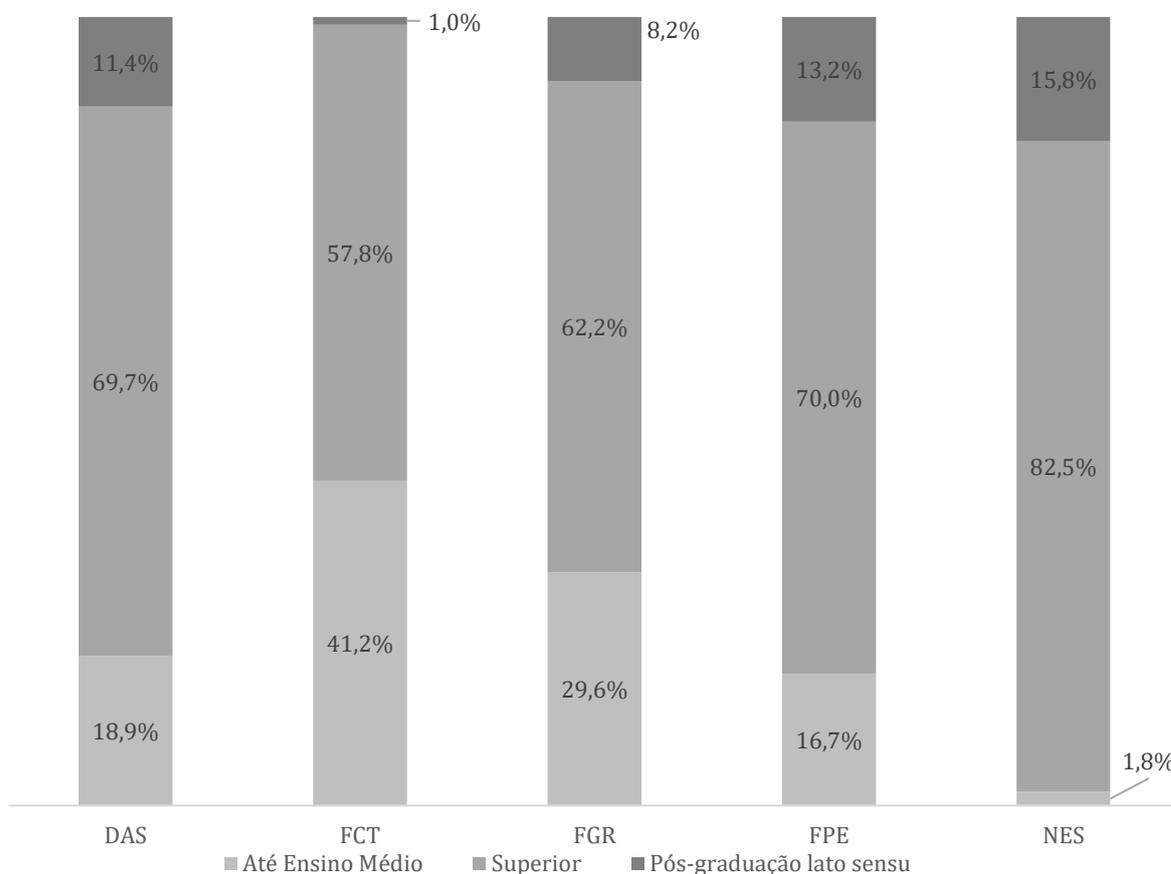


Fonte: SIAPE (junho de 2020).

32

Já nas universidades federais e IFs o perfil de ocupação dos cargos muda completamente. Nesses órgãos a maior parte dos cargos comissionados são ocupados por servidores com pós-graduação *latus sensu*, sendo que a função de coordenação de curso possui 99,3% dos servidores nessa categoria de ensino. As funções gratificadas são as que possuem uma maior diversidade em relação a escolaridade, porém ainda tem 72,0% dos servidores com pós-graduação.

Gráfico 9 – Percentual de servidores por escolaridade ocupando cargos comissionados e funções na Administração Direta e Indireta



33

Fonte: SIAPE (junho de 2020).

No restante da administração direta e indireta o perfil de ocupação em relação à escolaridade é parecido com o caso das agências reguladoras, sendo a maior parte ocupada por servidores com ensino superior. Nos cargos de natureza especial (NES) o número de servidores com ensino superior chega a 82,5%. Destaca-se que nesse agrupamento há mais servidores com até ensino médio ocupando cargos e/ou funções. No caso das funções comissionadas técnicas 41,2% são ocupadas por servidores com até ensino médio.

6 Conclusão

A Administração Pública Federal possui uma grande quantidade de funções e cargos comissionados, nesse artigo analisamos os principais deles, existentes em junho de 2020, dividindo em

três grupos organizacionais: Agências Reguladoras, Universidades e Instituições Federais de Ensino (IFs), e o restante da Administração Direta e Indireta. Nas agências reguladoras temos 5 tipos de cargos comissionados: cargo em comissão de assessoria (CA), de assistência (CAS), de direção (CCD), técnicos (CCT) e de gerência executiva (CGE). Já nas Universidades e IFs temos apenas três: cargos comissionados de Direção (CD); função gratificada (FG) e função de coordenação de curso (FUC). O restante da Administração Pública federal possui 5 outros tipos: grupo de direção e assessoramento superior (DAS); cargo comissionado de natureza especial (NES); função comissionada do poder executivo (FCE); função gratificada (FGR); e função comissionada técnica (FCT).

Apesar da literatura trazer análises dos DAS, devido sua importância na Administração Pública Federal, esse grupo de cargo comissionado representa apenas 11,59% do total, e 29,40% do montante gasto com funções e cargos comissionados em todo Poder Executivo Federal em junho de 2020.

Por sua vez, as Agências Reguladoras, apesar terem a menor quantidade de cargos (4,21% do total), pagam em média R\$4.518,81 para os ocupantes de seus cargos comissionados. Além disso, a cada 3 servidores das Agências Reguladoras, 1 possui cargo comissionado, sendo que os gastos com esses cargos representam 10% do total gasto com remunerações.

34

As Universidades e IFs possuem números semelhantes aos do restante da Administração Direta e Indireta, com uma grande quantidade de funções e cargos comissionados (49,27%) do total. O valor médio paga para quem ocupa esses espaços nessas organizações é de R\$2.265,91. O destaque é o alto número de servidores com pós-graduação *latus sensu* ocupando funções e cargos comissionados, chegando no caso das FUC (Função de Coordenação de Curso) a 99,3% do total.

A presente análise avança em relação a estudos anteriores compreendendo a estrutura completa de cargos e funções da máquina pública federal. Entretanto, destaca-se a ausência de dados para algumas agências públicas do serviço civil não incluídas no SIAP, como a Abin, o Banco Central e parte do corpo diplomático do MRE. Além disso, ficou de fora da análise a faceta empresarial do Estado, com diversas empresas públicas dependentes e não dependentes do Tesouro Nacional. Também foi deixado de lado o funcionamento das Forças Armadas. Em 2021, a Lei nº 14.204 e o Decreto nº 10.829 foram editados com o intuito de simplificar a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Seus efeitos ainda estão sendo assimilados pela administração pública federal e não foram analisados no presente

estudo em razão do recorte temporal adotado (junho de 2020). Compreender os efeitos dessa nova legislação, assim como a estruturação da gerência e do assessoramento nas empresas estatais e dos militares, é uma promissora agenda futura de pesquisa, servindo de comparação com o modelo vigente no serviço civil, com ganhos analíticos para propostas de reforma administrativa.

As funções e cargos comissionados representam para o servidor público uma oportunidade de evolução na carreira pública, ocupando lugares de destaque na elaboração e implementação de políticas públicas, bem como uma possibilidade de acréscimo salarial e motivacional. Para os gestores públicos e os representantes eleitos do Executivo, é uma forma também de composição de força de trabalho, podendo trazer, para certos cargos comissionados, lideranças da esfera privada e da sociedade civil, bem como recompensar o desempenho satisfatório de servidores públicos estáveis.

6 Referências

ABRUCIO, F. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** (Cadernos ENAP; n. 10). ENAP, 1997.

35 ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. “Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira” in: PIRES, R. et alii (org.) **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.** Brasília. Ipea/Enap, 2018.

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. “The role of institutions in growth and development”, **Review of Economics and Institutions** (Economia, Società e Istituzioni), v. 1, n. 2, 2010.

ARAÚJO, J.F. Hierarquia e Mercado: A Experiência Recente da Administração Gestonária. **2º Encontro INA – Moderna gestão pública: Dos meios aos resultados.** Lisboa, Março, 2000.

ARRETCHE, M. “Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 33, nº 96. São Paulo, janeiro de 2018.

BARBERIA, L.; PRAÇA, S. Who gets political appointments? Party loyalty and bureaucratic expertise in Brazil. In: Midwestern Political Science Association Meeting, 2014, Chicago. **Annals of the Midwestern Political Science Association Meeting**, 2014.

BORGES, M. C. Das funções de confiança *stricto sensu* e dos cargos em comissão: abordagem constitucionalmente adequada. **Revista TCEMG.** Belo Horizonte. Jan./fev./mar, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público** (Brasília), Brasília, v. 47, n.1, p. 7-40, 1996.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. (2017). Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v.51, n.1, 2017.

COASE, R.H. “The Nature of the Firm”, in Louis Putterman and Randall S. Knoszner (Ed.), **The Economic Nature of the Firm: a reader**, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

DAHLSTRÖM, C.; LAPUENTE, V. **Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

ENAP. **Informe de Pessoal**. 1ª Edição. Editora Enap. Brasília – DF. 2018a.

ENAP. **Informe de Pessoal – Aspectos organizacionais**. Editora Enap. 1ª Edição. Brasília. 2018b.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. On the Road toward a More Adequate Understanding of the State. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge University Press, 1ª ed, 1985.

GEDDES, B. **Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America**. University of California Press, 1996.

GRAEF, A. Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. **Res Pvblica**, v. 7, n. 2, jul./dez. 2008.

_____. Origens e fundamentos da carreira de gestor governamental. **Res pvblica**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 7-24, jan./jun. 2010.

HALLIGAN, J. Liderança e o serviço sênior sob uma perspectiva comparativa. In.: B. Guy Peters; Jon Pierre (orgs.). **Administração pública: coletânea**. Tradução Sonia Midori Yamamoto, Mirian Oliveira – São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

INGRAHAM, P. W. Striving for Balance: Reforms in Human Resource Management. In: Ewan Ferlie; Laurence E. Lynn Jr.; Christopher Pollitt (orgs.). **The Oxford Handbook of Public Management**. Oxford University Press Inc, New York/USA. 2005.

LOPEZ, F. G.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Turnover of political appointments in Brazil: key indicators 1999-2012. *International Journal of Cooperation Studies*, v. 22, 2014.

LOPEZ, F. G.; PRAÇA, S. Cargos de confiança, partidos políticos e burocracia federal. *Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos*, v. 1, 2015.

LOPEZ, FELIX; SILVA, THIAGO MOREIRA. Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). *Revista de Administração Pública (Impresso)*, v. 53, 2019.

LOTTA, G. "A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas". In. LOTTA, G. (Org.) **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap. Cap. 1, 2019.

PALOTTI, P.; FREIRE, A. O. G. Servidores públicos federais: novos olhares e perspectivas. **CADERNOS ENAP**, v. 42, 2015.

PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (Orgs.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Enap/IPEA, 2018.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 94, 2012.

RAUCH, J. E.; EVANS, P. B. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. **Journal of Public Economics**, v.75, n.1, 2000.

SANTOS, L. A. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. **Revista do Serviço Público**, v. 60, n. 1, 2009.

SOUZA, C. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença**. Brasília: IPEA, 2015.

37

_____. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 24, jun. 2005.

THOMPSON, J. R. Relação e parceria trabalho-gestão: elas foram reinventadas? In.: B. Guy Peters; Jon Pierre (orgs.). **Administração pública: coletânea**. Tradução Sonia Midori Yamamoto, Mirian Oliveira – São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

WILLIAMSON, O. E. **Markets and Hierarchies**, The Free Press, New York, 1975.

Beyond of the DAS: Management positions of the Brazilian Federal Public Administration

ABSTRACT: This paper analyses the structure of management positions in the Brazilian federal government. The usage of management positions is recurrent in public organizations for advising and structuring the chain of command at the strategic and tactical levels within the technical-operational level. Using the Integrated Personnel Administration System (SIAPE) dataset, we compare the quantity, remuneration standards and occupation profile of these command posts by the type of public organization in the federal government. We argue that there are several similarities in management positions throughout the federal government, with emphasis on high schooling and the predominance of public servants among the occupants. However, the strategy of disposition differs on payments and responsibility, which result in asymmetries and distortion in the public management of the Brazilian federal organizations.

KEYWORDS: commissioned positions; trust functions; federal public administration; occupation profile; public Management.

Más allá del DAS: Funciones de confianza y cargos de comisión en la Administración Pública Federal Brasileña

RESUMEN: El artículo tiene como objetivo explorar la disposición y ocupación de los cargos de confianza y comisionados en el gobierno federal brasileño. El uso de funciones y cargos comisionados es recurrente en las organizaciones públicas para asesorar y estructurar la cadena de mando en los niveles estratégico y táctico con el nivel técnico-operativo. De la base de datos del Sistema Integrado de Administración de Personal (SIAPE) de junio de 2020, se extrajeron comparaciones cuantitativas, patrón de remuneración y perfil de ocupación de estos puestos de mando por tipo de organismos públicos en el gobierno federal. Se concluye que existen muchas similitudes entre funciones y cargos, destacándose la escolaridad media y el predominio de funcionarios públicos entre los ocupantes. La estrategia de arreglo de roles y cargos difiere, sin embargo, en términos de remuneración y niveles de responsabilidad, lo que puede resultar en asimetrías y distorsiones en la gestión pública de los organismos federales brasileños.

PALABRAS CLAVE: Cargos en comisiones; funciones de confianza; administración pública federal; perfil de ocupación; Gestión pública.