

SUSTITUCIÓN DE CARGOS EN
COMISIÓN DEL GRUPO DIRECCIÓN
Y ASESORAMIENTO SUPERIOR
(DAS) POR FUNCIONES
COMISIONADAS DEL PODER
EJECUTIVO (FCPE): histórico
reciente y lecciones aprendidas

Elaborado por Carlos Henrique Rodrigues



Sustitución de Cargos en comisión del Grupo Dirección y Asesoramiento Superior (DAS) por Funciones Comisionadas del Poder Ejecutivo (FCPE): histórico reciente y lecciones aprendidas *

Elaborado por Carlos Henrique Rodrigues
(2018)

Resumen

Este caso relata las acciones coordinadas por el Departamento de Modelos Organizacionales (DEMOR), de la Secretaría de Gestión del Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión (SEGES / MP), en el proceso de reducción de cargos en comisión y funciones de confianza, así como de la sustitución de cargos de libre provisión por funciones de ocupación restringida a servidores efectivos. Presenta

una contextualización sobre la evolución de la estructura administrativa y de cargos en los últimos años; el primer esfuerzo estructurado para la transformación de cargos de libre provisión en funciones, sin éxito en su primer intento de implementación, ocurrido en 2008; y el relato de la experiencia más reciente, en 2016, de implementación exitosa de los esfuerzos y las lecciones aprendidas en el proceso.

Caracterización del problema - El crecimiento del Ejecutivo Federal

Entre los años 1995 y 2014, ocurrió un crecimiento en la estructura de la Administración Pública Federal, incluso en lo que se refiere a la cantidad de organismos del primer escalón.

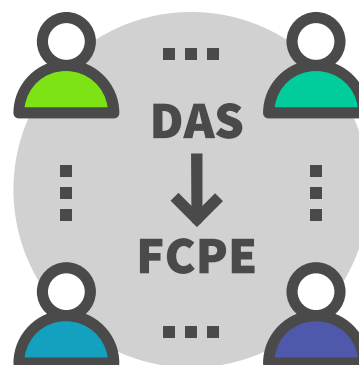


Tabla 1 – Evolución del número de Ministerios y Secretarías Especiales (1995-2016)

Gobierno	Ministerio	Ministerio Extraordinario	Ministerios Militares	Organismos de la Presidencia con estatus de Ministerio	Banco Central con estatus de ministerio	Total General	Variación (%)
FHC 1 (1995 - 1998)	17	4	3	2	0	26	-
FHC 2 (1999 - 2002)	20	1	0	6	0	27	4%
Lula 1 (2003 - 2006)	23	0	0	6	1	30	11%
Lula 2 (2007 - 2010)	24	0	0	12	1	37	23%
Dilma 1 (2011 - 2014)	24	0	0	14	1	39	5%
Dilma 2 (2015 - 2016)	24	0	0	14	1	39	0%
Temer (2016)	21	0	0	5	1	27	-31%

Fuente: Adaptado de Barbosa y Pompeo (2017)

* Para la elaboración de este caso se realizaron investigaciones bibliográficas, documentales y entrevistas con actores que participaron de los esfuerzos para implementación en diferentes momentos. Las entrevistas se realizaron en diciembre de 2017 y abril de 2018.





Es posible percibir, a partir de los datos de la Tabla 1, un crecimiento más intenso durante el período de 2003 a 2010, con la ampliación de 27 a 37 organismos con estatus de Ministerio.

Tal crecimiento se dio especialmente por medio de la elevación de estatus de organismos de la Presidencia de la República a Ministerios, aunque conservasen sus nomenclaturas como Secretaría. Conforme a las informaciones recogidas junto a los entrevistados, tal crecimiento no se restringió a la Administración Directa, sino también en el ámbito de la administración indirecta en especial con la creación de nuevos municipios, fundaciones y universidades.

Además de la expansión de la estructura administrativa, es posible verificar también una ampliación de la fuerza de trabajo propia de la Administración Pública. Como se puede observar en la Tabla 2, la mayor parte del crecimiento del número de servidores, a partir de 2003 se dio a través de ingreso por concurso público, estimulado, de acuerdo con una de las entrevistadas, por diversos factores tales como:

- a) reducción de 98.205 puestos de trabajo en el Ejecutivo Federal Civil, cerca del 18%, de la fuerza de trabajo activa, en el período 1996 a 2002;
- b) cumplimiento de los Términos de Ajuste de Conducta firmados por el Gobierno Federal y el Ministerio Público del Trabajo, que llevaron la necesidad de composición de los cuadros efectivos en sustitución de contratos temporales, tercerizados y acuerdos de cooperación;
- c) reconocimiento de carencias en áreas estratégicas tales como: La Policía Federal, la Policía Federal de Carreteras, la Secretaría de Seguridad Social Complementaria, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Consejo Administrativo de Defensa Económica, la Comisión de Valores Mobiliarios, Hacienda Federal, entre otros; y
- d) necesidad de recomposición de parte de la fuerza de trabajo, en proceso de jubilación, especialmente en los Ministerios de Salud, Hacienda y Educación, especialmente los que poseen los mayores cuadros de personal activo.

Tabla 2 – Evolución ocupación de Cargos en Comisión, DAS, funciones de confianza y gratificaciones e ingreso por concurso en el Poder Ejecutivo Federal

Gobierno	Año	Todos los cargos y funciones*	Variación	DAS	Variación	Ingreso concurso	Variación
FHC2	1999	59.715		16.306		3.083	
	2000	66.100	9.216	17.449	2.068	2.244	18.295
	2001	71.409		17.995		1.936	
	2002	68.931		18.374		11.032	
2003	67.774	17.559		14.329			
Lula 1	2004	67.798	4.915	19.083	1.423	16.836	75.054
	2005	69.753		19.925		15.126	
	2006	73.846		19.797		28.763	
	2007	75.909		20.187		14.458	
Lula 2	2008	76.039	12.240	20.597	2.073	22.696	115.971
	2009	81.564		21.217		35.625	
	2010	86.086		21.870		43.192	
	2011	86.784		22.103		24.099	
Dilma 1	2012	90.173	13.148	22.395	1.056	23.980	119.133
	2013	95.081		22.692		31.051	
	2014	99.234		22.926		40.003	
Dilma 2	2015	99.234	-	21.795	- 1.131	21.853	21.853
Temer	2016	97.874	-1.360	17.128	- 5.798	23.389	44.536
	2017	98.923	1.049	11.359	- 5.769	21.147	

Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos del Panel Estadístico de Personal - datos extraídos en 16/7/2018 tablas: Concursos (sin GDF)/Régimen Jurídico (estatutario)/Cantidad de Ingresos; Cargos y funciones/Naturaleza Jurídica/DAS y Todos los Cargos y funciones.* Incluye todos los cargos en comisión, funciones de confianza y algunas gratificaciones.

Aunque la cantidad de ingresos por medio de concursos públicos ha sido grande, es posible percibir también un crecimiento expresivo en el cuantitativo de cargos comisionados y funciones gratificadas en el mismo período. En el período de 1999 a 2015 hubo un aumento de 39.519 en el total de cargos y funciones comisionadas ocupadas, representando un aumento del 66% a lo largo de 16 años. En lo que se refiere a los DAS, objetivo de este estudio, ese aumento fue menor, pero todavía sumó 5.489 una ampliación del 34%.

El aumento de los ingresos por concurso, sumados a la ampliación de los cargos en comisión y funciones, de acuerdo con Cardoso Jr. (2011), comenzó a provocar a partir de 2004, un ataque mediático, que pasó a criticar duramente cuestiones como la hinchazón de la máquina pública federal y el consiguiente descontrol fiscal proveniente de la política de crecimiento de la estructura y de la fuerza de trabajo.

A partir de 2005, con la deflagración del denominado *escándalo del mensalão*, comenzaron cuestionamientos relacionados a la captura del aparejo del estado (aparelhamento), en especial en cuanto a un posible aumento de la ocupación de cargos de Dirección y Asesoramiento Superior (DAS) por personas con baja cualificación técnica, a veces actuando en favor de intereses específicos, y sin vínculo con la Administración Pública.

Así, de un lado, se cuestionaba el tamaño de la máquina pública y, de otro, su captura por medio de la ocupación indebida de cargos por personas sin las cualificaciones técnicas necesarias.

Uno de los frentes adoptados por el gobierno para lidiar con tales ataques fue la de promover análisis y la publicación de artículos¹ buscando evidenciar que el crecimiento de la máquina no correspondía a la hinchazón sino a un proceso de fortalecimiento y profesionalización del Estado con el fin de atender mejor a la sociedad. Otro frente fortaleció movimientos internos, ya desarrollados en el

¹ Entre los más citados están: a) Moraes MVE, Silva TF, Costa PV. O mito do inchaço da força de trabalho do executivo federal. Res Pvblica 2009; 7 (2): 1-17; y b) GARCIA, Ronaldo C. (2008) Gastos corrientes de la Unión: visiones, omisiones y opciones. Texto de discusión n° 1319. Brasília, IPEA, enero de 2008.

ámbito del Ministerio de Planificación, en el sentido de promover acciones que llevaran a un proceso más amplio de profesionalización del sector público.

Esos movimientos tenían como presupuesto el fortalecimiento y estructuración del proceso de capacitación y desarrollo de los servidores que resultó en la publicación del Decreto 5.707/2006, que dispone sobre la política de capacitación de los funcionarios públicos federales. En particular se destaca el artículo 6° que ha supuesto la necesidad de que los organismos y entidades incluyan en sus respectivos planes de capacitación, acciones dirigidas a la habilitación de sus servidores para el ejercicio de cargos de dirección y asesoramiento superiores, debiendo tales acciones ser consideradas como prioritarias.

Se abrió un tercer frente, con iniciativas en el ámbito del MP, que indicaban la importancia de una mayor ocupación de los cargos en comisión por servidores de carrera, sea por medio de la creación de funciones privativas o por medio de la definición de porcentuales mínimos de cargos en comisión a ser ocupados por servidores de carrera, como en el caso del Decreto n° 5.497, de 21 de julio de 2005, que dispuso sobre la provisión de cargos en comisión del Grupo Dirección y Asesoramiento Superiores - DAS, niveles 1 a 4, por los servidores de carrera, en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal.

El Decreto estableció que el 75% (setenta y cinco por ciento) del total de DAS niveles 1 a 3 y 50% (cincuenta por ciento) de los DAS nivel 4 serían ocupados exclusivamente por servidores de carrera. También atribuyó al MP la competencia de regular, supervisar y controlar el cumplimiento de estos porcentajes y también definió la necesidad de que los organismos incluyan en sus planes de formación acciones centradas en la habilitación de sus servidores para el ejercicio de tales cargos.

En 2007, pasados casi dos años de la publicación del Decreto, como se muestra en la Tabla 3, se observó algún avance en su implementación, especialmente en los DAS de los niveles 1 a 3.

En el caso de los DAS 4 el porcentaje de ocupación que ya



era superior al indicado creció aún más. Lo mismo se percibió en el caso de los DAS 5 y 6 que aunque no tenían indicación de porcentuales mínimos ya presentaban una cantidad elevada de ocupación por servidores de carrera, que fue aún más ampliada.

Tabla 3 - Ocupación de DAS por Servidores de Carrera, 2004-2007

2004				2007			
Nivel	Total	Servidores de Carrera	%	Nivel	Total	Servidores de Carrera	%
DAS 1	6.761	4.596	67,98	DAS 1	6.836	4.898	71,65
DAS 2	5.213	3.680	70,59	DAS 2	5.550	4.101	73,89
DAS 3	3.420	2.428	70,99	DAS 3	3.703	2.729	73,70
DAS 4	2.651	1.529	57,68	DAS 4	2.946	1.831	62,15
DAS 5	852	452	53,05	DAS 5	952	591	62,08
DAS 6	186	93	50,00	DAS 6	201	109	54,23
TOTAL	19.083	12.778	66,96	TOTAL	20.188	14.259	70,63

Fonte: Elaborado por el autor a partir del Boletín estadístico de personal. La columna "Servidores de Carrera" considera efectivos y requeridos, incluyendo de otros organismos y esferas.

Sin embargo, cabe resaltar que los datos extraídos de la tabla arriba son correspondientes a DAS ocupados y no a DAS existentes, estos sí la unidad de referencia para control de los porcentajes del Decreto n° 5.497/2005. Este entendimiento fue registrado en la Nota Técnica n°19 627/2017-MP, de la CGINF-SEGES, unidad responsable en este Ministerio por el control para nombramiento en los cargos DAS de personal sin vínculo con administración pública. La Nota Técnica explicó lo siguiente (itálica no originales):

4. Se resalta que el control de los límites debe ocurrir para la totalidad de los cargos existentes en el Poder Ejecutivo Federal y no de forma individualizada para cada organismo, entidad, unidad o subunidad administrativa. El Decreto tampoco prevé que la medición de los porcentajes ocurra individualmente para cada nivel de DAS, sino que, según lo prescrito en el artículo 1, incisos I y II, que en la apreciación de los márgenes del cincuenta por ciento se considere el total de cargos que engloba los niveles de 1 a 4, y de sesenta por ciento sobre la suma de los cargos que comprende el bloque de los niveles 5 y 6, respectivamente. (...)

9. En este sentido, en cumplimiento de lo dispuesto en el § 1°, del Decreto n° 5.497, de 2005, los Ministerios y sus respectivas entidades vinculadas (autárquicas y fundaciones), formulan consultas sobre la posibilidad de efectuación, en sus cuadros, de los actos de designación por los no servidores de carrera a esta Carpeta que, autoriza o no autoriza tales solicitudes después de verificar, en el Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos - SIAPE, el total de designaciones ya ocurridas por no servidores de carrera y compararlo con las posibilidades existentes en el cómputo general de la cantidad de cargos en el ámbito del Poder Ejecutivo, conforme a los márgenes establecidos por los incisos I y II del Decreto n° 5497/2005 y § 4°.

10. Así, en lo que se refiere al seguimiento y control atribuidos al Ministerio de Planificación, en la forma del § 2°, arriba descrito, se informa que para preservar el margen mínimo de cincuenta por ciento de ocupación exclusiva por servidores se hace el control para que, por deducción, ese margen no se supere por no servidores de carrera invertidos en cargos de DAS 1, 2, 3 y 4, y de cuarenta por ciento en el total DAS, niveles 5 y 6, y las autorizaciones sólo se emitir si la ocupación de DAS por no servidores presentar márgenes inferiores a tales niveles.»

De acuerdo con los entrevistados, la percepción de que esa implementación podría presentar mejores resultados, llevó, entre otras acciones, a la proposición del Proyecto de Ley n° 3.429-A/2008, encaminado al Congreso Nacional con el propósito de crear las Funciones Comisionadas del Poder Ejecutivo (FCPE) a ser ocupadas, de forma privativa, por servidores públicos efectivos y en actividad para el ejercicio de atribuciones de dirección, jefatura y asesoramiento en los organismos y entidades del Poder Ejecutivo Federal.

En esta propuesta se crearon FCPE en 5 (cinco) niveles que se equipararían, para todos los efectos legales y reglamentarios, a los de DAS, incluido subsidio para la vivienda para los niveles 4 y 5. Su ejercicio conferiría al servidor ocupante de cargo efectivo el conjunto de atribuciones y responsabilidades de dirección, jefatura o asesoramiento, correspondientes a las competencias de la unidad organizativa, de acuerdo con la estructura del organismo o entidad.

El proyecto proponía la creación de 2.477 (dos mil cuatrocientos setenta y siete) funciones, con la extinción equivalente de cargos DAS de niveles correspondientes, en un proceso escalonado que ocurriría a medida que se publicaran los decretos que aprobasen las Estructuras Reglamentares de los Estatutos de los organismos y entidades para los cuales fueran reorientadas las nuevas funciones.

Por último, previó además que los organismos deberían incluir en sus planes de capacitación acciones dirigidas a la habilitación de sus servidores para el ejercicio de las FCPE. Tales acciones deberían contemplar la definición de los requisitos mínimos del perfil deseado y el programa de desarrollo gerencial. Y en el caso de que se trate de un proceso de formación y habilitación de los servidores para la ocupación de esas funciones.

Con base en la propuesta realizada por la SEGES en la época, el proceso inicialmente abarcaría cinco organismos del Poder Ejecutivo Federal que, de acuerdo con la exposición de motivos que encaminó la materia, ya poseían carreras con profesionales concursados, con buena formación y experiencia profesional y aptos a asumir posiciones de dirección, jefatura y asesoramiento.

De esta forma, inicialmente la distribución de las FCPE contemplaría en los siguientes organismos:

- a) **Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión:** Secretarías de Gestión, de Planificación e Inversiones Estratégicas y de Presupuesto Federal;
- b) **Ministerio de Hacienda:** Fiscalía General de la Hacienda Nacional, Secretaría de la Hacienda Federal del Brasil (“Receita Federal”) y Secretaría del Tesoro Nacional;
- c) **Contraloría General de la Unión;**
- d) **Abogacía General de la Unión;** y

- e) **Ministerio de Justicia:** Departamento de Policía Federal y Departamento de Policía de Carretera Federal.

A pesar de la fundamentación presentada y de los esfuerzos realizados por el Poder Ejecutivo ante el Congreso Nacional, el proyecto no prosperó. Con base en la página del seguimiento de trámites², es posible percibir que aunque técnica y financieramente viable, no había interés político para que ocurriera, por lo cual, aunque aprobado por las Comisiones de Trabajo y de Finanzas, quedó tramitando por la Casa sin que fuera aprobado en carácter definitivo.

En la visión de algunos de los entrevistados, una de las causas del fracaso puede estar vinculada a una enmienda parlamentaria que alteró la obligatoriedad de extinguir los DAS de forma concomitante a la creación de las FCPE, tornando tal extinción una facultad, lo que pasó a requerir dotación presupuestaria extraordinaria, frenando el proceso a lo largo de los años.

A pesar de este fracaso en la creación de las FCPE para el Poder Ejecutivo Federal, prosperaron iniciativas similares, algunas anteriores, otras posteriores al envío de esta propuesta específica, pero con efectos localizados en algunas entidades autárquicas³, en cuyas respectivas culturas organizacionales ya estaba consolidada la práctica de ocupación de cargos comisionados por servidores del cuadro y cuyas carreras habían pasado por un proceso reciente de creación o reestructuración. En todas esas creaciones de funciones, las principales características de las FCPE se repitieron.

² <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=395195>

³ La indicación de las carreras y sus leyes se indican en la referencia bibliográfica.



Reforma Administrativa - un nuevo intento

Aunque se mantuviera en la agenda del MP, particularmente junto al cuerpo técnico, la idea de extender la creación de una función de confianza amplia para el Poder Ejecutivo Federal, la propuesta sólo logró entrar, de forma más efectiva, en la agenda del gobierno en 2016. Dada la crisis económica y política, nuevamente el gobierno comenzó a sufrir presión de la opinión pública en cuanto al tamaño del aparato estatal y el crecimiento del gasto público.

En ese período comenzó también un fuerte ataque a la captura del aparejo del Estado, saliendo reiteradas noticias de cargos de libre designación ocupados por personas insuficientemente calificadas para ocupar determinadas posiciones, muchas veces planteadas en pro de intereses políticos y/o privados.

A diferencia del escenario de 2008, en que las críticas se concentraron en la estructura y el crecimiento oriundo de contrataciones vía concurso público, esta vez ellas reforzaban la cuestión de la cantidad de ministerios y secretarías con estatus equivalente, así como destacaban la cantidad de cargos en comisión ocupados, especialmente por servidores sin vínculo con la Administración.

En esa retomada, la SEGES/MP, que venía alertando constantemente al gobierno en cuanto al crecimiento excesivo y dificultad de coordinación entre organismos y carpetas, intensificó, a petición del Gabinete del Ministro de Planificación y de la propia Presidencia de la República, los análisis para enjugar la estructura federal.

Como resultado, presentó varias propuestas que englobaban fusiones de carpetas, buscando eliminar sombras, superposiciones y redundancias de atribuciones, estructuras y funciones, buscando aún indicar las posibilidades de reducción en el número de cargos, especialmente de aquellos que presentaban funciones intermediarias o de apoyo.

En 2015, a partir de esas informaciones, después de la validación por el Gabinete del Ministro de Planificación, la SEGES inició junto a varios organismos de la Administración Directa un proceso de negociación individual para la reducción de las estructuras y de los cargos comisionados. De acuerdo con los entrevistados⁴, el trabajo involucró un

⁴ Para reforzar la comprensión del caso se realizaron entrevistas con servidores de carrera, Especialistas en Política Pública y Gestión Gubernamental, que actúan en la SEGES y que, en la época de los hechos narrados, ocupaban posiciones estratégicas.

complejo proceso simultáneo de negociación multilateral.

Las tratativas ocurrían en reuniones con cada gabinete, en que la SEGES presentaba comparativos de la estructura reglamentar del organismo y su distribución de cargos, mostrando la situación actual y la deseada. A partir de ese análisis, se proponía una reducción del número de cargos, junto con una indicación de las directrices subsidiando las proyecciones. En cada reunión se presentaba una propuesta que era analizada por el gabinete o ministerio que evaluaba su adecuación e indicaba la posibilidad de acatar o la necesidad de reformar la propuesta, sin ninguna obligatoriedad, sin embargo, de considerarla como punto de partida.

A pesar de los esfuerzos realizados por la SEGES, se percibió poco avance en ese segundo intento de reestructuración de la máquina pública. Entre las posibles causas planteadas junto a los entrevistados, se puede destacar:

- ausencia de una directriz general claramente definida por la Presidencia de la República respecto de cuál sería la meta de cargos a ser reducidos;
- la fragmentación del Poder Ejecutivo, caracterizada por la cantidad y diversidad de los gabinetes, lo que dificultó la definición de lo que serían los objetivos cuantitativos de cada gabinete u organismo, ya que cada uno de ellos vislumbraba sólo su propia necesidad sin comprender opacidades y superposiciones de las actividades;
- falta de empoderamiento, especialmente político, de los interlocutores del MP para obtener los resultados, debido a la falta de directrices y de los resultados esperados del proceso de negociación; y
- inexistencia de un marco temporal concreto para el cierre de los cuantitativos y estructuras.

En la percepción de los entrevistados, dificultó aún más el proceso de que, dada la crisis política y los avances de operaciones de combate a la corrupción como la *Lava Jato*⁵, se empezó a experimentar una mayor rotatividad en los altos cargos y, a cada cambio, se perdía gran parte del avance negociador obtenido con la gestión anterior.

⁵ La operación Lava Jato puede ser considerada como la mayor investigación de corrupción y lavado de dinero que Brasil ya tuvo. Además del alto volumen de recursos desviados se destaca por la expresión económica y política de los sospechosos de participar del esquema. Para mejor comprensión vea: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso>

Reforma Administrativa - Un cambio disruptivo

El inicio de 2015 fue marcado por profundos cambios en el escenario político, particularmente por el inicio del nuevo mandato de la presidente Dilma y por la apertura de su proceso de *impeachment*.

Como fue ampliamente divulgado en los medios, el 12 de mayo de 2016, y resultado de la votación del proceso por el Senado, ocurrió el alejamiento de la Presidenta Dilma, asumiendo, inicialmente en carácter interino, el Vicepresidente Michel Temer.

El mismo día, después de la toma de posesión, se publicó en edición extra del Diario Oficial de la Unión la Medida

Provisional (MP) n° 726, convertida en la Ley n° 13.341, de 29 de septiembre de 2016, en la que reducía de 32 a 26 el número de Ministerios y Secretarías especiales.

De acuerdo con el equipo entrevistado, el MP trajo un nuevo texto, fruto del nuevo discurso de gobierno, aunque presentó cierto grado de coherencia con los análisis realizados por la SEGES, en cuanto a opacidades y superposiciones de competencias.

La Tabla 3 presenta de forma consolidada la relación de los ministerios y secretarías extinguidas, así como los que fueron transformados y aquellos que serían creados.

Tabla 4 - Reforma Ministerial 2016

Extintos		Creados	
<ul style="list-style-type: none"> • Casa Militar • Contraloría General de la Unión; • Ministerio de Comunicaciones; • Ministerio de las Mujeres, de la Igualdad Racial, de la Juventud y de los Derechos Humanos; • Ministerio de Desarrollo Agrario; • Secretaría de la Aviación Civil de la Presidencia de la República; • Secretaría de Comunicación Social • Secretaría de Puertos 		<ul style="list-style-type: none"> • Gabinete de seguridad institucional de la Presidencia de la República. • Ministerio de Transparencia, Fiscalización y Contraloría General de la Unión - CGU; 	
Transformados			
De		Para	
<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior • Ministerio de la Ciencia, Tecnología e Innovación • Ministerio de Trabajo y Seguridad Social • Ministerio de Justicia • Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre • Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión • Ministerio de Transportes 		<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios • Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovaciones y Comunicaciones • Ministerio de Trabajo • Ministerio de justicia y ciudadanía • Ministerio de Desarrollo Social y Agrario • Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión • Ministerio de Transportes, Puertos y Aviación Civil 	

Fuente: Elaborado por el autor con base en la Ley n° 13 341/2016

El MP extinguió, transformó y creó cargos buscando adecuarlos para el funcionamiento de la nueva estructura. Removió también competencias y atribuciones de los organismos y secretarías extinguidas, para los que les sucedieron. Este nuevo escenario no sólo trajo un contexto de profundos cambios en la estructura, sino también representó un claro proceso de discontinuidad con la política de gestión anterior.

Con ese movimiento se observó un contexto adecuado para retomar la parte de la reforma administrativa que trataba de la creación de las FCPE, propuesta en el Proyecto de Ley n° 3.429-A/2008. Así, en la estela de la adaptación

de la estructura, fueron realizadas por el SEGES nuevos análisis sobre las estructuras organizativas, considerando la reducción en el número de cargos de libre designación y la transformación parcial de DAS en FCPE.

A diferencia del primer intento, en esta vez había un contexto político y organizativo más favorable al cambio, ya que la reforma se dio primero en la organización de los organismos de la Presidencia de la República. La extinción de cargos y organismos, y la consecuente sustitución de sus titulares, favoreció también la mayor apertura por parte de los nuevos titulares que se mostraban más comprometidos con un proceso de reforma que con el mantenimiento de las

estructuras existentes.

Con el discurso corriente, ampliamente divulgado en los medios, en cuanto a la búsqueda por la austeridad fiscal, mayor profesionalización y despolitización de la Administración, los argumentos utilizados para justificar la creación de las FCPE ganaron nueva fuerza. Además, de acuerdo con los entrevistados, se percibió una mayor disposición de cada organismo en contribuir al proceso, lo que facilitó considerablemente las negociaciones.

En general, como anunciado por el gobierno, la propuesta de reforma tenía como meta inicial una reducción de 4.307⁶ (cuatro mil, trescientos y siete) cargos y funciones comisionadas, de las cuales 3.384 (tres mil, trescientos ochenta y cuatro) DAS. Esta reducción sería del orden del 4% (cuatro por ciento) en el importe total de 99.234 (noventa y nueve mil, doscientos treinta y cuatro) cargos en comisión, funciones de confianza y gratificaciones ocupadas y del 16% (dieciséis por ciento) total de DAS ocupados, considerando los cuantitativos observados a finales de 2015, trayendo una economía presupuestaria proyectada inicialmente en R\$ 231 millones por año.

El corte propuesto no fue realizado de forma lineal, sino por medio de una evaluación cuidadosa y detallada sobre la estructura de cada organismo y entidad, ya considerando cortes anteriores en la estructura que habían sido implementados y readecuados de las nuevas competencias. Se buscó eliminar superposiciones y reevaluar las estructuras, lo que generó cortes distintos, respetando las necesidades específicas de cada organismo.

Con el fin de asegurar la efectividad de la medida, se publicó el 10 de junio de 2016 el Decreto n° 8.785, que dispuso sobre los cuantitativos mínimos de reducción de cargos y funciones en las estructuras de organismos y entidades, fijando las metas en términos de costo en DAS-Unitario, cuyo valor de referencia es la remuneración del DAS 1. Tal medida confería al proceso de cambio condición más favorable para su efectiva implementación, pues, diferente de los esfuerzos realizados anteriormente, presentaba una meta de reducción de costos con flexibilidad en cuanto a

⁶ Conforme entrevista concedida pelo Ministro do Planejamento ao Portal G1 em 10/6/2016 – Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/06/planejamento-anuncia-corte-de-43-mil-funcoes-e-cargos-comissionados.html> (acesso em 21/01/2018) e no Portal Governo Brasil em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2016/06/governo-anuncia-corte-de-4-307-cargos-em-comissao-e-funcoes> (acesso em 21/01/2018).

la composición de los cuantitativos de cargos en comisión y de funciones de confianza, así como estableció plazos para ello.

El Decreto estableció aún un plazo de hasta 30 días, contados a partir de su fecha de publicación, para que los organismos y entidades encaminaran las propuestas de Estructura Reglamentar y Estatutos de sus organismos y entidades vinculadas para la evaluación del Ministerio de Planificación, so pena de que, en la ausencia de manifestación, la propia Planificación podría formular, sin manifestación previa del organismo, la propuesta de nueva estructura. Tal medida trajo un empoderamiento al cuerpo técnico del MP, hasta entonces no vivido en situaciones anteriores. Tal acción fue de gran relevancia en el proceso de implementación de la reforma, pues minimizó las idas y venidas continuas, vivenciadas en los intentos anteriores.

Junto con la revisión de los montos y estructuras de cargos DAS fue encaminada la propuesta por el Poder Ejecutivo, de la Medida Provisional n° 731, de 2016, convertida en la Ley n° 13 346, de 2016, que retomó la idea de las FCPE, esta vez perfeccionada y en mayor escala. La MP estableció la extinción de 10.462 (diez mil, cuatrocientos sesenta y dos) DAS, autorizando su sustitución mediante igual número de FCPE, sin aumento de gasto.

Mientras que en el Proyecto de Ley de 2008 la propuesta era que las FCPE contemplaran los 5 primeros niveles de DAS, en la nueva MP tales funciones fueron creadas con 4 niveles, equivalentes a los niveles 1 al 4. Esta estrategia pretendía proporcionar al gobierno y a los organismos mayor flexibilidad en la designación de los cargos de nivel 5 y 6, otorgando así libertad en la designación de los cargos de alto rango.

La misma MP innovó aún, en relación al antiguo PL, al transformar también en FCPE las Funciones Comisionadas específicas de los siguientes organismos y entidades:

- Policía Federal de Carreteras (FCPRF);
- Departamento Nacional de Infraestructura de transporte (FCDNIT);
- Instituto Nacional de Seguridad Social (FCINSS);
- Fondo de Nacional del Desarrollo de la Educación (FCFNDE);
- Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (FCINPI); y
- Departamento Nacional de Producción Mineral (FCDNPM).

Más que una simple alteración de nomenclatura, las transformaciones de las funciones específicas en FCPE traen mayor uniformidad en el contexto de la gestión de funciones de confianza, facilitando la movilidad de servidores entre los organismos, produciendo así una mayor simplificación en la gestión, por medio de una unificación de la legislación y reducción de tipologías de funciones.

De acuerdo con el artículo 2° del art.; 4° de la MP, solo las funciones destinadas a la Policía de Carreteras Federal, en razón de competencias técnicas muy específicas de la carrera, permanecieron exclusivas de servidores de carrera de ese organismo. En los demás se abrió la posibilidad para la selección y movimiento de servidores de otros organismos, que a su vez puede promover una mayor oxigenación de sus cuadros de personal, favoreciendo el proceso de innovación y el rompimiento de la inercia organizacional.

La medida provisional determinó a los organismos, además, las siguientes necesidades (artículo 6°):

I - definir los requisitos mínimos del perfil profesional de los ocupantes de las FCPE y de DAS para las funciones comisionadas y los cargos en comisión asignados en la estructura del organismo o de la entidad (no aprobado en la conversión de la MP en Ley - nota del autor)

II - incluir en sus planes de capacitación acciones destinadas a la habilitación de sus servidores para el ejercicio de las FCPE y para la ocupación de cargos en comisión del Grupo DAS, sobre la base del perfil profesional y las competencias deseadas y compatibles con la responsabilidad y complejidad inherente a la responsabilidad función o cargo; y

III - establecer programa de desarrollo gerencial para los ocupantes de las FCPE y de cargos en comisión del Grupo DAS.

El inciso I del art.,6° de la MP fue reformulado como el art. 5° de la Ley n°13 346/2016, atribuyendo a acto del Poder Ejecutivo federal la definición de criterios, perfil profesional y procedimientos generales a ser observados para la ocupación de las FCPE y de los cargos en comisión del Grupo-DAS. La propuesta de reglamentación del art. 5° se encuentra en discusión y, en caso de aprobada, será un avance de modernización de la gestión pública, en la medida en que promoverá mayor profesionalización en la ocupación de cargos en comisión y de funciones de confianza en el Poder Ejecutivo Federal.

Por último, la MP atribuyó a Enap (Escuela Nacional de Administración Pública) las funciones de apoyar y promover programas de capacitación necesarios para el cumplimiento del artículo, así como la coordinación y la supervisión de los programas de capacitación gerencial del personal civil ejecutados por las demás escuelas de gobierno de la Administración Pública Federal.

A lo largo de 2016 y 2017, se publicaron más de setenta decretos con las nuevas estructuras regimentales de los organismos, ya adecuándolos al proceso de reducción de los cargos y funciones y sustitución por FCPE. El 28 de diciembre de 2016, se publicó el Decreto n° 8947, que dispuso sobre la extinción de 4184 (cuatro mil, ciento ochenta y cuatro) cargos, funciones y gratificaciones, escalonada en los meses de enero, abril y julio de 2017, los cuales 2547 DAS. Cabe aclarar que el Decreto n. 8.947 dio destino al resultado del esfuerzo de reducción de las estructuras coordinado por el Decreto no 8.785/2016, extinguiéndolos definitivamente y asegurando una efectiva reducción de gastos, en el importe de 193 millones, según el balance divulgado por el MP⁷.

⁷ Balance divulgado en 31/7/2017 - <http://www.planejamento.gov.br/noticias/governo-federal-divulga-balance-final-da-reforma-administrativa>

La Tabla 5 presenta, de forma resumida, la evolución en el cuantitativo general de los cargos comisionados DAS y funciones de confianza ocupados, entre ellos los cargos DAS y de las FCPE.

Tabla 5 - Evolución de los cuantitativos de DAS e FCPE, 2015-2017

Mes	DAS	FCPE	Total
dic/15	22.980	-	22.980
dic/16	17.128	2.185	19.313
ene/17	16.538	6.027	22.565
abr/17	11.772	10.319	22.091
jul/17	11.362	10.980	22.342
dic/17	11.396	11.311	22.707
Variación total			- 273

Elaborado por el autor sobre la base de datos extraídos del Panel Estadístico de Personal

A lo largo del período analizado, considerando la suma de DAS y FCPE, se percibió una reducción de 273 cargos (1,2%) en el cuantitativo de cargos ocupados.

Quando se considera el cuantitativo de cargos existentes y no sólo el monto de cargos ocupados, se percibe una reducción de cerca del 10% en el total DAS y de FCPE entre diciembre de 2015 a julio/2018, conforme la tabla abajo.

Tabla 6 - Evolución de los cuantitativos de DAS e FCPE existentes, 2015-2018

Mes	DAS existentes	FCPE existentes	Total	Variación	%
dic/15	24.260	2.855*	27.115		
dic/16	17.941	7.232	25.173	-1.942	-7%
dic/17	12.472	12.031	24.503	-670	-3%
Variación global	-11.788	9.176	-2.612		10%

Fuente: Secretaría de la Gestión del MP, 2018

* En 2015 se contabilizaron las funciones comisionadas específicas existentes que en 2016 se transformaron en FCPE.



Reforma Administrativa – Lecciones aprendidas

Con base en el relato presentado, especialmente considerando los esfuerzos realizados para la implementación de las FCPE por medio de Proyecto de Ley en 2008, la reanudación de la agenda en 2015 y el cambio disruptivo ocurrido con el cambio del gobierno en 2016, es posible aprender importantes lecciones para el mejoramiento de la gestión pública, entre ellas: la importancia de aprovechar el contexto y los cambios disruptivos del ambiente político para la implementación de cambios estructurales basados en análisis técnicos; la importancia de tener objetivos claros y plazos definidos para que se obtengan mejores resultados en procesos de negociación de reajustes estructurales; la relevancia de proporcionar condiciones de flexibilidad para la adecuación de las estructuras y los contextos internos.

Es importante destacar la fuerte influencia del contexto político en la gestión de los organismos públicos. Como se demostró a lo largo del texto, a pesar de los esfuerzos técnicos realizados por el Ministerio de Planificación, particularmente por medio de la SEGES, en relación a posibles opacidades y necesidades de adecuación en la estructura de los organismos y entidades, fue el factor político que determinó tanto los resultados parciales alcanzados con los esfuerzos de 2008 y 2015 como los resultados más exitosos alcanzados con las iniciativas implementadas a partir de 2016.

Esto puede llevar a la falsa impresión de que los aspectos técnicos son poco relevantes. Sin embargo lo que se percibe es una fuerte interrelación entre las dimensiones política y técnica, en que una debe valerse de la otra para obtener mejores resultados en la implementación de una política pública. Es decir, es necesario tener voluntad política para que se puedan implementar los cambios que se evalúan relevantes a partir del análisis técnico.

La segunda lección aprendida está relacionada con la importancia de definir objetivos claros de reducción y plazos preestablecidos a ser cumplidos en el proceso. Sobre la base de la comparación entre los esfuerzos realizados en 2015 y los de 2016/2017 es posible deducir

que la definición previa de los porcentajes de reducción asociados a la definición de los plazos para el ajuste de las estructuras con indicación clara de que la ausencia de respuesta tendría consecuencias, se mostró una estrategia acertada para que los diversos organismos correspondieran con la participación necesaria para la adecuación interna. Indicar que la ausencia de manifestación en el plazo llevaría a una acción unilateral por parte del MP, aparentemente proporcionó un fuerte motivador para que los diversos organismos presentaran sus propuestas de adecuación de los cargos respetando el cronograma propuesto.

Las metas claras de reducción de las estructuras de los organismos por medio del Decreto n° 8785, asociadas a la flexibilidad en el montaje de la composición de los cargos y funciones para alcanzar las metas, obtenida con la figura del DAS unitario, favoreció fuertemente el proceso de adecuación de las estructuras. Esta estrategia ofreció a los organismos condiciones más favorables para adecuar sus estructuras considerando sus peculiaridades, lo que ciertamente favoreció el proceso de implementación de la iniciativa.

Se observa además que el hecho de que el equipo técnico se haya mantenido atenta y preparado para aprovechar la ventana de oportunidad traída por el cambio del contexto político. De lo expuesto se desprende entonces que una fuerte capacidad técnica propositiva proporcionó una base sólida para que fuera posible aprovechar la oportunidad creada por el contexto político, evidenciando así la importancia de considerar, en los procesos de cambio tanto las cuestiones técnicas como las oportunidades que el ambiente político puede traer.

Por último, el empoderamiento del equipo técnico responsable del proceso de negociación, obtenido por medio de acciones políticas que aseguraron el compromiso del Presidente de la República con los resultados, fue un paso fundamental para que, de hecho, se lograra vencer una etapa crítica en el proceso continuo de mejora y profesionalización de la Administración Pública.



Bibliografia

Barbosa, Sheila Cristina Tolentino; Pompeu, João Cláudio. *Trajatória recente da organização do governo federal*. 2017 Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8094/1/BAPI_n12_Trajet%c3%b3ria.pdf. Acesso em: 23/8/2018.

Barzelay, Michael. *The new public management*. 2001.

Brasil. DECRETO Nº 8.785, de 10 de junho de 2016, que dispõe sobre o remanejamento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, de Funções Gratificadas e de Gratificações Temporárias de Atividade em Escola de Governo para a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Brasil. Decreto nº 8.947, de 28 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a extinção de cargos em comissão, funções de confiança e Gratificações Temporárias de Atividade em Escola de Governo e altera o Decreto no 8.862, de 28 de setembro de 2016, que dispõe sobre remanejamento, em caráter temporário, de cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para a Casa Civil da Presidência da República.

Brasil. Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre o Plano de Carreira dos servidores do Banco Central do Brasil e dá outras providências.

Brasil. Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, que cria as Funções Comissionadas do Instituto Nacional de Segurança Social – FCINSS: foram criadas 1.076 (mil e setenta e seis) FCINSS-1; 151 (cento e cinquenta e uma) FCINSS-2; e 100 (cem) FCINSS-3, mediante a correspondente extinção de DAS e FG;

Brasil. Lei nº 12.002, de 29 de julho de 2009, que dispõe sobre a criação das Funções Comissionadas do Departamento Nacional de Produção Mineral – FCDNPM: foram criadas 102 (cento e duas) FCDNPM-1; 87 (oitenta e sete) FCDNPM-2; 18 (dezoito) FCDNPM-3; e 7 (sete) FCDNPM-4, diante a extinção correspondente de DAS e FG;

Brasil. Lei nº 12.274, de 24 de junho de 2010, que dispõe sobre a criação das Funções Comissionadas do Instituto Nacional de Propriedade Intelectual – FCINPI: foram criadas 28 (vinte e oito) FCINPI-1; 83 (oitenta e três) FCINPI-2; 23 (vinte e três) FCINPI-3; e 14 (catorze) FCINPI-4, mediante a correspondente extinção de DAS e FG;

Brasil. Lei nº 12.406, de 18 de maio de 2011. Dispõe sobre a criação de cargos em comissão e funções de confiança destinados ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e cria cargos efetivos de Perito Médico Previdenciário.

Brasil. Lei nº 12.443, de 15 de julho de 2011, que cria as Funções Comissionadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FCFNDE: foram criadas 21 (vinte e uma) FCFNDE-3; 34 (trinta e quatro) FCFNDE-2; e 16 (dezesesseis) FCFNDE-1, mediante a correspondente extinção de DAS e FG.

Brasil. Lei nº 12.898, de 18 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a criação de Funções Comissionadas do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Trânsito – FCDNIT: foram criadas 16 (cento e dezesseis) FCDNIT-3; 29 (vinte e nove) FCDNIT-2; e 373 (trezentas e setenta e três) FCDNIT-1, mediante a extinção de Funções Comissionadas Técnicas e Cargos DAS correspondentes.

Brasil. Lei nº 13.027, de 24 de setembro de 2014, que cria as Funções Comissionadas do Departamento de Polícia Rodoviária Federal - FCDPRF: foram criadas 22 (vinte e duas) FCDPRF-4; 51 (cinquenta e uma) FCDPRF-3; 83 (oitenta e três) FCDPRF-2; e 228 (duzentas e vinte e oito) FCDPRF-1, mediante a extinção correspondente de DAS e FG.

Brasil. Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, que altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016.

Brasil. Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016, que 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. Conversão da Medida Provisória nº 731, de 2016.

Brasil. Projeto de Lei nº 3.429-A/2008, que dispõe sobre a criação das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE, e altera a Lei nº 11.526, de 4 de outubro de 2007, para dispor sobre a remuneração das FCPE;

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000.

Cardoso JR, José Celso; Nogueira, Roberto. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. Comunicado 110. Brasília: 08 de setembro de 2011.

Coelho, Arnaldo; Coelho, Filipe. As debilidades estruturais das organizações: o exemplo ibérico. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 7, n. SPE, p. 143-164, 2003.

Garcia, Ronaldo C. *Despesas correntes da União: visões, omissões e opções*. Texto para Discussão nº 1319. Brasília: Ipea, janeiro de 2008.

Júnior, José Celso Cardoso; Nogueira, Roberto Passos. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. *Revista do Serviço Público*, v. 62, n. 3, p. 237-260, 2011.

Lima Júnior, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 2, p. 5-32, 1998.

Moraes M. V. E.; Silva, T. F.; COSTA, P. V. O mito do inchaço da força de trabalho do executivo federal. *Res Pública*, v. 7, n. 2, p. 1-17, 2009.

