

Enap

**Casoteca**

de Gestão Pública

**SUBSTITUIÇÃO DE CARGOS EM  
COMISSÃO DO GRUPO DIREÇÃO E  
ASSESSORAMENTO SUPERIOR  
(DAS) POR FUNÇÕES  
COMISSIONADAS DO PODER  
EXECUTIVO (FCPE): histórico  
recente e lições aprendidas**

Elaborado por Carlos Henrique Rodrigues



**CASOS  
SEGES**

renovando a gestão pública

# Substituição de cargos em comissão do grupo direção e assessoramento superior (DAS) por funções comissionadas do poder executivo (FCPE): histórico recente e lições aprendidas \*

Elaborado por Carlos Henrique Rodrigues  
(2018)

## Introdução

Este caso relata as ações coordenadas pelo Departamento de Modelos Organizacionais (Demor), da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Seges/MP), no processo de redução de cargos em comissão e funções de confiança, bem como da substituição de cargos de livre provimento por funções de ocupação restrita a servidores efetivos. Apresenta uma

contextualização sobre a evolução da estrutura administrativa e de cargos nos últimos anos; o primeiro esforço estruturado para transformação de cargos de livre provimento em funções, sem êxito em sua primeira tentativa de implementação, ocorrida em 2008, e o relato da experiência mais recente, em 2016, de implementação exitosa dos esforços, e as lições aprendidas no processo.

## Caracterização do problema – o crescimento do Executivo federal

Entre os anos de 1995 e 2014, ocorreu um crescimento na estrutura da administração pública federal, inclusive no que tange à quantidade de órgãos do primeiro escalão.

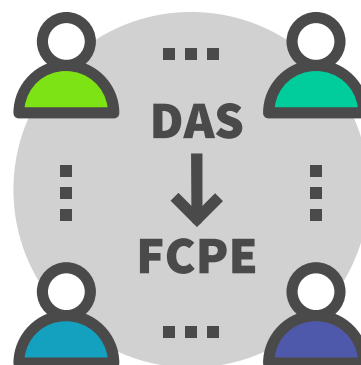


Tabela 1 – Evolução do número de ministérios e secretarias especiais (1995-2016)

Governo	Ministério	Ministério extraordinário	Ministérios militares	Órgãos da Presidência com status de ministério	Banco Central com status de ministério	Total Geral	Variação (%)
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%

Fonte: Adaptado de Barbosa e Pompeo (2017).

\* Para elaboração deste caso foram realizadas pesquisas bibliográficas, documentais e entrevistas com atores que participaram dos esforços para implementação em diferentes momentos. As entrevistas foram realizadas em dezembro de 2017 e abril de 2018.





É possível perceber, a partir dos dados da Tabela 1, um crescimento mais intenso durante o período de 2003 a 2010, com a ampliação de 27 para 37 órgãos com *status* de ministério.

Tal crescimento se deu especialmente por meio da elevação de *status* de órgãos da Presidência da República a ministérios, embora conservassem suas nomenclaturas como secretaria. Conforme informações colhidas junto aos entrevistados, tal crescimento não se restringiu à administração direta, mas também ocorreu no âmbito da administração indireta, em especial com a criação de novas autarquias federais, fundações e universidades.

Além da expansão da estrutura administrativa, é possível verificar também uma ampliação da força de trabalho própria da administração pública. Como se pode perceber pela Tabela 2, a maior parte do crescimento do número de servidores, a partir de 2003, se deu por meio de ingresso por concurso público, induzida, de acordo com uma das entrevistadas, por diversos fatores, tais como:

- a) redução de 98.205 postos de trabalho no Executivo federal civil, cerca de 18%, da força de trabalho ativa, no período 1996 a 2002;
- b) cumprimento de termos de ajustamento de conduta assinados pelo Governo Federal e o Ministério Público do Trabalho, que levaram à necessidade de composição dos quadros efetivos em substituição a contratos temporários, terceirizados e acordos de cooperação;
- c) reconhecimento de carências em áreas estratégicas tais como: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Secretaria de Previdência Complementar, Instituto Nacional de Seguro Social, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Comissão de Valores Mobiliários, Receita Federal, entre outros; e
- d) necessidade de recomposição de parte da força de trabalho, em processo de aposentadoria, especialmente nos Ministérios da Saúde, Fazenda e Educação, notadamente os que possuem os maiores quadros de pessoal ativo.

**Tabela 2 – Evolução da ocupação de cargos em comissão, DAS, funções de confiança e gratificações e ingresso por concurso no Poder Executivo federal**

Governo	Ano	Todos os cargos e funções*	Variação	DAS	Variação	Ingresso concurso	Variação
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	
	2017	98.923	1.049	11.359	- 5.769	21.147	44.536

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Estatístico de Pessoal – dados extraídos em 16/7/2018 tabelas: Concursos (sem GDF) /Regime Jurídico (estatutário) / Quantidade de Ingressos; Cargos e funções / Natureza Jurídica /DAS e Todos os Cargos e funções. \*Inclui todos os cargos em comissão, funções de confiança e algumas gratificações.

Não obstante o montante de ingressos por meio de concursos públicos ter sido grande, é possível perceber também um crescimento expressivo no quantitativo de cargos comissionados e funções gratificadas no mesmo período. No período de 1999 até 2015, houve um aumento de 39.519 no total de cargos e funções comissionadas ocupadas, representando um aumento de 66% ao longo 16 anos. No que tange aos DAS, alvo deste estudo, esse aumento foi menor, porém ainda somou 5.489, uma ampliação de 34%.

O aumento dos ingressos por concurso, somados à ampliação dos cargos em comissão e funções, de acordo com Cardoso Jr e Nogueira (2011), começou a provocar, a partir de 2004, um ataque da mídia, que passou a criticar duramente questões como o inchaço da máquina pública federal e o conseqüente descontrole fiscal advindo da política de crescimento da estrutura e da força de trabalho.

A partir de 2005, com a deflagração do denominado *escândalo do mensalão*, começaram-se a levantar também questionamentos quanto ao aparelhamento do Estado, em especial quanto a um possível aumento da ocupação de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) por pessoas com baixa qualificação técnica, por vezes atuando em prol de interesses específicos, e sem vínculo com a administração pública.

Assim, de um lado, se questionava o tamanho da máquina pública e, de outro, o seu aparelhamento por meio da ocupação indevida de cargos por pessoas sem as qualificações técnicas necessárias.

Uma das frentes adotadas pelo governo para lidar com tais ataques foi a de promover análises e a publicação de artigos<sup>1</sup> buscando evidenciar que o crescimento da máquina não correspondia a inchaço, mas sim a um processo de fortalecimento e profissionalização do Estado no intuito de atender melhor à sociedade. Outra frente fortaleceu movimentos internos, já desenvolvidos no âmbito do Ministério do Planejamento, no sentido de promover ações que levassem a um processo mais amplo de profissionalização do setor público.

<sup>1</sup> Entre os mais citados estão Moraes, Silva e Costa (2009) e Garcia (2008).

Esses movimentos tinham como pressuposto o fortalecimento e a estruturação do processo de capacitação e desenvolvimento dos servidores, que resultou na publicação do Decreto nº 5.707/2006, que dispõe sobre a política de capacitação dos servidores públicos federais. Em especial se destaca o artigo 6º, que estabeleceu a necessidade dos órgãos e entidades incluírem em seus respectivos planos de capacitação ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores, devendo tais ações serem consideradas como prioritárias.

Abriu-se ainda uma terceira frente, com iniciativas no âmbito do MP que indicavam a importância de uma maior ocupação dos cargos em comissão por servidores de carreira, seja por meio da criação de funções privativas ou por meio da definição de percentuais mínimos de cargos em comissão a serem ocupados por servidores de carreira, como no caso do Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005, que dispôs sobre o provimento de cargos em comissão do grupo direção e assessoramento superiores (DAS), níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito do Poder Executivo federal.

O Decreto estabeleceu que 75% do total de DAS níveis 1 a 3 e 50% dos DAS nível 4 seriam ocupados exclusivamente por servidores de carreira. Atribuiu, ainda, ao MP a competência de normatizar, acompanhar e controlar o cumprimento desses percentuais e definiu ainda a necessidade dos órgãos de incluírem em seus planos de capacitação ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício de tais cargos.

Em 2007, passados quase dois anos da publicação do Decreto, como demonstrado na Tabela 3, observou-se algum avanço na sua implementação, especialmente nos DAS níveis 1 a 3.

No caso dos DAS 4, o percentual de ocupação, que já era superior ao indicado, cresceu ainda mais. O mesmo se percebeu no caso dos DAS 5 e 6, que, embora não tivessem indicação de percentuais mínimos, já apresentavam um montante elevado de ocupação por servidores de carreira, que foi ainda mais ampliado.



Tabela 3 – Ocupação de DAS por servidores de carreira, 2004-2007

2004			
Nível	Total	Servidores de Carreira	%
DAS 1	6.761	4.596	67,98
DAS 2	5.213	3.680	70,59
DAS 3	3.420	2.428	70,99
DAS 4	2.651	1.529	57,68
DAS 5	852	452	53,05
DAS 6	186	93	50,00
TOTAL	19.083	12.778	66,96

2007			
Nível	Total	Servidores de Carreira	%
DAS 1	6.836	4.898	71,65
DAS 2	5.550	4.101	73,89
DAS 3	3.703	2.729	73,70
DAS 4	2.946	1.831	62,15
DAS 5	952	591	62,08
DAS 6	201	109	54,23
TOTAL	20.188	14.259	70,63

Fonte: Elaboração própria a partir do Boletim estatístico de pessoal. A coluna “Servidores de Carreira” considera efetivos e requisitados, incluindo de outros órgãos e esferas.

Entretanto, cumpre ressaltar que os dados extraídos da Tabela 3 são correspondentes a DAS ocupados e não a DAS existentes, estes sim a unidade de referência para controle dos percentuais do Decreto nº 5.497/2005. Esse entendimento foi registrado na Nota Técnica nº 19.627/2017-MP, da Coordenação Geral de Gestão da Informação da Seges (CGINF-Seges), unidade responsável no Ministério do Planejamento pelo controle para nomeação nos cargos DAS de pessoal sem vínculo com administração pública. A referida Nota Técnica explicou o seguinte (grifos não originais):

4. Ressalte-se que **o controle dos limites devem ocorrer para a totalidade dos cargos existentes no Poder Executivo Federal e não de forma individualizada para cada órgão, entidade, unidade ou subunidade administrativa. O Decreto também não prevê que a aferição dos percentuais ocorra individualmente para cada nível de DAS, mas sim, conforme prescrito no art, 1º, incisos I e II, que na aferição das margens de cinquenta por cento seja considerado o total de cargos que engloba os níveis de 1 a 4, e de sessenta por cento sobre soma dos cargos que compreende o bloco dos níveis 5 e 6, respectivamente. (...)**

9. Nessa esteira, em cumprimento ao disposto no § 1º, do Decreto nº 5.497, de 2005, os Ministérios e suas respectivas entidades vinculadas (autarquias e fundações), formulam consultas acerca da possibilidade de efetivação, em seus quadros, dos atos de provimento por não servidores de carreira a esta Pasta que, autoriza ou não autoriza tais solicitações após verificar, no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE, o total de provimentos já ocorridos por não servidores de carreira e compará-lo com as possibilidades existentes no cômputo geral da quantidade de cargos no âmbito do Poder Executivo, conforme as margens estabelecidas pelos incisos I e II do Decreto nº 5.497/2005 e § 4º.

10. Assim, no tocante ao acompanhamento e controle atribuídos ao Ministério do Planejamento, na forma do § 2º, acima descrito, informa-se que para

preservação da margem mínima de cinquenta por cento de ocupação exclusiva por servidores é feito o controle para que, por dedução, essa margem não seja ultrapassada por não servidores de carreira investidos em cargos de DAS 1, 2, 3 e 4, e de quarenta por cento no total DAS, níveis 5 e 6, e as autorizações somente são emitidas se a ocupação de DAS por não servidores, apresentar margens inferiores a tais patamares.

De acordo com os entrevistados, a percepção de que essa implementação poderia apresentar melhores resultados levou, entre outras ações, à proposição do Projeto de Lei nº 3.429-A/2008, encaminhado ao Congresso Nacional com o propósito de criar as funções comissionadas do Poder Executivo (FCPE), a serem ocupadas, de forma privativa, por servidores públicos efetivos e em atividade para o exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento nos órgãos e entidades do Poder Executivo federal.

Nessa proposta, seriam criadas FCPE em cinco níveis que se equiparariam, para todos os efeitos legais e regulamentares, aos de DAS, incluindo o direito a auxílio moradia para os níveis 4 e 5. Seu exercício conferiria ao servidor ocupante de cargo efetivo o conjunto de atribuições e responsabilidades de direção, chefia ou assessoramento, correspondentes às competências da unidade organizacional, de acordo com a estrutura do órgão ou entidade.

O Projeto propunha a criação de 2.477 funções, com a extinção equivalente de cargos DAS de níveis correspondentes, em um processo escalonado que ocorreria à medida que fossem publicados os decretos que aprovassem as estruturas regimentais dos órgãos e entidades para os quais fossem remanejadas as novas funções.

Por fim, previu ainda que os órgãos deveriam incluir em seus planos de capacitação ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício das FCPE. Tais ações deveriam contemplar a definição dos requisitos mínimos do perfil desejado e o programa de desenvolvimento gerencial. Conferiu ainda à Escola Nacional de Administração Pública (Enap) papel central no processo de formação e habilitação dos servidores para ocupação dessas funções.

Com base na proposta realizada pela Seges na época, o processo inicialmente abrangeria cinco órgãos do Poder Executivo federal, que, de acordo com a exposição de motivos que encaminhou a matéria, já possuíam carreiras com profissionais concursados, com boa formação e experiência profissional e aptos a assumirem posições de direção, chefia e assessoramento.

Dessa forma, inicialmente a distribuição das FCPE contemplaria nos seguintes órgãos:

- a) **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:** Secretarias de Gestão, de Planejamento e Investimentos Estratégicos e de Orçamento Federal;
- b) **Ministério da Fazenda:** Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Secretaria da Receita Federal do Brasil e Secretaria do Tesouro Nacional;
- c) **Controladoria-Geral da União;**
- d) **Advocacia-Geral da União;** e
- e) **Ministério da Justiça:** Departamento de Polícia Federal e Departamento de Polícia Rodoviária Federal.

A despeito da fundamentação apresentada e dos esforços realizados pelo Poder Executivo junto ao Congresso Nacional, o projeto não prosperou. Com base na página

de acompanhamento de tramitação<sup>2</sup>, é possível perceber que, embora técnica e financeiramente viável, não havia interesse político que ocorresse, razão pela qual, embora aprovado pelas Comissões de Trabalho e de Finanças, ficou tramitando pela Casa sem que fosse aprovado em caráter conclusivo.

Na visão de alguns dos entrevistados, uma das causas do insucesso pode ser ligada a uma emenda parlamentar que alterou a obrigatoriedade de se extinguir os DAS de forma concomitante à criação das FCPE, tornando tal extinção uma faculdade, o que passou a requerer dotação orçamentária extraordinária, travando o processo ao longo dos anos.

Apesar desse insucesso na criação das FCPE para o Poder Executivo federal, prosperaram iniciativas semelhantes, algumas anteriores, outras posteriores ao envio dessa proposta específica, porém com efeitos localizados em algumas autarquias<sup>3</sup>, em cujas respectivas culturas organizacionais já estava consolidada a prática de ocupação de cargos comissionados por servidores do quadro e cujas carreiras haviam passado por processo recente de criação ou reestruturação. Em todas essas criações de funções, as principais características das FCPE se repetiram.

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

<sup>3</sup> A indicação das carreiras e respectivas leis são indicadas no referencial bibliográfico.



# Reforma Administrativa – uma nova tentativa

Embora permanecesse na agenda do MP, particularmente junto ao corpo técnico, a ideia de estender a criação de uma função de confiança ampla para o Poder Executivo federal, a proposta somente conseguiu entrar, de forma mais efetiva, na agenda do governo em 2016. Dada a crise econômica e política, novamente o governo começou a sofrer pressão da opinião pública quanto ao tamanho do aparato estatal e ao crescimento do gasto público.

Nesse período começou também forte ataque ao aparelhamento do Estado, saindo reiteradas notícias de cargos de livre provimento ocupados por pessoas insuficientemente qualificadas para ocupar determinadas posições, muitas vezes colocadas em prol de interesses políticos e/ou privados.

Diferente do cenário de 2008, em que as críticas se concentraram na estrutura e no crescimento oriundo de contratações via concurso público, desta vez elas reforçavam a questão da quantidade de ministérios e secretarias com *status* equivalente, assim como destacavam a quantidade de cargos em comissão ocupados, especialmente por servidores sem vínculo com a administração.

Nessa retomada, a Seges/MP, que vinha alertando constantemente ao governo quanto ao crescimento excessivo e dificuldade de coordenação entre órgãos e pastas, intensificou, por demanda do Gabinete do Ministro do Planejamento e da própria Presidência da República, as análises para enxugar a estrutura federal.

Como resultado, apresentou várias propostas que englobavam fusões de pastas, visando eliminar sobreamentos, sobreposições e redundâncias de atribuições, estruturas e funções, buscando ainda indicar as possibilidades de redução no número de cargos, especialmente daqueles que apresentavam funções intermediárias ou de apoio.

Em 2015, a partir dessas informações, após validação pelo Gabinete do Ministro do Planejamento, a Seges iniciou junto a vários órgãos da administração direta um processo de negociação individual visando à redução das estruturas e dos cargos comissionados. De acordo com os entrevistados<sup>4</sup>, o trabalho envolveu um complexo processo simultâneo de negociação multilateral.

<sup>4</sup> Para reforçar a compreensão do caso, foi realizada entrevista com servidores de carreira, Especialistas em Política Pública e Gestão Governamental, que atuam na Seges e que, na época dos fatos narrados, ocupavam posições estratégicas.

As tratativas ocorriam em reuniões com cada pasta, em que a Seges apresentava comparativos da estrutura regimental do órgão e sua distribuição de cargos, mostrando a situação atual e a desejada. A partir dessa análise, propunha-se uma redução do número de cargos, junto com uma indicação das diretrizes subsidiando as projeções. A cada reunião era apresentada uma proposta, que era analisada pela pasta ou ministério que avaliava sua adequabilidade e indicava a possibilidade de acatar ou a necessidade de se reformar a proposta, sem qualquer obrigatoriedade, no entanto, de considerá-la como ponto de partida.

Não obstante os esforços realizados pela Seges, percebeu-se pouco avanço nessa segunda tentativa de reestruturação da máquina pública. Entre as possíveis causas levantadas junto aos entrevistados, pode-se destacar:

- ausência de uma diretriz geral claramente definida pela Presidência da República a respeito de qual seria a meta de cargos a serem reduzidos;
- fragmentação do Poder Executivo, caracterizada pela quantidade e diversidade das pastas, o que dificultou a definição de quais seriam os quantitativos alvo para cada pasta ou órgão, já que cada órgão vislumbrava apenas sua própria necessidade sem compreender sobreamentos e sobreposições de atividades;
- falta de empoderamento, especialmente político, dos interlocutores do MP para obtenção dos resultados, decorrente da falta de diretrizes e dos resultados esperados do processo de negociação; e
- inexistência de um marco temporal concreto para fechamento dos quantitativos e estruturas.

Na percepção dos entrevistados, dificultou ainda mais o processo o fato de que, dada a crise política e os avanços de operações de combate à corrupção, como a Lava Jato<sup>5</sup>, começou-se a vivenciar uma rotatividade maior nos cargos de alto escalão e, a cada mudança, perdia-se grande parte do avanço negocial obtido com a gestão anterior.

<sup>5</sup> A operação Lava Jato pode ser considerada como a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Além do alto volume de recursos desviados, destaca-se pela expressão econômica e política dos suspeitos de participar do esquema. Para melhor compreensão veja: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso>



## Reforma Administrativa – uma mudança disruptiva

O início de 2015 foi marcado por profundas mudanças no cenário político, particularmente pelo início do novo mandato da Presidente Dilma e pela abertura de seu processo de *impeachment*.

Como amplamente divulgado na mídia, em 12 de maio de 2016, como resultado da votação do processo pelo Senado, ocorreu o afastamento da Presidente Dilma, assumindo, inicialmente em caráter interino, o Vice-Presidente Michel Temer.

No mesmo dia, após a posse, foi publicada, em edição extra do Diário Oficial da União, a Medida Provisória (MP)

nº 726, convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, que reduzia de 32 para 26 o número de ministérios e secretarias especiais.

De acordo com a equipe entrevistada, a MP trouxe um texto novo, fruto do novo discurso de governo, mas apresentou certo grau de coerência com as análises realizadas pela Seges, quanto aos sombreamentos e sobreposições de competências.

A Tabela 4 apresenta, de forma consolidada, a relação dos ministérios e secretarias extintos, bem como os que foram transformados e aqueles que seriam criados.

Tabela 4 – Reforma Ministerial 2016

Extintos		Criados	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Casa Militar</li> <li>• Controladoria-Geral da União</li> <li>• Ministério das Comunicações</li> <li>• Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos</li> <li>• Ministério do Desenvolvimento Agrário</li> <li>• Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República;</li> <li>• Secretaria de Comunicação Social</li> <li>• Secretaria de Portos</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República</li> <li>• Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU</li> </ul>	
Transformados			
De		Para	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior</li> <li>• Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação</li> <li>• Ministério do Trabalho e Previdência Social</li> <li>• Ministério da Justiça</li> <li>• Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome</li> <li>• Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão</li> <li>• Ministério dos Transportes</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços</li> <li>• Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações</li> <li>• Ministério do Trabalho</li> <li>• Ministério da Justiça e Cidadania</li> <li>• Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário</li> <li>• Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão</li> <li>• Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil</li> </ul>	

Fonte: Elaboração própria, com base na Lei nº 13.341/2016.

A MP extinguiu, transformou e criou cargos buscando adequá-los para o funcionamento da nova estrutura. Movimentou também competências e atribuições dos órgãos e secretarias extintas para os que lhes sucederam. Esse novo cenário não só trouxe um contexto de profundas mudanças na estrutura, mas representou também um claro processo de descontinuidade com a política de gestão anterior.

Com esse movimento, observou-se um contexto adequado para retomar a parcela da reforma administrativa que tratava da criação das FCPE, proposta no Projeto de Lei nº 3.429-A/2008. Dessa forma, na esteira do ajustamento da estrutura, foram realizadas pela Seges novas análises

sobre as estruturas organizacionais, considerando a redução no quantitativo de cargos de livre provimento e a transformação, em parte dela, de DAS em FCPE.

Diferente da primeira tentativa, desta vez havia um contexto político e organizacional mais favorável à mudança, já que a reforma se deu primeiramente na organização dos órgãos da Presidência da República. A extinção de cargos e órgãos, e consequente substituição de seus titulares, favoreceu também maior abertura por parte dos novos titulares, que se mostravam mais comprometidos com um processo de reforma do que com a manutenção das estruturas existentes.

Com o discurso corrente, amplamente divulgado na mídia, quanto à busca pela austeridade fiscal, maior profissionalização e despolitização da administração, os argumentos utilizados para justificar a criação das FCPE ganharam nova força. Além disso, de acordo com os entrevistados, percebeu-se uma maior disposição de cada pasta em contribuir para o processo, o que facilitou consideravelmente as negociações.

De forma geral, como anunciado pelo governo, a proposta da reforma tinha como meta inicial uma redução de 4.307<sup>6</sup> cargos e funções comissionadas, sendo, dessas, 3.384 DAS. Essa redução seria da ordem de 4% no montante total de 99.234 cargos em comissão, funções de confiança e gratificações ocupados e de 16% no total de DAS ocupados, considerando os quantitativos observados no final de 2015, trazendo uma economia orçamentária projetada inicialmente em R\$ 231 milhões por ano.

O corte proposto não foi realizado de forma linear, mas sim por meio de uma avaliação criteriosa e detalhada sobre a estrutura de cada órgão e entidade, já considerando cortes anteriores na estrutura que haviam sido implementados e readequação das novas competências. Buscou-se eliminar sobreposições e reavaliar as estruturas, o que gerou cortes distintos, respeitando as necessidades específicas de cada órgão.

Com o intuito de assegurar a efetividade da medida, foi publicado, em 10 de junho de 2016, o Decreto nº 8.785, que dispôs sobre os quantitativos mínimos de redução de cargos e funções nas estruturas de órgãos e entidades, fixando as metas em termos de custo em DAS-Unitário, cujo valor de referência é a remuneração do DAS 1. Tal medida conferiu ao processo de mudança condição mais favorável para sua efetiva implementação, pois, diferentemente dos esforços realizados anteriormente, apresentava uma meta de redução de custos com flexibilidade quanto à composição dos quantitativos de cargos em comissão e de funções de confiança, bem como estabeleceu prazos para isso.

O Decreto estabeleceu ainda um prazo de até 30 dias, contados da sua data de publicação, para que os órgãos

e entidades encaminhassem as propostas de estrutura regimental e estatutos de seus órgãos e entidades vinculadas para avaliação do Ministério do Planejamento, sob pena de que, na ausência de manifestação, o próprio Planejamento poderia formular, sem manifestação prévia do órgão, a proposta de nova estrutura. Tal medida trouxe um empoderamento ao corpo técnico do MP, não experimentado até então em situações anteriores. Tal ação foi de grande relevância no processo de implementação da reforma, pois minimizou as idas e vindas contínuas, vivenciadas nas tentativas anteriores.

Junto com a revisão dos montantes e estruturas de cargos DAS foi encaminhada a proposta pelo Poder Executivo, da Medida Provisória nº 731, de 2016, convertida na Lei nº 13.346, de 2016, que retomou a ideia das FCPE, dessa vez aperfeiçoada e em maior escala. A MP estabeleceu a extinção de 10.462 DAS, autorizando a sua substituição mediante igual número de FCPE, sem aumento de despesa.

Enquanto no projeto de lei de 2008 a proposta era de que as FCPE contemplassem os cinco primeiros níveis de DAS, na nova MP tais funções foram criadas com quatro níveis, equivalentes aos níveis 1 ao 4. Essa estratégia visou fornecer ao governo e aos órgãos maior flexibilidade no provimento dos cargos de níveis 5 e 6, conferindo assim liberdade no provimento dos cargos de alto escalão.

A mesma MP inovou ainda, em relação ao antigo PL, ao transformar também em FCPE as funções comissionadas específicas dos seguintes órgãos e entidades:

- Polícia Rodoviária Federal (FCPRF);
- Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (FCDNIT);
- Instituto Nacional do Seguro Social (FCINSS);
- Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FCFNDE);
- Instituto Nacional da Propriedade Industrial (FCINPI); e
- Departamento Nacional de Produção Mineral (FCDNPM).

Mais do que uma simples alteração de nomenclatura, as transformações das funções específicas em FCPE trouxe maior uniformidade no contexto da gestão de funções de confiança, facilitando ainda a mobilidade de servidores entre os órgãos, produzindo assim uma maior simplificação na gestão, por meio de uma unificação da legislação e redução de tipologias de funções.

<sup>6</sup> 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).

De acordo com o § 2º do art. 4º da MP, apenas as funções destinadas à Polícia Rodoviária Federal, em razão de competências técnicas muito específicas da carreira, permaneceram exclusivas de servidores de carreira desse órgão. Nos demais, abriu-se a possibilidade para seleção e movimentação de servidores de outros órgãos, o que, por sua vez, pode promover uma maior oxigenação dos seus quadros de pessoal, favorecendo o processo de inovação e o rompimento da inércia organizacional.

A medida provisória estabeleceu aos órgãos, ainda, as seguintes exigências (art.6º):

I - definir os requisitos mínimos do perfil profissional dos ocupantes das FCPE e de DAS para as funções comissionadas e os cargos em comissão alocados na estrutura do órgão ou da entidade; (não aprovado na conversão da MP em Lei – nota do autor)

II - incluir em seus planos de capacitação ações destinadas à habilitação de seus servidores para o exercício das FCPE e para a ocupação de cargos em comissão do Grupo DAS, com base no perfil profissional e nas competências desejados e compatíveis com a responsabilidade e complexidade inerente à função ou ao cargo; e

III - estabelecer programa de desenvolvimento gerencial para os ocupantes das FCPE e de cargos em comissão do Grupo DAS.

O inciso I do art. 6º da MP foi reformulado como o art. 5º da Lei nº 13.346/2016, atribuindo a ato do Poder Executivo federal a definição de critérios, perfil profissional e procedimentos gerais a serem observados para ocupação das

FCPE e dos cargos em comissão do grupo DAS. A proposta de regulamentação do art. 5º encontra-se em discussão e, caso aprovada, será um avanço de modernização da gestão pública, na medida em que promoverá maior profissionalização na ocupação de cargos em comissão e de funções de confiança no Poder Executivo federal.

Por fim, a MP atribuiu à Enap as funções de apoiar e promover programas de capacitação necessários para o cumprimento do artigo, bem como a coordenação e a supervisão dos programas de capacitação gerencial de pessoal civil executados pelas demais escolas de governo da administração pública federal.

Ao longo de 2016 e 2017, foram publicados mais de setenta decretos com as novas estruturas regimentais dos órgãos, já os adequando ao processo de redução dos cargos e funções e substituição por FCPE. Em 28 de dezembro de 2016, foi publicado o Decreto nº 8.947, que dispôs sobre a extinção de 4.184 cargos, funções e gratificações, escalonada nos meses de janeiro, abril e julho de 2017, entre os quais 2.547 DAS. Cabe aqui esclarecer que o Decreto nº 8.947 deu destino ao resultado do esforço de redução das estruturas coordenado pelo Decreto nº 8.785/2016, extinguindo-os definitivamente e assegurando uma efetiva redução de despesas, no montante de 193 milhões, conforme balanço divulgado pelo MP<sup>7</sup>.

A Tabela 5 apresenta, de forma resumida, a evolução no quantitativo geral dos cargos comissionados DAS e funções de confiança ocupados, dentre os quais os dos cargos DAS e das FCPE.

<sup>7</sup> Balanço divulgado em 31/7/2017 - <http://www.planejamento.gov.br/noticias/governo-federal-divulga-balanco-final-da-reforma-administrativa>

Tabela 5 – Evolução dos quantitativos de DAS e FCPE, 2015-2017

Mês	DAS	FCPE	Total
dez/15	22.980	-	<b>22.980</b>
dez/16	17.128	2.185	<b>19.313</b>
jan/17	16.538	6.027	<b>22.565</b>
abr/17	11.772	10.319	<b>22.091</b>
jul/17	11.362	10.980	<b>22.342</b>
dez/17	11.396	11.311	<b>22.707</b>
Varição total			- 273

Fonte: Elaboração própria, com base em dados extraídos do Painel Estatístico de Pessoal

Ao longo do período analisado, considerando o somatório de DAS e FCPE, percebeu-se uma redução de 273 cargos (1,2%) no quantitativo de cargos ocupados.

Quando se considera o quantitativo de cargos existentes e não apenas o montante de cargos ocupados, percebe-se uma redução de cerca de 10% no total DAS e de FCPE entre dezembro de 2015 a julho/2018, conforme a Tabela 6:

Tabela 6 – Evolução dos quantitativos de DAS e FCPE existentes, 2015-2018

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

Fonte: Secretaria de Gestão do MP, 2018. \* Em 2015 foram contabilizadas as funções comissionadas específicas existentes que em 2016 foram transformadas em FCPE.



## Reforma Administrativa – lições aprendidas

Com base no relato apresentado, especialmente considerando os esforços realizados para a implementação das FCPE por meio de projeto de lei em 2008, a retomada da agenda em 2015 e a mudança disruptiva ocorrida com a troca do governo em 2016, é possível aprender importantes lições para o aprimoramento da gestão pública, entre elas: a importância de se aproveitar o contexto e as mudanças disruptivas do ambiente político para a implementação de mudanças estruturais embasadas em análises técnicas; a importância de se ter objetivos claros e prazos definidos para que se obtenham melhores resultados em processos negociais de rearranjos estruturais; e a relevância de se fornecer condições de flexibilidade para adequação das estruturas e contextos internos.

É importante destacar a forte influência do contexto político na gestão dos órgãos públicos. Como foi demonstrado ao longo do texto, a despeito dos esforços técnicos realizados pelo Ministério do Planejamento, particularmente por meio da Seges, em relação a possíveis sombreamentos e necessidades de adequação na estrutura dos órgãos e entidades, foi o fator político que determinou tanto os resultados parciais alcançados com os esforços de 2008 e 2015, quanto com os resultados mais exitosos alcançados com as iniciativas implementadas a partir de 2016.

Isso pode levar à falsa impressão de que os aspectos técnicos são pouco relevantes. Todavia o que se percebe é uma forte inter-relação entre as dimensões política e técnica, em que uma deve se valer da outra para obter melhores resultados na implementação de uma política pública. Ou seja, é preciso ter vontade política para que se consiga implementar as mudanças que se avaliam relevantes a partir da análise técnica.

A segunda lição aprendida está relacionada à importância de se definir objetivos claros de redução e prazos pré-estabelecidos a serem cumpridos no processo. Com base na comparação entre os esforços realizados em 2015 e os de 2016/2017, é possível depreender que a

definição prévia dos percentuais de redução, associados à definição dos prazos para ajuste das estruturas, com indicação clara de que a ausência de resposta traria consequências, mostrou-se uma estratégia acertada para que os diversos órgãos correspondessem com a participação necessária para adequação interna. Indicar que a ausência de manifestação no prazo levaria a uma ação unilateral por parte do MP aparentemente forneceu um forte motivador para que os diversos órgãos apresentassem suas propostas de adequação dos cargos respeitando o cronograma proposto.

As metas claras de redução das estruturas dos órgãos por meio do Decreto nº 8.785, associadas à flexibilidade na montagem da composição dos cargos e funções para atingir as metas, obtida com a figura do DAS unitário, favoreceu fortemente o processo de adequação das estruturas. Essa estratégia ofereceu aos órgãos condições mais favoráveis para adequar suas estruturas considerando suas peculiaridades, o que certamente favoreceu o processo de implementação da iniciativa.

Observa-se ainda o fato de a equipe técnica ter se mantido atenta e preparada para aproveitar a janela de oportunidade trazida pela mudança do contexto político. Do exposto depreende-se então que uma forte capacidade técnica propositiva forneceu uma base sólida para que fosse possível aproveitar a oportunidade criada pelo contexto político, evidenciando assim a importância de se considerar, nos processos de mudança, tanto as questões técnicas quanto as oportunidades que o ambiente político pode trazer.

Por fim, o empoderamento da equipe técnica responsável pelo processo de negociação, obtido por meio de ações políticas que asseguraram o compromisso do Presidente da República com os resultados, foi um passo fundamental para que, de fato, se conseguisse vencer uma etapa crítica no processo contínuo de melhoria e profissionalização da administração pública.



# Referências bibliográficas

BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino; POMPEU, João Cláudio. *Trajetória recente da organização do Governo Federal*. 2017. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8094/1/BAPI\\_n12\\_Trajet%c3%b3ria.pdf](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 116 (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 Pvblica*, v. 7, n. 2, p. 1-17, 2009.

