UNIVERSIDADE FEDERAL DEPERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

Sílvio Silva Broxado

ANÁLISE COMPARATIVA DO QUANTITATIVO DOS CARGOS COMISSIONADOS E FUNÇÕES GRATIFICADAS NO PERÍODO DE 1995 A 2011 NO GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Recife, 2012

Sílvio Silva Broxado

ANÁLISE COMPARATIVA DO QUANTITATIVO DOS CARGOS COMISSIONADOS E FUNÇÕES GRATIFICADAS NO PERÍODO DE 1995 A 2011 NO GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Dissertação apresentada como requisito complementar a obtenção parcial de grau de mestre em gestão pública do Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste – MGP da Universidade Federal de Pernambuco.

Área de concentração: Políticas Públicas, Gestão de Recursos Humanos.

Orientador: Professor Doutor Denílson Marques.

Recife, 2012

Catalogação na Fonte

Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

B885a Broxado, Silvio Silva

Análise comparativa do quantitativo dos cargos comissionados e funções gratificadas no período de 1995 a 2011 no Governo do Estado de Pernambuco / Silvio Silva Broxado, 2012.

116 folhas : il. 30 cm.

Orientador: Prof. Dr.Denílson Marques.

Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2012.

Inclui referências e anexos.

1. Serviços públicos – cargos e funções. 2. Administração pública. 3. Ações do governo. I. Marques, Denílson (Orientador). II. Título.

352.25 CDD (22.ed.) UFPE (CSA 2014 – 120)

SÍLVIO SILVA BROXADO

ANÁLISE COMPARATIVA DO QUANTITATIVO DOS CARGOS COMISSIONADOS E FUNÇÕES GRATIFICADAS NO PERÍODO DE 1995 A 2011 NO GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Dissertação ou Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Gestão Pública.

Aprovado em: 29/08/2012.

BANCA EXAMINADORA

_____

Profº. Dr. Denílson Marques(Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

_____

Profº. Dr. Rerzilda Rodrigues Oliveira (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

_____

Profº. Dr. Severina Gomes Pereira (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

Dedico este trabalho a todos servidores públicos, federais, estaduais e municipais de cargo efetivo, que sonham em serem reconhecidos e promovidos pelo resultados entregues devido o engajamento e a dedicação para a melhoria dos serviços aos cidadãos. Dedico também a todo povo brasileiro, brava gente, que deseja mais respeito, dignidade e serviços públicos que de fato atendam e superem suas necessidades.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais José de Ribamar Broxado e Joanisse Silva Broxado por todos seus ensinamentos e exemplos de vida de luta e superação nas suas juventudes no Maranhão, cujas belas histórias de vitórias me moveram a vida inteira. Aos meus irmãos Ia - Maria Lucia Silva Broxado, *In Memorian,* Riba, Marcinha pela conexão e amor incondicional que sentiremos eternamente uns pelos os outros. A minha esposa, Fabíola Santos Nardoto Broxado, amiga e companheira em todos momentos de alegria e dificuldades que vivenciamos juntos até agora. Aos meus lindos e inspiradores filhos Yasmin, na beleza inocente dos seus 10 anos, e Yan, que veio como anjo para iluminar nossas vidas ainda mais, no dia 27 de fevereiro de 2012. Aos meus mestres do MPANE e em especial ao Prof. Doutor Denílson Marques que com seus conhecimentos e serenidade conduziu-me com completa maestria, a Profa. Doutora Sylvana Brandão que me apoiou nas horas mais difíceis desse mestrado. Aos colegas que convivi no Mestrado, Ministério das Cidades e na Copergás – Companhia Pernambucana de Gás, pela inspiração em buscar a melhoria das práticas adotadas na gestão pública. Ao Professor Doutor Mauricio Romão, ex-Secretário de Administração do Estado de Pernambuco, ao atual Secretario Executivo de Administração do Estado de Pernambuco, Antônio Cabral e equipe composta por Rosa Bianca e Verônica Bentinho, gestoras da Secretaria de Administração, pela apoio e sugestões sobre o estudo dessa dissertação na gestão do Estado de Pernambuco sobre cargos comissionados e funções gratificadas.

RESUMO

O objetivo desse trabalho é delinear uma comparação do quantitativo de cargos públicos comissionados no Governo do Estado de Pernambuco no período de 1995 (ano do lançamento do Plano de Reforma do Aparelho do Estado) a 2011, sob a ótica da Teoria Burocrática de Max Weber e do Plano de Reforma do Estado pelo viés da Nova Gestão Pública defendida por Bresser Pereira, bem como mostrar o processo de influência na escolha de funcionários perante fatores econômicos, políticos, culturais e sociais nos acessos e contratações a cargos comissionados, por um painel histórico do que aconteceu no Brasil através das Constituições Federais no período de 1824 a 1988, pelo prisma da meritocracia, do patrimonialismo, do clientelismo, do nepotismo, além das contribuições de Guerreiro Ramos sobre a modernidade das organizações. O estudo utilizou as metodologias de investigação bibliográfica e documental, tendo levantado dados e informações, via fontes primárias: Leis; Decretos; Diários Oficiais do Estado de Pernambuco de todo período analisado; Boletim Estatístico de Pessoal emitido mensalmente pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão desde 1997, bem como via fontes secundárias, presentes em trabalhos científicos com o temário sobre carreiras de Estado e cargos comissionados no âmbito da administração pública n o período pós 1995, e dessa forma contribuir para o aperfeiçoamento da compreensão com relação às diretrizes administrativas da gestão de pessoal adotada no Governo do Estado de Pernambuco nos últimos 16 anos.

Palavras Chaves: Cargos Públicos Comissionados. Meritocracia. Teoria da Burocracia de Max Weber. Nova Gestão Pública. Reforma do Estado.

ABSTRACT

The aim of this paper is to outline a quantitative comparison of public jobs commissioned by the State of Pernambuco, from 1995 (when the Plan for Reform of the State Apparatus was launched) to 2011, from the perspective of Max Weber's Bureaucratic Theory and Bresser Pereira's defence of the Plan for Reform of the State of New Public Management. It aims to show how economic, political, cultural and social factors influenced access to public jobs in light of what happened in Brazil through the Federal Constitutions in the period 1824 to 1988. It will do this through the prism of meritocracy, patrimonialism, clientelism, and nepotism as well as the contributions of Guerreiro Ramos on the modernity of organizations. The study used the methodology of using the research literature and documents, andobtained data and information via primary sources: laws, decrees, official journals of the State of Pernambuco from this period; statistical bulletins issued monthly by the Ministry for Planning, Budget and Management since 1997 as well as through secondary sources, which are present in scientific worksfocusing on state commissioned positions within the public administration in the period after 1995. By focusing on these elements it is hoped that this paper will contribute to an improvement of understanding of the administrative guidelines personnel management have adopted in the State of Pernambuco in the last 16 years.

Keywords: Public jobs commissioned. Max Weber's Bureaucratic Theory. State of New Public Management. Reform of the State

LISTA DE TABELAS

Tabela 01- Pesquisa sobre desejo e instrumentos legítimos de ascensão social 39

Tabela 02- Série histórica de funcionários em cargos comissionados com gratificação do tipo Direção e Assessoramento Superior - DAS no Governo Federal – Poder Executivo entre 1997 a 2011 71

Tabela 03- Variação dos cargos comissionados DAS – Cargos Comissionados em funções de Direção e Assessoramento Superiores - no Governo Federal entre 2001 e 2011 73

Tabela 04- Montante dos Cargos Comissionados e Funções Gratificadas no período de governo entre 1995 e 1998 – Governo Arraes 80

Tabela 05- Vagas Disponibilizadas para cargos comissionados.....84

Tabela 06- Montante dos Cargos Comissionados e Funções Gratificadas no período de 1999 a 2002 – Governo Jarbas Vasconcelos 85

Tabela 07- Montante dos Cargos Comissionados e Funções Gratificadas no período de governo entre 2003 e 2006 – Governo Jarbas Vasconcelos 89

Tabela 08- Montante dos Cargos Comissionados e Funções Gratificadas no primeiro período de governo entre 2007 e 2010 – Governo Eduardo Campos 93

Tabela 09- Montante dos Cargos Comissionados e Funções Gratificadas no período de Governo em 2011 - Governo Eduardo Campos 97

Tabela 10- Evolução absoluta e percentuais dos cargos comissionados e funções gratificadas no governo do estado de PE, entre os anos de 1995 e 2011.....100

Tabela 11- Comparação entre Registros ativos em folha de pagamento versus cargos comissionados e funções ratificadas 101

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Situações em que ocorre afastamento da meritocracia na administração pública no processo de escolha de pessoal para cargos comissionados 29

Quadro 02 – Características das políticas públicas sob a abordagem gerencial 45

Quadro 03 - Principais pontos de melhoria da qualidade dos recursos humanos na Reforma do Estado de 1995 46

Quadro 04 – Descrição dos Montantes Máximos com gastos de pessoal por esfera de governo definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal 51

Quadro 05 – Princípios Fundamentais do Decreto-Lei 200 para reforma da administração federal de 1967 66

LISTA DE FIGURAS

Figura 01- Governo Arraes prometendo mudanças administrativas, enxugando despesas.....78

Figura 02-Governo de Jarbas Vasconcelos prometendo mudanças administrativas, anunciando corte de dois mil cargos comissionados. 83

Figura 03- Governo de Jarbas Vasconcelos anunciando mudanças administrativas advindas da Lei Complementar 049/2003. 87

Figura 04- Governo de Eduardo Campos descrevendo a nova forma de gestão através de monitoramento dos Planos de Ações envolvendo todos os Secretários 92

Figura 05- Governo de Eduardo Campos descrevendo novas metas para o primeiro escalão.96

Figura 06- Evolução dos Cargos Comissionados versus a Folha de Pagamento de Pessoal na Ativa entre os anos de 1995 e 2011 no Governo do Estado de Pernambuco. 102

LISTA DE SIGLAS

- UPE – Universidade de Pernambuco
- COPERGÁS – Companhia de Gás de Pernambuco
- CEPE – Companhia Editora de Pernambuco
- CPRH - Companhia Pernambucana de Recursos Hídricos
- HEMOPE – Fundação de Hemoderivados de Pernambuco
- PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Estado
- NPRH - Nova Política de Recursos Humanos
- MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
- DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
- SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem no Comércio
- SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem na Indústria
- CFSPC – Conselho Federal do Serviço Público
- SAD – Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco
- GTINF – Gerência da Tecnologia da Informação do Estado de Pernambuco
- COMPESA – Companhia Pernambucana de Saneamento
- CEPE – Companhia Editora de Pernambuco
- DETRAN – Departamento Estadual de Trânsito
- APAC – Agência Pernambucana de Águas e Clima
- SUAPE – Superintendência Administrativa de Portos de Pernambuco
- ONU – Organização das Nações Unidas
- DOE – Diário Oficial do Estado de Pernambuco

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 14
1.1. Contextualização 16
1.2. Justificativa 21
1.3. Pergunta da Pesquisa 23
1.4. Objetivos 24
1.4.1. Objetivo Geral 24
1.4.2. Objetivos Específicos 24
1.5. Relevância do Estudo 25
1.6. Delimitação do Estudo 25
2. REFERENCIAL TEÓRICO 27
2.1 A cultura do mérito, a moralidade, a ética da convicção e a ética dos resultados: meios para a produtividade nas organizações..... 27
2.2 Teoria da burocracia no ambiente organizacional, a busca da eficiência 30
2.2.1. A importância dos tipos de liderança de acordo com a teoria burocrática de Weber ... 30
2.2.1.1 A funcionalidade da liderança do tipo racional na Teoria da Burocracia 31
2.2.2. A necessidade de burocratização do Estado na visão de Guerreiro Ramos 32
2.2.2.1. A meritocracia, a burocracia e o formalismo na sociedade brasileira e a ascensão social 33
2.2.2.2. O formalismo e a ascensão social via acesso a cargos públicos 35
2.3. A experiência do modelo burocrático no Brasil 40
2.4. A reforma do aparelho do Estado brasileiro 41
2.4.1. A gestão gerencialista a partir de 1995 44
2.4.2. Principais itens de valorização de pessoal com o modelo gerencial 46
2.4.3. A qualidade profissional de funcionários no modelo gerencialista a partir da Nova Política de Recursos Humanos (NPRH) 48
2.4.4. Marcos jurídicos regulamentares do acesso a cargos comissionados e o perfil profissional para acesso aos cargos públicos a partir do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) e da nova política de Recursos Humanos (NPRH) 50
2.4.4.1. Marcos jurídicos regulamentadores do acesso a cargos comissionados 50

2.4.4.2. O perfil profissional para acesso aos cargos públicos, a partir do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) e da nova política de Recursos Humanos (NPRH) 52
3. METODOLOGIA 54
3.1. Pressupostos, campo e sujeito da pesquisa 54
3.2. Características, campo e sujeitos da pesquisa 57
4. RESULTADO 60
4.1. Acesso a cargos no serviço público brasileiro: uma visão sob o prisma das constituições de 1824 a 1988 60
4.1.1. Constituição de 1824 60
4.1.2. Constituição de 1891 60
4.1.3. Constituição de 1934 61
4.1.4. Constituição de 1937 – Criação do DASP 62
4.1.5. Constituição de 1946 64
4.1.6. Constituição de 1967 65
4.1.7. Constituição de 1988 67
4.2. Uma análise da contratação de pessoal em cargos comissionados no Governo Federal entre 1997 a 2011 70
4.3. Análise da quantidade de cargos comissionados e funções gratificadas no Governo do Estado de Pernambuco entre o período de 75
4.3.1. Período 1995 – 1998 gestão em relação ao acesso a cargos comissionados no período do Governador Miguel Arraes 77
4.3.1.1. Contextualização 77
4.3.1.2. Quantitativo de cargos comissionados no período de 1995 a 1998 80
4.3.2. Período 1999 – 2002: gestão em relação ao acesso a cargos comissionados no primeiro período de 1999 a 2002 81
4.3.2.1. Contextutalização 81
4.3.2.2. Quantitativo de cargos comissionados no período de 1999 a 2002 84
4.3.3. Período 2003 – 2006 – Gestão em relação ao acesso a cargos comissionados no segundo período do Governador Jarbas Vasconcelos 86
4.3.3.1. Contextualização 86
4.3.3.2. Quantitativo de cargos comissionados no período de 2003 a 2006 88
4.3.4. Período 2007 – 2011: Gestão em relação ao acesso a cargos comissionados no primeiro período do Governador Eduardo Campos 90

4.3.4.1. Contextualização 90
4.3.4.2. Quantitativo de cargos comissionados no período de 2007 a 2010 93
4.3.5. Período 2011 – 2012: gestão em relação ao acesso a cargos comissionados no segundo período do Governador Eduardo Campos 94
4.3.5.1. Contextualização 94
4.3.5.2. Quantitativo de cargos comissionados no período de 2011 a 2012 97
4.3.6. Quantitativo de pessoal na ativa versus o quadro de cargos comissionados e funções gratificadas entre as gestões do período de 1995 a 2011 99
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 104
REFERÊNCIAS 108
ANEXOS 01- Capa do Boletim Estatístico de Pessoal – MPOG – Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão- nº.176, dez 2010
ANEXOS 02- Cópia de impressão de tela do site da SEPLAG – Secretaria do Estado de Goiás divulgando edital para seleção de gerentes dentro do Quadro Efetivo de Funcionários.

Transcrição 01- Entrevista com ex-Secretário de Administração do Estado de Pernambuco
Transcrição 02- Entrevista com ex-Secretário de Administração do Estado de Pernambuco
Transcrição 03- Entrevista com atual Secretário Executivo de Administração do Estado de Pernambuco

1. INTRODUÇÃO

O objetivo desse trabalho é analisar o quantitativo de cargos comissionados e funções gratificadas no Governo do Estado de Pernambuco comparando-os no período de 1995 (ano do lançamento do Plano de Reforma do Aparelho do Estado) a 2011 (ano mais recente à elaboração deste trabalho), sob a ótica da teoria burocrática de Max Weber e da teoria gerencialista, pelo viés da nova Gestão Pública defendida por Bresser Pereira.

O trabalho também traça um panorama geral sobre os fatores econômicos, políticos, culturais e sociais que tiveram influência sobre tais contratações, visitando os conceitos de meritocracia, patrimonialismo[1], clientelismo[2] e nepotismo[3], além das contribuições de Guerreiro Ramos sobre a modernidade e o desenvolvimento das organizações.

O presente texto foi construído mediante a utilização das metodologias de investigação bibliográfica e documental, com as quais dados e informações foram levantados, via fontes primárias: Leis; Decretos; Diários Oficiais do Estado de Pernambuco; Boletim Estatístico de Pessoal, emitido mensalmente pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como fontes secundárias, como sites relativos ao tema de gestão pública, textos de mestrado e doutorado, artigos científicos e diversificada bibliografia de autores consagrados sobre o tema.

Nesse sentido, tomamos por referência o trabalho dissertativo da Fundação Getúlio Vargas, de autoria de Raquel Pellizzoni da Cruz, 2008 com o título: *Carreira de Estado e Cargo em Comissão no Brasil pós-1994 pela perspectiva teórica de Silberman: a consolidação de uma burocracia do tipo profissional*, para ampliar a compreensão das diretrizes administrativas da gestão de pessoal adotadas no Governo do Estado de Pernambuco nos últimos 16 anos.

Paralelamente, com o foco também elucidativo, visando uma melhor compreensão

[1]Patrimonialismo,no Brasil, é o termo utilizado para descrever os critérios de tomada de decisões e escolhas não racionais e não legais. É caracterizado pelo fortalecimento contínuo de um complexo sistema de agregados e clientes em torno dos gestores públicos, sustentados pelo Estado, confundindo o patrimônio público com o privado (OTTONI & ZAVATARO, 2007). Fonte: Ottoni, Marcelo; Zavataro, Bruno,2007.

[2]Clientelismo é a conduta do agente ou político em troca de favores, benefícios ou serviços políticos ou relacionados com a vida pública. Fonte Mini-Dicionário Aurélio, 2010.

[3]Nepotismo é a conduta do agente ou político em conceder cargos, funções, e atribuições públicas a pessoas de seu círculo familiar, afetando os princípios da moralidade, da impessoalidade e da legalidade Fonte: MARTINE, 2007.

possível do tema, foi feita uma leitura de todas as Constituições do Brasil no período no âmbito do Estado Federal, discorrendo sobre as etapas paradigmáticas de aperfeiçoamento e modernização dos mecanismos de acesso a cargos públicos, levando em consideração o contexto político, social e econômico em cada uma das etapas históricas das respectivas Constituições.

Nessa perspectiva, o estudo se propõe contribuir para tornar mais transparente as políticas públicas, regras e marcos conceituais voltados à valorização do quadro de pessoal, no que tange ao tema da ascensão e da promoção profissional, bem como servir como reflexão sobre limites máximos nas contratações de pessoas de fora do Quadro de Pessoal Efetivo, no segundo e terceiro escalões hierárquicos.

A visão do quantitativo dos cargos comissionados (de secretários, assessores, chefes de gabinete etc.) e das funções gratificadas (de supervisão, gerência e coordenação) analisados no âmbito do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, permite a compreensão da lógica dos atuais critérios de acesso a tais cargos e, a partir daí, gerar uma reflexão sobre novas regras, critérios e pré-requisitos para contratação de pessoal sem vínculo efetivo, bem como a promoção e ascensão dando um sentido de valorização ao Quadro de pessoal Efetivo.

No Capítulo-1 deste trabalho são apresentadas a contextualização do problema da pesquisa, a justificativa, a pergunta da pesquisa, os objetivos do estudo, sua relevância, bem como a delimitação da abordagem do tema.

No Capítulo-2, apresenta-se o referencial teórico tratando dos temas como a cultura da meritocracia no Brasil e no mundo dentro das organizações públicas, da ética da convicção, a ética da responsabilidade, teoria burocrática discorrida por Max Weber, a teoria gerencialista aplicada na Reforma do Estado, defendida por Bresser –Pereira, como também as observações de Guerreiro Ramos sobre a modernização administrativa nas organizações públicas e a cultura do formalismo.

No Capitulo-3, discorre-se sobre a metodologia, os pressupostos da pesquisa, o tipo de pesquisa e o seu campo de ação, forma de coleta e análise de dados.

No capitulo-4, são apresentados os dados extraídos de todas as Constituições Federais, de 1824 a 1988, para observar como foi tratado, na história do Estado brasileiro, o assunto sobre o acesso a cargos públicos e cargos comissionados. Além, de tratarmos dados e interpretações sobre o quantitativo dos cargos comissionados e funções gratificadas no Governo Federal entre 1997 e 2011, bem como os cargos comissionados e funções gratificadas do Estado de Pernambuco, entre os anos de 1995 e 2011, comparando dados e

comentando marcos jurídicos respectivos.

No Capitulo-5, fazemos as considerações finais, resumindo o conteúdo desse estudo de pesquisa, e dando sugestões para próximos trabalhos científicos, no campo da valorização das políticas de recursos humanos para o Governo Estado de Pernambuco.

1.1. Contextualização

O preenchimento de cargos públicos comissionados no Brasil com base na meritocracia é um tema que gera muitas dúvidas em torno de conceitos, da metodologia aplicada para avaliar desempenho de servidores e da forma de acesso a cargos de direção e assessoria (cargos de liderança e chefias de segundo e terceiro escalão).

De acordo com Weber (1947), a Teoria da Burocracia, implantada por organizações públicas e privadas na Europa no Século XX, deu destaque a uma nova forma de gerir a hierarquia nas organizações, distinguindo pessoas que, indicadas para trabalhar com credenciais técnicas e conhecimentos específicos, com deveres regulamentados e executavam como se fossem curadores, aplicando diretrizes racionais de forma impessoal. A Autoridade Burocrática assim definida por Weber (1941) coordenava, de forma justa, eficiente e meriotocrática, os serviços e os cargos do escalão inferior da hierarquia.

Barbosa (1996) define meritocracia como a demonstração de algumas competências e habilidades, as quais são exigidas para que alguém alcance ascensões profissionais.

Seja na esfera federal ou estadual, há uma considerável demanda por efetividade e sucesso na aplicação e na gestão de políticas públicas voltadas à área de recursos humanos (SANTOS, 2009). Em relatório publicado em 2006, o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU - Organização das Nações Unidas dependendo do modelo de administração pública, os quais são: Administração Pública Tradicional, Gestão Pública e Governança Responsiva[4], pode-se obter diferentes respostas em relação à política de recursos humanos e seus resultados na prática quanto ao desempenho, à execução de projetos e à efetividade das políticas públicas, importantes para o desenvolvimento econômico e social, tais quais: a

[4]Governança Responsiva - Governança é definida pelo Banco Mundial como a maneira pela qual o poder é exercido no gerenciamento dos recursos sociais e econômicos de um país.. Governança responsiva significa, então, a aplicação de boas técnicas de governo tendo como foco as necessidades das comunidades envolvidas e a participação destas em processos decisórios. Fonte: seade, 2012.

imparcialidade, o profissionalismo e a responsividade, respeitando as premissas e características distintas.

Como marco inicial, a fim de se alcançar as mudanças dentro da atual conjuntura de demandas pela melhoria dos serviços públicos, a ONU (2006), sugere que a gestão seja um serviço público politicamente imparcial, profissional e baseado no mérito e com foco nos resultados avaliados por indicadores padrões, tendo a avaliação de desempenho como maior peso do que o fator antiguidade nas promoções funcionais.

O Relatório da ONU (2006), também destaca que o Canadá, desde 1992, operou uma série de reformas no Código do Trabalho, apresentando regras com fins de modernizar o conceito de meritocracia, saindo de um passado no qual o mérito era baseado na jurisprudência e nos costumes, para o conceito de que mérito significava critério para seleção de pessoas mais bem qualificadas. Outras mudanças ocorreram naquele país a partir do ano de 2003, com a criação do Código de Modernização do Serviço Público – PSMA – *Public Service Modernization Act*, o qual dentre diversos objetivos tinha a premissa de reforçar salvaguardas para manter um serviço público baseado no mérito e não partidário, fundamentado nos valores da transparência, justiça e respeito com o apoio de um comitê interno que é denominado Comissão do Serviço Público.

A Comissão de Serviço Público do Canadá protagoniza função importante na integridade dos processos de contratação em todo governo. Ela foi criada com finalidade de proteção e preservação dos padrões mais efetivos das políticas em gestão de pessoas , no mais alto grau de responsabilidade, para nomeações, promoções, transferências e disciplina funcional.

No documento divulgado pela ONU em 2006, o mérito pode ser definido como “a indicação da melhor pessoa para determinado cargo” e como um sistema de mérito genuíno, para o mais alto e mais baixo escalão, precedida de competitividade, ou um conjunto de regras totalmente transparentes e conhecidas por todos, passíveis de questionamentos, se ocorrerem violações.

Por outro lado, o mesmo documento afirma que nem sempre é bom para administração pública selecionar o melhor. Existem situações na gestão pública, segundo a ONU (2006), em que a meritocracia entra em conflito com a objetividade administrativa. Há situações em que a meritocracia é afastada para atender conveniências da gestão (*Vide Tabela-01,* p. 28*).*

No Brasil, com o advento da Constituição de 1988, a práxis do mérito em contratações de servidores públicos em caráter efetivo tem de obedecer ao artigo 37, inciso II. Há também a possibilidade do acesso a cargos públicos em funções de secretários, ministros, chefias de

gabinete, assessorias, de livre nomeação e exoneração tais quais as que pertencem ao conjunto de cargos técnicos e de confiança próximo ao Núcleo Estratégico, ligados ao Poder Executivo em todas as esferas administrativas.

Segundo Bresser (2004), um dos pressupostos da visão gerencialista era modernizar o Estado para se fazer uma passagem gradual da administração burocrática, exige obrigatoriamente a valorização e participação ativa dos burocratas públicos, incluindo ai os gestores, analistas, especialistas e técnicos, além do agente político (políticos).

Para Bresser (2004), a reforma gerencialista, trazida pelo Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995, estava calcada na força de trabalho nas carreiras exclusivas as quais detinham em alguma medida o poder de Estado, e dava ênfase à contínua profissionalização dos gestores públicos ou das carreiras exclusivas de Estado e a exigência de concurso público para seu recrutamento, conforme a seguir:

> [...] A importância dada à necessidade de fortalecer as atividades exclusivas do Estado e, particularmente, o núcleo estratégico do Estado pode ser traduzida, entre outras medidas implementadas nesse período, pela promoção anual de concursos públicos para todas as carreiras de Estado do governo federal – iniciativa inédita na história da administração pública brasileira. (BRESSER, 2004, p.06)

Santos (2009) destaca a importância de ações estratégicas voltadas para a modernização do aparelho do Estado, focadas em melhorias na qualidade da formação de servidores, nas oportunidades de promoção e ascensão funcional e na capacitação para que exista um quadro de servidores especialistas em cargos efetivos sem políticas públicas e gestão governamental.

Segundo Tonelo (2008), um bom exemplo da aplicação do conceito de meritocracia trata-se da prática do acesso a uma vaga de trabalho no serviço público, inclusive para os cargos de liderança, técnico ou de assessoria, escolhendo pessoas com mérito e formação intelectual adequada para o cargo. Entretanto, nem sempre houve a verificação desse critério do mérito para cargo de livre nomeação em nível no Brasil, obedecendo muitas vezes apenas a critérios derivados de interesses formalistas para atender conveniências de coalizão política, e, assim, prolongar e ampliar certos grupos políticos de dominação hegemônica.

Em muitos países, segundo Tonelo (2008), esses cargos de liderança obedecem, antes de tudo, a um critério meritocrático sob o viés da *expertise* técnica e profissional, e no Brasil compete constitucionalmente ao Presidente da República propor alterações no

arcabouço jurídico e dispor sobre a criação de cargos públicos, seus limites restritivos para cargos de livre nomeação (sem concurso público).

No âmbito federal, o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, emite mensalmente o Boletim Estatístico de Pessoal, no qual constam os dados sobre todas as vagas ocupadas por pessoal que acessaram as respectivas posições de trabalho no Poder Executivo na União, via concurso ou via cargos comissionados, pelas indicações de atos discricionários.

No Estado de Goiás, a atual gestão conseguiu aprovação da Lei nº 17.257, em 25 de janeiro de 2011, definindo regras para recrutamento, seleção e contratação de contingente de pessoal interno (dentro do quadro de servidores do próprio Estado de Goiás) para ocupar cargos da média hierarquia em liderança, tais quais: gerentes e coordenadores, advindos apenas do Quadro efetivo de pessoal.

A partir dessa Lei, no Estado de Goiás, só poderão ser escolhidos candidatos de dentro do quadro próprio por processo de recrutamento e seleção, baseando a análise no lastro de capacitação individual dos participantes das seleções, além da análise do mérito no desempenho de funções anteriores.

No anexo-02, para exemplificar, encontra-se cópia da tela do sitio da Secretária de Planejamento e Gestão do Estado de Goiás, a qual apresenta texto para divulgação na escolha de gerentes baseada na Lei 17.257 – Lei da Meritocracia.

A Lei da Meritocracia, como ficou conhecida a Lei nº 17.257, de 2011, do Estado de Goiás, teve o objetivo de ser concebida como regra de seleção para candidatos aos cargos gerenciais, no âmbito dos cargos efetivos, que integrarão às equipes de Governo da Administração Estadual, na condição de colaboradores da gestão estratégica, bem como das atividades relativas à consolidação de uma nova cultura organizacional para a administração pública, por meio da celebração de acordos de gestão entre o Governo e seus organismos componentes.

Acordos de gestão são pactos de metas e resultados concordados entre órgãos e poder central para alcance dos objetivos estratégicos. Nesse sentido, o Estado de Goiás, de forma autêntica e pioneira, exerce um dos conceitos de meritocracia, o qual é definido como um dos principais sistemas de hierarquização na sociedade moderna, segundo Barbosa (1996).

A Lei Complementar nº 117 de 2008, do Estado de Pernambuco, criou a carreira de gestão administrativa, definiu a escala dos cargos e a remuneração. Dessa forma, essa Lei Complementar reconhece a importância de um quadro permanente de pessoal com

provimento efetivo e revela uma postura de valorização ao conceito de carreira pública (quadro próprio, cujo acesso se dê por meio de concurso público) por parte do Governo do Estado.

Já a Lei Complementar nº 118 de 2008, do Estado de Pernambuco, criou 220 vagas no Quadro permanente de pessoal da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, composta pelas carreiras de analista de planejamento, orçamento e gestão, composta pelos cargos de analista de planejamento, orçamento e gestão, definidos o plano de cargos e salários bem como os critérios de ascensão funcional. Nessa Lei, definem-se também os parâmetros sobre política de gratificações por desempenho, capacitação e crescimento na função.

Enquanto a Lei Complementar nº 141, de 2009, do Estado de Pernambuco, que criou o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, conferiu uma série de estruturas voltadas à modernização e à administração por resultados criando sistemas de gestão de controle social; planejamento e gestão; gestão administrativa e controle interno. O objetivo desse modelo integrado de gestão é a racionalização do uso dos recursos disponíveis e ampliação do desempenho geral do Governo do Estado na entrega de bens e serviços à sociedade, com a qualidade necessária.

A referida Lei nº 141 tem como foco a melhoria da efetividade das políticas públicas, adotando uma prática gerencialista e mais profissional à gestão do Estado de Pernambuco.

Com base nesse dispositivo legal, foram criados 300 cargos de carreira para ocupar funções de gestão administrativa, de nível superior, a fim de que suas políticas públicas estratégicas pudessem ser operacionalizadas e as metas alcançadas, tendo um plantel de funcionários com bom nível técnico e permanente. A Lei Complementar 117, também aprovou o Plano de Cargos e Carreiras dos funcionários efetivos para área de gestão administrativa, na Secretaria de Administração.

Para complementar informação a respeito da criação de cargos comissionados, existe no arcabouço jurídico do Estado de Pernambuco com as seguintes Leis: nº 11.200 de 30 de janeiro de 1995; nº 11.629 de 28 de janeiro de 1999; nº 049 de 31 de janeiro de 2003; nº 13.205 de 19 de janeiro de 2007; nº 14.264 de 06 de janeiro de 2011, as quais definem o quantitativo de cargos comissionados e de funções gratificadas sem, no entanto, emanar os critérios e parâmetros, deixando lacuna sobre legitimidade e transparência.

1.2. Justificativa

A gestão pública no Brasil passou por etapas singulares e paradigmáticas no que diz respeito aos movimentos de grande relevância política, militar, cultural, social econômica e administrativa (COSTA, 2008)

As três reformas desse período, foram respectivamente: i) 1937, com a criação do Departamento de Administração do Setor Público (DASP); ii) 1967, com a criação do Decreto 200, a qual definiu um modelo descentralizado de gestão na administração pública direta e indireta, Federal, desconcentrando as atividades operacionais técnicas das incursões e das influências políticas; iii) 1995, com o Plano Diretor de Reformado Estado, por meio da qual foi implantada a gestão gerencialista, que veio a ser um novo tipo de gestão, com o foco voltado para os resultados efetivos das políticas públicas a favor da sociedade.

Todos esses três marcos paradigmáticos citados tiveram como destaques marcantes as seguintes características, respectivamente: introdução da racionalização burocrática com transformações na morfologia do Estado, início da gestão pública voltada ao gerencialismo e reforma do Estado com vistas ao aprimoramento de sua governança e das políticas públicas focadas nas necessidades sociais (FADUL & SOUZA, DIEGUES, 2008).

Segundo Cruz (2009), a reforma administrativa de 1995 também teve como objetivo a melhoria do desempenho funcional dos servidores para atender ao novo modelo de governança do Estado voltado à administração gerencial, em busca de resultados efetivos junto à população, para melhoria da sua qualidade de vida.

Para Bresser-Pereira (1995), reformar o Estado significa melhorar a organização do Estado, a gestão de pessoal, suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade.

Nos dias atuais, há um discurso voltado à questão da produtividade e engajamento do servidor nas suas atividades com foco em resultados. . Segundo Gomes (2009), em Minas Gerais, recentemente, promoveu-se o conhecido “Choque de Gestão”, forma de gestão em que as ações de governo têm maior sintonia com as demandas da sociedade, assim definido por Gomes (2009):

> [...] um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar, de vez, o padrão de comportamento da Administração estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz. (GOMES, 2009, p.78)

Em Pernambuco, o Governador Eduardo Campos em entrevista para a coluna Páginas Amarelas da Revista Veja, periódico de circulação nacional no Brasil, declarou na edição nº 2102, de 24 de novembro de 2010, o seguinte:

> [...] Não podemos aceitar que ocupantes de postos públicos sejam nomeados por oligarcas, coronéis e chefetes políticos; [...] Estamos por construir o Brasil do "fazer", em que as escolas, a saúde e a segurança funcionam. Isso só será possível com a defesa da meritocracia e o enfrentamento do corporativismo doentio que corrói o serviço público. (REVISTA VEJA, 2010, LEONARDO COUTINHO, ed.2102,p.22 e 23)

Abrucio (1999), diz que a execução de políticas de gestão de pessoas no Brasil comete um equívoco, pois o sistema de governo presidencialista contribui para a valorização dos cargos públicos e não das carreiras. Carreiras são conjuntos de cargos, definidos numa escala de menor para maior remuneração e responsividade, das quais, segundo Bresser-Pereira (2011), só estão consolidadas as profissões da esfera federal, tais quais: diplomacia, magistério e as carreiras nas forças armadas. Assim como as de procuradores, cargos da Receita Federal, da área de finanças, controle, orçamento, como também os cargos de especialista em políticas públicas e gestão governamental criados no final da década de 90. Bresser–Pereira (2011), afirma que 47% dos funcionários civis estatutários não têm nenhum Plano de Cargos e Salários.

Em uma abordagem complementar, segundo Barbosa (1996), em se tratando dos temas da área de pessoal, outro aspecto importante no contexto da produtividade gerencialista[5] é o da motivação humana, e as políticas de recursos humanos, adotadas para que se obtenha o melhor desempenho dos servidores nas suas respectivas funções e consequentemente, um melhor desempenho das entidades públicas.

Segundo Santos (2009), a motivação humana no ambiente organizacional baseia-se em certos aspectos indutores de maior engajamento e melhoria de desempenho, os quais podem ser assim relacionados: a prática do reconhecimento do mérito, a possibilidade de ascensão e suas diferentes formas como mecanismos motivadores para que pessoas se comprometam cada vez mais com suas carreiras e conquistas profissionais.

[5] Gerencialista: termo derivado do conceito de gestão das organizações, desenvolvido no período pós-guerra, baseado no empreendedorismo tendo um código de valores e condutas das atividades de forma a garantir o planejamento, planos de ação, controles através de indicadores, ajustes com foco em resultados efetivos. Fonte: Harvey, 1992.

Todavia, existe uma espécie de lacuna entre o discurso e a prática sobre a importância da meritocracia nas políticas de gestão de pessoas nas entidades e órgãos da administração direta e indireta no serviço público no Brasil. Essa lacuna se define como a falta de marcos legais que possam apoiar o desenvolvimento de políticas públicas que aprimorem sistemas de valorização das carreiras para todos os cargos públicos, e a existência dessas lacunas devido a uma herança histórica e cultural, de cunho patrimonialista, impedem o aperfeiçoamento dos sistemas e das políticas de recursos humanos nas administrações diretas e indiretas na gestão pública federal e subnacional - estados e municípios (SANTOS, 2009). Sob o ponto de vista de Santos (2009), é possível verificar muitas assimetrias quando se trata do provimento dos cargos de liderança e de assessoria na gestão pública, seja no campo federal, estadual ou municipal, apesar de a Carta Magna do País, datada de 1988, em seu artigo 37, inciso II, definir o regramento supra a respeito do acesso aos cargos no serviço, através do qual só se pode ter acesso a cargos públicos pela via do concurso público. Acesso sem concurso público, apenas para cargos de assessoramento e de liderança.

Outro instrumento jurídico que trata transversalmente das restrições do gasto com pessoal encontra-se na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – de maio de 2000, a qual baliza apenas quantitativamente esses gastos com folha, em percentuais que oscilam entre 50% e 60%, mas não indica o regramento quantitativo, que impeça exagerado número de cargos comissionados sem vínculo efetivo.

1.3. Pergunta da Pesquisa

O processo de contratação de pessoal em cargos comissionados no poder executivo do governo do estado de Pernambuco, entre o ano de 1995 e 2011, obedeceu a critérios técnicos de mérito dentro de conjunto de regras ou legislação com fins de dar efetividade aos serviços oferecidos à sociedade ou haviam outros parâmetros que claramente justificavam as contratações de cargos comissionados?

1.4. Objetivos

1.4.1. Objetivo Geral

O objetivo desse trabalho é analisar o quantitativo de cargos comissionados e funções gratificadas no Governo do Estado de Pernambuco comparando-os no período de 1995 (ano do lançamento do Plano de Reforma do Aparelho do Estado) a 2011 (ano mais recente à elaboração deste trabalho), sob a ótica da teoria burocrática de Max Weber e da teoria gerencialista, pelo viés da nova Gestão Pública defendida por Bresser Pereira. Além de poder comparar a evolução do quantitativo dos cargos comissionados e das funções gratificadas, durante o período 1995 a 2011, no Governo do Estado de Pernambuco no que se refere a regras e critérios de acesso.

1.4.2. Objetivos Específicos

a) Analisar através dos marcos legais a variação do quadro de cargos comissionados e funções gratificadas nos respectivos anos de 1995, 1999, 2003, 2007 e 2011 no Governo Estado de Pernambuco.

b) Levantar dados, através das notas expedidas pela Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco, sobre o quantitativo da contratação de cargos comissionados, constantes dos diversos Diários Oficiais do Estado de Pernambuco entre os anos de 1995 e 2011.

c) Secundariamente, tomar como informações relevantes à contratação de cargos comissionados:

c1) a compreensão da evolução do quantitativo de cargos comissionados e de funções gratificadas no nível federal e estadual entre anos de 2001 a 2011, para entender as práticas nas duas esferas, e quanto a esfera federal pode influenciar a estadual.

c2) a análise histórica de todos os textos das Constituições Federais, desde 1824 até 1988, para verificar se houve algum marco específico sobre o acesso a cargos comissionados e funções gratificadas para entender como se deu ao longo do tempo essa cultura de contratações no plano nacional e sua influencia no modelo das contratações para o Estado de Pernambuco.

1.5. Relevância do Estudo

Políticas de recursos humanos no âmbito da gestão pública é um tema que suscita diversas direções e abordagens, tais quais: plano de cargos e salários, plano de carreira, engajamento de pessoas, capacitação da força de trabalho, maior profissionalização, promoção e ascensão a cargos superiores por mérito, dentre outras.

Ao longo dos últimos 17 anos, desde a criação pelo Governo Federal do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, houve mudanças na forma de administrar o Estado nas diversas esferas de Governo, tornando a gestão mais efetiva, tanto no campo dos resultados em sintonia com às demandas da sociedade, quanto no campo do controle fiscal e orçamentário, tornando o Estado, em todas as esferas, mais eficaz nos gastos e investimentos.

Entretanto, percebe-se lacunas e a falta de regulação no que tange aos assuntos relacionados com a gestão de pessoas no campo da promoção, por mérito, ao acesso a cargos comissionados e a funções gratificadas, em relação a funcionários pertencentes ao quadro efetivo, conhecido pela denominação de concursados, como também ao contingente relativo que acessa tais cargos e funções sem vínculo efetivo ou por indicação política ou técnica.

Sendo assim, tratar de assunto de particular relevância poderá contribuir para projeção de outras diretrizes estratégicas quanto ao planejamento de curto, médio e longo prazo e poderá servir ao Governo do Estado de Pernambuco como insumo ao planejamento estratégico para área de recursos humanos, bem como ser útil para melhoria do processo decisório quanto a adoção da meritocracia constante na teoria burocrática weberiana quanto às regras e pré-requisitos de contratação de pessoal sem vínculo efetivo e para a promoção do pessoal pertencente ao Quadro Efetivo do Governo do Estado de Pernambuco.

1.6. Delimitação do Estudo

Com a finalidade de permitir o desenrolar do estudo e suas análises comparativas, as argumentações foram baseadas na teoria burocrática weberiana e na teoria gerencialista conforme tese inserida no Plano de Reforma do Aparelho do Estado, difundida por Bresser Pereira quando ocupou o principal cargo do Ministério da Administração e da Reforma do Estado, pelo qual se tornou principal mentor dessa Reforma durante o Governo Fernando Henrique, em 1995.

No desenvolvimento da pesquisa, com a finalidade de oferecer uma visão histórica e para melhor entender a cultura e critérios históricos no Brasil, relativos a contratação de funcionários públicos , bem como situar o tema do acesso a cargos públicos à nível da gestão Federal, estudamos os trechos das Constituições entre os anos 1824 a 1988, nos artigos relativos a contratação e exigências para tal acesso, bem como analisamos o comportamento do acesso e o quantitativo de cargos comissionados e funções gratificadas no Governo Federal entre os anos de 1997 e 2011, através do acesso e leitura dos Boletins Estatísticos de Pessoal, emitidos mensalmente pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Poder Executivo do Governo Federal.

No âmbito do Poder Executivo do Governo do Estado de Pernambuco, analisamos as respectivas Leis e Decretos que promoveram a contratação de pessoal durante os anos de: 1995, 1999, 2003, 2007 e 2011, através do acesso às edições dos Diários Oficiais do Estado de Pernambuco durante esses anos em destaque.

Simultaneamente enviamos questionário (Cf anexo-01 e 02) aos Secretários de Administração dos respectivos períodos de governo entre os anos de 1995 e 2011, os quais foram respondidos apenas pelos Secretários e suas assessorias pertencentes à gestão do período compreendido entre 1999 e 2006, como também relativo ao período entre 2007 e 2011, do Governo Estado de Pernambuco.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. A cultura do mérito, a moralidade, a ética da convicção e a ética dos resultados: meios para a produtividade nas organizações.

Até meados do século XIX, período do trabalho em que a agricultura era o modelo econômico principal, o *status* social do indivíduo e o parâmetro da meritocracia eram baseados na condição do relacionamento familiar da ascendência consangüínea e não pelo mérito individual do esforço, dedicação conhecimento e resultados alcançados (PIZA, 1985)

Segundo Bobbio (2000), a justificativa de tal forma de escolha para manutenção do *status*, talvez possa ser explicada pela própria definição da supremacia da política, no período de formação do Estado moderno, período em que o Estado e a Igreja, eram as duas instituições hegemônicas de manutenção do poder.

Com o surgimento da burguesia mercantil na economia, houve uma mudança na esfera do domínio sobre as relações econômicas, dando origem a certo tipo de oposição à tradição da concessão do mérito para ocupação dos espaços de Poder no Estado (BOBBIO, 2000).

O significado prescritivo da moralidade dos indivíduos está baseado num conjunto de regras pré-estabelecidas, denominadas como a ética da convicção, ou seja, pelo viés de um comportamento social e político anteriormente estabelecido. O conceito descritivo da moralidade é visto pelo ângulo do real, do que existe de fato na sociedade em determinado período. Nesse prisma de moralidade, reside a Ética da política, a qual afirma que os soberanos têm a possibilidade de alcançarem os resultados com ou sem a ética existente no sistema prescritivo (BOBBIO, 2000).

O conceito descritivo de moralidade nos atos e nos fatos políticos é definido como a Ética da responsabilidade (WEBER, 1987). Weber analisou a importância da força política no âmbito administrativo, como legítima para que se alcance o êxito na gestão dentro de determinado território.

Na busca de explicar melhor a moralidade e todos os atos políticos e administrativos, bem como a prática da concessão do mérito para a efetividade na gestão pública, surge a teoria burocrática weberiana que faz a distinção da Ética da convicção e da Ética da responsabilidade.

A ética da convicção é uma norma, um princípio, que visa ao indivíduo, um *julgamento antes da tomada de decisão*, verificando o que está ou não em conformidade, para assim haver uma ação no meio social.

A ética de responsabilidade, também conhecida pela ética dos resultados, é a que *se manifesta após a tomada de decisão* e da realização da ação. O julgamento daí decorrente terá como parâmetro, o alcance dos resultados desejados. Ou seja, a ética dos resultados está interessada se certas decisões ajudaram a alcançar o resultado proposto, mesmo se as atitudes envolvidas não cumprirem mandamentos socialmente costumeiros, morais e aceitos (BOBBIO, 2000).

A adoção do regime de meritocracia como mecanismo de promoção social teve notoriedade na Inglaterra para atender a interesses da nova sociedade capitalista. Através dele, as organizações privadas desejavam manter um alto nível de competitividade, poder econômico e hegemonia de mercado (YOUNG, 1967).

No Brasil, de acordo com Barbosa (1996), a meritocracia e os sistemas de avaliação de desempenho têm sido alvos de dúvida para a administração devido a não existência de uma ideologia voltada à meritocracia no dia a dia das empresas e nas sociedades, mas apenas discursos meritocráticos paternalistas, os quais favorecem a rede de amizades em momentos pontuais para o reconhecimento “oportunista” do mérito em detrimento do verdadeiro reconhecimento dos colaboradores mais dedicados, esforçados e que geram melhores resultados na execução de suas tarefas.

O engajamento dos servidores com seus afazeres cria uma necessidade de reflexão sobre como manter o melhor desempenho funcional, bem como estabelecer e promover uma política abrangente e permanente de gestão, a qual seja capaz de valorizar os indivíduos nas suas funções. Nos dias atuais, quando a demanda por efetividade, produtividade e qualidade individual tornou-se um padrão, a meritocracia poderá servir como instrumento de equilíbrio para premiar os que mais se dedicam e que geram boas avaliações de desempenho. (BARBOSA, 2007)

Por outro lado, conforme afirma a ONU (2006), nem sempre é bom para a administração pública selecionar o melhor, visto que existem situações em que a meritocracia entra em conflito com a objetividade administrativa. Estão relacionadas, no Quadro 01, algumas situações em que a meritocracia é afastada para atender conveniências de gestão.

Quadro 01 - Situações em que ocorre afastamento da meritocracia na administração pública no processo de escolha de pessoal para cargos comissionados

SITUAÇÕES DE AFASTAMENTO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO ESPECÍFICA
Agentes Eleitos (pessoas com mandato político)	Agentes públicos eleitos pelo voto
Escolha de gabinetes	Os agentes podem escolher pessoas de confiança para seus gabinetes.
Sistemas de cotas	Escolha pelo sistema de Cotas dadas às minorias, tais quais são feitas nos Estados Unidos, na Malásia, e Irlanda do Norte e, quando se trata de grupos como das minorias étnicas e mulheres.
Transferências Internas de Pessoal	O poder discricionário que algumas chefias têm quando é necessário transferir internamente, dentro do mesmo órgão, ou poder, para servidores de carreira, a fim de atender alguns projetos e programas governamentais.
Momentos de graves crises no campo fiscal, fazendário e financeiro	Em eventuais episódios de crises, escândalos de corrupção, ou mal uso de recursos, há contratação de pessoal com expertise técnicas específicas.
Outras nomeações	Quando ocorrem através de plano de cessões de servidores a outras áreas ou órgãos, realocações de tarefas, momentos e cargos específicos.

Fonte: ONU (2006) - Adaptado

Contudo, segundo esse mesmo documento da ONU, existem momentos que o distanciamento da cultura também influencia a não prática do mérito pelos fatores de:

- Através do apadrinhamento político (clientelismo);
- Através do nepotismo;
- Através das diversas formas de discriminação;
- Através da má definição ou pouco entendimento do princípio do mérito.

2.2.Teoria da burocracia no ambiente organizacional: a busca da eficiência

2.2.1. A importância dos tipos de Liderança de acordo com a Teoria da Burocracia de Weber

Ao final do século XIX e início do século XX, as organizações públicas por sua vez, buscavam eficiência, organização e padronização das tarefas funcionais através da especialização da administração, profissionalização dos participantes e previsibilidade do comportamento (WEBER, 1987)

A eficiência, demandada às organizações públicas, fez os gestores acharem respostas na Teoria da Burocracia de Max Weber, a qual foi dominante em diversos países, caracterizando-se pela aplicação de requisitos e padrões que primavam, dentre outras características, pelo impessoalismo.

Segundo Weber (1987), o impessoalismo tinha como uma de suas funções, o combate ao patrimonialismo, atrelado a grupos econômicos com interesses não legítimos e contrários à ética da convicção, bem como a criação de um corpo de funcionários bem preparados, em sua minoria, bem pago, indicado pelos ocupantes do poder. Por outro lado, um número maior de funcionários deveriam ocupar atividades profissionais mais simples, de baixo conteúdo intelectual.

Segundo Weber (1947), há três tipos de autoridades legítimas capazes de dar suporte à condução de um grupo social ou organização. *A autoridade racional* é um sistema de padrões legais que regem o sistema de crenças e comportamentos. *A autoridade tradicional* é baseada na aceitação das tradições passadas e que fortalece quem as praticam. Enquanto *a autoridade carismática* é baseada na santidade do heroísmo, do caráter exemplar ou das habilidades pessoais.

Para Weber (1947), a autoridade racional é o tipo mais adequado para o modelo burocrático na gestão das organizações, pela coordenação e aceitação de quem é subordinado, a partir das seguintes idéias interdependentes.

A teoria da burocracia definida por Weber (1947) diz que as regras são definidas e impostas como princípios e diretrizes a fim de governar a organização, e todos devem obedecer padrões dentro de uma sistemática e intencionalmente dirigida e estabelecida.

No modelo burocrático weberiano, a administração das regras é assegurada para que se possa alcançar a capacidade de governar, ou de pelo menos não ter nenhum grau de desaprovação pelo grupo social envolvido.

Nesse sentido, as pessoas em cargos de liderança ocupam um local físico próprio, definido como escritório, ao qual está associado a uma certa distinção ou um posicionamento socialmente vantajoso. Segundo Weber (1947), essas pessoas em posições de autoridade aplicam as diretrizes de forma impessoal, a fim de orientar seus subordinados como membros de uma organização, com o objetivo de manter sua conexão. A obediência de um subordinado está no campo da racionalidade e da impessoalidade à posição superior do chefe, e não à pessoa do chefe, individualmente.

Contrapondo-se a Weber, Mitchel (1948) afirma que em todo sistema organizacional em que a burocracia está presente é possível se verificar: uma intensa busca pelos empregos, que possam conduzir a promoções, obedecendo a uma servilidade obsequiosa frente aos superiores e uma atitude condescendente em relação aos inferiores.

Nessa direção, apesar de tamanha adesão de muitos países, a teoria da burocratização dos serviços públicos recebeu contrapontos firmes, com contestações explícitas que afirmavam ser o burocratismo o inimigo de toda iniciativa corajosa em matéria de política interna. A política interna, por sua vez, é definida como o conjunto das regras, normas, fatos e atos discricionários praticados por autoridades governamentais ou administrativas, com a finalidade de manter o poder político, econômico e intelectual como pertencente a um grupo restrito de soberanos (MITCHEL, 1948).

O modelo burocrático, ao longo do século XX, serviu também como caminho para conquistar, aperfeiçoar e promover a manutenção no poder, desde a escolha e a nomeação de membros de partidos políticos. Coube também ao modelo burocrático, a metodologia de racionalização na criação e na formação dos cargos de governo, bem como o delineamento de algumas variações do conceito de burocracia, com variações no modelo, tendo como base os valores epistemológicos respectivos a cada país (MITCHEL, 1948).

2.2.1.1. A funcionalidade da Liderança do tipo racional na Teoria da Burocracia

Ainda definindo a cultura da eficiência burocrática, Weber (1947) descreve as características fundamentais do modelo da autoridade racional em oito tipos:

1. Organizações cujos limites funcionais são continuamente definidos por regras;
2. Delimitação específica da esfera de competência, que significam: lista de obrigações para desempenhar da melhor forma uma função e provisão de certo grau de autoridade necessária para poder conduzir a função;

3. O princípio da hierarquia é o que comanda e supervisiona os escalões inferiores. As responsabilidades são diferenciadas pelo grau de dificuldade das queixas e reclamações. As tarefas de menor complexidade podem ser liberadas para os escalões inferiores;
4. As regras que regulam a conduta de uma organização são técnicas e precisam de treinamentos. Apenas as pessoas treinadas podem fazer parte do corpo funcional.
5. Nas organizações, os empregados devem estar separados da posse dos meios de produção e da administração. Empregados não são “coisas”, e as autoridades devem retribuir seus serviços;
6. Na estrutura administrativa existe completa ausência do sentimento de apropriação. Os chefes e empregados servem a um propósito, assegurando um caráter independente de conduta, orientado para as normas;
7. Atos administrativos, decisões e regras são feitos por escrito. A combinação de documentos escritos e a contínua organização das funções oficiais fazem parte das modernas ações organizacionais;
8. A autoridade legal pode ser exercida numa variedade de diferentes formas, dependendo do tipo da burocracia, podendo ser a combinação de uma liderança com perfil carismático e burocrático, o qual pode ser visto em gabinetes de governos (WEBER, 1947)

2.2.2. A necessidade da burocratização do estado na visão de guerreiro ramos

Guerreiro-Ramos (1966) afirma que a burocratização é uma carência irreversível da sociedade industrial, quaisquer que sejam as características políticas, e que os traços de impessoalidade e a centralização sejam qualitativamente fixas e imutáveis. A burocracia, para Guerreiro-Ramos (1966), é necessária em sociedades com certo grau de complexidade econômico-social.

Essa complexidade econômico-social, segundo Guerreiro-Ramos (1966), é um conjunto de fatores que precisam de ordenação e de organização no ambiente das corporações privadas e governamentais. Esses fatores são: definição e distribuição de papéis e funções; repartição de numerosos objetivos entre grupos e pessoas de estratos sociais diferentes, a fim de que se alcancem as metas propostas; a necessidade da correta alocação dos recursos materiais e humanos face à competitividade de mercado, bem como das exigências sociais que surgem a cada dia.

Por outro lado, apesar de ser imprescindível, a burocracia modernizante traz falhas que o próprio Weber considera como o lado negativo dessa forma de organização social. Ele afirma que o indivíduo nada tem a ganhar com a burocracia, apenas os grupos dominantes em papéis de direção. Os altos dirigentes vivem numa dualidade de desafios, que é manter o poder e o controle dentro de um ambiente de constantes mudanças sociais e econômicas (GUERREIRO-RAMOS, 1966).

Nesse sentido, líderes resolvem seus problemas colocando a burocracia para funcionar como um agente que concilia as necessidades da elite no poder com as necessidades das camadas sociais majoritárias. Guerreiro-Ramos (1966) declara ainda:

> [...] Não existe propriamente uma meritocracia modernizante, enquanto agrupamento social dotado de virtudes intrínsecas irreversíveis. Uma burocracia é modernizante, à semelhança de quem tira partido de uma chance, e assim, a estratégia modernizante de toda burocracia, só pode ser uma estratégia de ocasião.
> [...] Quando a burocracia adquire a orientação política autônoma, debilita-se a estrutura social, "aristocratiza-se", e tende à "exploração parasítica" dos recursos econômicos. (GUERREIRO-RAMOS, 1966, p.275)

No trecho acima, Guerreiro Ramos (1966) afirma que a burocracia não está isenta das distorções causadas pelos interesses patrimonialistas de gestores do alto-escalão das organizações, cujos objetivos podem ir além da perfeita alocação de pessoas, recursos e desempenho eficiente dos indivíduos nas suas tarefas do cotidiano.

O autor ainda acrescenta que, quando o desenvolvimento econômico é o propósito dominante, o modelo weberiano tende a perder utilidade, tornando racionais outras práticas que contrariam o seu modelo originário racional e impessoal, para alcance da eficiência objetiva dos processos na gestão.

Guerreiro-Ramos (1966) diz que em países onde se verificam estágios iniciais de desenvolvimento, funciona a burocracia weberiana a qual busca melhorias da qualidade de vida em sociedade, permitindo uma considerável margem de centralização dos recursos materiais e humanos na mão dos dirigentes para eliminação da possibilidade de oposição, fato que pode ser considerado como modalidade hipertrofiada, envolta em traços de interesse patrimonialista.

2.2.2.1. A meritocracia, a burocracia e o formalismo na sociedade brasileira e a ascensão social

Guerreiro Ramos (1966) apresentou ao debate intelectual a dualidade vivida pelas elites desde os primeiros momentos da Monarquia brasileira até os meados do século XX. Ele afirma que havia na sociedade brasileira uma espécie de incerteza quanto aos melhores

modelos de sociedade, como também em relação a melhor forma de administrar as organizações. Parte da elite preferia a “importação” de modelos praticados em países mais desenvolvidos da Europa e nos Estados Unidos. Esse modelo importado Guerreiro Ramos (1966) chamou de idealismo utópico.

E a outra parte defendia o idealismo orgânico, raro de se encontrar em ambientes políticos e nas organizações.

Sob esse ângulo, Guerreiro Ramos (1966) afirmava que havia duas culturas no País: a dos letrados com critérios, de ideais baseados na experiência forasteira européia, norte-americana, e a cultura de conteúdo mais empírico, local e popular, moldada pelo subconsciente coletivo brasileiro.

Nesse sentido, Guerreiro Ramos (1966) definiu que sociedades que recebem influência e refletem em demasia outras culturas são denominadas de prismáticas.

Essas sociedades, por sua vez,quando adotam experiências e modelos de organização social ou administrativas de outros países mais desenvolvidos são denominadas de formalistas, ao passo que os descentralizadores das influências externas na formação político-social do país são considerados antiformalistas ou idealistas orgânicos.

Na primeira fase do Império brasileiro, por exemplo, prevaleceu a ideologia anti-formalista, para que assim fosse desenvolvida uma identidade nacional mais particular.

Com a industrialização do País, segundo Guerreiro Ramos (1966) a cultura formalista teve firme presença no sistema educacional e nas transplantações de métodos e modelos de gestão, tanto para o sucesso das políticas econômicas da era industrial, quanto para possibilitar a ascensão social de pessoas que se formavam em cursos médios e superiores e assim poderiam ser aproveitadas, seja na administração pública ou na iniciativa privada.

Entretanto, Guerreiro Ramos (1966) afirma que por mais que o formalismo tenha contribuído para a ascensão das classes mais desprestigiadas socialmente, no sentido de possibilitar o alcance de um bom emprego, essa mesma classe pode ter contribuído para a manutenção do patrimonialismo na administração pública nas suas diversas fases, como ele assim descreve:

> [...] A administração pública tem sido no Brasil um setor destinado a absorver parte do excedente de população, pois, de algum modo, atende ao imperativo de suplementar a insuficiente oferta de emprego dos setores privados das atividades remuneradas.[...] No século passado e durante todas as primeiras décadas do século XX, a estrutura econômica do Brasil permaneceu rudimentar. No começo do século XX, 80% da população ativa se dedicavam às tarefas primárias, tendo baixado essa percentagem para 67,16% em 1940, e para 60,74% em 1950 (GUERREIRO RAMOS 1966, p. 366-367).

Segundo Guerreiro-Ramos (1966), com essa redução da população nas atividades agrícolas o contingente urbano aumentou, provocando aumento de desemprego, fato este que pode ter contribuído para que, em nome do bem-estar social, ocorresse uma hipertrofia nos quadros burocráticos brasileiros, de maneira cooptada.

O formalismo, então, para manter a estabilidade social, teria favorecido o surgimento de pessoas diplomadas em medicina sem pacientes, em engenharia sem obras, e advogados sem clientela, pois havia escassez de demanda pelas condições do modelo econômico ainda em aprimoramento, e empregadas no serviço público civil ou no serviço militar das Forças Armadas. (GUERREIRO RAMOS, 1966).

2.2.2.2. O formalismo e ascensão social via o acesso a cargos públicos

Na visão de Guerreiro Ramos (1966), o formalismo influenciou a educação e o ensino existente no Brasil desde a Monarquia até os períodos mais recentes na história do país. Com a valorização e a influência das orientações educacionais de padrão europeu, absorvido pelas elites da época, firmou-se, em certa medida, um privilégio das classes sociais com maiores condições de oferecer o ensino a seus filhos nas melhores escolas do país ou no exterior.

O formalismo no sentido estrito pode ser visto como possibilidade meritocrática de ascensão nas organizações públicas ou privadas, visto que, na execução de tarefas burocráticas mais complexas, ocorre maior exigência intelectual no escopo de atividades, como o amplo conhecimento sistêmico, técnico, comportamental e de cultura geral. O formalismo tornou-se, assim, um conjunto de pré-requisitos legais e legítimos para o alcance dos objetivos nas tarefas do dia a dia, bem como na contratação de profissionais para desempenhar funções em organizações burocráticas e para a ascensão social. (GUERREIRO-RAMOS, 1966).

Em uma passagem do livro *Casa Grande e Senzala*, Gilberto Freyre[6] afirma que a educação no período colonial e no Império passou por vários episódios que, de certa maneira, retratavam a forma de educar, desnivelada naquele período.

[6] Gilberto Freyre foi renomado sociólogo pernambucano, autor, entre outros livros, de *Casa Grande e Senzala*, fundador da Fundação Joaquim Nabuco, e, em 1971, recebeu o título de Sir da Rainha Elizabeth II da Inglaterra. Obteve grau de bacharel em Artes Liberais na Universidade de Baylor-Texas e grau de mestre na Universidade Columbia (Nova York) em Ciências Políticas, Jurídicas e Sociais. Nasceu em 1900 e faleceu no Recife em 18 de julho de 1987.

Segundo Freyre (1933), havia uma prática não oficial, não gerida pelo Estado, do processo educacional, em que muitas vezes negros atuavam como professores de forma gentil e motivadora com os meninos dos engenhos e das periferias, enquanto frades e padres impunham maior rigidez e castigos para que houvesse desempenho no aprendizado de forma adequada.

Freyre (1933), afirma que os contrastes aumentaram ainda mais na educação depois da independência do Brasil, afirmando que:

> [...] Até meados do século XIX, quando vieram as primeiras estradas de ferro, o costume nos engenhos foi fazerem os meninos os estudos em casa, com o capelão, ou com o mestre particular. As casas-grandes tiveram quase sempre sala de aula, muitas até cafua para o menino vadio que não soubesse lição. Muitas vezes aos meninos se reuniam crias e muleques, todos aprendendo juntos a ler e a escrever, a contar e a rezar. Noutros engenhos, cresceram em igual ignorância menino e muleques. [...] É verdade que depois da Independência começaram a aparecer colégios particulares, alguns de estrangeiros – pedagogos ou charlatães; e a frequentá-los, filhos de magistrados e altos funcionários públicos, de negociantes e até de senhores de engenho. (FREYRE, 1933, p. 412 - 417)

No trecho acima, Freyre (1933) afirma que desde o Brasil Colônia, no ciclo da cana, existia uma diferenciação entre as classes no processo e ascensão social, diferenciação marcada pelo tipo de educação recebida na infância.

Segundo Weber (1947), sob o ponto de vista da teoria burocrática, o mérito é importante instrumento na mobilidade da ascensão profissional e social dos funcionários.

Bresser-Pereira (2004) afirma que a gestão gerencialista procura capacitar e desenvolver ainda mais as habilidades e profissionalismo na força de trabalho para que possa assumir novas e maiores responsabilidades. O formalismo, nesse sentido, seria o instrumento social para efetivamente promover regras e padrões, a fim de contemplar a mobilidade vertical no meio profissional.

Emílio Willems (*apud* Guerreiro-Ramos, 1966), define outro viés do formalismo na construção da mobilidade social vertical, sob o ponto de vista dos canais extralegais que subvertem a legitimidade, mas que a consciência coletiva aceita como atos normais e regulares, tais como favoritismo, nepotismo, suborno, dentre outros.

Segundo Emílio Willems (*apud* Guerreiro-Ramos, 1966), existe no Brasil um folclore social e organizacional quanto ao acesso aos cargos públicos ou às ascensões no âmbito da empresa privada, imbricado com tais processos desvirtuados do formalismo, cujas

expressões populares retratam bem esse traço cultural e social conhecido como nos apresenta o autor:

> [...] “comer uma bolada”; “fazer vista grossa”; “fazer uma cavação para conseguir algo”; “tecer os pauzinhos”; “bancar o furão”; “arranjar um padrinho”; “um pistolão, um cartucho”; “soltar uma bola para conseguir um despacho, uma decisão”; “engraxar as molas”; ou ainda, “ quebrar o galho”; “arranjar uma boca rica” ou “descobrir o mapa da mina”. (WILLIEMS *apud* GUERREIRO-RAMOS, 1966, p.372 e 373)

Em análise do texto acima, Barbosa (1992) faz uma analogia em relação a essas expressões aqui descritas, que se referem ao favoritismo, inseridos no traço social do brasileiro e apresenta uma expressão alternativa, além de afirmar que o “jeitinho” brasileiro é um traço característico da formação sociocultural para burlar as convenções legais impostas pelo grupo social dominante.

Ribeiro (1995) sugere que a tipologia das classes sociais no Brasil encontra na cúpula dois corpos conflitantes, contudo complementares, em relação à ascensão social vertical: o patronato de empresários e senhores de casacas representando o Estado, cujo poder vem da exploração econômica; e o patriciado cujo mando decorre de uma posição de elite galgada através do desempenho em cargos, tais como os de general, de deputado, de bispo, de líder sindical, dentre outros.

Segundo Ribeiro (1995), abaixo dessas duas classes dominantes estão os bolsões da aristocracia operária, que têm empregos estáveis, cumprindo funções técnicas e especializadas nas organizações burocráticas, e a classe dos pequenos empreendedores urbanos e rurais.

Guerreiro Ramos (1966), fazendo a leitura das ideias de Willems sobre a temática da ascensão social por meios não legítimos, “do pistolão e do jeitinho”, apresenta parte de uma pesquisa realizada entre os meses de outubro e novembro de 1940, em quatro escolas da modalidade normal, sendo duas de administração privada situadas na capital de São Paulo, e duas sob gestão do poder público, localizadas em cidades do interior. O universo da amostra é composto de pessoas candidatas a cargos do magistério público ou particular, todas pertencentes à classe média naquela época.

Nessa pesquisa, Willems procurou mostrar em dois ambientes sociais distintos, há mais de 70 anos atrás, como as questões relativas a cultura do mérito, do formalismo, do patrimonalismo e do favoritismo[7] interferiam, desde àquela época, na escolha de pessoas, no

[7] Favoritismo na definição sociológica significa ter preferência por outrem na escolha de pessoas para ocupar cargos e posições sociais, levando em conta ou não as habilidades técnicas e expertise. Fonte: Bruhns (2012).

tratamento a candidatos na hora de selecionar trabalhadores para vagas de trabalho em determinado seguimento da economia - segmento educacional: escola de magistério.

Para Brhuns (2012), o favoritismo é uma derivação da prática patrimonialista, incorporadas na ação social dos indivíduos e assim se posiciona:

> "O patrimonialismo normal não causa apenas atrasos na economia racional por conta de sua política financeira, mas também e sobretudo pelo caráter geral de sua administração"[47].. A isso se acrescenta a ausência da especialização dos funcionários, e, além disso, o vasto domínio do arbítrio material e do favoritismo puramente pessoal do senhor e da direção administrativa. O modo de validade da legitimidade, a natureza de seu fundamento, tende no final a regular a economia de acordo com uma orientação material (orientada "para ideais 'culturais', utilitários, ético-sociais ou materiais") e não formal (no sentido de uma racionalidade formal orientada para o direito "positivo"). (BRUHNS, 2012, p. 10 e 11)

A seguir na Tabela-01 estão dispostos os resultados obtidos com esse estudo realizado por Willems (2012).

TABELA-01: Pesquisa sobre desejo e instrumentos legítimos de ascensão social

QUESITOS	TOTAL				
	TOTAL DAS RESPOSTAS	SIM		NÃO	
		Nº	%	Nº	%
1. Acha que o diploma e os conhecimentos adquiridos no curso profissional são suficientes para obter uma colocação no magistério público?	209	157	75,12	52	24,88
2. Acha que o seu preparo profissional e as experiências adquiridas pelo trabalho serão suficientes para vencer a concorrência de outros pretendentes?	211	165	78,19	46	21,80
3. Empregaria outros meios, além de seus títulos para conseguir a colocação que deseja?	207	156	75,86	51	24,63
4. Acredita que tais meios sejam mais eficientes do que os seus títulos, para obter o que deseja?	200	155	77,45	45	22,50
5. Espera obter, pelos meios discriminados no item 4, a colocação desejada?	180	146	81,11	34	18,88
6. Empregaria tais meios mesmo sabendo que as legítimas pretensões de outros candidatos que não dispõem desses meios, serão prejudicadas?	190	112	58,94	78	41,05
7. Caso sua família tenha um amigo bem colocado ou influente, espera que ele lhe arranje uma colocação?	204	143	70,09	61	29,90
8. Acha que essa pessoa deve arranjar a colocação desejada?	202	50	24,75	152	75,24
9. Caso tenha um parente bem colocado ou influente, espera que ele lhe arranje uma colocação?	208	130	62,50	78	37,50
10. Acha que esse parente deve arranjar a colocação desejada?	197	85	43,14	112	56,85

Fonte: WILLEMS, *apud* GUERREIRO-RAMOS (1966). Adaptado.

Fazendo a leitura e interpretando da Tabela 01, chega-se às seguintes conclusões:

1. O grupo analisado acredita que o conhecimento e o preparo profissional são legítimos, importantes, necessários e suficientes para obter colocações no magistério público e vencer concorrentes, vistos nos quesitos 1 e 2 da pesquisa, os quais determinaram positivamente entre as marcas de 75,12% e 78,19%, respectivamente.

2. Paradoxalmente, nas perguntas seguintes da pesquisa as respostas dadas aos demais quesitos, que tratam de ascensão pelas vias legais e legítimas, não são suficientes para obter a colocação no cargo público desejado.

A pesquisa apresentada na tabela 01 mostra que se as perguntas 1 e 2 não fossem positivas o grupo de pesquisados poderia ser denominado realista, e não formalista.

Por fim, essa pesquisa também demonstrou a forte influência dos critérios de favorecimento a pessoas da mesma família e do compadrio no trabalho administrativo.

Segundo Weber (1947), uma das características da teoria da burocrática era promover a meritocracia e os dotes intelectuais dos trabalhadores, a fim de houvesse expertise necessária para atender às demandas das organizações referentes à qualidade da gestão, pelo fator da impessoalidade, fato esse não apresentado como tendência pela pesquisa exposta na *Tabela -01*.

2.3. A experiência do modelo burocrático no Brasil

No Brasil, o modelo de gestão pública burocrático-weberiano não atendeu completamente às exigências da sociedade e do Estado brasileiro, que se voltava ao modo de gestão gerencial por volta de 1995 quando do lançamento da criação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, época em relação à eficiência das políticas públicas nos diversos campos de sua atuação, incluindo as reformas das políticas de recursos humanos, bem como a limitação de processos de seleção sem concurso público e contratação para as funções em cargos de chefias e liderança (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Weber (1987) afirmava que a sociologia da burocracia colocaria a gestão das organizações em patamares superiores de eficiência e de organização, racionalizando tarefas, reduzindo custos e inserindo a impessoalidade na relação entre Estado e as demandas dos grupos sociais e políticos interessados na tomada de decisão dos membros executores das políticas públicas.

Essas novas exigências provocadoras de mudanças no desempenho da gestão pública eram determinadas pela crise fiscal do Estado, pela crescente competição territorial por investimentos privados nacionais e internacionais, pela necessidade de mão de obra qualificada e engajada, e pelas constantes e crescentes complexidades nos campos da tecnologia e das redes de relacionamento entre sociedade e governos (SECCHI, 2009).

Vista sob outro prisma, Faoro (1958) afirma que a burocracia é o aparelhamento[8] em qualquer tipo de Estado, sob qualquer forma de poder. O autor considera ainda, que existe uma anomalia definida como estamento burocrático. Assim, "estamento burocrático comanda o ramo civil e militar da administração, e dessa base, com aparelhamento próprio, invade e dirige a esfera econômica, política e financeira" (FAORO, 1958, p.748).

2.4. A reforma do aparelho do Estado Brasileiro de 1995

No ano de 1995, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com a participação da equipe técnica do Ministério da Administração e Reforma do Estado, ocorreu uma mudança de paradigma em relação ao modelo de administração pública, em uma nova ação para modernizar e melhorar a administração do Estado brasileiro, denominada de "Reforma do Aparelho do Estado de 1995". (BRASIL, 1995)

Para Bresser-Pereira (2001), a Reforma da Gestão Pública de 1995 tinha a seguinte visão em torno da administração do Estado:

> [...] parte de uma visão crítica da administração pública burocrática, e propõe substituí-la pela administração pública gerencial, mas não confunde administração burocrática com os burocratas públicos que a executam. Estes recebem vários nomes sinônimos – burocrata, alto servidor público, gestor público, administrador público, administrador profissional, tecnoburocrata público, técnico do Estado – mas são essenciais para a reforma da gestão pública. [...] Não existe a possibilidade de reformar o aparelho do Estado, substituindo gradualmente a administração pública burocrática pela gestão pública, gerencial sem contar com a participação ativa dos burocratas públicos. São eles e os políticos, ou seja, os 'agentes públicos', que, no núcleo estratégico do Estado, organizam e dirigem toda a organização estatal. São eles que, fazendo parte das carreiras exclusivas de Estado, detêm em alguma medida o poder de Estado. (BRESSER-PEREIRA, 2000, p.03)

[8]Aparelhamento - termo cunhado por Raymundo Faoro, brasileiro, jurista, soiciólogo, cientista político para definir o domínio e comando das atividades da administração por restrito grupos de dirigentes com interesses personalistas. Raymundo Faoro no seu livro *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro, 1958* escreveu: [...]Os reis portugueses governaram o reino como a própria casa, não distinguindo o tesouro pessoal do patrimônio público. Seu poder assentava no patrimônio, em torno deste gravitava ele próprio, seus súditos e os interesses públicos da nação. [...] O patrimonialismo – com a sua criatura, o estamento burocrático – continha, no próprio seio, o germe do suicídio econômico. Desenvolvera uma concepção de vida avessa ao trabalho produtivo e à rotina, comprazendo-se, exclusivamente, no amor aos postos e empregos públicos. (FAORO: 11 e 41).

Segundo Bresser-Pereira (1995), o Estado brasileiro de 1995, particularmente, passava por uma crise fiscal, econômica e administrativa. O Plano Diretor de Reforma de Aparelho do Estado – PDRAE entendia que a cultura burocrática era incapaz de perceber que o patrimonialismo não constituía mais presença decisiva nem valor no Brasil daquela época, apesar de sua prática ainda perdurar no país. A burocracia também não era capaz de perceber que os políticos em uma democracia são constantemente controlados pela sociedade civil organizada, seus cidadãos.

Para Bresser-Pereira (2000), no Brasil, a partir do PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, as diretrizes foram lançadas em 1995 com vistas à implantação de uma administração pública voltada para o modelo gerencial. Mudanças essenciais no arcabouço jurídico, na dimensão cultural e nas normas organizacionais, bem como nas políticas públicas foram instaladas num logo processo de avanços e retrocessos. Ainda segundo o autor, a administração burocrática clássica weberiana fez parte de um momento inferior da sociedade, em uma época mais autoritária e patrimonialista.

Segundo o PDRAE, havia, no período final do regime autoritário e início do período democrático, pouca confiança nos funcionários públicos, por conta desse passado recente de falta de efetividade das políticas públicas voltadas às necessidades reais dos cidadãos, conforme é possível verificar no texto a seguir:

> [...] Por isso, “ela” mantém uma desconfiança fundamental nos políticos, que estariam sempre prontos a subordinar a administração pública a seus interesses eleitorais. Na prática, o resultado é uma desconfiança nos administradores públicos, aos quais não se delega autoridade para decidir com autonomia os problemas relacionados com os recursos humanos, materiais e financeiros. Explica-se daí a rigidez da estabilidade e dos concursos, o formalismo do sistema de licitações, e o detalhismo do orçamento. Esses obstáculos a uma administração pública eficiente só poderão ser superados quando, conjuntamente com a mudança institucional-legal ocorra uma mudança cultural, no sentido da administração pública gerencial. (BRASIL, 1995)

Por outro lado, segundo Bresser-Pereira (2001), a administração gerencial tenta, dentro da legalidade, fazer uma combinação das ações de Estado voltadas às contingências *suis generis* de cada população e região, envolta em maior rapidez, eficiência, e priorizando os resultados. O autor afirma, ainda, que o PDRAE pode ser encarado como uma tentativa do Governo igualmente recuperar a identificação dos cidadãos com o Estado, voltando-o a eles através da eficácia das organizações.

Ao mesmo tempo, o gerencialismo apresenta novas maneiras de gestão, apoiadas em idéias de mercado ou nas organizações privadas com o foco em ganhos de eficiência, combatendo desperdícios e falta de lógica mais aprimorada em fluxos de tarefas e processos. (BRESSER-PEREIRA, 2002)

A partir do PDRAE (1995), lança-se um "novo olhar" sobre antigas questões do Brasil em quatro tipos de objetivos: i) objetivos globais; ii) objetivo do núcleo estratégico; iii) objetivo das atividades exclusivas de Estado e iv) os objetivos das atividades não-exclusivas de Estado, sendo (BRASIL,2005):

1-) Os objetivos globais:

i-)aumentar a governança do Estado, a capacidade administrativa de governar com efetividade, eficiência, e com foco nas necessidades dos cidadãos; ii-) limitar as incursões do Estado no escopo de funções que lhe eram exclusivas, deixando a produção de bens e serviços para a iniciativa empreendedora privada e de mercado; iii-) dar maior autonomia aos entes subnacionais – estados e municípios – desenvolvendo suas próprias ações de caráter local e não mais nacional; iv-)desenvolver ações de caráter regional, permitindo assim maior parceria entre estado e União.

2-) Os objetivos do tipo estratégico:

i-) aumentar o desempenho das políticas públicas acordadas democraticamente em um núcleo central de alto poder de articulação, de planejamento e de decisões, denominado *núcleo estratégico*; ii-) modernizar a administração burocrática, eficiente para o núcleo estratégico, gerando maior profissionalização do serviço público, criando políticas de cargos, carreiras e salários, do acesso aos cargos públicos via concurso, bem como a efetivação de programas de educação continuada, de melhoria salarial e de cultura gerencial baseada no mérito via programas de avaliação de desempenho; iii-) potencializar a capacidade gerencial para gerir contratos de gestão com agências autônomas [9] responsáveis pelas atividades exclusivas do Estado, com o terceiro setor e com o mercado.

[9]Agências autônomas são autarquias pertencentes a administração pública subordinada ao Poder Executivo Central com objetivos gerencialistas de regular mercado e fiscalizar relacionamentos dos agentes econômicos com consumidores. Fonte: Granjeiro, 2005.

3-) Os objetivos de atividades exclusivas de Estado:

i-) Dar mais poder e autonomia às autarquias e às fundações em relação à gestão de recursos humanos, de materiais e de finanças para atingir metas qualitativas e quantitativas, monitorados por indicadores previamente acordados; ii-) substituir a gestão burocrática na administração pública pela administração gerencial baseada na busca pelos resultados voltados às necessidades dos cidadãos; iii-) favorecer o controle social das políticas públicas.

4-) Os objetivos das atividades não-exclusivas de Estado:

i-) transformar as fundações públicas em organizações não governamentais, sem fins lucrativos, para contribuir de forma decisiva na gestão das áreas não-exclusivas do Estado, em serviços e projetos de cunho social, cultural e assistencial.

2.4.1. A gestão gerencialista a partir de 1995

O surgimento da administração gerencial teve como objetivo preencher lacunas da administração pública burocrática e atender anseios conjunturais sociais, políticos e econômicos da sociedade a partir dos anos 90, com os conceitos defendidos por Osborne, e por Bresser Pereira no Brasil a partir de 1995 (ROSA, 2007).

Segundo Rosa (2007), a administração burocrática weberiana tem as características:

> [...] modelo burocrático é caracterizado principalmente pela rigidez, profissionalização, planos de carreira, a hierarquia, a impessoalidade e o formalismo, enfim, o poder racional legal, delineado por Max Weber (1991) Nessa versão da burocracia, os controles ocorrem sempre por meio do procedimento, ou seja, *a priori*.
> [...] Assim, a principal crítica à administração pública burocrática consiste em afirmar que ela apresentaria um espaço em que os burocratas agissem de acordo com seus interesses egoístas, maximizando salários, *status* e poder, e quando não se movessem de acordo com seu auto-interesse, buscariam maximizar o orçamento sob seu controle . (NISKAKEN, 1971; OSBORNE & GAEBLER, 1994, *apud* ROSA, 2007)

Como afirma Bresser-Pereira (2001), coordenador da Reforma do Estado no Brasil, a reforma tem o conceito gerencial porque se inspira na administração do setor privado e porque apoia ao administrador público com condições efetivas de gerenciar eficientemente as agências públicas.Para Bresser-Pereira (2001), apesar de nos últimos 200 anos o Brasil ter passado, no plano político, de um Estado oligárquico para o democrático, dominado pelas elites formalistas, intelectuais e econômicas que buscavam a lógica da ética dos resultados; no campo administrativo, de um Estado patrimonial para o gerencial, e, no plano social, da Sociedade

senhorial para a sociedade Pós-Industrial, com saltos mais rápidos que o do processo europeu, ainda assim continua um país subdesenvolvido quer se moderniza, mas que permanece subdesenvolvido, dual e injusto.

Nessa direção, a Reforma do Estado passou à abordagem gerencial com fins de melhorias políticas, administrativas e sociais, praticando políticas públicas sob o viés da *accountability* [10], visto que era preciso que os resultados das políticas públicas de fato atendessem as necessidades da sociedade. No *Quadro 02* apresentamos as dimensões e características das políticas públicas sob a abordagem gerencial.

Quadro 02 – Características das políticas públicas sob a abordagem gerencial

Característica	**Descrição**	**Objetivo**
Institucional	Mudança nas instituições, como a criação das agências reguladoras, científicas e do núcleo estratégico com carreiras exclusivas de governo e bem remuneradas, cujo acesso se dá pelo mérito do concurso publico de provas ou provas e títulos.	Fazer o Estado mais eficiente tratando das ações de fomento e regulação/fiscalização nas diversas áreas da economia de mercado, controladas sob contrato de gestão.
Cultural	Rompimento com a cultura burocrática através de debates nacionais sobre diversas mudanças, especialmente na forma da gestão de pessoas.	Quebrar certos privilégios dados pela Constituição, flexibilizando o acesso e as contratações pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.
Gestão	Retirada do Estado das atividades de cunho social, porém incentivando organizações sociais.	Promover as Organizações públicas não-estatais financiadas pelo orçamento do Estado e supervisionadas através de contratos de gestão.

Fonte: Elaboração própria

Analisando o Quadro 02, é possível centrar o eixo da fase inicial da gestão pública gerencialista sob os prismas: institucional, cultural e da gestão, quando do lançamento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995. Com essas três premissas Bresser-Pereira recebeu a compreensão e adesão por parte da sociedade, em um momento de muitas transformações na forma de administrar

[10]Accountability é um termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português, que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados. O termo usado numa possível versão portuguesa é responsabilização**.** Fonte: Bresser Pereira (2004, p.04)

2.4.2. Principais itens da valorização de pessoal com o modelo gerencial

Bresser-Pereira (2000) afirma que na direção do aperfeiçoamento gerencial da gestão, no âmbito das políticas de valorização de recursos humanos, aconteceram mudanças trazidas pelo modelo gerencial do Estado, conforme Quadro 03 a seguir:

Quadro-03 - Principais pontos de melhoria da qualidade dos recursos humanos na Reforma do Estado de 1995

Tipos de Melhorias	**Descrição**
Capacidades Gerenciais	Foram criadas ações visando ao aprimoramento das *expertises* gerenciais e técnicas, pela seleção e concursos públicos para definição de pessoal estratégico para o desenvolvimento de políticas, de gestão e de correções.
Escolas de Governo	Para melhoria da capacitação, das competências e da atualização dos quadros de pessoal do Estado.
Valorização do servidor público eficiente	Redução dos controles formalistas com adoção de políticas que contribuíram com a mudança da imagem do servidor perante o cidadão, envolvendo maior grau de autonomia, iniciativa e responsabilização.

Fonte: Bresser-Pereira (2000)

Contudo, a situação diante do contexto burocrático da política de recursos humanos até a chegada da Reforma do Estado de 1995 poderia ser assim resumida, segundo Bresser-Pereira (2000):

- Legislação trabalhista inadequada, devido a seu caráter protecionista pelo instituto da estabilidade, fato que encareceu custos da máquina administrativa e criou uma ausência de valorização entre funcionários eficientes e ineficientes;
- Ausência de espírito empreendedor do funcionalismo e rígidos critérios de contratação apenas pela via dos concursos, que muitas vezes não selecionam os mais competentes para determinado tipo de trabalho;

- Existência apenas do DAS[11] – comissão para grupo de assessoramento e direção superiores, como fator de incentivo financeiro para reconhecer o desempenho dos servidores mais destacados nas suas atividades;
- Grandes períodos sem novas seleções, fato que dificulta a criação de carreiras efetivas;
- Concursos públicos realizados sem critérios claros e decisão abalizada sobre carência de funcionários;
- Redução da amplitude (relação entre a menor e a maior remuneração) das carreiras, inferior a 20%, na maioria dos casos, gerando falta de instrumentos motivacionais monetários para os servidores;
- Ausência de política organizacional de capacitação permanente, remuneração e valorização do exercício da função;
- Desbalanceamento de cerca de 47% dos servidores agrupados fora de carreiras específicas, sem definição de atribuições no Plano de Cargos e Carreiras;
- Excessivo número de funcionários das áreas operacionais, e pouco nos quadros de inteligência;
- Carreiras bem estruturadas com amplitudes eram apenas a dos diplomatas e dos militares. Razoavelmente estruturadas eram as de Procuradores, Polícia Federal, Receita Federal, Finanças, Controle e Orçamento.

Sob esse prisma de análises de tamanhas dificuldades e desregramento, Bresser Pereira (2000) considera que, embora marcada pela cultura burocrática e regida pelas diretrizes da meritocracia profissional, o Estado brasileiro não conseguiu consolidar, no geral, uma burocracia nos moldes weberianos.

Abrucio e Loureiro (1999), afirma que grupos políticos no poder sempre escolhem seus "técnicos do alto-escalão", baseados em um suposto conhecimento da "máquina". Esse contingente que ocupa o topo dos melhores cargos, quando competente tecnicamente, tende a permanecer na função. Veja a seguir parte do texto *Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro* de Abrucio e Loureiro (1999):

[11] DAS: Simbologia criada pela lei 5.645 de 10 de dezembro de 1970 com o objetivo de definir cargos comissionados em funções de direção e de assessoramento superiores,cujo acesso, deveriam ser regidos por critérios de confiança. Atualizado como instrumento de gestão de pessoas pela Lei 8.460, de 17 de setembro de 1992, que obrigava o executivo a destinar a quantidade de vagas, no mínimo em 50% a funcionários de cargos efetivos, nos DAS 1,2 e 3. Decreto nº 5.497 de 21 de julho de 2005, definiu o limite de 75% como máximo para concessão de DAS para os níveis 1,2 e 3, e em 50%, para concessão de DAS para nível-4 (Cruz, 2009).

> [...] Mas o fato mais relevante aqui é que burocratas com maiores qualidades técnicas e capacidade de mobilização política permanecem a despeito das mudanças de governo. Embora configurando um padrão informal, tal característica é crucial para o funcionamento estável do presidencialismo brasileiro. (p.73)

Nessa linha de pensamento, Bresser-Pereira (2000) afirma que a Constituição de 1988, em seu artigo 48, inciso XI, contribuiu para que houvesse a retirada de exclusividade da competência do Poder Executivo e assim, em estruturar ações dos órgãos públicos, durante o período do Plano de Reforma do Estado, ficando muitas vezes submetida aos critérios das injunções políticas indesejáveis:

> [...] Artigo 48: Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos artigos. 49,51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especificamente sobre: [...] (BRASIL, 1988, p. 44)

No trecho acima, retirado da Constituição Federal de 1988, as matérias de extinção e criação de Ministérios, órgãos da administração pública direta do Poder Executivo, configuram-se em flexibilidade e eficiência de gestão, atendendo aos padrões contidos na teoria gerencialista defendidas por Bresser-Pereira.

2.4.3. A qualidade profissional de funcionários no modelo gerencialista a partir da Nova Política de Recursos Humanos – NPRH

Segundo Marini (2008), há um cenário que se coloca em debate como ingrediente principal: a brecha entre as demandas sociais e a capacidade do Estado de atendê-las, o que leva a gestão pública a ser orientada por resultados, representando um cenário de oportunidades de reinvenção e não de crise. Nesse sentido, autora destaca:

> [...] Definida uma agenda estratégica de governo, o desafio seguinte é o de "fazer acontecer" os resultados dela derivados. Duas questões são centrais: A primeira está relacionada ao desenho da arquitetura macro-governamental, muitas vezes, feitos para atender a critérios políticos de distribuição de cargos e não para atender aos objetivos previstos na agenda estratégica de governo. A estrutura governamental é um meio (fundamental) para que os resultados aconteçam e deve estar em linha com o direcionamento estratégico dado. (MARINI, 2008, p.02)

Percebe-se, pela afirmativa acima, que ao Estado não basta definir o que, como, quanto e quando fazer. É igualmente importante fazer as escolhas certas na contratação de pessoal em cargos comissionados e funções gratificadas, em quantidade e qualidade técnica,

de assessoramento, do corpo operacional, das lideranças intermediárias etc., os quais irão definir as prioridades, os projetos e tocar os Planos de Ação.

Sob o conceito do PDRAE, foi criado no ano de 1997 um programa profundo de melhoria das condições salariais denominado: A Nova Política de Recursos Humanos - NPRH, na gestão da nova titular da pasta do Ministério da Administração, Claudia Costin, que deu continuidade ao trabalho iniciado por Bresser Pereira. O principal objetivo era adequar os recursos humanos a esse novo paradigma público-organizacional, voltado aos resultados da cultura gerencialista.

Segundo a NPRH (1997), suas principais características eram: o estabelecimento de uma política voltada à captação (acesso a cargos públicos não só pelo modelo da estabilidade no cargo, mas flexibilizando o acesso e a exoneração, via legislação da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT) de novos servidores; a qualificação de pessoal do quadro próprio; a implantação de um novo sistema remuneratório que incentivasse a *performance* dos servidores, além da instituição e reorganização de carreiras e cargos.

Nesse sentido, segundo a NPRH (1997), a administração pública gerencial exigia: administradores ou burocratas, ainda mais competentes e mais prestigiados do que os que existiam na administração puramente burocrática dos anos 70 e 80, porque eles deviam ser mais autônomos na direção das agências reguladoras ou de departamentos mais descentralizados, participando no centro dos processos decisórios com participação ativa. São eles: os burocratas bem preparados nas funções de Especialistas, Gestores e Analistas,bem como servidores, originários do meio político, os 'agentes públicos', presentes no núcleo estratégico[12] do Estado, que, segundo a NPRH (1997), devem organizar e dirigir toda a máquina estatal. São eles que, fazendo parte das carreiras exclusivas de Estado, detém em alguma medida o poder de Estado. Nesse sentido, sobre a capacitação e qualidade profissional, no trabalho Reforma da gestão e Avanço social em uma economia semi-estagnada, Bresser-Pereira (2001) diz que:

[12]Núcleo Estratégico: corresponde ao governo, em sentido *lato*. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. área jurídica diplomacia políticas públicas polícia, e fiscalização e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e pela formulação das políticas públicas (BRASIL, 1997, p.33).

> [...] A grande maioria dos altos servidores públicos compreendeu que a Reforma da Gestão Pública de 1995/98 valorizou seu trabalho, e por isso a apoiou. Nesta área, apenas os servidores de nível mais baixo, que não pertencem a carreiras exclusivas de Estado, mostraram-se sempre contrários. Não é surpreendente, dado o fato de que a organização do novo Estado que surge da reforma da gestão pública prescinde desse tipo de servidor, necessitando apenas de servidores altamente qualificados e capacitados, que exerçam funções com poder de Estado. As funções auxiliares, como serviços de limpeza, de alimentação, de digitação, serão terceirizadas. (p.08)

Analisando o trecho acima, é possível identificar duas consequências do NPRH, segundo visão de Bresser-Pereira (2001), no sentido de diferenciar motivações distintas quanto as mudanças envolvidas na teoria gerencialistas: de um lado, funcionários de carreira que foram valorizados, e de outro, funcionários que poderiam ser terceirizados, haja vista serem funções auxiliares de cunho operacional, sem funções de poder de Estado.

Após análise a partir da nova política de recursos humanos, torna-se possível abordar os marcos jurídicos que regulamentam o acesso aos cargos comissionados, conforme exposto abaixo.

2.4.4. Marcos jurídicos regulamentadores do acesso a cargos comissionados e o perfil profissional para acesso aos cargos públicos a partir do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) e da Nova Política de Recursos Humanos (NPRH)

2.4.4.1. Marcos jurídicos regulamentadores do acesso a cargos comissionados

A regra fundamental de acesso a cargos públicos está descrita no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, incisos II e V, os quais afirmam:

> [...] 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; [...] 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. (BRASIL, 1988)

Para atender à Constituição de 1988, artigo 37, inciso II, foi criada a Lei Federal nº 8.460, de 17 de setembro de 1992, que, mais especificamente em seu artigo 14, tornou-se um marco jurídico regulamentador do quantitativo do acesso a cargos em comissão ou cargos

comissionados, bem como para os cargos em funções de confiança, destinando os percentuais nos órgãos do poder executivo da seguinte forma:

> [...] Os dirigentes dos órgãos do Poder Executivo deverão destinar, no mínimo, 50% (cinqüenta por cento) dos cargos de Direção e Assessoramento Superior de níveis DAS-1, DAS-2 e DAS-3 a ocupantes de cargos efetivos lotados e em exercício nos respectivos órgãos. (BRASIL, 1992, p.01)

Fazendo a análise do artigo acima descrito, percebe-se que o Governo Federal regulamentou o artigo 37, II, da Constituição Federal de 1988, firmando os percentuais mínimos de 50% (cinqüenta por cento) para acesso a cargos comissionados nas categorias dos DAS de 1 ao 3, em que, anteriormente, não existiam limites racionais.

Nessa mesma direção regulamentadora, sob a racionalidade burocrática da eficiência do Aparelho do Estado, a Lei Federal Complementar nº 101 de maio do ano 2000, também impôs valores percentuais com limites máximos para acesso de pessoal à cargos públicos, balizando as contratações de pessoal nas esferas federal, estadual e distrital, e municipal no montante da Receita Corrente Líquida[13]- RCL no exercício do ano anterior, conforme descrição contida no quadro n. 4

Quadro-04 – Descrição dos Montantes Máximos com gastos de pessoal por esfera de governo definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal

ESFERA DE GOVERNO	**PERCENTUAL MÁXIMO GASTOS COM PESSOAL EM RELAÇÃO A RCL DO EXERCÍCIO ANTERIOR**
União	**50%, sendo assim distribuídos:** 0,6% Ministério Público; 2,5% para o Legislativo incluindo Tribunal de Contas da União; 6% para o Judiciário; e 40,9% para o Executivo.
Estadual, Distrital	**60 %, sendo assim distribuídos:** 2% para Ministério Público; 3% para Legislativo incluindo Tribunal de Contas; 6% para o Judiciário e 49% para o Poder Executivo.
Municipal	**60%, sendo assim distribuídos**: 6% para o Legislativo e 54% para o Poder Executivo.

Fonte: (BRASIL, 2000)

[13]Receita Corrente Líquida – RCL é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: a)na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição; b)nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c)na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição. Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm,acesso em 12 de jul. 2012.

Analisando o que reza na Lei nº 101/2000, podemos inferir que, apesar das imposições e limitações impostas a gastos com pessoal, não existe ainda dispositivo específico que regule amplamente o percentual da contratação de cargos comissionados baseados e funções gratificadas nas indicações de cunho político e sem concurso público.

Outro importante marco jurídico regulador do acesso a cargos comissionados encontra-se descrito no Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005, artigo 1º, incisos I e II, com a seguinte redação:

> [...] Art.1º Serão ocupados exclusivamente por servidores de carreira os seguintes cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS da administração pública federal direta, autárquica e fundacional: i- setenta e cinco por cento dos cargos em comissão DAS, níveis 1,2 e 3; e II cinqüenta por cento dos cargos em Comissão dos grupos DAS-4. (BRASIL, 2005, p.01)

Na análise do Decreto n. 5.497 verifica-se ainda a não existência de limitadores de acesso aos cargos comissionados classificados como DAS-5 e 6, o que revela uma lacuna nos limites de contratação para os cargos que exercem funções mais estratégicas em Ministérios e demais órgãos.

2.4.4.2. O perfil profissional para acesso aos cargos públicos, a partir do Plano Diretor da Reforma do Estado - PDRAE e a Nova Política de Recursos Humanos - NPRH

O planejamento anual da abertura de vagas e o acesso aos cargos públicos na Administração Federal, passaram a obedecer aos seguintes balizamentos a partir do PDRAE e NPRH:

> [...] o dimensionamento de vagas considerando a lotação necessária em cada órgão e entidade, a vacância prevista de cargos e a correção emergencial de eventuais carências verificadas; o aproveitamento total dos candidatos classificados, sem listas de espera e com o encerramento do concurso subseqüentemente ao empossamento dos classificados; a renovação gradual, mas constante, dos quadro s, com ênfase na assimilação cuidadosa dos novos servidores, pelos órgãos ou entidades receptores; a priorização para o preenchimento dos cargos de nível superior e das carreiras da alta cúpula ou do Núcleo Estratégico. (BRASIL, 1997, p.11-13)

Pode-se verificar que a intenção dos elaboradores da NPRH era essencialmente reconstruir a carreira do funcionalismo público, tendo como idéia basilar a capacitação cada vez maior do servidor de nível superior para poder habilitá-lo nas funções mais complexas envolvendo planejamento, execução de programas, de projetos e planos governamentais, bem como prestação de contas e alcance de resultados positivos das políticas públicas para a população.

Segundo a NPRH (1997), há dois perfis profissionais necessários para fazer a condução da administração pública, sob o prisma gerencial:

i-) Pessoal do núcleo estratégico, com perfil generalista ou ocupantes de cargos comissionados de maior confiança dos governantes, bem como decorrentes das coalizões políticas com interesse de manutenção do poder, para formular as políticas, planos, projeto e programas com alto grau de complexidade, exigindo competência técnica e intelectual, integrando conhecimentos diversos. **ii-) Pessoal da condução,** com perfil operacional em cargos gerenciais intermediários e bons conhecimentos técnicos capazes de introduzir processos de mudanças em sintonia com as necessidades da sociedade.

3. METODOLOGIA

Metodologicamente, delimitar o estudo é deixar claro ao leitor seus componentes, temas e fatores, separando os tópicos que se quer ou não abordar naquele dado corte da realidade e do assunto pesquisado (VERGARA, 2010).

3.1. Pressupostos da pesquisa

O estudo que se apresenta foi feito tomando por referência o parâmetro qualitativo, pois os fatos e ações sociais devem ser estudados de maneira associada aos contextos históricos, culturais, políticos e econômicos, requerendo do pesquisador a macro visão e interpretação dos dados analisados para correlacionar dados racionais com os fenômenos sociais.

Segundo Minayo (2007), o trabalho com Ciências Sociais requer participar do processo social, e ainda afirma que a objetividade positivista sozinha pode se tornar um obstáculo aos conhecimentos sociológicos se não forem levados em conta o contexto vivo da vida social do grupo em análise

Minayo (2007), afirma que o método qualitativo é mais utilizado nas investigações realizadas pelas ciências sociais, levando em conta as subjetividades dos indivíduos pertencentes ao campo de estudo.

Essas subjetividades, segundo May (2004), podem ser definidas como estados mentais internos, identificando a intencionalidade dos indivíduos, refletindo no comportamento social deles próprios, tais quais desejos, necessidades, alegrias e frustrações.

Dessa forma, o trabalho não tem pretensões de firmar uma posição absoluta nem generalista em seu objetivo, pois é natural que a dinâmica dos atos humanos e sua memória atendam as mutações dos momentos específicos, bem como dos conteúdos subjetivos históricos aderentes aos fenômenos sociais.

Portanto, a metodologia qualitativa analisou historicamente a evolução da administração pública no Brasil, através das Reformas implantadas e no arcabouço das Leis Federais e Constitucionais, como também no Governo do Estado de Pernambuco, nos últimos 17 anos, no que tange ao acesso a cargos públicos comissionados, e suas respectivas regras, padrões e diretrizes.

Todavia, apesar de ser majoritariamente um trabalho interpretativo, os dados numéricos e quantitativos levantados nas pesquisas documentais dos marcos jurídicos como as Constituições, Leis Complementares, Ordinárias e Decretos, foram muito úteis para a fundamentação desse estudo e para o aprimoramento dos resultados obtidos, para as interpretações e conclusões realizadas.

Logo, o método quantitativo e o qualitativo trabalharam de forma complementar no presente trabalho, no alcance dos resultados que contribuíram para maior conhecimento acerca das políticas de recursos humanos e dos fenômenos referentes ao acesso a cargos comissionados e funções gratificadas no Governo do Estado de Pernambuco.

O trabalho desenvolvido faz uma triangulação entre a natureza qualitativa, a quantitativa em relação a dados absolutos e percentuais do número de cargos comissionados e funções gratificadas e as práticas de gestão pública, realistas e existentes.

Conforme Gil (1999), para encontrar a resposta da pergunta central da pesquisa formulada na Introdução, é necessário, definir os percursos que possam dirigir o pesquisador ao levantamento dos dados.

Segundo Le Goff (1992), fatos históricos retratam não só como um material bruto, objetivo e inocente, mas que carrega o poder da sociedade do passado sobre a memória humana a crítica da noção de documento, que não é um material bruto, objetivo e inocente, mas que exprime “o poder da sociedade do passado sobre a memória e o futuro: o documento é monumento”.(p. 10)

Nesse sentido Le Goff, assim afirma:

> [...] A tomada de consciência da construção do fato histórico, da não-inocência do documento lançou uma luz reveladora sobre os processos de manipulação que se manifestam em todos os níveis da constituição do saber histórico. [...]- A história é uma prática social, uma questão política. “... é legítimo observar que a leitura da história do mundo se articula sobre uma vontade de transformá-lo. O fato é uma criação do historiador que reconhece uma realidade como importante para entrar no discurso. [...] a necessidade de o historiador misturar relato e explicação fez da história um gênero literário, uma arte. (LE GOFF, 1992, p.11 e 12)

No trecho acima Le Goff (1992) expõe que textos históricos se traduzem em uma amplitude tanto racional positivista, quanto carregado de toda intencionalidades e da subjetividade dos valores assumidos nas sociedades das respectivas épocas formalizados em memória.

Logo, as análises dos Marcos Jurídicos, boletins e demais documentos realizados nesse estudo, permitiram uma visão dos objetivos tácitos dos gestores públicos, quando se trata de assuntos como: nova política de recursos humanos, de ascensão profissional, acesso a cargos comissionados, funções gratificadas e limitações de contratações de pessoal sem vínculo efetivo, e a substituição de concursos público por seleções públicas simplificadas.

Para Fonseca (2002), as respostas para a pergunta delineada na pesquisa, devem oferecer novos conhecimentos a partir de um paradigma emergente no meio social, conforme a seguir:

> [...] Paradigma emergente deve se alicerçar nas premissas de que todo o conhecimento científico-natural é científico-social, todo conhecimento local e total (o conhecimento pode ser utilizado fora do seu contexto de origem); todo conhecimento é autoconhecimento (conhecimento analisado sob um prisma mais contemplativo que ativo); todo conhecimento científico visa constituir-se em senso comum (o conhecimento científico dialoga com outras formas de conhecimento, deixando-se penetrar por elas). (p.12)

Percebe-se pelo texto acima, que uma pesquisa surge da necessidade de gerar respostas a dúvidas que têm origem nas dinâmicas da convivência em sociedade, gerando assim conhecimentos que se tornaram, através do método científico, senso comum a cada indivíduo, gerando novos questionamentos, respostas e conhecimentos.

Nesse sentido, o ponto básico de orientação desse estudo foi verificar se o Estado de Pernambuco também se modernizou na forma de administrar e gerir políticas públicas no tocante ao acesso a cargo comissionados e funções gratificadas, bem como na definição de políticas de recursos humanos em sintonia com as demandas da sociedade contemporânea e com as tendências globais de efetividade e engajamento da força de trabalho.

O escopo principal desse trabalho foi analisar o quantitativo de acesso a cargos comissionados e funções gratificadas, no Estado de Pernambuco, entre os anos de 1995 e 2011, pelo olhar da teoria burocrática weberiana e gerencialista, a qual foi inserida no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Federal em 1995, com o auxílio da investigação explicativa, documental e bibliográfica, entretanto, sem perder de vista os fatores históricos, culturais e sociais que influenciaram o contexto do grupo social em análise.

Segundo Minayo (1994), a fenomenologia social e todos os seus desdobramentos tem que ser compreendidos nas suas determinações e transformações, das “coisas”, para que assim análise quantitativa do estudo científico se fortaleça.

3.2. Característica, campo e sujeitos da pesquisa

Segundo Vergara (2010), existem vários tipos de pesquisas as quais devem ser utilizadas de acordo com a problemática que buscamos desvendar. As pesquisas podem ser classificadas quanto aos fins (exploratória, descritiva, explicativa, metodológica, aplicada e intervencionista), e quanto aos meios (pesquisa de campo, pesquisa de laboratório, documental, bibliográfica, experimental, *ex-post facto*, participante, pesquisa-ação, e estudo de caso). O estudo desse trabalho teve o seguinte perfil metodológico:

a) Quanto aos fins:

A metodologia do trabalho foi baseada na investigação explicativa, que visou descrever fatores que possam ter contribuído para a ocorrência de determinado fenômeno, bem como torná-lo inteligível e compreendido. (VERGARA, 2010)

Utilizamos o conceito da investigação explicativa na análise de todos os textos constitucionais de 1824 a 1988 visando identificar regras de acesso a cargos públicos, como também na análise dos Boletins Estatístico de Pessoal do Governo Federal, Leis Federais, analisando a variação da quantidade de cargos comissionados sob a simbologia “DAS” no Poder Executivo Federal nas administrações direta e indireta entre os anos de 1995 a 2011, bem como analisamos Leis Complementares e Decretos do Estado de Pernambuco relativos à contratação de cargos comissionados e funções gratificadas, além da pesquisa nas edições de Diários Oficiais do Estado de Pernambuco entre os anos de 1995 e 2011.Outra fonte de pesquisa foi o questionário que foi enviado aos respectivos Secretários de Administração do Estado de Pernambuco no período de 1999 a 2006, e de 2007 a 2011.

b) Quanto aos meios:

A investigação explicativa adotada utilizou os seguintes meios de investigação:

- Questionários enviados aos Secretários de Administração do Estado de Pernambuco, que exerceram cargos entre os anos de 1999 a 2011, sobre o acesso a cargos comissionados, e a quantidade de funcionários do Poder Executivo do Governo do Estado de Pernambuco na ativa (Cf apêndice 1).

- Investigação documental: em Boletins Estatísticos de Pessoal emitido nos meses de janeiro pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tendo como escopo o período entre os anos de 1997 e 2011.
- Pesquisa com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, acessível ao público em geral, durante o período dos anos de 1995 a 2011, bem como nas Leis e Decretos publicados nas edições do Diário Oficial do Estado de Pernambuco no período em referencia.

Nesse sentido, analisou-se:

a) Como fonte primária, Leis que criaram os cargos comissionados e as funções gratificadas denominadas de DAS (cargos comissionados de Direção e Assessoramento Superiores) no período entre os anos de 1995 e 2011, na estrutura do Aparelho do Estado Federal, tomando por fonte primária os Boletins Estatísticos de Pessoal, emitido mensalmente pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

b) O período entre os anos de 1995 e 2011, os Decretos, Leis Ordinárias e Leis Complementares publicados nos anos de 1995, 1999, 2003, 2007 e 2011, que trataram da contratação de pessoal, comparando o quantitativo de cargos comissionados e funções gratificadas no Governo do Estado de Pernambuco, nos órgãos relacionados com o Poder Executivo da Administração direta e indireta, tendo como fonte primária os registros da Secretaria de Administração do Estado publicado nas edições do Diário Oficial do Estado de Pernambuco que trataram da gestão dessas contratações durante o período dos Governadores: Miguel Arraes; Jarbas Vasconcelos e Eduardo Campos.

c) Elaboramos questionário, direcionados a dois respectivos ex-Secretários de Administração da gestão de 1995 (período do Governador Arraes), bem como ao ex-Secretário da Secretaria de Administração e Reforma do Estado na gestão entre 1999 e 2006 -período do Governador Jarbas Vasconcelos- e ao atual Secretário Executivo - período do Governador Eduardo Campos - (*Cf* anexo), sobre o quantitativo e a forma de acesso a cargos comissionados,

fazendo uma comparação relativa entre cargos e o quantitativo de folha, bem como perguntamos sobre o aproveitamento de pessoal do quadro efetivo para cargos comissionados e em comparação com servidores não efetivos.

4. RESULTADO

4.1. Acesso a cargos no serviço público brasileiro: uma visão sob o prisma das Constituições de 1824 a 1988

4.1.1. Constituição de 1824

Na primeira Constituição do Brasil, sob o regime da monarquia de governo, seu artigo 179, inciso XIV, rezava: “Todo cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis, políticos ou militares, sem outra diferença que não seja por seus talentos ou virtudes.” (BRASIL, 1824, p.18)

Essa Constituição abordava apenas um formato de mérito para o ingresso ao serviço público, todavia, não determinava nem comentava os critérios para crescer na carreira.

Em 1831, porém, foi criado pela Lei de 04 de outubro de 1824 o Departamento do Tesouro Nacional, no seu artigo 96, estabelecidos os seguintes critérios para contratação de funcionários públicos por parte do governo:

> [...] Não se admitirá de ora em diante pessoa alguma, senão por concurso, em que se verifique que o pretendente tem os princípios de gramática da língua nacional e da escrituração por partidas dobradas e cálculo mercantil, unindo a isto boa letra, boa conduta moral e idade de vinte e um anos para cima. Os casados em igualdade de circunstâncias serão preferidos aos solteiros. (BRASIL, 1824, p.20)

Pode-se perceber que mesmo durante a Monarquia já existia certa exigência para concessão do mérito para tornar-se um funcionário público, quanto às qualidades e capacitação das pessoas para acessar o cargo público, bem como parâmetros comportamentais como padrão, bem como situação do estado civil, onde os casados tinham preferência em relação a solteiros. Todavia, pelo artigo 96 da Constituição de 1824, não é possível se identificar traços de qualquer padrão de desenvolvimento organizacional, voltados para a qualidade dos serviços que deveriam ser prestados a sociedade, ou para a eficientização da gestão.

4.1.2. Constituição de 1891

Foi a primeira Constituição Republicana brasileira, e em seu art.73 abordava o livre acesso de todos os brasileiros aos cargos públicos civis e militares, desde que possuidores de certas condições especiais, exigidas em lei, vedada à remuneração acumulada, com a seguinte redação:

> [...] Art. 73 -Os cargos públicos civis ou militares são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas. (BRASIL, 1891, p.18)

Segundo Lopes (2003), o período da primeira Constituição Republicana de 1891 foi dominado por forças econômicas dos proprietários de grandes fazendas de café e agropecuaristas da bacia leiteira, respectivamente. Os principais cargos da administração foram ocupados por notáveis republicanos, ligados aos cafeicultores.

A República Velha, outra denominação dada ao período de 1889 a 1898,dominada pela burguesia do café de São Paulo, contribuiu para que coalizões políticas fossem feitas, sob conceito clientelista, com o objetivo de reter apoio político e garantir mecanismos de acesso ao governo central (LOPES, 2003).

Faoro (1958) afirma que o capitalismo dessa época, serviu como fator de sobrevivência do capitalismo moderno. Esse termo, cunhado nessa obra, foi usado para definir o escopo do "novo" capitalismo que necessariamente era definido em meados do século XVIII e XIX como um movimento econômico e social abrangendo o desenvolvimento industrial, o desenvolvimento tecnológico e o da liberdade individual, desde o tempo da Família Real no Brasil até o período de governo de Getúlio Vargas.

Segundo Faoro (1958), a comunidade política conduz, comanda e supervisiona os negócios e define como deve ser a separação entre o público e o privado. O autor ainda ressalta:

> [...] O súdito, a sociedade se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder institucionalizado de um tipo de domínio: o patrimonialismo.(FAORO,1958, p.748)

No trecho acima, Faoro (1958) destaca como se manifesta e como se propaga o patrimonialismo na sociedade contemporânea, com a utilização de termos constantes de seu repertório componente de sua visão crítica na manifestação dessa forma de conduta de alguns governantes.

4.1.3. Constituição de 1934

A Constituição de 1934 inovou duas vezes em relação à Constituição de 1891. Em seu artigo 168, o documento reafirmou o livre acesso e inovou ao consolidar que não

deveriam existir distinções entre sexo e estado civil, conforme texto retirado da carta magna a seguir:

> Art 168 - Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, sem distinção de sexo ou estado civil, observadas as condições que a lei estatuir. Art 169 - Os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em geral, depois de dez anos de efetivo exercício, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e, no qual lhes será assegurada plena defesa. (BRASIL, 1934, p.43)

Nesse trecho se afirma a criação do instituto da estabilidade funcional e a universalidade do acesso público a todos brasileiros que pudessem preencher requisitos estatuídos.

Adiante, no artigo 170, definiu critério universalizante para ingresso via exame de saúda e concursos de provas e títulos, porém não evitou o ingresso de servidores por uma condição personalista e clientelista na forma de gerir o Estado, a seguir descrito:

> Art 170 - O Poder Legislativo votará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo às seguintes normas, desde já em vigor: [...] 2º) a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar, efetuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas ou títulos. (BRASIL, 1934, p.44)

Nesse trecho, verifica-se a determinação das diretrizes para regulação do Estatuto do Servidor, bem como a implantação das regras para concursos públicos, como fator diferenciado e um avanço em relação às Constituições anteriores.

4.1.4. Constituição de 1937 - Criação do DASP

Ficou conhecida como a Constituição que combateu a ameaça comunista circundavam o país pelo partido comunista de Carlos Prestes, e foi baseada nas ideias facistas de Mussolini e na Constituição da Polônia. Os Militares participaram ativamente dos setores estratégicos, definindo prioridades, políticas e novas formas de gestão.

Na área industrial, iniciou-se o projeto de expansão com abertura da Siderurgia de Volta Redonda e da Petrobrás. A modernização do Estado da Repúlblica Velha deu lugar ao Estado Novo, absorvendo e aplicando novos conceitos sobre a administração burocrática, para alcance de um Estado forte, centralizador, interventor, agente fundamental da produção e do desenvolvimento econômico. (RABELO, 2011).

Nesse sentido, o Presidente Getúlio Vargas criou o IBGE – Instituto Brasileiro de Estatísticas, a Fundação Getúlio Vargas, o Senac, o Senai, e, através do Decreto-Lei nº 579 de 30 de julho de 1938, criou o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, transformando o Conselho Federal do Serviço Público – CFSPC, com os objetivos de aumentar a eficiência dos serviços públicos oferecidos à população e realinhar a organização da administração pública, principalmente nas formas do acesso, da carreira e da organização interna do Estado (RABELO, 2011).

A história mais recente, anterior à Constituição de 1937, final da monarquia e início da Primeira República ou República Velha, foi caracterizada pela pouca organização administrativa do Estado, formada pelas elites oligárquicas, em que pouco se fez no tocante a alterações nas ações voltadas ao trabalhador público (RABELO, 2011).

Segundo Marini (2008), a arquitetura governamental, em diversas ocasiões na história do Estado brasileiro, é definida para atender critérios no campo político e não no administrativo, tendo como foco a distribuição de cargos.

De acordo com Decreto-Lei nº 579/1938, as principais funções do DASP, eram:

i-) levantamento da estrutura organizacional de toda máquina governamental para melhorar sua eficiência;

ii-) fiscalização e inspeções das instruções da presidência da República;

iii-) seleção de candidatos a cargos públicos federais, afora funcionários lotados na Câmara, nas Secretarias e Magistrados;

iv-) promoção, readaptação e aperfeiçoamento dos funcionários civis da União. (RABELO, 2001, p.03)

Conforme afirma Rabelo (2011), a atuação do DASP se comportou com base na teoria burocrática weberiana, no que se refere ao aspecto da eficiência organizacional, através da qual se esperava ser elemento organizador de uma nova cultura científica assegurada por uma elite técnica e especializada. Essa elite tinha como missão trazer as mais recentes teorias da administração em uso nos Estados Unidos, com finalidade de implantar a meritocracia, a padronização das tarefas e, por conseqüência, o distanciamento da influência política da distribuição de cargos e promoções. Nessa direção, e na busca dessa evolução administrativa, foi criado o Decreto-lei nº 776, o qual refletiu no desempenho das grandes organizações estatais da administração indireta.

De acordo com Rabelo (2011), o Decreto-lei nº 776 de 07 de outubro de 1938, teve o objetivo de promover uma missão de estudos no estrangeiro para oferecer e disponibilizar

bolsas de estudo a funcionários com especializações diferenciadas, como agrônomos, economistas, engenheiros e outros técnicos.

A despeito dos esforços desprendidos e das ações implantadas para melhoria da gestão pública, da mudança de paradigmas sobre a racionalização dos serviços e a valorização de um corpo técnico de funcionários bem preparados para centralizar as mudanças a partir do texto constitucional de 1937 e do marco jurídico do Decreto-lei 579, o DASP não obteve o sucesso esperado pelo governo Vargas, conforme trecho de carta do Presidente do DASP, Sr. Luis Simões Lopes escrita à época:

> [...] Levando-se em conta a envergadura da empresa e a intensidade de suas repercussões, não era de esperar-se resultados maiores. É verdade que nesse panorama repontam por vezes aqui e ali, as ações inevitáveis, formadas pelos que se refugiam no descontentamento, como a maneira mais cômoda de evitar os sacrifícios que a função pública, em sua justa e única significação de esforço consciente a serviço da grandeza do país, impõe aos que se arregimentam em suas fileiras.(LOPES *apud* RABELO, 2011, p.10)

Pela análise do texto acima, confere-se a existência de avanços e mudanças considerados importantes na forma de tratar a gestão do Estado brasileiro, porém, com muitas resistências de certos grupos e indivíduos, por dentro da estrutura administrativa, o que refletiu no desempenho das grandes organizações estatais da administração indireta.

Analisando outras condições, A Constituição de 1937 se caracterizou pela exigência de concurso público para o acesso aos cargos de carreira, pelo surgimento do instituto da estabilidade funcional após dois anos de trabalhos prestados, conforme Art.156:

> [...] Art 156 - O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor: a) o quadro dos funcionários públicos compreenderá todos os que exerçam cargos públicos criados em lei, seja qual for a forma de pagamento; b) a primeira investidura nos cargos de carreira far-se-á mediante concurso de provas ou de títulos; c) os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, **em todos os casos,** depois de dez anos de exercício, só poderão ser exonerados em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, em que sejam ouvidos e possam defender-se. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO DE1937, p.29, grifo nosso.)

4.1.5. Constituição de 1946

Considerada a Constituição que contemplou avanços políticos, que favoreceram o amadurecimento da democracia e das liberdades individuais, realçada pela proximidade com o período ditatorial getulista. Como fato inédito, teve a uma bancada comunista no processo

de elaboração e criação desta Constituição. Contudo, não houve destaques nos processos de melhoria da gestão pública mais especificamente. (BRASIL, 1946)

A Constituição de 1946, com relação ao processo seletivo para acesso a cargos públicos, além do mérito em concurso, definiu uma novidade ao tornar necessário procedimento de inspeção médica para atestar saúde do candidato. Outro fator importante, que ganhou destaque nessa Carta Magna, foi a manutenção dos cargos públicos, no caso dos funcionários que tiveram ingresso sem ser pelo instituto do concurso. O artigo 188, definiu que os funcionários não efetivos ganhariam estabilidade após cinco anos de exercício, enquanto que para os ingressos pelo instituto do concurso, mantinha-se a estabilidade após dois anos de efetivo exercício, conforme texto a seguir:

> [...] Art 186 - A primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso, precedendo inspeção de saúde. [...] Art 188 - São estáveis: I - depois de dois anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados por concurso; II - depois de cinco anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso. Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica aos cargos de confiança nem aos que a lei declare de livre nomeação e demissão. (BRASIL, 1937, p.38)

Percebe-se, então, que o acesso ocorria de três formas: via concurso, sem concurso e em cargos de livre nomeação e exoneração, semelhantes às formas previstas na Constituição de 1988. Como exemplo de livre nomeação, tem-se o Artigo 95, parágrafo 2º, o qual afirma que a escolha dos Chefes do Ministério Público no Distrito Federal e nos Territórios Federais era feita dentre os juristas de notável saber e reputação ilibada, alistados, eleitores e maiores de 30 anos.

Por outro lado, não há fatos que mereçam destaque no que se refere à evolução da gestão administrativa nesse mesmo período.

4.1.6. Constituição de 1967

A Constituição de 1967 caracterizou-se pela institucionalização do regime militar, das reformas administrativas, espírito desenvolvimentista e da preponderância do poder executivo sobre o legislativo e judiciário. Considerado como um marco na tentativa de superar a rigidez burocrática, foi o início da administração pública dentro do conceito gerencial, descentralizando as atividades técnicas e especializadas para instituições com expertise para desenvolver as melhorias necessárias. (RIBEIRO, 2002)

Segundo Chiavenato (2006), merece destaque o Decreto-Lei 200 de 1967, o qual definia uma reforma administrativa com a finalidade de implantar a administração gerencial no Brasil.Foi nesse instante que foram criadas a Telebrás, Eletrobrás, Chesf, banco Central dentre outras.A partir do Decreto-Lei 200, o Poder Executivo Federal transferiu várias de suas competências as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista para a execução das políticas públicas e de gestão.

A seguir, o Quadro 5, onde constam as premissas do Decreto-Lei 200/67, e os papéis de cada tipo de empresa para a consecução dos objetivos da reforma administrativa de 1967.

Quadro-05 – Princípios Fundamentais do Decreto-Lei 200 para reforma da administração federal de 1967.

PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS	**DESCRIÇÃO**
I - Planejamento	A ação governamental obedecerá planos e programas que favoreçam o desenvolvimento econômico-social através das seguintes hierarquia e ações a) plano geral de governo; b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; c) orçamento-programa anual; d) programação financeira de desembolso.
II - Coordenação	As atividades da Administração Federal e, especialmente, a execução dos planos e programas de Governo, serão objeto de permanente coordenação.
III - Descentralização	As atividades foram amplamente descentralizadas seguindo três itens principais: a) dentro dos quadro s da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução; b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.
IV - Delegação de Competência	A delegação utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões. proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.
V – Controle	O controle das atividades realizado em todos os níveis e em todos os órgãos, bem como a racionalização e simplificação dos processos formais sem relevância.

Fonte: BRASIL, 1967.

Percebe-se pelo Quadro-05 que na lista dos princípios fundamentais não existe nenhuma direção efetiva que trate da política de pessoal, bem como sobre o acesso a cargos públicos e o quantitativo máximo para cargos comissionados.

Analisando o acesso aos cargos públicos pela constituição de 1967, merecem destaque os artigos:

> [...] Art 95 - Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, preenchidos os requisitos que a lei estabelecer.
> § 1º - A nomeação para cargo público exige aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos.
> § 2º - Prescinde de concurso à nomeação para cargos em comissão, declarados em lei, de livre nomeação e exoneração.
> § 3º - Serão providos somente por brasileiros natos os cargos da carreira de Diplomata, os de Embaixador e outros previstos nesta Constituição.
> § 3º [...] Art 98 - São vitalícios os magistrados e os Ministros do Tribunal de Contas.
> [...] Art 99 - São estáveis, após dois anos, os funcionários, quando nomeados por concurso. § 1º - Ninguém pode ser efetivado ou adquirir estabilidade, como funcionário, se não prestar concurso público. (BRASIL, 1967, p.30).

Nos artigos acima descritos, pode-se observar uma modificação em relação à Constituição de 1946 quanto à estabilidade dos funcionários que não realizaram concursos, ou seja, aqueles nomeados em cargos de comissão. Esses, portanto, não mais teriam a estabilidade alcançada após cinco anos de serviços prestados, enquanto que os cargos de livre nomeação e exoneração tiveram dispensada a obrigatoriedade do concurso público, dada pelos artigos 97 e 98.

Com a emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, não houve qualquer alteração quanto à forma de acesso em cargos comissionados, bem como para funcionários do Quadro efetivo.

A única modificação relativa à política de acesso de pessoal aconteceu com a Emenda Institucional nº 7 de 1977, na qual constava a obrigatoriedade da validade do concurso por quatro anos.

4.1.7. Constituição de 1988

Os fenômenos políticos, sociais e econômicos que levaram à elaboração da Constituição de 1988, demonstram, na afirmativa de Ribeiro (2002), uma objetiva constatação de que ela surgiu a partir do desencadeamento do processo de transição para a democracia, e da chegada ao poder do governo civil, dando uma nova moldura para o arcabouço institucional do Estado. Nesse sentido, Ribeiro (2002) afirma:

> [...] O governo da transição democrática assumiu tendo sob seu comando uma burocracia estruturada sob bases autoritárias e forte intervencionismo econômico e social. A reforma administrativa foi incluída na agenda das reformas a serem promovidas pelo governo para o restabelecimento da nova ordem democrática.
> [...] O processo de expansão da administração indireta decorrente da descentralização implementada pelo Decreto-Lei 200/67 fora diagnosticado como danoso ao Estado, que teria perdido o controle operacional da máquina pública por excesso de flexibilidade administrativa. (RIBEIRO, 2002, p.08)

Segundo Abrucio (2008), o período que antecedeu a elaboração da Constituição de 1988 foi caracterizado pelo momento de maior efeito dos problemas históricos da administração pública brasileira, os quais ele cita: "falta de responsabilização dos governantes perante a sociedade, politização indevida da burocracia nos estados e municípios e fragmentação das empresas públicas com a perda do foco de atuação".

Com vistas à profissionalização do serviço público, as regras de acesso ao emprego público e dos direitos previstos na Constituição de 1988, Abrucio (2008) ainda afirma que tal Carta Magna favoreceu o crescimento do corporativismo[14] estatal e não o desempenho do servidor público, com a criação de falsas isonomias, com a incorporação de gratificações, benefícios e outras legislações que fizeram a burocracia mais distante da sociedade.

A essas situações, acrescente-se a crise fiscal do Estado, a passagem das crises institucionais da era Collor, um cenário cujo maior incentivo ao funcionário estava no final de sua carreira por meio da aposentadoria integral, enquanto os salários se reduziam e só cresciam com as parcelas das gratificações, essas, por sua vez, conquistadas mais pela força política do que pelo mérito das avaliações de desempenho (ABRUCIO, 2008).

Esses dados citados por Abrucio (2008) podem ser cuidadosamente percebidos no texto original da Carta Magna do período:

> [...] Art.37- 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.[...] 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; [...] 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; [...] IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. (BRASIL, 1988, p.31- 32)

[14] Corporativismo estatal em sentido amplo, significa uma referência a uma forma de representar interesses do Estado em termos de categorias sociais específicas, geralmente a partir da atividade ocupacional, organizada coletivamente na defesa de interesses comuns de grupos específicos. (BOSCHI, 2003, p.116)

No texto constitucional de 1988, em que se trata do acesso a cargos públicos, registramos as seguintes novidades perante a Constituição de 1967:

i-) a possibilidade de acesso a estrangeiros no serviço público, desde que preencham os requisitos da lei; ii-) as funções de confiança somente podem ser exercidas por funcionário efetivo de carreira com percentuais mínimos registrados em lei; iii-) a criação do instituto da contratação temporária para atender interesse público. Por outro lado, a Constituição de 1988 manteve os mesmos critérios de acesso a cargos comissionados, sem a exigência do concurso público, em relação à Constituição de 1967.

Segundo Bresser-Pereira (2000), sob o marco legal da Constituição de 1988, um dos principais desafios do período foi deixar de lado uma cultura burocrática que apoiava o patrimonialismo, para uma cultura de cunho gerencial, em busca de resultados.

Para o Bresser-Pereira, o conceito de gerir o Estado mudou com o apoio das reformas institucionais necessárias, dentre elas: a quebra da estabilidade dos servidores e a tomada de consciência para o fortalecimento do profissionalismo dos servidores, tornando-os mais autônomos e responsáveis, bem como os serviços sociais e científicos prestados por entidades especializadas, ficando o estado com suas atividades-fim: saúde, educação, transporte, segurança, moradia etc.

Em síntese, segundo Barbosa (2006), todas as Constituições brasileiras deixaram uma lacuna quanto às inovações sobre o mérito no acesso a cargos públicos e ao processo de ascensão na carreira, e ainda afirma a meritocracia de maneira subliminar apenas como critério absoluto e pontual, mas que não condiciona para as promoções. Essas, por sua vez, são concebidas na maior parte dos processos de seleção para acesso, pelo método da antiguidade, ao passo que para o método baseado no mérito é utilizado em menor escala, bem como não há marco jurídico que dê suporte ao talento e capacidade individual do Quadro efetivo.

Todas as Constituições, segundo Barbosa (2006), fazem alusão ao mérito para se conseguir o acesso, mas não para as promoções internas dentro dos órgãos.

4.2. Uma análise da contratação de pessoal em cargos comissionados no Governo Federal entre 1997 a 2011.

Nesta seção, tratamos de dar uma rápida visão do quantitativo dos cargos comissionados no Governo Federal, consultando o Boletim Mensal Estatístico de Pessoal emitido pelo Ministério de Planejamento, Gestão e Orçamento (MPOG), com o objetivo de ter a noção de como se comportou o acesso a cargos comissionados na rubrica DAS (gratificação para cargos de Direção e Assessoramento Superiores) entre os funcionários do Quadro efetivo e os funcionários que acessaram tais cargos advindos do quadro sem vínculo efetivo.

Cargos comissionados com símbolo DAS, tem sido um tema, dentro da gestão pública, tratado com polêmicas, dúvidas e contradições na sua concepção. Para alguns, sem eles, num quantitativo adequado, não há como gerar a governabilidade gerencial, voltada aos resultados. Por outro lado, epistemologicamente há uma certeza: existem ainda muitos "desequilíbrios" na concessão de cargos comissionados em todos os entes da federação. Não há uma regra rígida sendo obedecida, definindo um percentual máximo e mínimo por órgão e setor das entidades e instituições da administração direta e indireta (SANTOS, 2011).

Na análise da tabela 02, apresenta-se com seis colunas contendo as escalas da gratificação do tipo DAS de 1 a 6, totalizando por ano o quantitativo de registros efetivos de pessoal nos respectivos DAS, e, na última linha, demonstram-se os percentuais de variação por DAS entre os anos de 1997 e 2011. Os dados analisados foram capturados das publicações do Boletim Mensal Estatístico de Pessoal, do MPOG, referentes aos meses de janeiro, a partir do ano de 1997 até o ano de 2011.

Tabela-02 - Série histórica do número de funcionários em cargos comissionados com gratificação do tipo Direção e Assessoramento Superior - DAS no Governo Federal – Poder Executivo entre 1997 a 2011.

Ano/Tipo	DAS-1	DAS-2	DAS-3	DAS-4	DAS-5	DAS-6	Totais
1997	6.820	5.943	2.472	1.682	558	132	17.607
1998	6.554	5.678	2.490	1.716	607	138	17.183
1999	5.681	5.313	2.690	1.810	666	146	16.306
2000	6.503	5.442	2.826	1.866	606	146	17.389
2001	6.665	5.615	2.828	2.073	662	152	17.995
2002	6.733	5.703	2.954	2.158	672	154	18.374
2003	6.551	4.658	3.055	2.341	772	182	17.559
2004	6.761	5.213	3.420	2.651	852	186	19.083
2005	7.054	5.480	3.509	2.785	911	186	19.925
2006	6.821	5.366	3.588	2.886	943	193	19.797
2007	6.836	5.550	3.703	2.946	951	201	20.187
2008	6.929	5.673	3.785	3.027	978	205	20.597
2009	7.003	5.862	3.973	3.159	1.008	212	21.217
2010	7.007	6.037	4.214	3.358	1.045	209	21.870
2011	7.180	6.075	4.157	3.410	1.025	216	22.103
% entre 1997-2011	5,28	2,22	68,16	102,73	83,69	63,64	25,54

Fonte: BRASIL, 1997-2011.

Percebe-se na série histórica descrita na Tabela-02, que a quantidade total de cargos comissionados do tipo DAS teve crescimento de 25.54%, o que se traduz em 4.496 (quatro mil, quatrocentos e noventa e seis) postos de trabalho. Analisando-se cada tipo de DAS (1,2,3,4,5 e 6), percebe-se que o DAS com maior variação foi o DAS-4, atingindo valores percentuais de 102,73% , representando acréscimo de 1.728 (mil setecentos e vinte e oito) postos de trabalho.

Sob o ponto de vista da teoria gerencialista, a qual defende a existência de um acréscimo de um contingente altamente capacitado para atuar nos níveis mais bem remunerados na escala do tipo de gratificação DAS, houve expansão nos DAS 5 e 6, somados, atingiu variação percentual de 44,36%, o que se traduz em 551 (quinhentos e cinqüenta e um) novos postos de trabalho.

Sob o ponto de vista da teoria da burocrática weberiana, a qual defende como foco a melhoria da eficiência, a hierarquização de funções, a padronização das rotinas de trabalho nas organizações e o maior quantitativo de pessoal em nível de cargos de técnicos e especialistas, para que se alcance a efetividade do resultado organizacional de uma forma geral, ocorreram acréscimos de pessoal, acima de 60% para DAS 3,4, 5 e 6 (funções com maior exigências técnicas de conhecimento). Porém, para os DAS 1 e 2 (funções de serviços auxiliares) as variações foram de 1,60% e -4,53% , respectivamente, entre 1997 e 2011.

Na tabela 03, descrevemos dados no intervalo de 10 anos, entre os anos 2001 e 2011, período relativo ao governo Fernando Henrique e o Governo Lula, com o objetivo de analisar como se comportou a contratação de cargos comissionados com gratificação tipo DAS no Governo Federal, segmentado por quatro grupos diferentes, definidos por: *Pessoal Efetivo; Pessoal Requisitado; Pessoal sem Vínculo e Aposentados.*

Tabela 03: Variação de cargos comissionados DAS no Governo Federal entre 2001 e 2011

PERÍODO	TIPO	TOTAL ANUAL	PESSOAL EFETIVO		REQUISITADOS DE OUTROS ÓRGÃOS E ESFERAS		PESSOAL SEM VÍNCULO		APOSENTADOS	
	DAS	GERAL	%	QTDE.	%	QTDE.	%	QTDE.	%	QTDE.
DEZEMBRO DE 2001	DAS-1	6.665	73,3	4.885	1,5	73	19,8	1.320	4,9	327
	DAS-2	5.615	68,7	3.858	2,9	112	21,9	1.230	6,6	371
	DAS-3	2.828	67,7	1.915	5,6	107	17,5	495	9,2	260
	DAS-4	2.073	47,4	983	9,5	93	30,8	638	12,3	255
	DAS-5	662	43,5	288	12,5	36	31,3	207	12,7	84
	DAS-6	152	32,9	50	10,5	5	42,8	65	13,8	21
	TOTAIS ANUAIS	**17.995**	**66,6**	**11.985**	**4**	**479**	**22**	**3.959**	**7,5**	**1.350**
DEZEMBRO DE 2011	DAS-1	7.180	71,9	5.162	1,4	72	24,4	1.752	2,3	165
	DAS-2	6.075	71,4	4.338	2,1	91	24,1	1.464	2,4	146
	DAS-3	4.157	64,4	2.677	3,9	104	28,2	1.172	3,4	141
	DAS-4	3.410	55,2	1.882	10	188	31,8	1.084	3	102
	DAS-5	1.065	52,1	555	13,2	73	31	330	3,7	39
	DAS-6	216	36,6	79	23,1	18	36,1	78	4,2	9
	TOTAIS ANUAIS	**22.103**	**66,5**	**14.698**	**4,2**	**617**	**26,6**	**5.879**	**2,8**	**619**

Fonte: SRH – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG

Na Tabela 03 acima, analisando-se as variações entre os anos de 2001 a 2011, é possível verificar os seguintes destaques:

- Crescimento da quantidade *total de pessoal em cargos comissionados* denominado DAS, passando de 17.995 para 22.103 cargos comissionados, representando uma variação percentual de 22,83%;
- Crescimento na quantidade total de pessoal do Quadro efetivo em cargos comissionados do tipo DAS, variando de 11.985 para 14.698 pessoas em cargos comissionados, representando uma variação percentual de 22,64%;
- Crescimento percentual e absoluto no número de *pessoas em cargos comissionados sem vínculo* efetivo, passando de 3.959 em 2001 para 5.879 cargos comissionados em 2011, representando uma variação percentual de 48,50%;

- Manutenção do percentual de participação de pessoal do Quadro efetivo em relação ao seu respectivo ano de análise, onde em 2001, contabilizava percentualmente 66,6%, passando para 66,5% em 2011, assim como o conjunto de funcionários do grupo requisitados de Outros Órgãos, bem como Aposentados, que também mantiveram, praticamente o mesmo percentual e até caíram percentualmente em relação aos respectivos anos analisados;
- Crescimento gradual no percentual de participação isolada, em cada ano analisado, percentualmente no *grupo dos cargos comissionados sem vínculo*, contabilizando 22%, e 26,6%, nos respectivos anos de 2001 e 2011.

Analisando sob a perspectiva da teoria gerencialista, a qual prega a existência de um contingente com conhecimento técnico especializado, envolvendo maior responsabilidades para criar, desenvolver e acompanhar a execução de políticas públicas efetivamente voltadas às necessidades da sociedade, percebe-se a expansão da quantidade de servidores nos cargos comissionados, considerados como contingente de alta capacitação técnica, ou de confiança, tratados como a elite do serviço público federal brasileiro, variando a partir de 2001 da quantidade de 272 cargos comissionados para 408, em 2011, o que representa variação de 50% nos níveis de DAS 5 e 6 no período da análise.

- Para os cargos comissionados com símbolo DAS-4, que também cobre as funções de nível superior mais bem remuneradas, houve também crescimento de 4.042 para 6.705, entre os anos de 2001 a 2011, representando variação percentual de 65,88%.

Sob a ótica da teoria burocrática weberiana, *strictu sensu*, deve existir o requisito da competência técnica e especializada presentes no quadro de funcionários para que possam ser atendidas as demandas organizacionais de forma impessoal e profissional.

Dessa forma, a ascensão na carreira deve ocorrer como conseqüência da dedicação e do mérito, fato esse que pode ser verificado pelo crescimento absoluto, saindo de 11.985 vagas de cargos comissionados em 2001, para 14.698 em 2011, representando variação percentual de 22,64%, nos níveis de pessoal pertencente ao Quadro efetivo.

4.3. Análise da quantidade de cargos comissionados e funções gratificadas no governo do Estado de Pernambuco entre o período de 1995 e 2011

A administração gerencialista provocada pela Reforma do Aparelho do Estado de 1995, ganhou contornos em todo País, com a adesão pelos entes subnacionais, influenciando diversas administrações nos Estados em todo País, incluindo Pernambuco.

Estados da Federação como Espírito santo, São Paulo, Goiás, Minas e Rio Grande do Sul, investiram na criação de programas norteadores de planejamento estratégico, atuando sob regime de indicadores de desempenho para avaliar e ajustar as suas atuações em sintonia com as demandas da sociedade. Como exemplo podemos citar por Estados algumas de suas respectivas ações de reforma e gestão estratégica:

- No Estado do Espírito Santo foi criado o Programa Pro-Gestão, definido como ferramenta para fomentar a integração e a sinergia entre as políticas públicas nas áreas de segurança, gestão pública, saúde, educação, habitação, saneamento básico, meio ambiente, transportes, esporte, cultura e lazer, através do Plano ES 2025, que foi definido como documento para orientações estratégicas entre 2007-2010.
- No Estado de Minas Gerais, as ações gerencialistas ficaram conhecidas como choque de gestão, cujas ações mais destacadas eram assim definidas:

> [...] As políticas de gestão pública compreendem ações em distintas perspectivas de aplicação: a) na perspectiva macro governamental, cuja unidade de aplicação é o governo como um todo; b) na perspectiva institucional, cuja unidade de aplicação são organizações governamentais; e c) na perspectiva individual, cuja unidade de aplicação é o servidor.

É possível verificar a partir do texto acima que sob a égide da teoria gerencialista focada em resultados, que o Governo do Estado de Minas Gerais, impunha eixos de atuação definidos em: macro governamental, institucional, e na perspectiva do servidor, que segundo Marini (2005), a melhoria da expertise dos funcionários pessoas (via capacitação), deve ser a sustentação para evolução da gestão, a qual é primordial para a execução das ações que conduzem aos resultados.

- No Estado da Bahia governador Paulo Souto (2003 a 2006), elencou uma série de melhorias deixadas pelos governos anteriores, e avançou ainda mais e implantou a Reforma Administrativa. Seus principais pontos foram:

> [...] i)restabelecimento das condições de governança e governabilidade; ii) adequação do aparato administrativo e de suas práticas de gestão aos novos papéis da administração pública; iii) construção de um modelo de Estado eficiente, moderno, ágil e comprometido com os interesses do cidadão" (LACZYNSK e PACHECO, 2009, p. 01).

Na tentativa de moldar o aparelho administrativo e suas formas de gestão aos novos papéis da administração pública e maiores investimentos no bem-estar da população (principalmente na área social e no atendimento ao cidadão), o governo do Estado da Bahia desenvolveu muitas ações em toda a administração, dentre as quais podemos citar as voltadas aos recursos humanos, conforme Laczynsk, Pacheco (2009**):**

> [...] No campo dos recursos humanos, o Estado da Bahia investiu na modernização da gestão de RH, a partir do uso de tecnologias da informação, na criação de carreiras e de critérios para avaliação de resultados, promoção e premiação dos servidores, no planejamento e dimensionamento do quadro de pessoal de acordo com a efetiva necessidade das áreas (secretarias) e na capacitação dos servidores, por meio da Universidade Corporativa do Estado da Bahia. (LACZYNSK e PACHECO, 2009, p. 01).

O Governo da Bahia, como se pode ver, operou a reforma gerencialista dando ênfase no desenvolvimento da sua força de trabalho.

Entre os anos de 1995 até o ano de 2011, aconteceu a gestão de três Governadores distintos, os quais atuaram em períodos, já sob a influência da onda gerencialista que estava ocorrendo em outros países.

Segundo Bresser-Pereira (2000), a administração gerencialista iniciada em países como Austrália, Nova Zelândia e Inglaterra tinha como bases a adoção dos métodos mais transparentes de políticas públicas, melhoria da oferta e da qualidade dos serviços aos cidadãos, a descentralização administrativa, uso de métodos de mérito para acesso e ascensão a cargos públicos, além da maior responsabilidade fiscal e orçamentária.

Analisamos, nesta seção, o período de governo entre 1995 e 2001, que cobriu a gestão de três Governadores e cinco mandatos. O período em destaque foi tomado como escopo deste estudo, devido ao ano de 1995 ter sido o marco inicial do Plano de Reforma do Aparelho do Estado na administração Federal, bem como para enriquecer a análise de como se comportou o acesso a cargos comissionados em três distintos momentos e diferentes conjunturas econômicas, políticas e sociais.

4.3.1. Período 1995-1998: gestão em relação ao acesso a cargos comissionados no período do Governador Miguel Arraes.

4.3.1.1. Contextualização

O período de governo entre os anos de 1995 e 1998 foi o terceiro ciclo do Governador Miguel Arraes no comando do Poder Executivo do Estado de Pernambuco. O ano de 1995 foi marcado pela criação do Plano de Reforma do Aparelho do Estado, elaborado na esfera Federal pela equipe do Ministério de Administração e Reforma do Estado, anteriormente comentado no capítulo 4.

Na Figura-01 vê-se o conteúdo da primeira página do Diário Oficial do Estado de Pernambuco (DOE), datada de 07/01/1995, em que o governo resolve fazer pronunciamento sobre a redução de cargos comissionados e a criação do Plano de Cargo e salário, bem como sobre a criação da Secretaria de Cultura, desvinculando-a da Secretaria de Educação e Esportes.

Essas foram as primeiras ações tomadas para ajustar o Aparelho do Estado de Pernambuco. No entanto, não podemos definir se essas ações foram inspiradas tomando por base o modelo burocrático tradicional ou o modelo gerencialista.

Figura-01: Governo Arraes prometendo mudanças administrativas, enxugando despesas.

Espaço Ciência busca intercâmbio

O coordenador do Espaço Ciência, Antônio Carlos Pavão, viajou ontem a São Paulo, com o objetivo de conhecer e estabelecer contatos com instituições científicas daquele Estado. A viagem faz parte do projeto da nova coordenadoria e que consiste em promover a integração entre o Espaço Ciência e outras entidades, em níveis local, nacional e internacional. "A intenção do Governo Miguel Arraes é buscar a horizontalidade administrativa, com as secretarias e órgãos do Estado trabalhando de forma integrada. Para isto, nós já contactamos com a Secretaria de Educação, a CPRH, as Universidades e outras instituições" — afirma a gerente do Espaço, Catarina Fraga.

ESTADO DE PERNAMBUCO
PODER EXECUTIVO
ANO LXXII RECIFE, SÁBADO, 07 DE JANEIRO DE 1995 Nº 06
PORTE PAGO
DR/PE
PRT/PE-0086/77

Diário Oficial

Arraes começa a enxugar despesas

O governador Miguel Arraes anunciou ontem, no Palácio das Princesas, um conjunto de medidas com o objetivo de racionalizar as despesas na administração estadual. As propostas estão divididas entre projetos de lei e decretos governamentais. "Estamos enfrentando momentos de grandes dificuldades em todo o País e Pernambuco se insere neste contexto. Precisamos racionalizar os gastos administrativos para garantir a governabilidade do Estado e os investimentos em áreas essenciais para a população", disse o Governador.

As medidas foram finalizadas no início da tarde de ontem, através de uma reunião entre o Governador, o secretário de Governo, Eduardo Campos; o secretário de Administração, Ivanildo Figueiredo; o secretário da Fazenda, Pedro Eugênio; o secretário de Planejamento, João Recena; o secretário de Imprensa, Jair Pereira; o procurador-geral do Estado, Izael Nóbrega, e o líder do Governo na Assembléia Legislativa, Pedro Eurico.

As mensagens com os projetos de lei foram encaminhadas ainda ontem à Assembléia Legislativa, que será convocada extraordinariamente a partir da próxima segunda-feira para discutir e aprofundar o conteúdo das medidas. "Os deputados estaduais estão conscientes do papel que a Assembléia deve desempenhar para viabilizarmos o conjunto das medidas. Estamos confiantes de que vamos aprovar as propostas defendidas pelo governador Miguel Arraes, porque os deputados já demonstraram inúmeras vezes o espírito público quando estão em jogo os interesses do Estado e da população", avaliou o líder Pedro Eurico.

São as seguintes as propostas anunciadas ontem pelo governador Miguel Arraes: projeto de lei estabelecendo critérios e diretrizes para cálculo de remuneração dos servidores públicos, incluindo: fixação do novo teto de remuneração, desvinculação da estabilidade financeira, extinção do efeito "cascata" nos cálculos de remuneração, proibição ao reaproveitamento de aposentados por função gratificada e à acumulação de cargos por servidores aposentados, parcelamento do pagamento de licença prêmio em dinheiro. Projeto de lei de reformulação da estrutura administrativa do Estado também foi objeto de defesa do Governador, que inclui a criação da Secretaria de Cultura, a reestruturação do quadro e revisão da remuneração de cargos comissionados da administração direta e redução da quantidade de funções gratificadas.

O Governador divulgou ainda mais três projetos de lei. São eles: instituição do Corpo de Bombeiros Militar de Pernambuco, com a fixação do efetivo da corporação e indicação do administrador de Fernando de Noronha. Além dos projetos de lei, foram definidos os seguintes decretos: disciplinamento do processo de retorno dos servidores à disposição de outros poderes, extinção de todos os grupos de trabalho gratificados, revisão dos contratos por tempo determinado e revogação dos contratos de estagiários, revisão dos contratos, convênios e acordos para cessão de bens ou áreas públicas, análise e revisão dos contratos de locação de mão-de-obra, de equipamentos, de empreitada e de prestação de serviços de terceiros e contingenciamento do pagamento de dívidas de exercício anteriores.

Por fim, o governador Miguel Arraes explicou que cada secretário foi orientado no sentido de analisar os casos excepcionais e, se for o caso, reestabelecer através de critérios à normaljdade dos compromissos assumidos até então.

Em entrevista coletiva, Arraes anuncia medidas para racionalizar gastos do Estado

Arrecadação do ICMS deve crescer 15% em janeiro (pág 02)

Copergás quer ampliar mercado de gás natural (pág 03)

Diálogo com técnicos define plano agrícola (pág 08)

Página do Diário Oficial emitida pela Companhia Editora de Pernambuco - CEPE. CNPJ: 10.921.252/0001-07
A CEPE atesta a autenticidade do presente documento na data de 19/05/2005
NUMERO DO PROTOCOLO: A889955633237 - diario.cepe.com.br | Série do certificado digital: 165640197508178107944589834000446575623

Fonte: CEPE, 1995

O Decreto nº 1.236 de 10 de janeiro de 1995, cumprindo promessa divulgada no DOE de 07/01/1995, definiu o funcionamento das respectivas Secretarias do Poder Executivo

do Estado de Pernambuco, estabelecendo os macros papéis do governo, sob os seguintes sistemas. Por sua vez, a Lei Complementar nº 11200/1995, de 30 de janeiro de 1995, decretada pela Assembleia Legislativa, apresentou a sanção do Governador quanto à regulação da estrutura e da organização do Poder Executivo Estadual, com as seguintes características:

i-) Sistema de Decisão, composto pelo Gabinete do Governador, Gabinete do Vice-Governador, Assessoria Especial do Governador e da Casa Militar;

*ii-) Sistema de Coordenação***,** composto pelas seguintes Secretarias de Planejamento, de Governo, da Fazenda, de Imprensa, de Administração (com objetivo de planejar, desenvolver e coordenar os sistemas de gestão de pessoal, de patrimônio, de transportes etc.), e Procuradoria Geral.

iii-) Sistema de Execução de Serviços Públicos, composto pelas Secretarias de: Educação e Esportes, Justiça, Habitação e Saneamento, Transporte, Energia e Comunicação; de Segurança Pública, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e Distrito Estadual de Fernando de Noronha.

iv-) Sistema de Fomento, composto pelas Secretarias de Agricultura, Indústria, Comércio, Turismo, de Ciência Tecnologia e Meio-ambiente, De Cultura, Trabalho e Ação Social e, por fim, de Projetos Especiais.

4.3.1.2. Quantitativo de cargos comissionados no período de 1995 a 1998

Com o Decreto nº 1236/1995, que foi institucionalizado pela Lei nº 11200/1995 de 30 de janeiro, foi criado um novo quadro de gratificações, classificadas em: CCS, CCI, FGG, FSG, FAG[15], para cargos comissionados e funções de confiança, a fim de atender ao projeto de Governo, proposto para a estrutura de suas Secretarias.

Na Tabela 04, tem-se o quantitativo de todos os cargos comissionados, totalizando 5.665 que tiveram seus ocupantes selecionados pelo método da indicação.

[15]CCS: Cargo em Comissão de nível Superior é tipo de sigla para descrever cargos em funções de assessoria direta ao Governador, como secretários, chefes de gabinetes. CCI: Cargo em Comissão de nível Intermediário que podia ser exercido por secretários executivos, diretores de autarquias, assistentes de gabinetes etc. FGG: Função Gerencial Gratificada exercida por pessoal com nível de liderança intermediário. FSG: Função de Supervisão Gratificada, direcionada a níveis intermediários. FAG: função de apoio gratificada. Fonte:. Decreto nº 1235/1995.

Tabela 04 Montante dos Cargos Comissionados e Funções Gratificadas no período de governo entre 1995 e 1998 – Governo Arraes.

TIPO	CATEGORIAS								
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**TOTAL**	**%**
CCS	20	225	269	247	4	0*	0	**765**	**13%**
CCI	6	252	102	60	0	0	0	**420**	**7%**
FGG	320	400	490	0	0	0	0	**1.210**	**21%**
FSG	480	640	750	0	0	0	0	**1.870**	**33%**
FAG	350	440	620	0	0	0	0	**1.410**	**25%**
TOTAL								**5.665**	**100%**

*0 – nenhum funcionário preencheu a função nas categorias 6 e 7. **Fonte:** CEPE, 1995

.

Analisando o símbolo *CCS* na *Tabela-04*, percebe-se na linha-1 no canto esquerdo que 13%, ou seja, 765 vagas a eram cargos de comissionados que preenchiam as posições pertencentes ao núcleo próximo ao Governador, e que 7% dos cargos comissionados eram ocupados pelo segundo escalão do Governo, representando 1.185 postos de trabalho em funções de confiança, de assessorias, de gabinetes etc. Somando-se os níveis *CCS* e *CCI*, componentes do alto escalão do poder executivo, obtêm-se 20% dos cargos comissionados como integrantes da elite do governo.

Logo, 80% dos cargos comissionados pertenciam às camadas hierárquicas mais operacionais, dentro do escopo institucional das atividades do Poder Executivo, representando a quantidade de 4.490 postos de trabalho em funções da média liderança, representando os escalões a partir do terceiro escalão nível *FGG* para baixo.

Nessa análise, não é possível dizer se o contingente de funcionários de cargos efetivos, pertencentes ao quadro efetivo, passou a ocupar tais cargos comissionados e funções gratificadas, tão pouco é possível definir quantos funcionários sem vínculo efetivo tomaram posse nesses cargos do Governo no período de 1995 e 1998, parecendo ser uma gestão muito mais calcada na tradição da gestão burocrática tradicional, sem qualquer influência da gestão gerencialista, pois não foram verificados, no respectivo Decreto, quaisquer projetos ou planos estratégicos na direção de realizar tais nomeações com bases na efetividade do conceito gerencialista.

A Lei Complementar estadual nº 11.200 de 1995 trouxe novidades nas condições estruturais para o sistema do novo governo funcionar, adotando sistemas burocráticos com um

sentido aparentemente voltado a eficiência da gestão que se iniciava com as seguintes subdivisões: o de Decisão, o de Coordenação, o de Execução dos Serviços Públicos e o de Fomento, além da criação da Secretária de Cultura.

Percebe-se que no início e no decorrer da gestão do Governo Arraes, ocorreu apenas fenômenos administrativos costumeiros quando da transição de gestores executivos, tais quais: o de substituição de postos de trabalho, mudando ou efetivando alteração numérica na quantidade de pessoas em simples procedimentos formalistas já esperados quando da etapa inicial de cada nova administração de Governo. Nenhuma reforma administrativa mais ampla e profunda aconteceu.

Guerreiro-Ramos (1966) afirma que os fenômenos administrativos estão sujeitos a certos condicionamentos, não fazendo evoluir os processos mais profundamente, conforme texto a seguir:

> [...] O fenômeno administrativo está sujeito a condicionamentos histórico-sociais de variada natureza e o conhecimento sistemático deste fato é imprescindível para a formação do administrador em sociedades subdesenvolvidas ou em transição. Quando lhe falta, incorre frequentemente em práticas perniciosas que, agravando o conflito entre a técnica administrativa e o contexto social, acarretam efeitos negativos.
> (GUERREIRO RAMOS, 1966, p.123)

Pelo texto acima, verifica-se que os fenômenos e os atos administrativos que ocorrem nas práticas e decisões de Governantes, no dia a dia, são, de certa forma, pautadas sob influência dos fatores histórico-sociais, dos costumes e *modus operandus*, herdados pelos administradores, podendo gerar situações conflitantes com a sociedade quando esse gestor não tem a percepção do contexto social em que está inserido.

4.3.2. Período 1999-2002: gestão em relação ao acesso a cargos comissionados no primeiro período do Governador Jarbas Vasconcelos

4.3.2.1. Contextualização

No primeiro mandato do governo de Jarbas Vasconcelos em Pernambuco, entre os anos de 1999 e 2002, foi o período que ocorreu a tomada de decisão em cortar 2.000(dois mil) cargos comissionados e reduzir a folha de pagamento em 60% do orçamento, segundo a edição do Diário Oficial do Estado, edição de 5 de janeiro de 1999 *(vide Figura-2)*. Esse período ficou também conhecido pela execução da reforma a estrutura administrativa do

governo do Estado de Pernambuco. Vale ressaltar que, na edição do Diário Oficial de 01 de janeiro desse mesmo ano, já haviam sido exonerados cerca de 1.080 (hum mil e oitenta) funcionários ocupantes de cargos comissionados.

A seguir são apresentadas as principais ações de governo anunciadas no Diário Oficial do Estado de 05 de janeiro de 1999:

> [...] 1.corte de cerca de 2 mil cargos de confiança; 2.redução até o final do percentual de comprometimento da receita com a folha de pessoal, dos atuais 71% para o limite de 60%, determinado pela Lei Camata[16]; 3. centralização da folha de pagamentos na secretaria de administração; 4. redução de 30% das despesas mensais com o custeio da máquina administrativa; 5. redução do número de secretarias de estado de 22 para 17; 6. suspensão de realização de concursos públicos por um ano; 7. criação do programa de desestatização; 8. emenda constitucional possibilitando a unificação do comando na área de segurança; 9. criação do fundo de aposentadorias e pensões; 10. criação na Secretária da Fazenda de uma Comissão de análise e detalhamento da procedência e legalidade das dívidas pendentes com fornecedores e prestadores de serviços. (PERNAMBUCO, 1999, p.01)

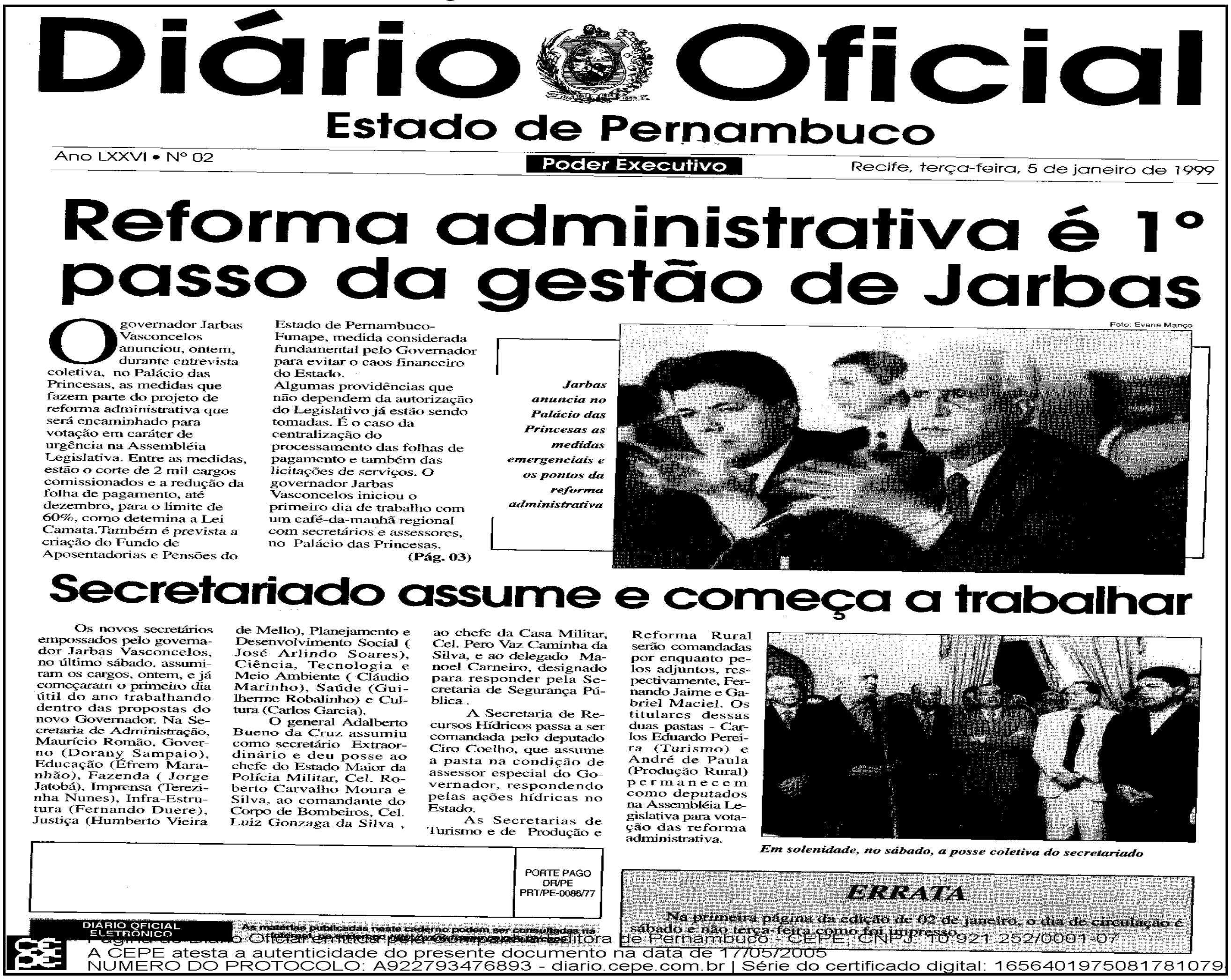
Percebe-se, na descrição das 10 ações acima descritas, um contexto de diretrizes voltadas a maior eficiência da gestão com um tom mais gerencialista, quando o texto discorre sobre o enxugamento da máquina e da busca de eficiência com ações de desestatização, características fundamentais da Reforma implantada por Bresser-Pereira no nível da Administração Federal, mobilizando o Governo Estadual no período em destaque.

A administração gerencialista, provocada pela União com a Reforma do Aparelho do Estado de 1995, ganhou contornos em todo País, e teve a adesão pelos entes subnacionais, e influenciou diversas administrações em vários Estados em todo País, inclusive Pernambuco.

---

[16]Lei Camata: A "Lei Camata" foi criada para regulamentar o art. 169 da Constituição Federal de 1988. O legislador teve a tarefa de quantificar o percentual dos gastos com servidores públicos, sem distinção de natureza ou função, em todas as esferas do poder público:
[...] Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderão exceder os limites estabelecidos em lei complementar.
O diploma legal, que regulamentou o art. 169 foi a Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000, que trouxe o seguinte texto:
[...] Seção II, Das Despesas com Pessoal, Subseção I, Definições e Limites
Art.18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros do Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos de aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos pessoais e contribuições recolhidas pelo ente às atividades de previdência." Fonte: BRASIL. Constituição Federal 1988)

Figura-02: Governo de Jarbas Vasconcelos prometendo mudanças administrativas, anunciando corte de dois mil cargos comissionados.



Diário Oficial

Estado de Pernambuco

Ano LXXVI • Nº 02 | Poder Executivo | Recife, terça-feira, 5 de janeiro de 1999

Reforma administrativa é 1º passo da gestão de Jarbas

O governador Jarbas Vasconcelos anunciou, ontem, durante entrevista coletiva, no Palácio das Princesas, as medidas que fazem parte do projeto de reforma administrativa que será encaminhado para votação em caráter de urgência na Assembléia Legislativa. Entre as medidas, estão o corte de 2 mil cargos comissionados e a redução da folha de pagamento, até dezembro, para o limite de 60%, como detemina a Lei Camata. Também é *prevista* a criação do Fundo de Aposentadorias e Pensões do Estado de Pernambuco-Funape, medida considerada fundamental pelo Governador para evitar o caos financeiro do Estado.

Algumas providências que não dependem da autorização do Legislativo já estão sendo tomadas. É o caso da centralização do processamento das folhas de pagamento e também das *licitações de serviços*. O governador Jarbas Vasconcelos iniciou o primeiro dia de trabalho com um café-da-manhã regional com secretários e assessores, no Palácio das Princesas.

(Pág. 03)

Foto: Evane Manço

Jarbas anuncia no Palácio das Princesas as medidas emergenciais e os pontos da reforma administrativa

Secretariado assume e começa a trabalhar

Os novos secretários empossados pelo governador Jarbas Vasconcelos, no último sábado, assumiram os cargos, ontem, e já começaram o primeiro dia útil do ano trabalhando dentro das propostas do novo Governador. Na Secretaria de Administração, Maurício Romão, Governo (Dorany Sampaio), Educação (Éfrem Maranhão), Fazenda (Jorge Jatobá), Imprensa (Terezinha Nunes), Infra-Estrutura (Fernando Duere), Justiça (Humberto Vieira de Mello), Planejamento e Desenvolvimento Social (José Arlindo Soares), Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (Cláudio Marinho), Saúde (Guilherme Robalinho) e Cultura (Carlos Garcia).

O general Adalberto Bueno da Cruz assumiu como secretário Extraordinário e deu posse ao chefe do Estado Maior da Polícia Militar, Cel. Roberto Carvalho Moura e Silva, ao comandante do Corpo de Bombeiros, Cel. Luiz Gonzaga da Silva , ao chefe da Casa Militar, Cel. Pero Vaz Caminha da Silva, e ao delegado Manoel Carneiro, designado para responder pela Secretaria de Segurança Pública .

A Secretaria de Recursos Hídricos passa a ser comandada pelo deputado Ciro Coelho, que assume a pasta na condição de assessor especial do Governador, respondendo pelas ações hídricas no Estado.

As Secretarias de Turismo e de Produção e Reforma Rural serão comandadas por enquanto pelos adjuntos, respectivamente, Fernando Jaime e Gabriel Maciel. Os titulares dessas duas pastas - Carlos Eduardo Pereira (Turismo) e André de Paula (Produção Rural) permanecem como deputados na Assembléia Legislativa para votação das reforma administrativa.

Em solenidade, no sábado, a posse coletiva do secretariado

PORTE PAGO
DR/PE
PRT/PE-0086/77

ERRATA

Na primeira página da edição de 02 de janeiro, o dia de circulação é sábado e não terça-feira como foi impresso.

DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO

As matérias publicadas neste caderno podem ser consultadas na

...itora de Pernambuco - CEPE, CNPJ: 10.921.252/0001-07
A CEPE atesta a autenticidade do presente documento na data de 17/05/2005
NUMERO DO PROTOCOLO: A922793476893 - diario.cepe.com.br | Série do certificado digital: 1656401975081781079

Fonte: CEPE, 1999

Na *Figura-02*, há conteúdo afirmando quais aspectos a serem melhorados, bem como as alterações que foram tomadas pelo Governador para iniciar a sua gestão, tendo como destaque a Reforma administrativa como primeiro passo da gestão.

4.3.2.2. Quantitativo de cargos comissionados no período de 1999 a 2002

Na edição do Diário Oficial de 04 de fevereiro de 1999, destaca-se a publicidade e aprovação dos Decretos nº 21.279, 21.281, 21.282 de 04 de fevereiro de 1999, cujo objetivo era a alocação de cargos e funções na Governadoria e nos demais órgãos integrantes do Poder Executivo, conhecido como núcleo estratégico.

Veja na *Tabela-06*, exposta a seguir, o quantitativo dos cargos em comissão de certos órgãos, definidos pelo Decreto nº 21.279 de 04 de fevereiro de 1999, no Estado de Pernambuco:

Tabela-05 - vagas disponibilizadas para cargos comissionados, pelos Decretos 21.279, 21.281, 21.282 de 4 de fevereiro de 1999

Tabela-05: Criação de novos cargos comissionados no primeiro período do Governo Jarbas

ÓRGÃOS	CCS	CCI	FGG	FSG	FGA	TOTAL
Casa Militar	13	6	9	0	7	**35**
Secretaria de Governo	14	9	11	16	13	**63**
Secretaria de RH	12	9	39	20	9	**89**
Secretaria Ciência e Tecnologia	15	9	33	6	10	**73**
Fernando de Noronha	10	6	11	0	24	**51**
FACEPE	7	1	11	3	6	**28**
ITEP	8	3	19	8	1	**39**
Secretaria Segurança	12	9	20	3	3	**47**
Gabinete do Governador	16	28	18	5	10	**77**
Gabinete	6	24	3	5	16	**54**
Totais	**113**	**104**	**174**	**66**	**99**	**556**
Percentuais	**20%**	**19%**	**31%**	**12%**	**18%**	**100%**

Fonte: CEPE, 1999

Analisando os cargos comissionados apresentados pela *Tabela-05*, pode-se perceber que a nova estrutura administrativa, apostava em uma gestão mais estratégica, com perfil mais gerencialista, incrementando o número nas funções de gerente e supervisão *FGG e FSG* participação percentual em torno de 43%, totalizando 240 cargos com relação a todos os cargos comissionados acima listados, enquanto as posições do primeiro escalão totalizavam 113 cargos comissionados, ou 20% do total geral de todos os cargos descritos.

Na data de 29 de janeiro de 1999, o novo Governo que tomou posse em 01 de janeiro de 1999, publicou no Diário Oficial do Estado a Lei Ordinária nº 11629, que tratava da estrutura organizacional do Poder Executivo estadual e da criação e extinção de cargos, sendo esse fato, considerado o início da Reforma Administrativa divulgada no Diário Oficial do Estado em 05 de janeiro de 1999. Definiu-se toda a malha de cargos comissionados

necessários ao inicio da gestão, segmentando a quantidade de vagas por níveis de escalão dos Órgãos da administração direta e indireta.

Veja a seguir o *Tabela-06*, que resume todo quantitativo de cargos comissionados na primeira fase do Governo Jarbas Vasconcelos:

Tabela-06: Montante dos Cargos Comissionados e Funções Gratificadas no período de 1999 a 2002 – Governo Jarbas Vasconcelos

Cargos Comissionados no Estado de Pernambuco - 28 de janeiro de 1999									
TIPO	**CATEGORIAS**								
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**TOTAL**	**%**
CCS	64	174	196	296	5	0	0	**735**	**10%**
CCI	6	136	173	58	52	2	0	**427**	**6%**
FGG	1.003	1769	469	0	0	0	0	**3.241**	**43%**
FSG	469	215	433	0	0	0	0	**1.117**	**15%**
FAG	1.525	297	275	0	0	0	0	**2.097**	**28%**
TOTAL								**7.617**	**100%**

Fonte: CEPE, 1999

Comparado à gestão do Governador Miguel Arraes, nota-se que neste governo houve acréscimo na quantidade geral dos cargos em 34,22%, o que representou a elevação em 1.942 do número de cargos comissionados no escopo das funções do quadro de pessoal nesse período.

Outra possível comparação é a que se refere à redução dos cargos de primeiro e segundo escalões - *CCS e CCI*- no Governo Jarbas Vasconcelos, passando de 20% durante o Governo anterior, na gestão de Miguel Arraes, caindo de 1.185 vagas de cargos comissionados, para 16% em relação ao número total de cargos comissionados, das respectivas gestões, estacionando em 1.162 vagas. Essa queda não sinaliza o nível de redução necessária para se configurar traços da teoria gerencialista, voltados para redução do custeio da máquina administrativa.

Comparando o *Tabela-05* com a *Tabela-06* constata-se que houve uma expansão no número de cargos comissionados e funções gratificadas, ou seja, do Governo de Arraes para

o Governo do primeiro mandato de Jarbas Vasconcelos houve uma expansão no total geral, em 25,43%.

4.3.3. Período 2003-2006: gestão em relação ao acesso a cargos comissionados no segundo período do Governador Jarbas Vasconcelos

4.3.3.1. Contextualização

A Lei Complementar nº 049, de 31 de janeiro de 2003, que dispôs sobre as áreas de atuação, deu contornos mais modernos à forma de conduzir a administração estadual, assumindo papel visivelmente sob a dinâmica da Teoria gerencialista, e definindo a estrutura de funcionamento do Poder Executivo.

A Lei Complementar nº 049/2003 foi, de fato, considerada um marco inédito com foco em planejamento estratégico, planos de ação e monitoramento dos resultados das políticas públicas em direção aos anseios da sociedade, e contribuiu para melhoria do controle de despesa do Estado entre os anos de 2003 e 2006. Dessa forma, o segundo mandato do Governador Jarbas Vasconcelos foi caracterizado pelas várias mudanças na visão estratégica, na área da gestão de recursos humanos e no processo de relacionamento entre a administração direta e indireta.

Dentre muitas *políticas modernizantes*, termo usado por Guerreiro-Ramos (1966) para definir um Estado com a burocracia voltada à melhoria da qualidade dos resultados das políticas públicas preocupadas com a eficiência da gestão, a Lei Complementar nº 049/2003 definiu os tipos de carreira e acesso aos cargos públicos, bem como centralizou o controle de várias reformas do Estado na Secretária de Administração e Reforma do Estado (SARE), com os seguintes papéis organizacionais, conforme texto da Lei:

> [...] planejar, desenvolver e coordenar os sistemas administrativos de gestão de pessoal, patrimônio, materiais, transportes e comunicações internas, no âmbito da Administração Pública Estadual; promover, supervisionar e avaliar a execução de planos e projetos de tecnologia da informação; modernização e reforma administrativa do Estado e desenvolvimento organizacional aplicados à Administração Pública Estadual, servindo como órgão disciplinador dos Sistemas de Compras, Licitações e Contratos e executor da publicação dos atos, despachos e expedientes do Governo na Imprensa Oficial, inclusive em meio digital (PERNAMBUCO, 2003, p. 01)

Na *Figura-03*, apresentada a seguir, pode-se comprovar a movimentação do início do segundo mandato do Governo Jarbas Vasconcelos, que, através do anúncio do novo secretariado, confirmou o anúncio do Plano de Reforma administrativa, lançado pela aprovação da Lei Complementar 049, dois dias antes, em 30 de janeiro de 2003.

Figura 03: Governo de Jarbas Vasconcelos anunciando mudanças administrativas advindas da Lei Complementar 049/2003.

Diário Oficial

Estado de Pernambuco

Ano LXXX • Nº 24 — Poder Executivo — Recife, sábado, 1º de fevereiro de 200

Jarbas anuncia novo secretariadc

O anúncio do novo secretariado estadual para o segundo mandato do governador Jarbas Vasconcelos foi feito, ontem à tarde, pelo próprio Governador, durante entrevista coletiva no Palácio do Campo das Princesas. Com a aprovação da reforma administrativa pela Assembléia Legislativa, o número de secretarias no Estado passou de 17 para 13. A posse coletiva dos novos secretários acontecerá às 10h desta terça-feira.

Também ontem, o Governador sancionou o Projeto de Lei da Reforma Administrativa do Estado, aprovado pela Assembléia, que está sendo publicado na edição de hoje do **Diário Oficial**. Já a edição de decretos governamentais específicos para diminuir as despesas de custeio e aumentar a arrecadação será feita a partir da próxima semana. "A reforma é um processo em construção e novas medidas deverão ser adotadas", afirmou o Governador. Com a reforma, o Governo irá funcionar com as secretarias de Planejamento, Administração e Reforma do Estado, Fazenda, Gabinete Civil, Cidadania e Políticas Sociais, Defesa Social, Saúde, Educação e Cultura, Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente; Desenvolvimento Econômico, Produção Rural e Reforma Agrária, Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura, além da Assessoria Especial do Governador, da Procuradoria Geral do Estado e da Chefia de Gabinete.

REFORMA

Jarbas ressaltou que essa não foi a reforma ideal e que ela não é a maior nem a mais profunda, por conta da complexidade do Estado e de se fazer grandes modificações de uma só vez e em tão pouco tempo. "Esse processo de reforma deve ser permanente, contínuo e não deve se exaurir nunca", defendeu, ressaltando que tudo foi feito sem que houvesse a demissão de funcionários. O Governador explicou que a reforma não visa apenas reduzir o número de secretarias e mudar pessoas. O principal objetivo é o enxugamento da máquina governamental – que naturalmente inclui a extinção de secretarias, fusão de órgãos – com a criação de estruturas administrativas mais ágeis e a definição de um novo modelo de gestão que permita se fazer uma administração pública mais gerencial, superando o modelo burocrático e tradicional e buscando um melhor atendimento ao cidadão. De acordo com o Governador, todas as secretarias irão trabalhar com o objetivo da inclusã social. "Cuidar melhor dc cidadão não será meta apenas de uma secretaria específica, mas de todos (órgãos da administraçao" Ele também ressaltou qu a área de segurança, uma prioridade do Governo, ganha reforço em vários aspectos, desde a questão da organização até a de contratação de pessoal.

FOTO: EVANE MARCO

SECRETARIAS

Planejamento – José Arlindo Soares
Administração e Reforma do Estado - Maurício Cost Romão
Fazenda – Mozart Siqueira
Gabinete Civil – Lúcia Pontes
Cidadania e Políticas Sociais – João Braga
Defesa Social – Gustavo Lima
* *Polícia Civil* – Aníbal Moura
* *Polícia Militar* – Weldon Nogueira
* *Corpo de Bombeiros* – Ricardo Santana
* *Casa Militar* Iran Pereira

Saúde – Guilherme Robalinho
Educação e Cultura – Mozart Neves

Fonte: CEPE, 2003

Pela manchete do DOE de Pernambuco, constata-se a direção tomada pela segunda gestão do Governador Jarbas Vasconcelos, na efetiva direção do modelo gerencialista.

4.3.3.2. Quantitativo de cargos comissionados no período de 2003 a 2006

Analisando a relação dos cargos comissionados, no artigo 17 da Lei Complementar nº 049 de 2003, encontra-se o conceito a respeito dos tipos de carreiras no Quadro de Pessoal Permanente, cuja denominação ficou assim determinada: i-) carreiras exclusivas de Estado de

natureza militar ou civil regida por estatutos próprios; ii-) carreiras não-exclusivas de Estado, de interesse público regida pela legislação do trabalho.

Dentro do rol das carreiras exclusivas, definidas pelo Artigo 18 dessa Lei, encontravam-se listadas as que permitiam o acesso por provimento em comissão e funções gratificadas, tais quais: as de secretariado; de gerência de superintendência; de assessoramento e de chefia; policiais e bombeiros militares, além dos cargos da Procuradoria Geral do Estado, da Auditoria do Tesouro, Peritos Criminais, Medicina Legal, Autoridade Policial, Investigação, Preparação Processual, Identificação Pericial, Defensoria Pública, esses cargos também definidos como Grupos Ocupacionais.

Nas autarquias e fundações, ficou também definido que deveriam existir o quantitativo de cargos comissionados e funções gratificadas destinadas ao desempenho das atividades de direção, de assessoramento, de coordenação e de gestão, acrescendo que, para carreiras não-exclusivas de Estado, caso fossem ficando vagas em aberto, tais quantitativos deveriam se transformar vagas regidas pela legislação do trabalho, perdendo a condição privilegiada de estatutário, regido pela Lei nº 6123 de 20 de julho de 1968 e suas alterações, com objetivo claro de tornar mais eficiente a gestão do passivo previdenciário.

A Lei Complementar nº049/2003 definiu objetivamente a forma de acesso aos cargos de Carreiras Exclusivas, com a seguinte redação, em seu artigo 21:

> [...] Art. 21. Os cargos de Carreiras Exclusivas de Estado, de natureza civil, são providos: I - por livre escolha do Governador do Estado, para os cargos de provimento em comissão, respeitados os requisitos para seu exercício; II - pela nomeação dos aprovados em concurso público de provas e de provas e títulos, para os cargos iniciais da carreira, respeitada a ordem de classificação; e III - por promoção, em havendo vagas, para os cargos intermediários e finais de cada carreira, mediante avaliação de desempenho, na forma que a lei estabelecer. (PERNAMBUCO, 2003, p.03)

Analisando o artigo acima, conclui-se que não havia impedimento para que houvesse escolhas dos cargos de gerência e de supervisão, feitas através de seleção externa, por indicação, apoiada algumas vezes em escolha baseada na metodologia do interesse político, ou patrimonialista, ao invés de um processo baseado no recrutamento e na seleção dentro do quadro próprio interno, sob o prisma do modelo meritocrático defendido pela Teoria gerencialista, dentro do quadro de servidores efetivos, como uma forma alternativa de contratação.

A Lei Complementar nº 049/2003, norteada por intentos de produtividade e eficácia da Reforma Gerencialista, paradoxalmente estabeleceu novas nomenclaturas e novo quantitativo de cargos comissionados em toda estrutura do Estado, conforme *tabela 07*

Foram criados 1.318 cargos comissionados distribuídos pelas siglas CDA-1, CDA-2, CDA-3, CDA-4, CAA-1, CAA-2, CAA-3, CAA-4, CAA-6, CAA-7, além de 5.800 vagas para cargos em funções gratificadas com as siglas FGS-1, FGS-2, FGS-3, FGA-1, FGA-2, FGA-3, totalizando 7.118 vagas, cujo acesso não requeria o instituto do concurso público.

Tabela 07: Montante dos Cargos Comissionados e Funções Gratificadas no período de governo entre 2003 e 2006 – Governo Jarbas Vasconcelos

Cargos Comissionados no Estado de Pernambuco - 10 de janeiro de 2003									
TIPO	**CATEGORIAS**								
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**TOTAL**	**%**
CDA	45	87	74	169	240	0	0	**615**	**9%**
CAA	13	268	129	34	153	49	57	**703**	**10%**
FGS	912	1341	1257	0	0	0	0	**3.510**	**49%**
FGA	429	953	908	0	0	0	0	**2.290**	**32%**
TOTAL								**7.118**	**100%**

Fonte: CEPE, 2003.

Na *Tab*ela 07 comparando esse com o Governo da gestão de Arraes, percebe-se que, em termos percentuais, houve acréscimo, variando em 11,22% nas categorias dos cargos *CDA e CAA* (primeiro e segundo escalão), e nos cargos mais operacionais *FGS e FGA* a variação foi 29,17%. Os cargos comissionados do primeiro e segundo escalão representavam, na segunda gestão do Governador Jarbas Vasconcelos, 19%, totalizando 1.318 cargos comissionados e, as atividades mais operacionais, 81%, totalizando 5.800 cargos comissionados no terceiro escalão abaixo. No período de Arraes, esses respectivos percentuais eram de 20%, totalizando 1.185 cargos comissionados no primeiro escalão, enquanto que os postos mais operacionais somavam 80%, totalizando 4.490 cargos comissionados do terceiro escalão abaixo. O acréscimo verificado no número dos cargos comissionados do primeiro e do segundo escalões é uma característica presente na teoria gerencialista, a qual afirma a necessidade de uma corpo de funcionários altamente qualificado

técnica para atuar no núcleo estratégico gerando as políticas públicas e os respectivos controles da gestão governamental em sintonia com as demandas da sociedade

Nesse sentido, um dos diferenciais dessa gestão foi a criação dos cargos de Gestores Públicos para ocupar posições estratégicas no apoio ao núcleo de Direção e Assessoria Superior, mais próximo ao Governo, através de concurso público.

Esses cargos de gestores foram inspirados na idéia de formação de uma equipe de funcionários nos moldes e nos fundamentos gerencialistas. com a criação dos cargos de Analistas e Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, bem remunerada, que pudesse ocupar os cargos de cunho estratégico e dentro do núcleo de apoio aos gabinetes nos Ministérios e nas direções das Estatais e Agências Reguladoras.

4.3.4. Período 2007-2011: gestão em relação ao acesso a cargos comissionados no primeiro período do Governador Eduardo Campos.

4.3.4.1. Contextualização

O início do novo ciclo de governo foi marcado pelo empenho em promover um "choque de gestão" através da criação do novo Planejamento Estratégico, direcionado a desenvolver políticas públicas voltadas às necessidades do cidadão nas áreas de saúde, segurança, cidadania, mercado de trabalho, e investimentos de governo em educação, projetos sociais e de cultura, bem como para o desenvolvimento econômico, com a aprovação da Lei nº 13205, em 19 de janeiro de 2007.

O diferencial do primeiro ciclo do Governador Eduardo Campos ganhou destaque quanto à valorização do uso e do aperfeiçoamento das técnicas de gestão de cunho gerencialista voltadas para resultados a favor da qualidade de vida da população.

O Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, lançado pela Lei Complementar nº 141/2009, foi coordenado pelo Núcleo de Gestão (núcleo interdisciplinar de secretarias, composto pela Vice-Governadoria, Procuradoria, Chefia de Gabinete do Governador, além das Secretarias da Casa Civil, da Fazenda, de Administração, Casa Civil, Especial da Controladoria Geral do Estado e do Planejamento e Gestão), subordinado diretamente ao Governador do Estado.

A Lei nº 117, de 26 de junho 2008, criou no Quadro Permanente de Pessoal da Secretaria de Administração do Estado (SAD), a Carreira de Gestão Administrativa, composta

de 300 cargos de Analista em Gestão Administrativa, de provimento efetivo, de nível superior, estruturados para desenvolver as seguintes atividades:

> [...] I - coordenar e executar, no âmbito do Poder Executivo Estadual, as atividades de:a) planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas administrativas, formulando e promovendo a articulação de programas e parcerias estratégicas;b) desenvolvimento e implementação de programas, projetos, processos, sistemas, produtos e serviços para o Poder Executivo Estadual;c) supervisão, coordenação e execução de trabalhos especializados e aqueles referentes ao suporte de gerenciamento da administração pública estadual;d) análise de processos e emissão de pareceres fundamentados técnica e legalmente com fins de orientar decisões;e) elaboração de pareceres, relatórios, planos, projetos e outros em que sejam exigidas a aplicação de conhecimentos inerentes à sua área de especialização;f) planejamento, organização, direção e controle de sistemas, programas e projetos que envolvam recursos humanos, financeiros, previdenciários, materiais, patrimoniais, informacionais e estruturais de interesse do Estado;[...] II - executar projetos visando ao aperfeiçoamento da Secretaria de Administração – SAD;[...] III - executar atividades relacionadas à área da Secretaria de Administração – SAD, especialmente quanto ao desenvolvimento de recursos humanos e à tecnologia da informação;[...] IV - executar outras atividades correlatas que lhes sejam atribuídas. (PERNAMBUCO, 2008, p.01).

A Lei Complementar nº 118, de 26 de junho de 2008, criou no Quadro Permanente de Pessoal da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) a Carreira de Planejamento, Orçamento e Gestão, composta de 220 cargos de Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão, de provimento efetivo, de nível superior, estruturados para desenvolver as seguintes atividades:

> [...] I – coordenar e executar, no âmbito do Poder Executivo Estadual, as atividades de desenvolvimento de modelos, concepções, processos e instrumentos de planejamento, de políticas e gestão pública, orçamento e gestão governamental;b) elaboração de estudos, cenários, análises, diagnósticos e proposições requeridas para o desenvolvimento das atividades e ciclos integrantes dos processos de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas e gestão governamental; [...] II - executar projetos visando ao aperfeiçoamento da SEPLAG;[...]. III - executar atividades relacionadas à área da SEPLAG, especialmente quanto ao desenvolvimento de Recursos Humanos e à Tecnologia da Informação; [...] (PERNAMBUCO, 2008, p.01).

A Lei Complementar nº 141 de 03 de setembro de 2009, dispõe sobre o modelo integrado de gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, composto pelos seguintes sistemas: i - sistema de controle social; ii - sistema de planejamento e gestão; iii - sistema de gestão administrativa; iv - sistema de controle interno.

Na *Figura-04*, verifica-se a edição do Diário Oficial do Estado de Pernambuco, datada de 03 de fevereiro de 2007, onde se destaca a reunião de monitoramento liderada pelo Governador a respeito das metas das políticas públicas voltadas para os cidadãos.

Figura-04: Governo de Eduardo Campos descrevendo a nova forma de gestão através de monitoramento dos Planos de Ações envolvendo todos os Secretários

Diário Oficial

Estado de Pernambuco

Ano LXXXIV • Nº 41 | **Poder Executivo** | Recife, sexta-feira, 2 de março de 2007

Eduardo: "O HCP não vai fechar no nosso Governo"

Foto: Eduar Maçon

EDUARDO *garantiu para diretores e funcionários do HPC a recuperação do hospital em caráter definitivo*

"Eu deixei muito claro que o Hospital do Câncer - HCP é uma referência no tratamento da oncologia e não vai fechar no nosso Governo. Ele precisa de uma reformulação que, a meu ver, é um desejo dos servidores, dos pacientes e das entidades médicas". Essas foram as palavras do governador Eduardo Campos ao analisar a audiência com a diretoria e funcionários do hospital, realizada ontem no Palácio do Campo das Princesas. Durante o encontro, Eduardo informou que conversou com o Presidente sobre o quadro atual do HCP durante a visita de Lula a Pernambuco quarta-feira passada. "Vamos ... unidade receberia no próximo mês. Conforme o Ministério da Saúde autorize o repasse, o Tesouro será ressarcido. Segundo o diretor-executivo do hospital, Hernani Bergamo, o valor soma R$ 600 mil, e pode ser disponibilizado já, para a aquisição de medicamentos essenciais e quitação de parte da folha de pagamento dos funcionários. Ainda segundo o governador, o assunto foi tema de uma reunião entre o Secretário Estadual de Saúde, Jorge Gomes, e pelo Secretário de Atenção à Saúde, do Ministério, José Gomes Temporão. "Acabei de falar com o Dr. Jorge para que a possamos garantir toda a assistência para recuperar o hospital de forma ... para a crise no HCP, foi drasticamente reduzido. "Nós decidimos encurtar o prazo da comissão mista que criamos de 60 para 15 dias para termos uma solução estratégica para um problema que se arrasta há anos", informou o governador, afirmando ainda que não irá medir esforços para acabar com a crise na unidade: "O que for necessário no entendimento desses técnicos nós vamos fazer", assegurou. "Nós tivemos ganhos fantásticos. O governador realmente está tendo uma preocupação e uma sensibilidade muito grande, e um carinho muito especial pelo Hospital do Câncer", comemorou Hernani Bergamo. O Hospital do ...

PE otimiza gastos e economiza R$ 166 mi

O Governo anunciou ontem um pacote de ações para a racionalização dos gastos com o custeio da máquina pública. São 12 medidas a serem implantadas a partir deste mês e que têm como objetivo uma economia de R$ 166, 64 milhões para os próximos 12 meses. "Este valor representa cerca de 45% dos investimentos feitos com recursos próprios pelo Estado em 2006", comparou o secretário do Gabinete Civil, Ricardo Leitão. "Não se trata de cortar gastos e sim, gastar melhor. É importante frisar que não estamos suspendendo ou diminuindo nenhum tipo de serviço à população. A gente vai conseguir reduzir essas despesas sem diminuir a qualidade de tudo aquilo que é de disponibilidade da população", explicou o secretário da Controladoria Geral do Estado, Ricardo Dantas. A implantação dessas medidas segue a orientação de Eduardo Campos anunciada no dia 16 de janeiro durante a apresentação do déficit financeiro do Estado. Na ocasião, Eduardo assinou o decreto nº 30.183/07 que reduzia em 20% o custeio da administração estadual e criava um grupo de trabalho para a proposição de ações de racionalização desses gastos. A primeira e maior delas é a implantação de uma auditoria operacional na contratação de serviços médico-hospitalar, odontológico e laboratoriais. Até 30 de abril, a contratação desses serviços será padronizada e regulamentada, sendo acompanhados por uma equipe da própria Secretaria Estadual de Saúde. A meta de execução para até 30 de março, é a padronização da contratação de serviços terceirizados, que deve ser reduzida também em 20%, deixando nos cofres públicos uma economia R$ 40,36 milhões/ano. "Vamos mapear de que forma esses servidores serão contratados e quem são os prestadores de serviço", afirmou Dantas. Além dessas, outras dez medidas serão tomadas. São elas:

*__Instalação de auditoria operacional na aquisição de material farmacológico e hospitalar__ (será controlada por equipe da Secretaria de Saúde.
Meta de economia: 20% (R$ 18,88 milhões =20% do atual)
Prazo de aplicação: até 30/04/07.

*__Implantação do sistema de registro de preços__
Válida para locação de veículos, computadores, equipamentos em geral, material de consumo e serviços comuns.
Meta: 20% (R$ 7,9 milhões/ano)
Prazo: Até 30/06/07.

*__Mudança nos critérios de contratação da aquisição de combustível:__ Abertura de licitação, identificação do veículo e designação de setor específico da Secretaria de Administração para gerenciamento.
Meta: 20% (R$ 7,4 milhões/ano)
Prazo: Até 30/06/07.

*__Eficientização do consumo de energia__
Meta: 10% (R$ 5,12 milhões/ano)
Prazo: Até 30/06/07.

*__Auditoria nos serviços de telefonia móvel:__ Com licitação da prestadora de serviço.
Meta: 30% (R$ 1,17 milhão/ano)
Prazo: até 30/06/07.

*__Implantação da rede PE-Multidigital__
Decreto com obrigatoriedade de adesão de todo o Poder Executivo estadual.
Meta: 28% (R$ 10 milhões/ano)
Prazo: até 30/06/07.

*__Implementação e regulamentação de política estadual de informática__
Aquisição de softwares e hardwares, desenvolvimento de sistemas e manutenção.
Meta: 30% (R$ 25,3 milhões/ano)
Prazo: 30/06/07.

*__Criação de unidades gestoras:__ Melhor transparência de execução das despesas. Evitar o retrabalho em grandes hospitais, unidades da polícia militar e dos bombeiros.
Prazo: 30/12

*__Vedação da contratação de serviços ou aditamento com prazo superior a 30/06/07__
Regulamentação por decreto. Garantir a contratação dos serviços padrão
Prazo: Imediato

*__Criação de normas de acompanhamento__
Relatório trimestral de cada órgão/entidade à Controladoria Geral, contendo as medidas do custeio adotadas e apresentação do plano de custeio à Secretaria da Fazenda até 15/03.
Prazo: Imediato

Fonte: CEPE, 2007.

Dentre as várias práticas com padrão gerencialista, utilizadas também por Grandes organizações e corporações privadas, destacaram-se, na primeira gestão do Governo Eduardo Campos, como mostra a *Figura-04*, a utilização de indicadores para medir os resultados derivados dos Projetos e Planos de Ação. A emissão dos indicadores e das análises são elaboradas pelo Núcleo Estratégico, formatando relatórios de monitoramento, traçando cenários, programas e planos de ação quanto à gestão social, fiscal, e demais ações do governo, de forma sistemática e abrangente.

4.3.4.2. Quantitativo de cargos comissionados no período de 2007 a 2010.

Na *Tabela 08*, é possível verificar qual o perfil quantitativo de cargos comissionados para gerar comparação às gestões anteriores.

Tabela 08: Montante dos Cargos Comissionados e Funções Gratificadas no primeiro período de governo entre 2007 e 2010 – Governo Eduardo Campos

Cargos Comissionados no Estado de Pernambuco - 03 de fevereiro de 2007									
TIPO	**CATEGORIAS**								
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**TOTAL**	**%**
CDA	60	103	117	254	306	0	0	**840**	**10%**
CAA	2	424	256	127	284	125	79	**1.297**	**15%**
FGS	1111	1768	1882	0	0	0	0	**4.761**	**54%**
FGA	529	887	481	0	0	0	0	**1.897**	**22%**
TOTAL								**8.795**	**100%**

Fonte: CEPE, 2010

Feita a comparação com o segundo período do Governo de Jarbas Vasconcelos, o primeiro mandato do Governo Eduardo Campos foi responsável por um aumento de: 23,56%, o que representou 1.677 vagas a mais no total geral dos cargos comissionados, sendo que 6% foi na quantidade de cargos comissionados do primeiro e segundo escalões *CDA e CAA*, o que representou 825 cargos a mais que o quadro de pessoal do ano de 2006. Na faixa dos escalões 3º e 4º *FGS e FGA*, o aumento foi 858 vagas, representando variação percentual de 15%.

Em entrevista com atual Secretário Executivo da Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco, perguntamos quantos funcionários em cargos comissionados pertenciam ao Quadro Efetivo e quantos ao contingente sem vínculo, e obtivemos a seguinte relação: em dezembro de 2010, dos cerca de 2.653 cargos em comissão ocupados, 905 possuíam vínculo efetivo com algum órgão/entidade da Administração Pública Estadual, ou seja, 34% do total de cargos ocupados, segundo a Secretaria de Administração – SAD (relatório extraído pela gerência de tecnologia da informação – GTINF em junho/2012).

Na sequência da entrevista, quisemos saber se houve seleção pública ou concurso público para os cargos comissionados acima, e obtivemos como resposta a prerrogativa de que a Constituição Federal de 1988 acolhe os critérios de que esses cargos são de livre nomeação e exoneração por parte dos titulares de Governo do Estado.

No entanto, vale ressaltar que alguns gestores, a exemplo do HEMOPE (Fundação de Hemoderivados de Pernambuco) e das Gerências Regionais de Educação e Saúde, foram escolhidos através de processo de comitê de busca (espécie de banca para selecionar talentos do quadro interno).

No desenrolar da entrevista, o Secretário afirmou que entre os anos de 2007 e 2010 foram realizados concursos públicos para cargos de apoio administrativo nas seguintes entidades e órgãos: COMPESA, COPERGÁS, CPRH, CEPE, DETRAN, Secretaria de Educação, APAC e SUAPE.

Ao final da entrevista, o Secretário Executivo confirmou que em 2010 o corpo funcional da Secretaria de Administração do Estado participava com contingente de 1.041 profissionais, sendo:

- 446 servidores efetivos do seu quadro próprio de pessoal;
- 110 servidores/empregados públicos de outros órgãos/poderes à disposição;
- 85 servidores ocupantes de cargos em comissão; e
- 400 contratados por tempo determinado (função: Assistente de Atendimento ao Cidadão do Expresso Cidadão - Central onde o cidadão do Estado de Pernambuco pode emitir Carteira de Identidade, carteira de habilitação de trânsito, CTPS, dentre outros serviços, distribuídas em várias cidades do Estado).

Com relação ao percentual de cargos em comissão pertencentes ao quadro efetivo eram cerca de 26%, o que representava um total em torno de 271 funcionários, os quais possuíam vínculo com algum órgão ou entidade da administração do Poder Executivo do Estado de Pernambuco. Pode-se afirmar que esses acessos ao quadro efetivo, aos cargos comissionados foram uma espécie de ascensão funcional.

4.3.5. Período 2011-2012: gestão em relação ao acesso a cargos comissionados no segundo período do Governador Eduardo Campos.

4.3.5.1. Contextualização

O inicio do segundo mandato do Governo de Eduardo Campos foi marcado pela aprovação da Lei n.º 14.264, de 06 de janeiro de 2011, a qual dispunha sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, e deu outras providências, tais quais a definição dos órgãos integrantes da estrutura administrativa do Poder Executivo, bem como a criação de

novas secretarias como uma reforma na estrutura organizacional do Governo, com o desmembramento e criação de novas pastas: Meio Ambiente e Sustentabilidade; Trabalho, Qualificação e Empreendedorismo; Criança e da Juventude; Governo; e Extraordinária da Copa de 2014, agregando ao Quadro de cargos comissionados, mais 1.899 postos de trabalho.

Um fato também relevante foi a mudança no nome dos símbolos dos cargos comissionados, passando a ter a nomenclatura DAS (cargos de direção e assessoramento superiores), análoga ao Governo Federal, em substituição ao símbolo *CCS*, nos níveis de 1 a 5, sendo o de nível 1, o de maior nível de aproximação do Governador, no caso os Secretários e Chefes de Gabinetes e melhor remunerado. O símbolo *CAS*, substituiu a nomenclatura *CCI*, e os demais símbolos das funções gratificadas *FGG e FGA*, permaneceram os mesmos.

Na Figura-5 é possível verificar, na edição do DOE de 07 de janeiro de 2011, a fase inicial do segundo mandato do Governador Eduardo Campos, em que reforça a necessidade do empenho de todos os Secretários, cobrando os compromissos assumidos pelos respectivos titulares das pastas com seus projetos estratégicos definidos no primeiro mandato.

Figura 05: Governo de Eduardo Campos descrevendo as novas metas para o primeiro escalão.

Diário Oficial

Estado de Pernambuco

Ano LXXXVIII • Nº 6 | **Poder Executivo** | Recife, sexta-feira, 7 de janeiro de 2011

PRIMEIRO ESCALÃO

Eduardo reúne secretariado e define metas da nova gestão

O governador Eduardo Campos comandou, ontem, a primeira reunião geral com a nova equipe de secretários estaduais. Realizado no Palácio do Campo das Princesas, o encontro durou toda a manhã e serviu tanto como as "boas-vindas" aos novos integrantes do primeiro escalão quanto para mostrar o ritmo forte de trabalho pretendido para os próximos quatro anos.

NO CAMPO DAS PRINCESAS, *o governador Eduardo Campos comanda reunião com todos os 29 secretários estaduais*

Titular da pasta de Planejamento e Gestão, Alexandre Rebêlo apresentou um balanço das ações do governo entre 2007 e 2010 e o cronograma de atividades para os primeiros 100 dias desta nova administração. Já o secretário da Fazenda, Paulo Câmara, apresentou os desafios para este ano. Após as palestras, o governador fez suas considerações para depois conceder a palavra a cada um dos secretários.

Uma das maiores prioridades deste ano será compensar a perda de R$ 400 milhões que deixaram de ser repassados ao Estado através do Fundo de Participação dos Estados (FPE) em 2010 devido à crise econômica mundial. Secretário da Casa Civil, Tadeu Alencar, enfatizou que será preciso racionalizar os gastos para fazer essa compensação, "trocando despesas ruins por investimento, que é o que interessa à população". "Vamos otimizar ainda mais o uso de combustível, diárias e viagens", exemplificou.

Também ficou decidido que em fevereiro haverá 12 seminários regionais do Todos por Pernambuco - programa de auscuta que norteou as prioridades da primeira gestão. Cada reunião plenária será realizada em uma região do Estado em cidades que ainda não foram definidas.

O conjunto de demandas colhidas junto à população será o parâmetro para o estabelecimento das novas metas do governo para os próximos quatro anos. O que não significa que a administração irá colocar o "pé no freio" neste período. "Durante a pactuação (das metas), as inaugurações de obras continuam. O governo não vai parar", garantiu Alexandre Rebêlo.

Em julho de 2007, foram realizados encontros do Todos por Pernambuco nas cidades de Floresta, Ouricuri, Salgueiro, Afogados da Ingazeira, Arcoverde e Petrolina (Sertão), Caruaru, Garanhuns e Limoeiro (Agreste), Palmares (Mata Sul), Timbaúba (Mata Norte). O encerramento aconteceu no Recife.

Já as reuniões de monitoramento dos dez objetivos estratégicos do governo terão o primeiro ciclo iniciado ainda na última semana deste mês, quando todos os secretários deverão prestar contas das ações de suas respectivas pastas ao governador.

Todos os 29 secretários empossados estiveram presentes à reunião de ontem, além do atual líder do governo na Assembleia Legislativa, o deputado estadual Ângelo Ferreira (PSB), e o seu sucessor, Waldemar Borges (PSB). A pasta de Meio Ambiente e Sustentabilidade ainda não teve seu titular definido.

Inclusão: deficientes visuais receberão contas em braille

Fonte: CEPE, 2012

Na *Figura-05*, encontra-se traços da metodologia de gestão gerencialista, na qual metas são lançadas e cobradas aos respectivos gestores das Secretarias. Não se vê, entretanto, qualquer menção a uma reforma na política de recursos humanos.

4.3.5.2. Quantitativo de cargos comissionados no período de 2011 a 2012.

Na *Tabela 09*, verifica-se um acréscimo no número de cargos comissionados para atender às novas demandas do novo mandato bem como a aberturas das novas Secretarias.

Tabela 09 - Montante dos Cargos Comissionados e Funções Gratificadas no período de Governo em 2011 - Governo Eduardo Campos.

Cargos Comissionados no Estado de Pernambuco - 06 de janeiro de 2011									
TIPO	**CATEGORIAS**								
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**TOTAL**	**%**
DAS	121	207	232	392	431	0	0	**1.383**	**13%**
CAS	52	790	331	326	172	0	0	**1.671**	**16%**
FGS	1597	1946	2069	0	0	0	0	**5.612**	**52%**
FGA	575	965	488	0	0	0	0	**2.028**	**19%**
TOTAL								**10.694**	**100%**

Fonte: CEPE, 2011

Comparando os números da Tabela 09, com os da Tabela 08, na primeira gestão de Eduardo Campos, percebe-se acréscimo de 1.899 cargos comissionados e funções gratificadas, o que representa aumento percentual de 21,59%. Os Cargos comissionados do primeiro e segundo escalões aumentaram em 42,91%, passando de 2.137 em 2010, para 3054 em 2011, nos cargos *DAS e CAS*. Nos cargos das funções gratificadas, escalões terceiro e quarto, *FGS e FGA*, o quantitativo em 2010 era de 6.658 postos de trabalho, e em 2011, esse número elevou-se para,7.640 cargos em funções gratificadas, o que representa crescimento de 14,75%.

A Lei Complementar nº 141, de 03 de setembro de 2009, dispôs sobre o modelo integrado de gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, que instituído o modelo integrado de gestão do poder executivo do Estado de Pernambuco, composto pelos seguintes sistemas: i) - sistema de controle social; ii) - sistema de planejamento e gestão; iii) - sistema de gestão administrativa; iv - sistema de controle interno.

Outras Leis e Decretos permitiram, no período de 2007 a 2011 e 2011 a 2012, que o Governador Eduardo Campos elaborasse mudanças e tornasse a gestão voltada para Resultados As principais reformas ocorridas no Aparelho do Estado constam das legislações abaixo especificadas: Lei nº 13.205, de 19/01/2007, define estrutura Poder Executivo; Lei nº

13.701/2008 define a autorização da constituição da Agência de Fomento do Estado de Pernambuco – AGEFEPE; a Lei nº 13900/2009 com a criação do Instituto de Terras e Reforma Agrária de Pernambuco – ITERPE; a Lei nº 14.404, de 22/09/2011 dando a autorização da constituição da Empresa Pernambuco de Comunicação – EPC.

No segundo bloco da entrevista com o Secretário Executivo da Secretaria de Administração, perguntamos quantos funcionários em cargos comissionados pertenciam ao Quadro efetivo e quantos ao contingente sem vínculo, e obtivemos a seguinte relação: em dezembro de 2011, dos cerca de 3.027 (três mil e vinte e sete) cargos em comissão ocupados, 962 (novecentos e sessenta e dois) possuíam vínculo efetivo com algum órgão/entidade da Administração Pública Estadual, ou seja, 32% do total de cargos.

Especificamente na SAD, entre janeiro/2011 e maio/2012, cerca de 15 (quinze) cargos em comissão foram ocupados após realização de seleção interna e/ou externa (análise de currículo e entrevista individual com a equipe da Superintendência de Gestão de Pessoas e o gestor responsável pela área).

Na entrevista, perguntamos se houve concurso público para os cargos administrativos durante esse mandato, quando o Secretário Executivo respondeu que no período de 2011 até maio/2012, foram oferecidas vagas em concursos públicos para cargos administrativos em geral (leia-se apoio administrativo) para os seguintes órgãos/entidades: COPERGÁS e UPE, cujas informações constamos arquivos da Gerência Geral de Política de Pessoal – GGPOP/SAD.

Ao final da entrevista, o Secretário Antonio Cabral confirmou que em 2010 o corpo funcional da SAD – Secretaria de Administração do Estado, participava com contingente de 1.208 (hum mil duzentos e oito) profissionais, sendo:

- 481 servidores efetivos do seu quadro próprio de pessoal;
- 102 servidores/empregados públicos de outros órgãos/poderes à disposição;
- 90 servidores ocupantes de cargos em comissão; e
- 535 contratados por tempo determinado (função: Assistente de Atendimento ao Cidadão do Expresso Cidadão)

Com relação ao percentual de cargos em comissão pertencentes ao quadro efetivo, cerca de: 37% (trinta e sete por cento) ou 447(quatrocentos e quarenta e quatro funcionários) dos cargos em comissão possuíam vínculo com algum órgão/entidade da Administração Pública Estadual.

Pode-se verificar que a quantidade de cargos comissionados ocupados por servidores do Quadro efetivo, nos dois primeiros escalões era de 32%. E ao mesmo tempo, observa-se que a quantidade dos servidores do quadro efetivo ocupando cargo de chefia, era de 37%da própria SAD e as outras secretarias, e de outros órgãos do Estado chegando a ocupar 37% das 1.208 vagas.

4.3.6. Quantitativo de pessoal na ativa versus o quadro de cargos comissionados e funções gratificadas entre as gestões do período 1995 a 2011.

Através de pesquisa documental nos arquivos da Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco, chegamos aos seguintes dados sobre a quantidade dos registros em folha de pessoal e cargos comissionados, além das funções gratificadas, com a finalidade de entender o que aconteceu com as contratações sem concursos, para ocupar posições em cargos comissionados e funções gratificadas.

É possível evidenciar com esta pesquisa, conforme aponta a *Tabela-07*, apresentada abaixo como resultado das análises das publicações dos Diários Oficiais de Pernambuco, quatro períodos paradigmáticos na composição do Quadro de Pessoal nos Governos de Pernambuco, determinados pelos anos de: 1995, gestão do Governador Miguel Arraes; 2003, gestão de Jarbas Vasconcelos; e os dois últimos anos, quando ocorreram mudanças na legislação estadual quanto ao quantitativo de cargos comissionados no Estado na gestão de Eduardo Campos.

Tabela 10 – Evolução absoluta e percentual dos cargos comissionados e funções gratificadas no Governo do Estado de Pernambuco entre os anos de 1995 e 2011

Classificação das Funções	ANO 1995		ANO 2003		ANO 2007		ANO 2011	
	Qtde.	Perc.	Qtde.	Perc.	Qtde.	Perc.	Qtde.	Perc.
Primeiro Escalão: (Secretários, Assessores)	765	13%	615	9%	840	10%	1.383	13%
Segundo Escalão: (Técnicos, Chefias de gabinetes, diretores da adm. indireta etc)	420	8%	703	10%	1.297	15%	1.671	16%
Terceiro Escalão: (gerentes, superindentes)	1.210	21%	3.510	49%	4.761	54%	5.612	52%
Terceiro Escalão: (Supervisores, coodenadores)	1.870	33%	2.290	32%	1.897	22%	2.028	19%
Quarto Escalão (chefias de apoio)	1.410	25%	-	-	-	-	-	-
	5.665	**100%**	**7.118**	**100%**	**8.795**	**100%**	**10.694**	**100%**

Autoria Própria. **Fonte**: PERNAMBUCO. Diário Oficial do Estado de PE em 95, 2003, 2007 e 2011.

Analisando a *Tabela 10* acima, verifica-se que as funções do primeiro e do segundo escalão, consideradas como os cargos comissionados mais próximos ao Governador, denominados também como cargos de confiança, tomando por base todos os anos da análise (1995 a 2011), apresenta um recuo da quantidade de cargos comissionados entre o Governo de Arraes (1995) que era de 21% em relação a todo quadro total de cargos comissionados e funções gratificadas, e o Governo Jarbas Vasconcelos, no seu segundo mandato, em que se posicionou em 19%.

Com relação ao período entre o governo Jarbas, em 2003, e o de Eduardo Campos, em 2011, a participação percentual saltou de 19% (no ano de 2003, o primeiro e segundo escalões somavam 1.318 cargos comissionados), para 29% (no ano de 2011, o primeiro e segundo escalões somavam 3.054 cargos comissionados), traduzindo-se em um crescimento percentual de 131,71% no período, o que representou um aumento de 1.736 postos de trabalhos de cargos comissionados entre 2003 e 2011, enquanto que as funções dos demais escalões juntos representavam relativamente ao total em cada ano, percentuais de 71% em 2011 e 81% em 2003.

Na Tabela 11, apresentamos uma junção de cinco períodos consecutivos, sendo 1995, 1999, 2003, 2007 e 2011, com finalidade de verificar uma análise histórica da evolução do quantitativo dos cargos comissionados e funções gratificadas nesse período em comparação ao total de funcionários registrados na folha de pagamentos do contingente de pessoal na ativa.

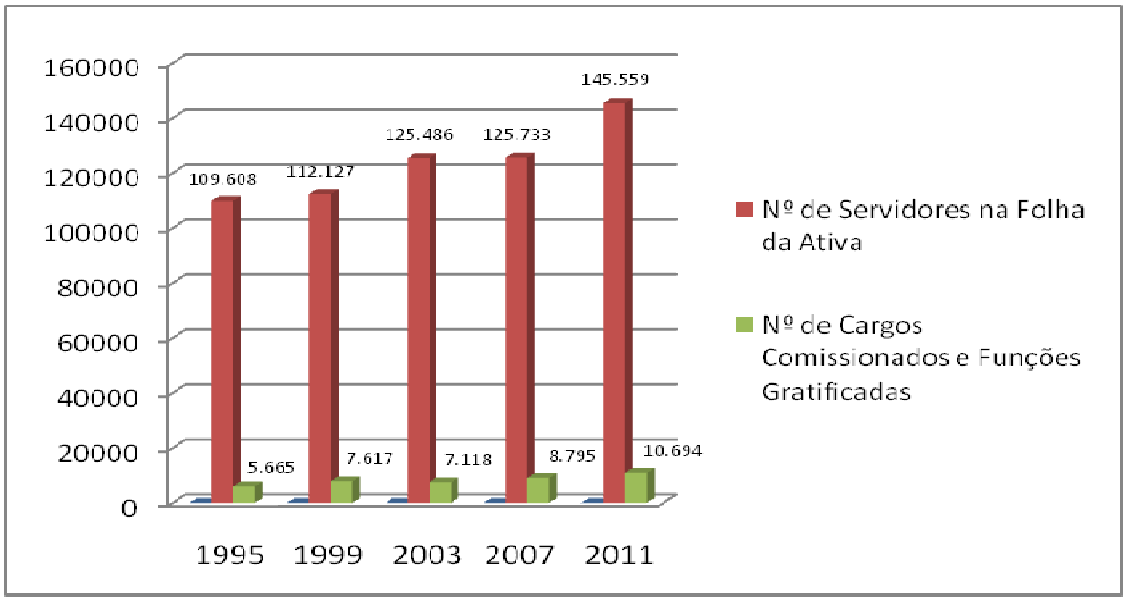
Elaboramos, também, o *Gráfico-01* representativo da *Tabela 11*, que expõe a evolução do quantitativo de cargos comissionados e funções gratificadas em comparação ao total de funcionários registrados na folha de pagamentos do contingente de pessoal na ativa. Vide a análise a seguir.

Tabela 11: Comparação entre Registros ativos em folha de pagamento versus cargos comissionados e funções gratificadas.

Evolução dos Cargos Comissionados versus a Folha de Pagamento de Pessoal na Ativa					
Ano-->	**Ano 1995**	**Ano 1999**	**Ano 2003**	**Ano 2007**	**Ano 2011**
Nº de Servidores na Folha da Ativa	**109.608**	**112.127**	**125.486**	**125.733**	**145.559**
Nº de Cargos Comissionados e Funções Gratificadas	**5.665**	**7.617**	**7.118**	**8.795**	**10.694**
Relação entre e Cargos comissionados e Nº de Servidores da Folha da Ativa	**5,17%**	**6,79%**	**5,67%**	**6,99%**	**7,35%**

Fonte: Registros da Área de Pessoal da Secretária de Administração do Estado de Pernambuco

Figura 06: Evolução dos Cargos Comissionados versus a Folha de Pagamento de Pessoal na Ativa entre os anos de 1995 e 2011 no Governo do Estado de Pernambuco.



Fonte: Registros da Área de Pessoal da Secretária de Administração do Estado de Pernambuco

Como se pode verificar tanto na tabela 11, quanto no *Gráfico-01*, percentualmente a proporção de cargos comissionados teve pequenas alterações ao longo dos 16 anos da análise, em relação ao quantitativo geral da folha de pagamentos, do pessoal da Ativa. A menor correlação foi verificada no Governo de Arraes e na segunda gestão do Governador Jarbas Vasconcelos, registrando-se respectivamente, percentuais de 5,17% e 5,67%, em relação ao total geral da folha.

Entre 1995 e 2011, houve crescimento no quantitativo de servidores ativos na folha, crescendo em 35.951 novos postos de trabalho, o que representa uma variação percentual de 32,80%.

Nesse mesmo período, para os cargos comissionados e funções gratificadas o crescimento em valores absolutos foi de 5.029 postos de trabalho, e em valores relativos foi de 88,77%.

Pelo que se observa não há justificativas aparente para tamanho descompasso entre o crescimento do número de funcionários da ativa em folha e a quantidade (+32,80%) de dos cargos comissionados (+88,77%), já que nas duas últimas gestões – Governo Jarbas e Governo Eduardo - o *modus operandus* de administração do Aparelho do Estado de

Pernambuco tinha a marca de uma gestão profissional por resultados sob o conceito gerencialista, haja vista as Leis Complementares 049/2033 e a Lei nº 14.264/2011.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo que foi apresentado, essa pesquisa analisou comparativamente, o quantitativo de cargos comissionados no Poder Executivo do Estado de Pernambuco, e as Leis de Reformas administrativas em cada ciclo de governo entre os anos de 1995 e 2011, para conhecer se os respectivos marcos jurídicos foram capazes de contribuir com o modelo de gestão gerencialista no período da análise, bem como se incorporaram evoluções efetivas na gestão de recursos humanos, mais especificamente no que tange às contratações de pessoal em cargos comissionados e funções gratificadas, assim como acontecera com outras práticas administrativas , como a de planejamento estratégico e controladoria notadamente reconhecidas pela sociedade.

Dessa forma, pode-se afirmar que as reformas implantadas e desenvolvidas para a melhoria da gestão administrativa, adotando repertório e ações efetivas trazidas pelas ferramentas de gestão como as do planejamento estratégico e dos planos de ação de governo, voltados ao alcance de resultados das políticas públicas à sociedade, à luz da teoria gerencialista, não incorporaram novos paradigmas jurídicos que fossem voltados à área de recursos humanos com foco em promover o aproveitamento dos funcionários pertencentes ao quadro efetivo, no sentido de definir padrões, regras e políticas, no campo do acesso a cargos comissionados e funções gratificadas, como política de gestão.

Pela pesquisa documental e bibliográfica, através das edições do Diário Oficial do Estado de Pernambuco, dos textos das Leis Ordinárias, Complementares e Decretos Federais e Estaduais, das entrevistas com atual Secretário Executivo e com o ex-Secretários de Administração na gestão de 2004-2006 e 2011-2014 , bem como pelo acesso a todos os textos constitucionais federais e outras mídias, referentes ao período entre 2001 a 2011, pôde-se observar a práticas semelhantes nas políticas da gestão de recursos humanos, no campo do acesso e contratações de pessoal para cargos comissionados e funções gratificadas. A exceção, encontramos no âmbito federal, com a criação de limitadores para a contratação de pessoal sem vínculo efetivo e para a ascensão de pessoal pertencente ao quadro efetivo (próprio), como definido pelo Decreto nº 5.497 de 21 de julho de 2005, o qual limitou a participação em 75% e 50% a ocupação de cargos de direção e assessoramento por servidores pertencentes ao quadro efetivo, nos cargos comissionados.

Não identificamos no Estado de Pernambuco a existência de marco jurídico que determine objetivamente limites quantitativos (máximos e mínimos) e qualitativos

(conhecimentos e habilidades técnicas), tanto para a participação dos funcionários do quadro efetivo, quanto para os funcionários sem vínculos, que de uma forma geral ocupam a maior quantidade de cargos comissionados e funções gratificadas, além de serem indicados para os postos de maior poder hierárquico organizacional, nos órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo.

A pesquisa realizada também mostrou que destarte o entendimento de que a teoria gerencialista ajudou no aprimoramento da gestão estratégica de projetos, e macros objetivos do Estado no campo da administração, e na aplicação de recursos atrelados à Lei de Responsabilidade Fiscal, não houve a construção de novas propostas para aperfeiçoar os processos de acesso e da valorização da participação dos funcionários efetivos nas seleções de pessoal, no Poder Executivo do Estado de Pernambuco, de acordo com os conteúdos encontrados nas Leis Complementares 11.200/1995, 049/2003, 141/2009 e 14.264/2011.

A assunção por parte da força de trabalho, do quadro próprio ou efetivo, em cargos comissionados e funções gratificadas, as quais são constantemente disponibilizadas nos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, pode ser considerada como fator motivacional e de engajamento, pois é da natureza humana a necessidade de reconhecimento social no *locus* profissional, além de servir como oportunidade para crescimento e desenvolvimento das pessoas nas suas atividades do cotidiano, mesmo para àquelas funções que não fazem parte do rol das que são consideradas funções de carreiras de Estado, como as de auditores, fiscais, procuradores, médicos, professores e mais recentemente, os cargos de gestores e analistas, criados em 2008, lotados na Secretaria de Administração (SAD) e de Planejamento e Gestão (SEPLAG).

Concluímos que a pesquisa consegue evidenciar a ausência de legislação que possa reger, dentro do Estado de Pernambuco, as políticas referentes ao quantitativo e aos pré-requisitos de acesso aos cargos comissionados e funções gratificadas no Poder Executivo. Um novo marco legislativo regulador do acesso aos cargos comissionados e funções gratificadas, poderá possibilitar a maior participação dos funcionários do quadro efetivo nas respectivas oportunidades de crescimento na carreira provocadas por aberturas de novas vagas para cargos comissionados e funções gratificadas aos funcionários que estão na ativa e têm uma vida profissional pela frente.

É importante reconhecer as contribuições da presente pesquisa para futuros desdobramentos sob o viés da agregação de outros e abrangentes estudos sobre o tema pesquisado, tornando-se relevante para a academia e sendo ponto de convergência de novos

conhecimentos, para novas tomadas de decisão envolvendo políticas públicas voltadas aos resultados, à sociedade e à eficiência burocrática, dentro das organizações.

Esse estudo, também, oferece oportunidades e desafios para que nos próximos trabalhos acadêmicos de pesquisa sejam aprofundados temas referentes: ao entendimento e prática dos parâmetros da meritocracia, ao aperfeiçoamento da gestão de pessoal sob o modelo burocrático weberiano e gerencialista, bem como à concretização de novas políticas de acesso e ascensão a cargos comissionados e funções gratificadas. Outros trabalhos com esses eixos poderão auxiliar no desenvolvimento de políticas públicas voltadas à valorização, motivação e a maior profissionalização dos funcionários públicos do quadro efetivo, os quais dessa forma, consequentemente, estarão mais capacitados para oferecer melhores serviços à população.

A seguir, detalha-se a relação de sugestões para novos estudos e aprimoramentos no campo do desenvolvimento da gestão e das políticas voltadas às pessoas:

- Quanto à investigação, com maior detalhe, de todas as políticas postas em prática em relação à valorização e o aproveitamento dos funcionários do Governo do Estado de PE com finalidade de promover ascensão desses servidores do quadro efetivo e aprofundar as pesquisas quanto aos critérios e pré-requisitos usados para o acesso aos cargos comissionados do primeiro e segundo escalões cujos cargos tenham o símbolo *DAS* de 1 a 5, bem como pesquisar os critérios e pré-requisitos usados pelos gestores para permitir o acesso às funções gratificadas com símbolos *FGG e FGA* de 1 a 3, para gerar ajustes e aprimoramentos.
- Quanto à elaboração de estudos que possam retratar o que existe de excelência em outros Estados da Federação em programas de reconhecimento do mérito, carreiras e valorização dos funcionários para servir de modelo e assim ser replicado internamente políticas de promoções e de ascensões profissionais para o quadro efetivo no Poder Executivo do Governo do Estado de Pernambuco.
- Quanto a novo trabalho de pesquisa que possa auxiliar na criação de Boletim Estatístico de Pessoal do Estado de Pernambuco, com emissão mensal, nos moldes do que é elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, na esfera Federal, conforme modelo no anexo 01. Esse informe mensal é capaz de relacionar todos os movimentos ocorridos no quadro de funcionários comissionados e das funções gratificadas, informando nível de escolaridade, percentual do quantitativo

de cargos comissionados que foram ocupados por pessoal do quadro efetivo, por pessoal lotado em outros órgãos e entidades públicas, percentual de aposentados ocupando esses postos de chefias, e de pessoal sem vínculo efetivo, que acessaram por mérito técnico ou indicação por outros motivos, para atuar em cargos de liderança, direção ou assessoramento.

- Quanto a novo trabalho de pesquisa que possa influenciar na criação da Lei da Meritocracia Federal e do Estado de Pernambuco, assim como realizada no Governo de Goiás, a fim de oportunizar, ao Quadro efetivo (próprio), chances de crescimento na carreira pública.
- Quanto a novo trabalho de pesquisa que possa influenciar na substituição do instituto da seleção pública simplificada ou temporária por concurso público na administração indireta.

Pessoas competentes tecnicamente, experientes nas suas respectivas áreas de conhecimento, devem sim participar e contribuir para o sucesso da gestão pública nos seus níveis estratégicos, conhecido como núcleo duro de governo, hierarquicamente alocados em cargos de assessoria. Contudo, nos níveis táticos e operacionais das Secretarias, Orgãos e Departamentos, o Estado precisa trilhar pelo caminho da valorização das carreiras públicas estatutárias, ao invés de apenas criar cargos públicos para contingente sem vínculo ou temporários, em diversos níveis e áreas no campo do poder executivo. Nessa direção, o funcionário efetivo poderá se engajar ainda mais para que o Estado de fato cumpra seu papel com excelência para a sociedade, conforme designado pela Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Presidencialismo Brasileiro:** O Papel do Ministério da Fazenda no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso. Revista Brasileira de Ciências Sociais - vol. 14 n. 41, São Paulo, 1999.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil**: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 48, n. 3, p. 64-80, jul./set. 2008

BARBOSA, L. **O Jeitinho brasileiro e "o você sabe com quem está falando"**: Uma comparação entre dois dramas sociais. Rio de Janeiro, 1992.

_____. **Meritocracia à brasileira**: O que é Meritocracia no Brasil. Revistado serviço Público, ano 47, volume120, número 3. Rio de Janeiro, 1996.

_____. **Meritocracia, Desempenho e Igualdade**. Associação Brasileira de Recursos Humanos – ABRH. Porto Alegre, 2002.

_____. **Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas**. Ed. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2007.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2002.

BRASIL. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 31 jan. 1998.

BRASIL. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 31 jan. 1999.

_____. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 31 jan. 2000.

_____. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 31 jan. 2001.

_____. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 31 jan. 2002.

_____. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 31 jan. 2003.

_____. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 31 jan. 2004.

_____. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Ministério do Planejamento, Orçamento e

Gestão, Brasília, 31 jan. 2005.

_____. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 31 jan. 2006.

_____. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 31 jan. 2007.

_____. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 31 jan. 2008.

_____. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 31 jan. 2009.

_____. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 31 jan. 2010.

_____. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 31 jan. 2011.

_____. **Decreto-lei nº 200 - de 25 de fevereiro de 1967**.

_____. **Gestão Pública no Brasil**. Disponível em www.qualidadeonline.wordpress.com/.../a-gestao-publica- no- Brasil-510-anos-de-ineficiência-e-incompetência , acesso em 12.01.2011.

_____. Cargos comissionados no governo LULA crescem 27%, Disponível em http://www.olhardireto.com.br/noticias/exibir.asp?edt=33&id=120704,acesso em 01 set. 2010.

_____. **Decreto-Lei 579 – 30 de jul de 1938**.

_____. **Decreto-Lei 776 – 07 de out de 1938**.

_____. **IBGE: Boletim Estatístico de Pessoal (SRH/MP)**. IPEA: Rio de Janeiro, 2008.

_____. **Lei 7.834**, disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Leis/891006_lei_7834.pdf, acesso em 02 dez. 2011.

_____. **Ministério do Planejamento**. Disponível em http://www.servidor.gov.br/publicacao/tabela_remuneracao/tab_remuneracao/tab_rem_08/tab_44_ago 2008.pdf, acesso em 20 nov. 2011.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.Presidência da República**, Brasília, 1995.

_____. **Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995**. Revista do Serviço Público, ano 50,n.4,p.5 a 28, Brasília, 1999.

_____. **Do Estado patrimonial ao gerencial**. In Pinheiro, Wilheim e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo: Cia. Das Letras, p. 222-259, 2001.

_____. **Reforma da Gestão Pública**. Correio Brazileinse. Brasilia, 2002.

_____. **Reforma da gestão e avanço social em uma economia semiestagnada**. Programa de Avançado em Gestão Pública Contemporânea CASA CIVIL / FUNDAP, - São Paulo, 2004**.**

_____. **Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano**. Revista do Serviço Público Brasileiro, Ano 59, n.1, Brasília, 2008.

BOBBIO, N. **Teoria geral da Política**. Editora Campos, São Paulo 2000.

BRUHNS, Hinnerk. **O Conceito de Patrimonialismo e Suas Interpretações Contemporâneas**. Revista dos Estudos, **C**entre National de la Recherche Scientifique, Paris, 2012.

CAIO, S.& MARQUES, D. **Uma contribuição da teoria das representações sociais para a eficiência no serviço público**. Recife: UFPE, 2009.

CHU, R. & WOOD JR.,T. **Cultura organizacional brasileira**: global ou local? Revista de Administração Pública, 42 (5) : 969-91, set/out, Rio de Janeiro, 2008.

CHIAVENATO, IDALBERTO. **Administração geral e pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

COSTA, F. L. 200 anos de Estado: 200 anos de administração pública.Revista da Administração Pública 42 (5) : 829-74,set/out, Rio de Janeiro, 2008.

COUTINHO, Leonardo. Chega de Aparelhamento. São Paulo: Revista Veja, ed. nº 2102, p.22 e 23, 2010.

CRUZ, Rachel Pellizzoni. **Carreiras Burocráticas e Meritocracia**: O impacto do ingresso de novos servidores na última década sobre a dinâmica do preenchimento dos cargos em comissão no Governo Federal Brasileiro II Congresso Consad em Gestão Pública, Brasília, 2009.

CRUZ, Rachel Pellizzoni da. **Carreira de Estado e Cargo em comissão no Brasil pós-1994 pela perspectiva teórica de Silberman**: a consolidação de uma burocracia do tipo profissional. São Paulo: FGV, 2008 162 f.Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

DEMO, Pedro. **Metodologia da Investigação em Educação**. São Paulo: Ed. Ibpex, 2005.

DIEGUES, G. **Do patrimonialismo ao paradigma gerencial**: paradoxos na administração pública Municipal de Caeté – MG. Belo Horizonte, 2008.

DURANTE, Marcelo Ottoni; ZAVATARO, Bruno. **Limites e Desafios da Evolução da Gestão em Segurança Pública no Brasil: a importância do uso de indicadores de avaliação de desempenho**. Disponível em: <http://webmail.egc.ufsc.br/zimbra/?loginOp=logout>. Acesso em set.2009.

ELIAS, N. **O Processo Civilizatório.** v.1, Kitchener, 2001.

ESPÍRITO SANTO. http://www.es.gov.br/Governo/paginas/pro_gestao.aspx. Acesso em 20 jul.de 2012.

FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder**: Formação do Patronato Político Brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 1958.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio de Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Ed. Positivo, 2010.

FONSECA, João José Saraiva. **Metodologia da Pesquisa Científica**. Universidade estadual do Ceará, 2002.

FREYRE, G**. Casa Grande e Senzala**: formação da família brasileira sob regime da economia patriarcal.Rio de Janeiro: Ed. Record, 1999.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. Ed. 5. Ed. Atlas, São Paulo, 1999.

GOIÁS, Lei Complementar 17.257. **Assembleia Legislativa do Estado de Goiás**, Goiânia, 2011.

GAZETA DE MARINGÁ. http://portal.rpc.com.br/jm/online/conteudo.phtml?tl=1&id=1037784&tit Sem-meta-para-os-comissionados. Acesso em 14 set.2011.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. São Paulo: FGV, 2009, 187 f.Tese Doutorado em Administração – Programa de Pós-Graduação em Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

GRANJEIRO, J. Wilson. **Administração Pública**. Brasília: Vestcon, 2005.

HAGUETTE, T. **Metodologias Qualitativas na Sociologia**. Editora Vozes: Rio de Janeiro, 1999, 6ª ed.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna.** Ed. Loyola, São Paulo, 1992.

KEINERT, T. **Os paradigmas da administração pública no Brasil**. Revista de administração de empresas, V.34, p.41-48, São Paulo, 1994.

LACZYNSKI, Patrícia; PACHECO, Regina Sílvia. **Reformas administrativas e sua continuidade com mudanças de governos:** os casos da Bahia e de Pernambuco. Congresso CONSAD de Gestão Pública – Painel 60: Política e administração: continuidade e mudança dos governos, 2009.

LAMARCA, I. **Reformas administrativas e políticas de incorporação da força de trabalho no Governo Central Brasileiro (1995-2006)**. Rio de Janeiro, 2009.

LE GOFF, Jacques. **História e Memória**. Tradução Bernardo Leitão, et al. 2° Ed. Campinas: UNICAMP, 1992.

LOPES, Ana Amélia B.M. **Clientelismo e Educação**: a influência de prefeitos mineiros no processo de reconstrução da escola nos primeiros anos da década de trinta do século XX. Universidade Federal de Minas Gerais, 2003. Disponível em: www2.faced.ufu.br/nephe/images/arq-ind-nome/.../clientelismo.pdf. Acesso em 30 mai.2012.

MASSA, Gustavo. **Pesquisa Sobre Cargos Comissionados na Região do Moxotó.** Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - TCE, 2010**.**

MADUREIRA, C. Administração Pública do século XXI: aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa. Organização e Gestão, vol.12,n.2,p.153-171, Rio de Janeiro, 2006.

MARINI, Caio. **Um decálogo da boa gestão pública**: os desafios de um Estado para resultados**.** XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto. **Um modelo de gestão governamental para resultados**. I Seminário Administração Pública: Análise Contextual e Propostas de Modernização. Câmara dos Deputados, Brasília, 2005.

MARINI, Caio; VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MARTINE, Jordana Maria Pura; MENDONÇAS, Indianara Tainá Carvalho; GISELI , Cássia; MACIEL , Beraldo Pereira. **Nepotismo no Brasil e seus reflexos nos cofres públicos**. Encontro Internacional de Produção Científica Cesumar, Maringá, 2007.

MARTINS, M. & PONTES, J. **Tratamento e Organização de Dados. Lisboa**: Ministério da Educação de Portugal, 2010.

MAY, Tim. **Pesquisa Social**: Questões, métodos e processos. Artmed: porto Alegre, 2004, p.17-42.

MENIN, M. & SHIMIZU, A. & LIMA, C. **A teoria das representações sociais nos estudos sobre representações de professores**. Caderno de Pesquisa, v. 39, n.1 p.137, ago. 2009.

MCNAMEE,S. & MILLER,R. **Meritocracy Myths.University of North Carolina at Wilmington**. 2004.

MICHELS, R. **Political Parties**. Ontário: Bartoche Books, 2001.

MINAYO, M.C.de S.(Org.) **Pesquisa Social**: Teoria, método e criatividade.2 Ed.Petropólis:Vozes, 1994.

_____. **Contradições e Consensos na combinação de métodos quantitativos e qualitativos**. 10. ed. São Paulo: Hucitec, 2007.

NEVES, Fernanda de Siqueira; SILVA, Marina Fernanda Junqueira da. **Uma reflexão sobre o novo modelo de cargos comissionados do Estado: Flexibilidade com foco em resultados, II Consad de Gestão Pública – Painel 59**. Belo Horizonte, 2009.

ONU, 2006. **Departamento de Assuntos Econômicos**. A Gestão de pessoas como um recurso estratégico. Revista do Serviço Público Brasília 57 (3): 389-426 Jul/Set 2006.

PERNAMBUCO. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, edição de 07 jan. 1995, p.01.

_____. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, edição de 05 jan. 1999, p.01.

_____. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, edição de 01 fev.2003, p.02.

_____. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, edição de 02 mar. 2007, p.03.

_____. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, edição de 07 jan. 2011, p.01.

_____. **Lei 6.123 de 1968**. Recife: ALEPE, 1968.

_____. **Decreto 1.236 de 1995**. Recife: ALEPE, 1995.

_____. **Decreto 21.279 de 1999**. Recife: ALEPE, 1999.

_____. **Decreto 21.281 de 1999**. Recife: ALEPE, 1999.

_____. **Decreto 21.282 de 1999**. Recife: ALEPE, 1999.

_____. **Lei Complementar 11.200 de 1995**. Recife: ALEPE, 1995.

_____. **Lei Complementar 049 de 2003**. Recife: ALEPE, 2003.

_____. **Lei Complementar 117 de 2008**. Recife: ALEPE, 2008.

_____. **Lei Complementar 118 de 2008**. Recife: ALEPE, 2008.

_____. **Lei Complementar 141 de 2008**. Recife: ALEPE, 2009.

_____. **Lei Complementar 14.241 de 2011**. Recife: ALEPE, 2011.

_____. **Lei 6.123 de 1968**. Recife: ALEPE, 1968.

PIZA, S**. Empresa, educação e meritocracia: a propósito de Michael Young**. Revista da Faculdade de Educação. 11(1/2) : 211-222, jan./dez., São Paulo, 1985.

PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia**: A experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

RABELO, Fernanda Lima. **O DASP e o combate à ineficiência dos serviços públicos**: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). Revista Brasileira de História e Ciências Sociais, v.3 n. 6, RBHCS, 2011.

RAMOS, G. **Administração e estratégia do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.

RIBEIRO, Darci. **O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Reforma do aparelho de Estado no Brasil**: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

ROSA, Ádima Domingues. **A reconfiguração do estado brasileiro e a nova administração pública gerencial**: O perfil do burocrata contemporâneo. Universidade Federal do Maranhão, III Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2007. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoA/08214b1156c4018b7293Adma_Domingues.pdf. Acesso em 06 mar.2012.

SANTOS, Luiz Alberto. **Cargos em comissão:do nepotismo e do clientelismo à profissionalização**. Disponível em http://te13barbosa.blogspot.com.br/2010/03/cargos-em-comissao-do-nepotismo-e-do.html Acesso em 24 ago.2011.

SANTOS, Luiz Alberto. **Profissionalização da Gestão Pública, Ética, Corrupção, Eficiência e Eficácia: obstáculos institucionais e adequação do processo de reforma do Estado no Brasil**. Centro Latino americano de Desenvolvimento-CLADE. Disponível em: http://www.anesp.org.br/userfiles/file/estudos/profissionalizacao_gestao.pdf. Acesso em 23 fev.2011.

SANTOS, M. & ALMEIDA,L. **Diálogos coma Teoria das Representações Sociais**. UFAL. Recife: ADUFPE, 2005.

SERAPIONI, Mauro. **Métodos Qualitativos e Quantitativos na Pesquisa Social**. Revista Ciência e Saúde Coletiva 5(1): 187-192, 2000.

TROSA, S. **Gestão Pública por Resultados:** Quando o Estado se Compromete. Rio de

Janeiro: Editora Revan, 2001.

VERGARA, S. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2010.

WEBER, M. **Conceitos básicos de sociologia**. Tradução: G.G. Delauney, R.E.F. Frias. São Paulo: Moraes, 1987.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. v.2. Editora UNB, Brasília, 1999.

_____. **Metodologia das ciências sociais**. parte 2. 3. ed. - São Paulo: Cortez; Campinas,SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2001.

_____. **The Theory of Social and Economic Organization**. Glencoe – Illinois: The Free Press and the Falcon Wing Press, New York, 1941.

YOUNG, M. **The Rise of the Meritocracy**: an essay on education and equality. Baltimore: Pinguim Books, 1967.

TONELO, D. **Cargos comissionados no Brasil**: um panorama dos cargos de direção e assessoramento superior no atual contexto. São Paulo: UNESP, 2008.

ANEXOS

176

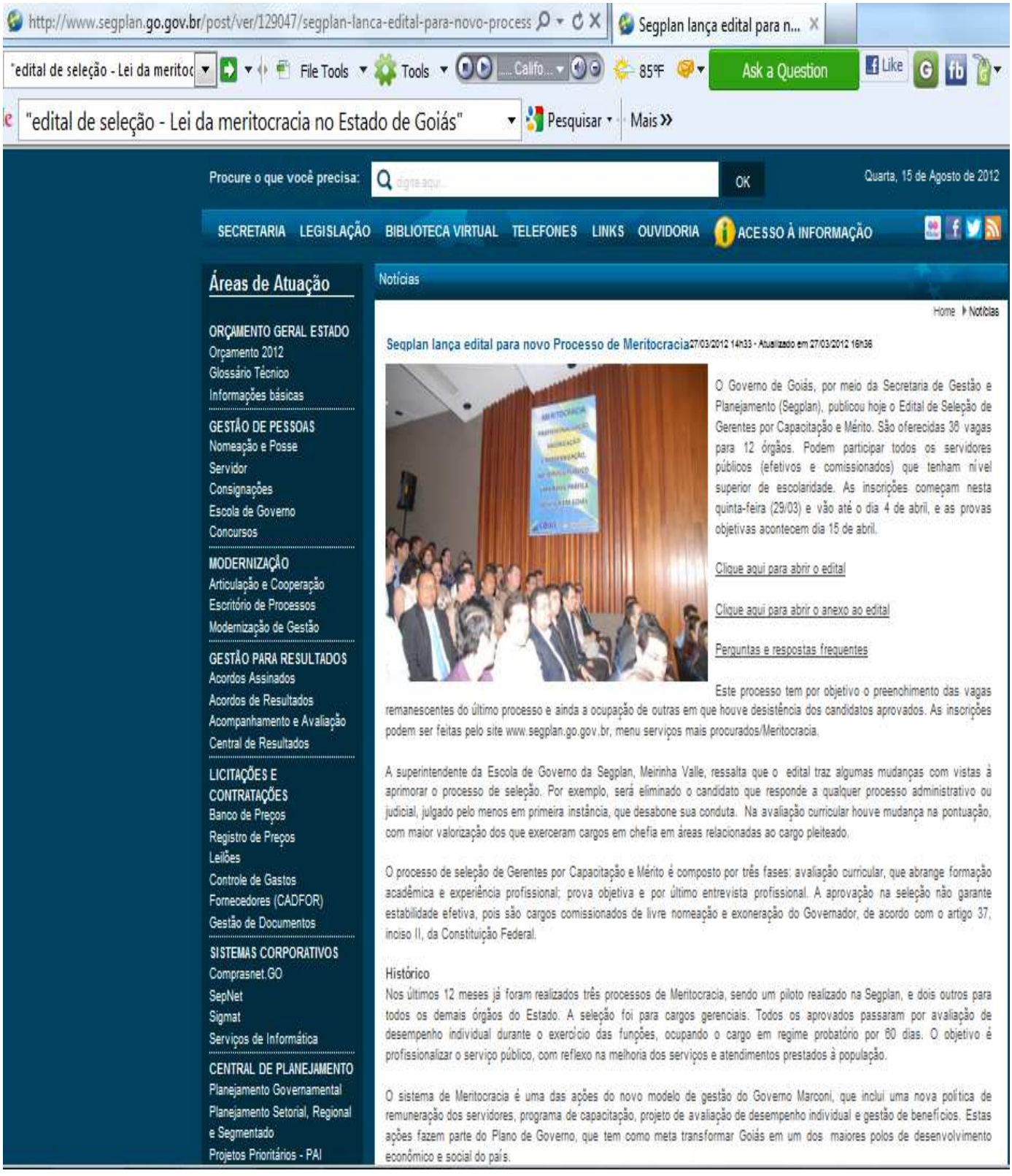
Boletim Estatístico de Pessoal

Brasília - DF
Dezembro/2010

SRH
Secretaria de Recursos Humanos

Ministério do Planejamento

Cópia de tela recente do site da Secretaria de Planejamento do Estado de Goiás,anunciando seleção para 36 cargos comissionados, através do recrutamento dentro do Quadro Efetivo, obedecendo a Lei 17.257 de janeiro de 2011, conhecida como a Lei da Meritocracia.



Transcrição de entrevista de campo dissertação de mestrado em gestão pública MPANE – UFPE/2012	Entrevistado: Maurício Romão – Ex Secretário de Administração do Governo do Estado de Pernambuco no período de: 1999-2002	Data da entrevista: 07 de julho de 2012. Período analisado: 1995-1998 Aluno: Sílvio S. Broxado

1. Arraes - 1995-1998 (também por que minha análise compreende o ano que Bresser começou a Reforma do Estado)

2. Eduardo - 2007-2010

3. Eduardo - 2011- hoje

As perguntas são:

1. Quantos funcionários ativos tinha na folha ?EM DEZEMBRO DE 1995= 109.608; EM DEZEMBRO DE 2007 = 125.733; EM DEZEMBRO DE 2010 = 144.527; EM DEZEMBRO DE 2011 = 145.559; EM JUNHO DE 2012 = 143.600.

2. Quantos cargos comissionados tinha na folha (CCS, CCI, FGG,FSG,FAG em geral- não precisa abrir por escala 1,2,3 etc). EM 1995, VER LEI N.º 11.200 – 30/01/1995;EM 2007, VER LEI N.º 13.205 – 19/01/2007; EM 2011, VER LEI N.º 14.264 – 06/01/2011.

3. Quanto de cargos comissionados , em percentual, pertenciam ao quadro efetivo e quantos pertenciam ao quadro sem vínculo(indicação)?NÃO OBTIVEMOS RESPOSTA.

4. Houve seleção pública ou concurso público para os cargos comissionados acima?NÃO, PARA TODOS.

5. Houve concurso público para cargos administrativos durante esse mandato?SIM, PARA TODOS.

6. Quantos funcionários existiam lotados na SAD em geral e quantosdos de cargos comissionados , em percentual, pertenciam ao quadro efetivo e quantos pertenciam ao quadro sem vínculo(indicação) na SAD? EM DEZEMBRO DE 1995 = 553; EM DEZEMBRO DE 2007 = 581; EM DEZEMBRO DE 2010 = 1.093; EM DEZEMBRO DE 2011 = 1.295; EM JUNHO DE 2012 = 1.206; NÃO OBTIVEMOS A PROPORÇÃO DE COMISSIONADOS.

7. HOUVE ALGUM PLANO DE REFORMA NO APARELHO DO ESTADO EM UM DESSES PERÍODO?VER LEIS COMPLEMENTARES N.º 13/1995; 16/1996 E 141/2009.

Transcrição de entrevista de campo dissertação de mestrado em gestão pública MPANE – UFPE/2012	Entrevistado: Maurício Romão – Ex Secretário de Administração do Governo do Estado de Pernambuco no período de: 1999-2002	Data da entrevista: 20 de abril de 2012. Período analisado: 1999-2002 Aluno: Sílvio S. Broxado

As perguntas são:

Primeiro mandato do governador JARBAS - 1999-2002

1. Quantos funcionários ativos tinha na folha do - 1º primeiro mandato do governador JARBAS?

EM DEZEMBRO DE 1999 = 112.127.

2. Quantos cargos comissionados tinha na folha do1ºprimeiro mandato do governador JARBAS?

VER LEI ESTADUAL ORDINÁRIA N.º 11.629, DE 28 DE JANEIRO DE 1999.

3. Quanto dos cargos comissionados , em percentual, pertenciam ao quadro efetivo e quantos pertenciam ao quadro sem vínculo(indicação)?

NÃO OBTIVEMOS RESPOSTA.

4. Houve seleção pública ou concurso público para os cargos comissionados acima? **NÃO.**

5. Houve concurso público para cargos administrativos PARA PREENCHER POSTOS DE CHEFIA SEM SER DE DIREÇÃO E ASSESSORIAS durante esse mandato (funções:FGG, FSG, FAG)? **NÃO.**

6. Quantos funcionários existiam lotados na SARE em geral e quantos dos Cargos comissionados , em percentual, pertenciam ao quadro efetivo e quantos pertenciam ao quadro sem vínculo(indicação) na SARE?

EM DEZEMBRO DE 1999 = 555. NÃO OBTIVEMOS A PROPORÇÃO DE COMISSIONADOS.

Segundo mandato do governador JARBAS- 2003-2006

1. Quantos funcionários ativos tinha na folha do - 2º segundo mandato do governador JARBAS? **EM DEZEMBRO DE 2006 = 125.486.**

2. Quantos cargos comissionados tinha na folha do2º segundo mandato do governador JARBAS?

VER LEI COMPLEMENTAR N.º 049, DE 31 DE JANEIRO DE 2003.

3. Quanto doscargos comissionados , em percentual, pertenciam ao quadro efetivo e quantos pertenciam ao quadro sem vínculo(indicação)?

NÃO OBTIVEMOS RESPOSTA.

4. Houve seleção pública ou concurso público para os cargos comissionados acima? **NÃO.**

5. Houve concurso público para cargos administrativos PARA PREENCHER POSTOS DE CHEFIA SEM SER DE DIREÇÃO E ASSESSORIAS durante esse mandato (funções:FGG, FSG, FAG)? **NÃO.**

6. Quantos funcionários existiam lotados na SARE em geral e quantos dos cargos comissionados , em percentual, pertenciam ao quadro efetivo e quantos pertenciam ao quadro sem vínculo(indicação) na SARE?

EM DEZEMBRO DE 2006 = 722. NÃO OBTIVEMOS A PROPORÇÃO DE COMISSIONADOS.

7. HOUVE ALGUM PLANO DE REFORMA NO APARELHO DO ESTADO EM UM DESSES DOIS PERÍODOS? QUAL? **HOUVE. NO ANO DE 2003, CRISTALIZADO NA LEI COMPLEMENTAR N.º 049.**

8. Houve algum decreto ou lei complementar que limitou os percentuais de cargos comissionados acessados por pessoas de fora do quadro efetivo(indicações de confiança, sem vínculo efetivo)? **NÃO.**

Transcrição de entrevista de campo dissertação de mestrado em gestão pública MPANE – UFPE/2012	**Entrevistado:** Maurício Romão – Ex Secretário de Administração do Governo do Estado de Pernambuco no período de: 1999-2002	**Data da entrevista:** 20 de abril de 2012. **Período analisado:** 1999-2002 **Aluno**: Sílvio S. Broxado

As perguntas são:

Primeiro mandato do governador JARBAS - 1999-2002

1. Quantos funcionários ativos tinha na folha do - 1º primeiro mandato do governador JARBAS?

EM DEZEMBRO DE 1999 = 112.127.

2. Quantos cargos comissionados tinha na folha do1ºprimeiro mandato do governador JARBAS?

VER LEI ESTADUAL ORDINÁRIA N.º 11.629, DE 28 DE JANEIRO DE 1999.

3. Quanto dos cargos comissionados , em percentual, pertenciam ao quadro efetivo e quantos pertenciam ao quadro sem vínculo(indicação)?

NÃO OBTIVEMOS RESPOSTA.

4. Houve seleção pública ou concurso público para os cargos comissionados acima? NÃO.

5. Houve concurso público para cargos administrativos PARA PREENCHER POSTOS DE CHEFIA SEM SER DE DIREÇÃO E ASSESSORIAS durante esse mandato (funções:FGG, FSG, FAG)? NÃO.

6. Quantos funcionários existiam lotados na SARE em geral e quantos dos Cargos comissionados , em percentual, pertenciam ao quadro efetivo e quantos pertenciam ao quadro sem vínculo(indicação) na SARE?

EM DEZEMBRO DE 1999 = 555. NÃO OBTIVEMOS A PROPORÇÃO DE COMISSIONADOS.

Segundo mandato do governador JARBAS- 2003-2006

1. Quantos funcionários ativos tinha na folha do - 2º segundo mandato do governador JARBAS? EM DEZEMBRO DE 2006 = 125.486.

2. Quantos cargos comissionados tinha na folha do2º segundo mandato do governador JARBAS?

VER LEI COMPLEMENTAR N.º 049, DE 31 DE JANEIRO DE 2003.

3. Quanto doscargos comissionados , em percentual, pertenciam ao quadro efetivo e quantos pertenciam ao quadro sem vínculo(indicação)?

NÃO OBTIVEMOS RESPOSTA.

4. Houve seleção pública ou concurso público para os cargos comissionados acima? NÃO.

5. Houve concurso público para cargos administrativos PARA PREENCHER POSTOS DE CHEFIA SEM SER DE DIREÇÃO E ASSESSORIAS durante esse mandato (funções:FGG, FSG, FAG)? NÃO.

Transcrição de entrevista de campo dissertação de mestrado em gestão pública MPANE – UFPE/2012	**Entrevistado:** Maurício Romão – Ex Secretário de Administração do Governo do Estado de Pernambuco no período de: 1999-2002	**Data da entrevista:** 20 de abril de 2012. **Período analisado:** 1999-2002 **Aluno**: Sílvio S. Broxado

6. Quantos funcionários existiam lotados na SARE em geral e quantos dos cargos comissionados , em percentual, pertenciam ao quadro efetivo e quantos pertenciam ao quadro sem vínculo(indicação) na SARE?

EM DEZEMBRO DE 2006 = 722. NÃO OBTIVEMOS A PROPORÇÃO DE COMISSIONADOS.

7. HOUVE ALGUM PLANO DE REFORMA NO APARELHO DO ESTADO EM UM DESSES DOIS PERÍODOS? QUAL?
HOUVE. NO ANO DE 2003, CRISTALIZADO NA LEI COMPLEMENTAR N.º 049.

8. Houve algum decreto ou lei complementar que limitou os percentuais de cargos comissionados acessados por pessoas de fora do quadro efetivo(indicações de confiança, sem vínculo efetivo)? NÃO.

Transcrição de entrevista de campo dissertação de mestrado em gestão pública MPANE – UFPE/2012	Entrevistado:Antonio Cabral Secretário Administração do Governo do Estado de Pernambuco no período de: 2009na suas s,, e temas para realização d e eventos 2011-2002	Data da entrevista: 26 de abril de 2012. Período analisado: 1999-2002 Aluno: Sílvio S. Broxado

Primeiro mandato do governador EDUARDO CAMPOS - 2007-2010

1. **Quantos funcionários ativos tinha na folha do - 1º primeiro mandato do governador E.CAMPOS?**

   Em dezembro/2010 o corpo funcional da APE (Direta e Indireta) era formado por cerca de 137.569 (cento e trinta e sete mil, quinhentos e sessenta e nove) agentes públicos ativos, dentre ocupantes de cargo efetivo, empregados públicos, militares e contratados por tempo determinado.

   FONTE: SADRH (conforme relatório enviado ao TCE-PE no início de 2011)

2. **Quantos cargos comissionados tinha na folha do 1ºprimeiro mandato do governador E.CAMPOS?**

   Em dezembro/2010, existia na APE (Direta e Indireta) cerca de 2.653 (dois mil, seiscentos e cinqüenta e três) cargos em comissão ocupados.

   FONTE: SADRH (conforme relatório enviado ao TCE-PE no início de 2011)

3. **Quanto dos de cargos comissionados, em percentual, pertenciam ao quadro efetivo e quantos pertenciam ao quadro sem vínculo(indicação)?**

   Em dezembro de 2010, dos cerca de 2.653 (dois mil, seiscentos e cinqüenta e três) cargos em comissão ocupados, 905 (novecentos e cinco) possuíam vínculo efetivo com algum órgão/entidade da Administração Pública Estadual, ou seja, 34% do total de cargos ocupados.

   FONTE: SADRH (conforme relatório extraído pela Gerência de Tecnologia da Informação – GTINF em junho/2012)

4. **Houve seleção pública ou concurso público para os cargos comissionados acima?**

   Os cargos em comissão, conforme previsto na CF/88, são de livre nomeação e exoneração, cujos critérios de escolha ficam a cargo de cada um dos titulares dos órgãos/entidades da APE e do Governador do Estado.

   No entanto, vale ressaltar que alguns gestores, a exemplo do HEMOPE, Gerencias Regionais de Educação e Saúde, foram escolhidos através de processo de comitê de busca.

5. **Houve concurso público para cargos administrativos EM GERAL durante esse mandato?**

   No período de 2007 a 2010, foram oferecidas vagas em concursos públicos para cargos administrativos em geral (leia-se apoio administrativo) para os seguintes órgãos/entidades:

COMPESA, COPÉRGÁS, CPRH, CEPE, DETRAN, Secretaria de Educação, APAC e SUAPE.

FONTE: Informações constantes dos arquivos da Gerência Geral de Política de Pessoal – GGPOP/SAD.

6. **Quantos funcionários existiam lotados na SAD em geral e quantos dos de cargos comissionados, em percentual, pertenciam ao quadro efetivo e quantos pertenciam ao quadro sem vínculo(indicação) na SAD?**

Em dezembro/2010 o corpo funcional da SAD era formado por cerca de1.041(mil e quarenta e um) profissionais, sendo:

- 446 servidores efetivos do seu quadro próprio de pessoal;
- 110 servidores/empregados públicos de outros órgãos/poderes à disposição;
- 85 servidores ocupantes de cargos em comissão; e
- 400 contratados por tempo determinado (função: Assistente de Atendimento ao Cidadão do Expresso Cidadão)

Com relação ao percentual de cargos em comissão pertencentes ao quadro efetivo, cerca de 26% (vinte e seis por cento) possuíam vínculo com algum órgão/entidade da APE.

FONTE: SADRH (conforme relatório enviado ao TCE-PE no início de 2011), bem como informações constantes dos arquivos da Gerência de Movimentação de Pessoal – GEMOP e da Superintendência de Gestão de Pessoas da SAD.

Segundo mandato do governador EDUARDO CAMPOS - 2011-2012

1. **Quantos funcionários ativos tinha na folha do - 2º segundo mandato do governador E.CAMPOS?**

Em dezembro/2011o corpo funcional da APE (Direta e Indireta) era formado por136.938 (cento e trinta e seis mil, novecentos e trinta e oito) agentes públicos ativos, dentre ocupantes de cargo efetivo, empregados públicos, militares e contratados por tempo determinado.

FONTE: SADRH (conforme relatório enviado ao TCE-PE no início de 2012)

2. **Quantos cargos comissionados tinha na folha do 2º segundo mandato do governador JE.CAMPOS?**

Em dezembro/2011, existia na APE (Direta e Indireta) cerca de 3.027 (três mil e vinte e sete) cargos em comissão ocupados.

FONTE: SADRH (conforme relatório enviado ao TCE-PE no início de 2012)

Transcrição de entrevista de campo dissertação de mestrado em gestão pública MPANE – UFPE/2012	Entrevistado:Antonio Cabral Secretário Administração do Governo do Estado de Pernambuco no período de: 2009na suas s,, e temas para realização d e eventos 2011-2002	Data da entrevista: 26 de abril de 2012. Período analisado: 1999-2002 Aluno: Sílvio S. Broxado

3. Quanto dos de cargos comissionados, em percentual, pertenciam ao quadro efetivo e quantos pertenciam ao quadro sem vínculo(indicação)?

Em dezembro de 2011, dos cerca de 3.027 (três mil e vinte e sete) cargos em comissão ocupados, 962 (novecentos e sessenta e dois) possuíam vínculo efetivo com algum órgão/entidade da Administração Pública Estadual, ou seja, 32% do total de cargos.

FONTE: SADRH (conforme relatório extraído pela Gerência de Tecnologia da Informação – GTINF em junho/2012)

4. Houve seleção pública ou concurso público para os cargos comissionados acima?

Os cargos em comissão, conforme previsto na CF/88, são de livre nomeação e exoneração, cujos critérios de escolha ficam a cargo de cada um dos titulares dos órgãos/entidades da APE e do Governador do Estado.

Na SAD, entre janeiro/2011 e maio/2012, cerca de 15 (quinze) cargos em comissão foram ocupados após realização de seleção interna e/ou externa (análise de currículo e entrevista individual com a equipe da Superintendência de Gestão de Pessoas e o gestor responsável pela área).

FONTE: Gerência de Gestão de Pessoas – GESPE/SAD.

5. Houve concurso público para cargos administrativos durante esse mandato?

No período de 2011 até maio/2012, foram oferecidas vagas em concursos públicos para cargos administrativos em geral (leia-se apoio administrativo) para os seguintes órgãos/entidades: COPERGÁS e UPE.

FONTE: Informações constantes dos arquivos da Gerência Geral de Política de Pessoal – GGPOP/SAD.

6. Quantos funcionários existiam lotados na SAD em geral e quantos dos de cargos comissionados , em percentual, pertenciam ao quadro efetivo e quantos pertenciam ao quadro sem vínculo(indicação) na SAD?

Em dezembro/2011 o corpo funcional da SAD era formado por1.208 (mil duzentos e oito), sendo:

- 481 servidores efetivos do seu quadro próprio de pessoal;
- 102 servidores/empregados públicos de outros órgãos/poderes à disposição;
- 90 servidores ocupantes de cargos em comissão; e
- 535 contratados por tempo determinado (função: Assistente de Atendimento ao Cidadão do Expresso Cidadão)

Transcrição de entrevista de campo dissertação de mestrado em gestão pública MPANE – UFPE/2012	Entrevistado:Antonio Cabral Secretário Administração do Governo do Estado de Pernambuco no período de: 2009na suas s,, e temas para realização d e eventos 2011-2002	Data da entrevista: 26 de abril de 2012. Período analisado: 1999-2002 Aluno: Sílvio S. Broxado

Com relação ao percentual de cargos em comissão pertencentes ao quadro efetivo, cerca de 37% (trinta e sete por cento) dos cargos em comissão possuíam vínculo com algum órgão/entidade da Administração Pública Estadual.

FONTE: SADRH (conforme relatório enviado ao TCE-PE no início de 2012), bem como informações constantes dos arquivos da Gerência de Movimentação de Pessoal – GEMOP e da Superintendência de Gestão de Pessoas da SAD.

7. **HOUVE ALGUM PLANO DE REFORMA NO APARELHO DO ESTADO EM UM DESSES DOIS PERÍODOS**.

As principais reformas ocorridas no aparelho do Estado constam da legislação abaixo especificada:

- Lei nº 13.205, de 19/01/2007 (Define estrutura Poder Executivo)

- Lei nº 13.701/2008 (autorização da constituição da Agência de Fomento do Estado de Pernambuco - AGEFEPE)

- Lei nº 13.900/2009 (criação do Instituto de Terras e Reforma Agrária de Pernambuco - ITERPE)

- Decreto nº 35.156/2010 (instituição da Agência de Fomento do Estado de Pernambuco - AGEFEPE)

- Lei nº 14.264, de 06/01/2011 (Define estrutura do Poder Executivo)

- Lei nº 14.404, de 22/09/2011 (autorização da constituição da Empresa Pernambuco de Comunicação – EPC)