



Universidade de Brasília

**Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Economia**

STELLA MATOS BATISTA LIMA

**A PREDILEÇÃO POR FUNCIONÁRIOS DE BANCOS ESTATAIS NA
COMPOSIÇÃO DOS CARGOS DE DIREÇÃO NA SEDE DO PODER
EXECUTIVO**

Brasília
2016

STELLA MATOS BATISTA LIMA

**A PREDILEÇÃO POR FUNCIONÁRIOS DE BANCOS ESTATAIS NA
COMPOSIÇÃO DOS CARGOS DE DIREÇÃO NA SEDE DO PODER
EXECUTIVO**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia do Setor Público do programa de Pós-Graduação em Economia – Departamento de Economia da Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Andrea Felipe Cabello.

Brasília
2016

STELLA MATOS BATISTA LIMA

**A PREDILEÇÃO POR FUNCIONÁRIOS DE BANCOS ESTATAIS NA
COMPOSIÇÃO DOS CARGOS DE DIREÇÃO NA SEDE DO PODER
EXECUTIVO**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia e Gestão do Setor Público do programa de Pós-Graduação em Economia – Departamento de Economia da Universidade de Brasília.

Brasília, ____ de _____ de 2016.

Comissão Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Andrea Felipe Cabello - Orientadora

Prof.

Prof.

Dedico àquele que chama a existência aquilo que não existe, "...que escolheu as coisas loucas deste mundo para confundir as sábias; e as coisas fracas deste mundo para confundir as fortes; e as que não são para confundir as que são...". (I Coríntios 1-27)

Ao meu sempre presente esposo por sua constante motivação e parceria. À minha querida família, em especial aos meus filhos, quatro estrelas que me inspiram a seguir sempre em frente.

AGRADECIMENTOS

[Agradeço aos professores que possibilitaram tão grande aprendizado, dedicando-se com infinito zelo e esmero a tão nobre missão de ensinar.

Aos colegas de classe que enriqueceram de maneira grandiosa os debates em sala. As amigas, Nara de Deus Vieira e Lucia Helena de Godoy, grandes incentivadoras e cúmplices dessa empreitada.

A meus amados pais que me ensinaram a sonhar o improvável e conquistar o impossível]

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar os benefícios trazidos a sede do Poder Executivo, ao requisitar funcionários de empresas públicas com notório reconhecimento de seu capital humano e fundamentar as razões que motivaram a escolha desses empregados em detrimento a outros que não possuem custo de ressarcimento ao erário.

A avaliação teve como referência o período de redemocratização, com foco nos períodos compreendidos entre o ano de 1994 a 2016. O estudo foi baseado no quadro quantitativo de servidores cedidos de empresas públicas ocupantes de cargos de confiança a nível de chefia.

Foi realizado levantamento de dados concretos, bem como a extração de informações do Sistema de Gestão de Pessoas do Governo Federal – Siape, e do Portal da Transparência. Através da elaboração de um quadro comparativo montado a partir das funções ocupadas pelos servidores cedidos de empresas públicas, a conclusão, é que os governos abrangidos pela pesquisa, mantiveram a ocupação dos cargos de direção com percentuais acima de 65% de servidores de apenas três empresas. Este número chegou a ultrapassar os 75% de ocupação durante as gestões dos presidentes Lula e Dilma.

Como o aporte de recursos necessário para a permanência desses servidores a disposição do Poder Executivo Federal, é consideravelmente maior, se comparado ao custo despendido com servidores de outras naturezas, inferimos, que as empresas em questão possuem um quadro funcional com elevados níveis de qualificação e elementos suficientes para justificar a predileção por esse quadro em detrimento das outras opções disponíveis dentro da administração pública.

Palavras-chave: Cargos de Confiança, Empresas Públicas, Cultura Organizacional.

ABSTRACT

The main goal of this work is to analyse the benefits of the requisition of employees with notorious and recognized human capital of State-Owned Enterprises to the Headquarter of Executive Power, justifying the reasons that motivated the choice of these employees over others without costs of compensation to the Treasury.

The evaluation was based on the re-democratization period, focusing on the period from 1994 and 2016. The study was based on the quantitative staff of assigned employees of State-Owned Enterprises at the level of leadership in Public Administration.

It was made a concrete data collection, as well it was collected informations of Personal Management System of Federal Government – SIAPE and of the Transpetancy Portal. From a comparative table assembled from the functions occupied by assigned employees of State-Owned Enterprises, the survey concluded that 65% of the total number of employees assigned to management positions in public administration originate from only 3 Enterprises. This number reached more than 75% occupancy during the administrations of Presidents Lula and Dilma.

As the contribution of necessary resources for maintaining these employees available of Executive Power is considerably higher compared to the spent cost of other types servers, we infer that the analyzed companies have a workforce with high levels of qualification and sufficient evidence to justify the predilection for this situation over the other options available within the public administration.

Key-words: Confidence Positions, State-Owned Enterprises, Organizational Culture, State-Owned Enterprises

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
2 OBJETIVO.....	13
CAPÍTULO I – CUSTO E CONFIANÇA.....	15
CUSTO AO ERÁRIO.....	16
CAPÍTULO II – CARGOS E NÍVEIS HIERÁRQUICOS.....	19
COMPARATIVO DE FUNÇÕES OCUPADAS.....	22
3 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS.....	32
4 CONCLUSÃO	42
5 QUADRO REFERENCIAL TEÓRICO.....	43
6 REFERÊNCIAS BILIOGRÁFICAS.....	47

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1 – Gasto médio mensal e total anual com ressarcimento 2015.	17
Tabela 2 – Total gasto no orçamento anual e valor dedicado as despesas com ressarcimento	18
Tabela 3 – Definições de competência	33
Gráfico 1 – Tabela hierárquica com níveis de empoderamento.	22
Gráfico 2 – Ocupação das funções de apoio no governo Fernando Henrique Cardoso	24
Gráfico 3 – Ocupação das funções de apoio no governo Lula	24
Gráfico 4 – Ocupação das funções de apoio no governo Dilma Rousseff.	25
Gráfico 5 – Ocupação de cargos técnicos no governo Fernando Henrique Cardoso	26
Gráfico 6 – Ocupação de cargos técnicos no governo Lula	26
Gráfico 7 – Ocupação de cargos técnicos no governo Dilma Rousseff.	27
Gráfico 8 – Ocupação dos cargos de direção no governo Fernando Henrique Cardoso.	28
Gráfico 9 – Ocupação dos cargos de direção no governo Lula.	30
Gráfico 10 – Ocupação dos cargos de direção no governo Dilma Rousseff.	30
Gráfico 11 – Percentual, por instituição, de servidores com nível médio de escolaridade no governo FHC.	34
Gráfico 12 – Percentual, por instituição, de servidores com nível superior de escolaridade no governo FHC.	34
Gráfico 13 – Percentual, por instituição, de servidores com nível especialização no governo FHC.	35
Gráfico 14 – Percentual, por instituição, de servidores com nível médio de escolaridade no governo Lula.	36
Gráfico 15 – Percentual, por instituição, de servidores com nível superior de escolaridade no governo Lula.	36
Gráfico 16 – Percentual, por instituição, de servidores com especialização no governo Lula.	37
Gráfico 17 – Percentual, por instituição, de servidores com mestrado no governo Lula.	38
Gráfico 18 – Percentual, por instituição, de servidores com nível médio de escolaridade no governo Dilma.	38
Gráfico 19 – Percentual, por instituição, de servidores com nível superior de escolaridade no governo Dilma.	39
Gráfico 20 – Percentual, por instituição, de servidores com nível de especialização no governo Dilma.	40
Gráfico 21 – Percentual, por instituição, de servidores com mestrado no governo Dilma.	40
Gráfico 22 – Percentual, por instituição, de servidores com doutorado no governo Dilma.	40

INTRODUÇÃO

A composição dos quadros funcionais, feita a partir do arranjo dos cargos de confiança, certamente é um tema que aflige a literatura de Ciência Política e a Administração Pública, posto que esse arranjo tem reflexos diretos nas deliberações da nação.

Baseado na quantidade substancial de cargos de natureza especial e chefia ocupados por servidores oriundos de empresas públicas, conforme o escopo desse projeto, fez-se necessário um estudo claro e objetivo a fim de mapear a ocupação destes. A análise da natureza dos órgãos de origem e da qualificação dos ocupantes foram de grande valia na pesquisa sobre a composição dos cargos de direção na sede do Poder Executivo, estrategicamente posicionados na formulação das políticas públicas e a frente das decisões que norteiam a administração pública, tornando, em alguns aspectos, semelhante à de empresas privadas.

Por se tratar obviamente de uma casa política, onde a ocupação do espaço de poder é fruto do processo democrático, a sede do Poder Executivo Federal não dispõe de quadro permanente de servidores, uma vez que é característica do regime democrático a alternância de poder e, por consequência, de projetos de governo.

Essa faceta impõe à imprescindibilidade do total alinhamento dos servidores com a gestão em voga. Dessa forma, o quadro é composto de servidores requisitados de outros órgãos ou empresas públicas, além de um limitado percentual de servidores sem vínculo, ocupantes apenas de cargos em comissão.

A requisição e manutenção desse efetivo observa legislação específica. Além de ser irrecusável, a cessão gera ao órgão cessionário o ônus do ressarcimento sempre que o cedente não dispõe de recursos do tesouro para o pagamento das despesas com pessoal. Essas despesas podem variar consideravelmente a depender da origem do servidor cedido.

O objetivo final deste estudo é identificar a motivação da ocupação prevaiente das vagas de direção por servidores de empresas específicas, cuja a manutenção representa um considerável custo para a administração, em detrimento de outros que poderiam ser requisitados sem ônus ao erário público.

A pesquisa está inserida num universo de aproximadamente 4.621 (quatro mil trezentos e sessenta e oito) atores envolvidos no processo, por mandato eletivo, podendo sobrepor-se sem prejuízo ao resultado final, divididos entre as 12 empresas públicas analisadas, que possuem servidores cedidos ao Poder Executivo Federal, lotados especificamente no Palácio do Planalto, servidores com cargo em comissão e cedidos de outros órgãos.

A sede do Poder Executivo Federal conta com um efetivo de 4.621 servidores, divididos entre aqueles que possuem órgão de origem e os ocupantes de cargos de livre provimento. Aqueles derivados de algum órgão ou empresa pública, são submetidos ao processo de requisição conforme determina legislação. As empresas públicas com notável presença nos governos contemplados na pesquisa, forneceram juntas um total de 1.313 servidores. Em sua maioria, esses servidores ocupam cargos em comissão.

Aos servidores requisitados, são assegurados todos os direitos e vantagens a que faça jus no órgão ou entidade de origem, considerando-se o período de requisição para todos os efeitos da vida funcional, como efetivo exercício no cargo ou emprego que ocupe no órgão ou entidade de origem. Tem-se por requisição o ato irrecusável apenas à Presidência e Vice-Presidência da República

Participam da pesquisa, servidores de empresas públicas com maior representatividade numérica, cedidos à Presidência da República e a Vice-Presidência, juntas, elas detêm um total de 1.313 servidores, podendo sofrer sobreposição sem prejuízo ao produto final da pesquisa. O universo da pesquisa abrange: 326 servidores da gestão FHC, 482 na gestão Lula e 505 na gestão Dilma. São provindos das seguintes empresas:

- Agencia Brasileira de Telecomunicações – MC
- Banco do Brasil SA – MF
- Banco Nacional do Desenvolvimento Social – MF
- Caixa Econômica Federal – MF
- Centrais Elétricas Norte SA – MME

- Companhia de Desenvolvimento Vales São Francisco e do Parnaíba
- Companhia Nacional de Abastecimento – MAPA
- Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – MC
- Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – SAC
- Empresa Brasileira de Comunicação – PR
- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – MAPA
- Serviço Federal de Processamento de Dados – MF

Esses servidores foram divididos por órgão de origem e separados por grupos de acordo com o cargo ocupado. Primeiro grupo: aqueles ocupantes de cargos de Chefia que necessitam de indicação direta dos Chefes de Estado ou Ministros de Estado, quais sejam, NES (Cargos de Natureza Especial), DAS 5 e 6 (Cargos de Direção e Assessoramento Superior); Segundo grupo: aqueles ocupantes de cargos a nível de Chefia, porém não dependem da indicação direta dos Chefes ou Ministros de Estado, DAS 4 (Cargos de Direção e Assessoramento). Durante a pesquisa, os cargos de natureza especial e DAS 4 à 6, serão tratados como cargos de direção; Terceiro grupo: os ocupantes de cargos de nível técnico e de assessoramento, DAS 1, DAS 2 e DAS 3 (Cargos de Direção e Assessoramento); E quarto grupo: as funções gratificadas, cuja a incumbência é exclusivamente de apoio, e suporte, RGA I, RGA II, RGA III, RGA IV, RGA V.

O agente limitador de nossa investigação, é exatamente a impossibilidade de auferir os dados subjetivos relacionados ao poder de influência e até persuasão aplicado pelos agentes cedidos. Em razão de se tratar de algo ainda não dimensionado, faz se necessário a coleta do maior número de informações, a fim de contribuir com a defesa do tema.

2 OBJETIVO

O objetivo do trabalho é mostrar um padrão de concentração de cargos e funções no Palácio do Planalto de servidores oriundos de alguns órgãos públicos. Observamos um predomínio de servidores do BB e da CEF em cargos de direção e de servidores do ECT, Serpro e outras instituições, em funções de apoio nos governos FHC, Lula e Dilma Rousseff. Enquanto não nos é possível com os dados investigar as causas iniciais de tal fenômeno, discutimos os possíveis motivos de sua perpetuação e possíveis consequências desse fato.

O estudo limitou-se a abordar a ocupação de cargos de direção por servidores de empresas públicas, cedidos ao Poder Executivo, comparativamente àqueles oriundos de outros órgãos da administração e aos ocupantes de cargos de livre nomeação.

O trabalho procurou abordar o tema de forma a explorar quantitativamente os dados coletados no Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), no Portal da Transparência e na Diretoria de Gestão Pessoas da Presidência da República (DIGEP-PR), de modo a interpretar a ocupação dos cargos da alta administração na sede do Poder Executivo, no período compreendido entre a consolidação dos governos democráticos eleitos a partir de 1994 até o contexto atual.

A pesquisa intervém-se na intenção de compreender as razões do Poder Executivo constituir a maioria de seu quadro funcional de servidores de carreira oriundos de empresas públicas subordinadas ao Ministério da Fazenda, em especial no período compreendido como pós crise do Estado desenvolvimentista, e pós a dificuldade de se constituir uma nova aliança hegemônica no País (SALLUM JR, 1996).

No que se refere à administração pública, este trabalho se propõe a mostrar como a opção por requisitar servidores de empresas públicas, iniciado no governo Itamar Franco, na tentativa de autonomia governamental a partir da nomeação de servidores com caráter técnico e não político, acentuado entre 1993 e 1994, com a escolha de Fernando Henrique Cardoso para o Ministério da Fazenda, seguido de seu bem-sucedido plano de estabilização econômica (ABRUCIO, 1999).

Tais ações ocorreram a despeito do elevado custo com o ressarcimento, e produziu um trabalho eficaz, profissionalizado e reconhecidamente vitorioso.

Inseridos neste contexto político institucional é que tentaremos entender a lógica de provimento do alto escalão da sede do Poder Executivo a partir da formação do governo FHC. Nesse período, o então presidente nomeou pessoas de sua confiança que estavam no Ministério da Fazenda ou participaram de sua gestão em vários pontos importantes do governo, por serem reconhecidos como conhecedores da máquina pública oriundos da “casa” dos técnicos que participaram da gestão bem sucedida do Plano Real (LOUREIRO E ABRUCIO, 1998). Grupo esse com grande representatividade até hoje na sede do Governo Federal.

CAPITULO I

CUSTO E CONFIANÇA

A existência de cargos de confiança está diretamente ligada ao regime democrático em que, aos dirigentes eleitos, confere-se certo grau de liberdade para compor as estruturas de comando (SANTOS, 2009). A escolha dos cargos do alto escalão do Poder Executivo, no Palácio do Planalto, é feita a partir de nomeações políticas, além dos ministros e seus assessores mais próximos, a maioria quase absoluta dos cargos é selecionada nesse critério. Países como Japão e França, possuem inexpressiva taxa de oxigenação dos cargos na ocasião da assunção de nova equipe de governo, no entanto, países como Brasil e Estados Unidos esse quantitativo aumenta significativamente (SCHNEIDER, 1995).

O debate travado entre “competência neutra” e “competência responsiva”, restaura, de acordo com Krause e outros (2006, p.771), a estudos de Hecló (1975) e Kaufman (1956), que demonstraram que os presidentes, nos EUA, precisavam optar pela competência neutra, evidenciando a predileção de profissionais de carreira em detrimento a políticos, reconhecendo o conhecimento agregado para a obtenção de melhores resultados. De acordo com essa perspectiva, as escolhas feitas através de critérios políticos teriam o efeito reverso e a seleção de profissionais estaria propensa a adotar conduta inspirada pelas instituições responsáveis por sua indicação (SANTOS, 2009).

Segundo Moe (1985 apud Krause et al, 2006, p.771), as carências relacionadas a compreensão e lealdade dos burocratas de carreira, implicavam na manipulação das regras e em propostas de reorganização por parte dos chefes do Poder Executivo. Para além disso, Bok (2003 apud Krause et al, idem) os *political appointees*, são potentes armas na batalha contra a estagnação, por conseguinte, aptos a afiançar uma “competência responsiva”.

Para Lewis (2005), assim como para Rourke (1976), a eficiência provém, de um quadro técnico constante, protegido de intervenções políticas. Lewis (2007, p.1074) afirma que programas administrados por dirigentes nomeados a partir de

nomeações políticas, sistematicamente, obtém frutos menores aos geridos por executivos de carreira. Segundo ele, um quadro formado por executivos competentes em suas funções, pode contribuir para o sucesso governamental.

O fato desses servidores, em especial das empresas que intencionam o lucro, trazerem destas, hábitos arraigados semelhantes aos da iniciativa privada, (assunção de metas, meritocracia, responsabilidade, etc.), o que os torna administradores ávidos por resultados, porém cautelosos e com perfil técnico pautado no respeito as normas e diretrizes da empresa. Tendo como resultado a eficácia e a eficiência nos serviços prestados. A eficiência está diretamente ligada a um corpo profissional constante, livre de influências políticas diretas (BAQUERO, 2007).

CUSTOS AO ERÁRIO

Desde os tempos da colonização brasileira, marcada por problemas decorrentes da escassez de braços disponíveis ao trabalho, o País enfrenta o impasse de escolher qual seria a mais adequada mão de obra a ser utilizada. Em meados do século XIX, segundo Furtado (2014, p.179) “existia mão de obra escrava trabalhando com baixíssima produtividade, sendo considerada como reserva potencial de força de trabalho”.

Mais tarde, foi introduzida a imigração europeia, financiada com recursos do Estado a fim de prover trabalhadores necessários ao crescimento. Segundo Mauá (p. 218), “as colônias de imigrantes pesavam com mãos de ferro sobre as finanças do País”. A produção resultante do trabalho assalariado dos imigrantes, superava a produção obtida a partir da mão de obra gratuita proveniente do trabalho escravo. Essa maior produtividade se dava em função da qualificação dos imigrantes, das lembranças trazidas de sua origem.

A abolição da escravatura acabou por transformar os escravos em trabalhadores assalariados, porém isso não trouxe muito reflexo ao que se refere a produtividade. Mauá (p.218) observa que “podendo satisfazer seus gastos de subsistência com dois ou três dias de trabalho por semana, ao antigo escravo

parecia muito mais atrativo “comprar” o ócio que seguir trabalhando quando já tinha o suficiente para viver”. Assim, as regiões já habituadas com o trabalho assalariado dos imigrantes, portanto menos dependentes da população escrava sofreu menos os impactos em sua produtividade, quando da implantação da Lei Áurea, como aconteceu no período cafeeiro.

Essa teoria embasa a tese de que: mão de obra qualificada custa caro. Neste caso, falamos dos custos com ressarcimento. Estes, ficam a cargo do órgão cessionário.

O reembolso é a restituição ao cedente das parcelas de remuneração ou salário, já incorporadas à remuneração ou salário do cedido, de natureza permanente, inclusive encargos sociais. Poderão ser objeto de reembolso outras parcelas decorrentes de legislação específica ou resultantes do vínculo de trabalho, tais como: gratificação natalina; abono pecuniário, férias e seu adicional, provisões, gratificação semestral e licença prêmio.

Em caso da ausência do reembolso pelos cessionários, serão adotadas as providências necessárias para o retorno do servidor, mediante notificação e sem prejuízo da inscrição do débito em dívida ativa;

O quadro abaixo representa os valores gastos mensal e anualmente com o ressarcimento dos servidores do Palácio do Planalto no ano de 2015. Os valores mensais expressam a soma do gasto com ressarcimento de todos os servidores, o gasto total, representa a soma da remuneração mais os encargos sociais. No quadro, bem como na comparação dos dados, foram apresentados também, a título de informação, as Empresas que não necessitam de ressarcimento.

Tabela 1 – Gasto médio mensal e total anual com ressarcimento 2015

Empresa	Mensal	Anual
Agência Brasileira de Telecomunicações – MC	-----	-----
Banco do Brasil SA – MF	1.883.037,06	20.716.118,75
Banco Nacional do Desenvolvimento Social-MF	22.027,56	541.195,36
Caixa Econômica Federal - MF	1.901.873,72	25.144.052,44
Centrais Elétricas Norte SA - MME	248.512,33	3.548.435,48
Companhia de Desenvolvimento Vales São Francisco e do Parnaíba.	-----	-----
Companhia Nacional de Abastecimento- MAPA	-----	-----
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos- MC	1.080.805,8	13.968.127,9
Empresa Brasileira de Infraestrutura	646.305,09	9.158.635,8

Aeroportuária - SAC		
Empresa Brasileira de Comunicação – PR	-----	-----
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - MAPA	-----	-----
Serviço Federal de Processamento de Dados - MF	539.118,73	6.920.199,03

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo, (SIAFI)

Verificamos considerável dispêndio de recursos concentrados especificamente em duas instituições, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, contrapondo os custos faturados por outras instituições fornecedoras de mão de obra a sede do Governo Federal (tabela 1).

Abaixo, apresento os dados referentes ao total destinado ao custeio de despesas com ressarcimento de pessoal requisitado nos últimos 5 anos, comparado com o total referente aos gastos diretos.

Tabela 2 – Total gasto no orçamento anual e valor dedicado as despesas com ressarcimento

Ano	Total gasto	Ressarcimento
2011	547.688.580,47	49.768.826,46
2012	522.345.163,16	61.270.710,08
2013	596.788.294,88	73.939.490,48
2014	705.969.860,24	89.864.447,40
2015	629.099.874,56	99.696.695,83

Fonte: Portal da Transparência, 2016.

Esclarecer a representatividade dos gastos com ressarcimento de pessoal cedido, além de informação basilar, demonstra o tamanho da fatia destinada à liquidação dessa despesa e nos permite inferir que o gasto com ressarcimento é bastante relevante no orçamento (tabela 2).

CAPITULO II

CARGOS E NÍVEIS HIERÁRQUICOS

Segundo Paul H. Appleby (1949) os administradores são atores políticos relevantes, que influenciam o processo de *policy-making* de diversas maneiras, de modo mais significativo, no exercício da discricção administrativa.

No livro Teorias da Administração Pública, Denhardt (2012. p. 17) avalia que o comportamento dos indivíduos dentro das organizações e o comportamento das próprias organizações são muito parecidos, independentemente do tipo de organização sob análise. Mais importante ainda é a ideia de que as lições aprendidas em um ou outro contexto poderiam contribuir para uma teoria geral das organizações.

O modelo burocrático formal, tem em sua essência três particularidades; a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. Ao nosso trabalho interessam em especial, duas dessas: a formalidade, onde as tarefas são formalmente estabelecidas de maneira a garantir a continuidade do trabalho; e o profissionalismo, inerente ao benefício ligado ao mérito, onde os profissionais devem demonstrar suas melhores capacidades técnicas e conhecimento. (SECCHI, 2009, p.352).

Analogamente ao setor privado, onde a burocracia weberiana consolidada a prescrição de Taylor (1911) que divide as tarefas entre executivos (usando a mente) e operários usando os músculos, há nesse trabalho a pretensão de fazer o comparativo entre os servidores elevados a posições de chefia em detrimento àqueles ocupantes de funções estritamente mecânicas, no caso de nossa pesquisa, ocupantes de cargos de chefia, chamados DAS (Direção e Assessoramento) ou NES (Natureza Especial) e Funções gratificadas.

Os modelos mais recentes de administração pública, AGP (Administração Pública Gerencial) e o GE (Governo Empreendedor), compartilham valores da produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, *marketization e accountability* (KETTI, 2005). Esse novo modelo, também conhecido como nova gestão pública (*new public management*), baseia-se em valores de eficiência, eficácia e competitividade.

Com a definição da *new public management*, intenciono abordar a centralização e liberdade de decisão dos gestores, à medida que estes têm o direcionamento voltado ao resultado e não ao processo. (HOOD, 1995; BARZELAY, 2001; JONES, 2004) inseridos num contexto onde a sociedade é tida cada vez mais como clientes e não mais como usuários, o que certamente demanda mão de obra capacitada a execução do serviço.

As funções governamentais crescem diretamente proporcionais às responsabilidades assumidas, esse avanço requer dos governantes o que Wilson (1937, p.352), chamou de purificação das organizações, no sentido de instigar em seus deveres a devoção. Essa convicção, é reconhecidamente encontrada nas empresas públicas, visto que, qualquer que seja o grau de autoridade que o governo venha a ter sobre as empresas, decorrerão cuidados e responsabilidade a exigir não pouca sabedoria, conhecimento e experiência.

Demandas ligadas à ocupação de cargos de livre nomeação e exoneração, pareadas a estrutura das carreiras tem sido objeto de pesquisa no Brasil e nos Estados Unidos. A existência de cargos de confiança é inerente ao regime democrático, em que aos dirigentes eleitos confere-se certo grau de liberdade para compor estruturas de comando (Santos, 2009).

Cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) e de Natureza Especial (NES) tiveram origem na reforma administrativa ainda em 1967, e foram normatizados em 1970. Em seguida esses cargos foram divididos em direcionamento superior e assessoramento superior e desmembrados em níveis de 1 a 6 tendo o critério de importância hierárquica dado em ordem crescente com competências progressivas. A remuneração varia entre 2 mil e 33 mil reais. Servidores ocupantes dos cargos nos níveis 4, 5 e 6, e de Natureza Especial tem fácil acesso tanto às informações governamentais quanto as esferas de poder e intervém no sentido de controlar, facilitar, influenciar e implementar decisões. A partilha destes é feita em coerência com o presidencialismo de coalizão. (PRAÇA, FREITAS E HOERPS, 2012).

No decorrer do governo FHC, as indicações dos cargos em comissão nos níveis 1 a 4 eram feitas diretamente pelos ministros, já os demais níveis 5 a 6 e os cargos de Natureza Especial, eram indicações diretas do Presidente da República.

(ABRUCIO, 1997). Essas regras foram alteradas a partir de um Decreto de junho de 2003, que transferiu ao ministro da Casa Civil a competência da escolha dos servidores. Não obstante a alteração na discricionariedade das indicações, o favoritismo por funcionários de determinadas empresas públicas permaneceu inalterado.

Não se sabe ao certo quais forças determinam a ocupação do alto escalão do executivo brasileiro, principalmente quando falamos dos cargos relacionados a alta burocracia, ainda é tímida a evolução dos estudos no campo do mapeamento da alta administração quando comparadas às pesquisas na alta administração norte americana.

Dados extraídos da pesquisa dos novos estudos da Cebrap, nº 94, São Paulo, em novembro de 2012 apontam que na sede do Poder Executivo, considerando apenas o objeto da nossa pesquisa, a taxa de permanência do quadro de servidores tidos como de confiança ficou em 60% durante a transição dos governos do mesmo partido. Se cruzarmos as informações da pesquisa com as levantadas através dos dados obtidos neste trabalho, podemos verificar a manutenção de servidores de determinadas empresas, mesmo na ocasião de ruptura de projetos de governo. Essa referência outorga o cálculo do grau de oxigenação na burocracia necessária a coordenação de políticas públicas governamentais ocorridas na passagem de um governo para outro. A ocorrência da manutenção do favoritismo por determinados servidores de confiança, evidencia a expressividade e a força creditada as habilidades técnicas dos servidores subsistentes.

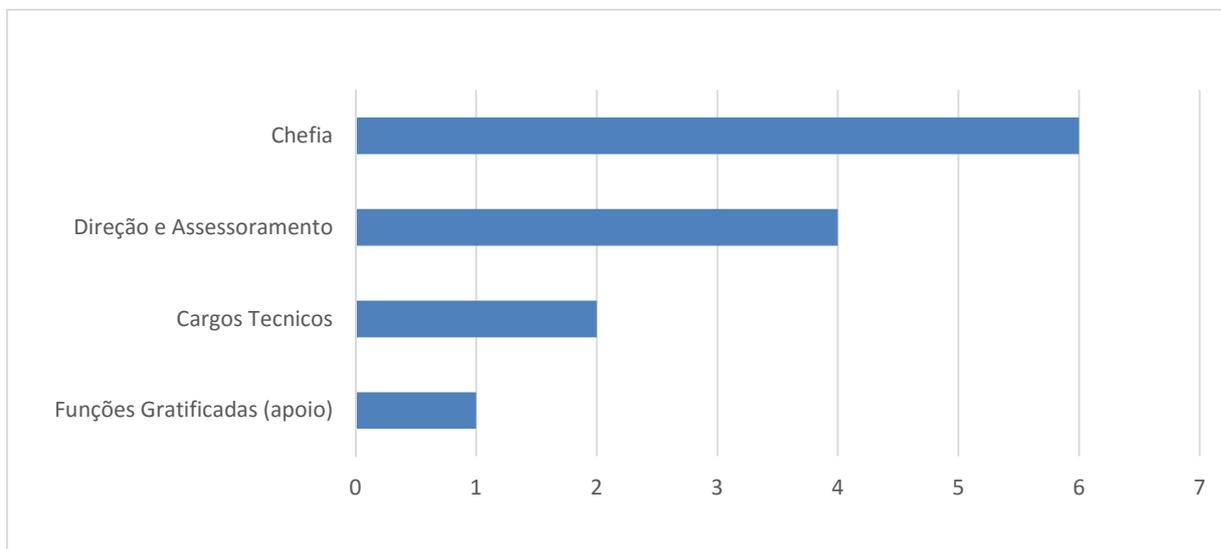
Há uma forte suspeita sobre a rotatividade de funcionários, principalmente ligadas aos processos de requisição, esteja associada ao desempenho dos servidores e de suas respectivas origens (ABRUCIO, 1998).

Existem evidências que vinculam a rotatividade dos funcionários de confiança na sede do executivo brasileiro ao processo eleitoral e conseqüente mudança do presidente eleito, apesar de ainda estarmos muito distantes de uma explicação completa. Para isso é necessário consideramos elementos como a *policy expertise* (auferida em tempo de serviço público) dos servidores, bem como o apoderamento desse quadro por servidores de carreira, para entender o motivo da

permanência de funcionários em detrimento da remoção de outros. (PRAÇA, FREITAS E HOPERS, 2012).

O gráfico exprime os níveis hierárquicos dos cargos de Direção e Assessoramento, as funções gratificadas constam do exposto entre os níveis 0 e 01, pois representam atividades restritas somente à apoio, os demais níveis representam os cargos em comissão conhecidos como DAS e classificados em ordem de poder crescente entre 01 e 06. Apesar de não constarem no gráfico, existem ainda na estrutura do Palácio os cargos de Natureza Especial-NE, equivalentes ao maior nível de poder, abaixo apenas do Presidente da República.

Gráfico 1 - Tabela hierárquica com níveis de empoderamento



Fonte: DIGEP-PR

COMPARATIVO DE FUNÇÕES OCUPADAS

A análise comparativa tem como objetivo identificar as correlações existentes entre a gestão do quadro pessoal, o planejamento estratégico organizacional e as diretrizes governamentais, de modo a prover a adequada análise do alinhamento da motivação da escolha dentro dos parâmetros institucionais. Mapear quais os fatores podem influenciar na gestão estratégica de pessoal e seu papel na mudança organizacional.

Deal e Kenedy (1982) definiram valores como crenças e conceitos básicos numa organização, caracterizando a essência e da filosofia da instituição

para obtenção de êxito, em razão de prover um norte comum aos empregados, podendo ser aplicado como manual de comportamento diário.

Tamayo e Gondim (1996) consideram princípios ou crenças, organizados hierarquicamente, relativos a tipos de estrutura ou padrões desejáveis de comportamento, os quais norteiam a vida da organização, servindo a interesses individuais, coletivos ou mistos.

De posse de algumas definições sobre valores, princípios e crenças, ainda que de modo superficial, carecendo de aprofundamento no campo da Gestão Estratégica de Pessoas e da Cultura Organizacional, a seguinte análise pretende clarificar o papel desses elementos na composição dos quadros de pessoal da sede do Governo Federal. Sem a presunção de, com isso, esgotar a discursão a respeito do tema.

As empresas públicas e sociedades de economia mista, contempladas na pesquisa, são incontestavelmente robustas e consolidadas em suas respectivas áreas de atuação. Servidores derivados dessas instituições trazem consigo as experiências, significados, valores e compreensões associados ao meio ambiente que são aprendidos e compartilhados. (ALVESSON,1993).

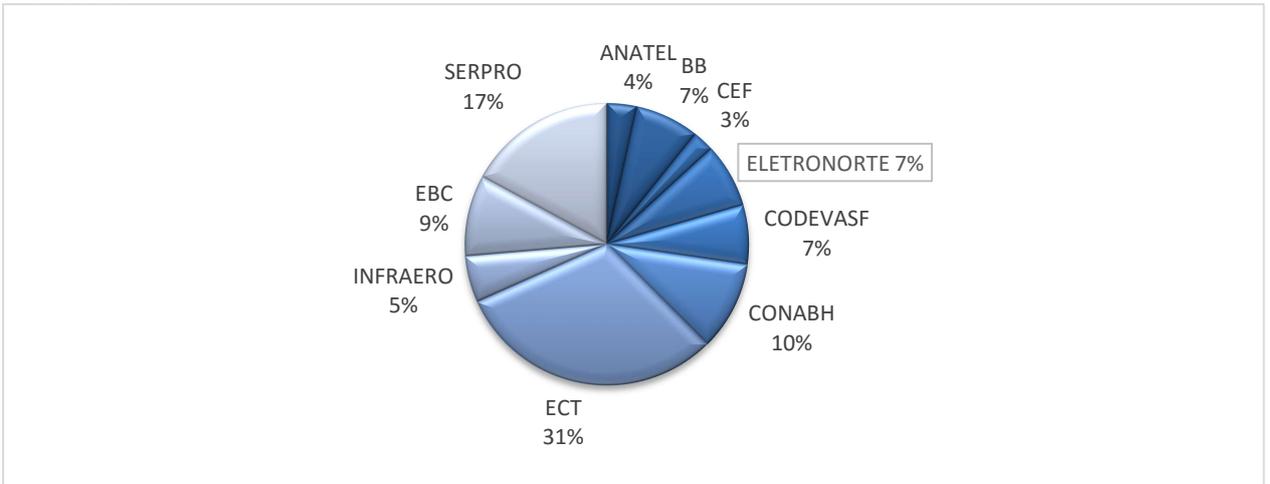
Ao fazermos a análise comparativa dos dados referentes a ocupação dos cargos, percebemos uma convergência no preenchimento destes, ao longo dos governos alcançados pela pesquisa (gráficos 2 a 10). Essa simetria na composição do efetivo, sugere haver uma motivação diretamente ligada ao capital humano utilizado.

Definições do termo, classificam o capital humano como a capacidade de agir em diversas situações para criar ativos tangíveis e intangíveis (Sveiby,1998); habilidades, talentos e conhecimentos dos funcionários, capazes de viabilizar o sucesso da estratégia (KAPLAN E NORTON, 2004).

O Gráfico comparativo das funções de apoio, quais sejam, RGA I, II, III, IV e V, abaixo representado, demonstra a confluência entre a distribuição das funções. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero e Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro, figuram como principais fornecedores de mão de obra de apoio (gráfico 2).

Por funções de apoio, entendemos ser aquelas necessárias ao trabalho de suporte ao andamento das atividades burocráticas, manutenção da estrutura e atendimento à pequenas demandas, sem necessidade de expertise ou conhecimento aprofundado das atividades. Essas mesmas funções, tem pouquíssima representação por parte das estatais ligadas ao mercado financeiro (gráficos 2, 3 e 4).

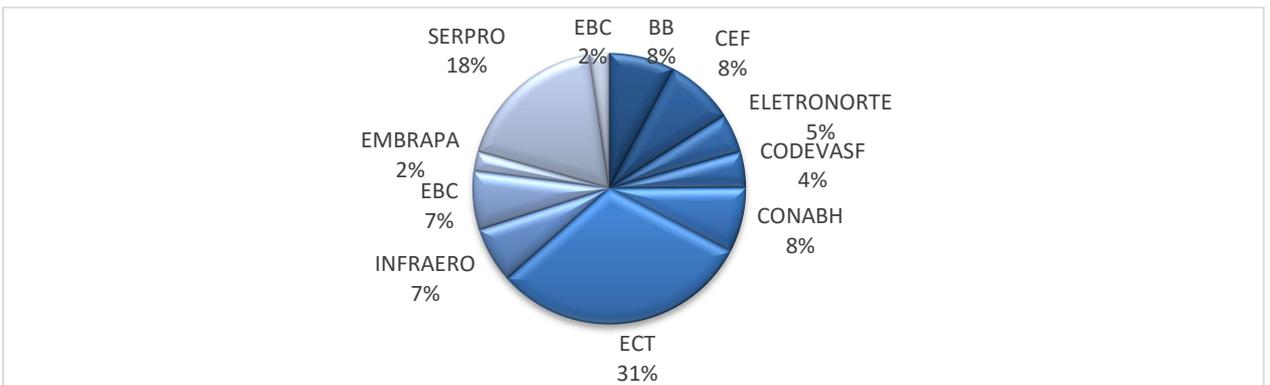
Gráfico 2 – Ocupação das funções de apoio no governo Fernando Henrique Cardoso



Fonte SIAPE-PR, 2016.

A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos-ECT, lidera a ocupação das funções de apoio na gestão Fernando Henrique, seguida pelo Serviço de Processamento de Dados – Serpro. As instituições Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, apontam com ínfima representatividade, acompanhando a média de ocupação das outras instituições avaliadas (gráfico 2).

Gráfico 3 – Ocupação das funções de apoio no governo Lula

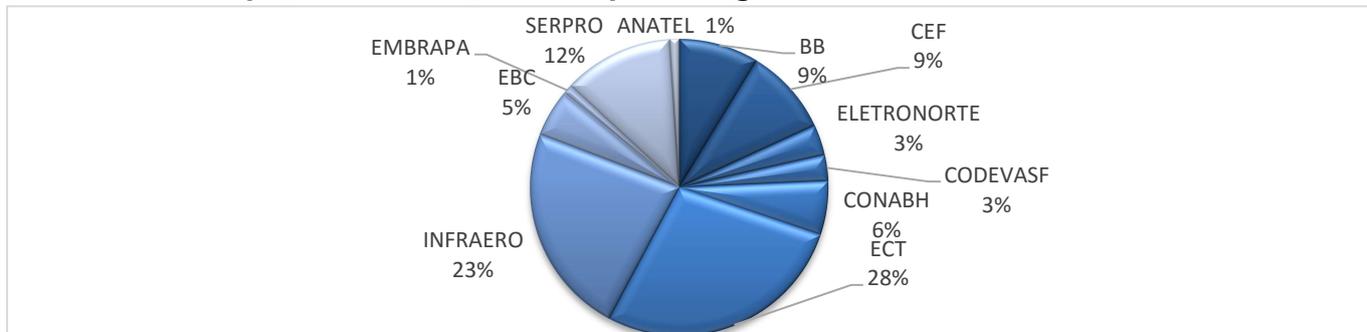


Fonte SIAPE-PR, 2016

A despeito da transição do governo neoliberal de FHC, para um governo de perfil trabalhista do presidente Lula, o mapeamento permaneceu inalterado quanto a predominância da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, e Serviço de Processamento de Dados – Serpro, havendo apenas pequenas alterações nos percentuais de ocupação (gráfico 3).

Podemos inferir que a manutenção dos níveis de ocupação das funções de apoio, se deram por ocasião da natureza dessas funções. A mão de obra necessária aos serviços de apoio não carece de especialização, e se resume a atividades simples como mensageiro, contínuo, bagageiro, etc.

Gráfico 4 – Ocupação das funções de apoio no governo Dilma Rousseff

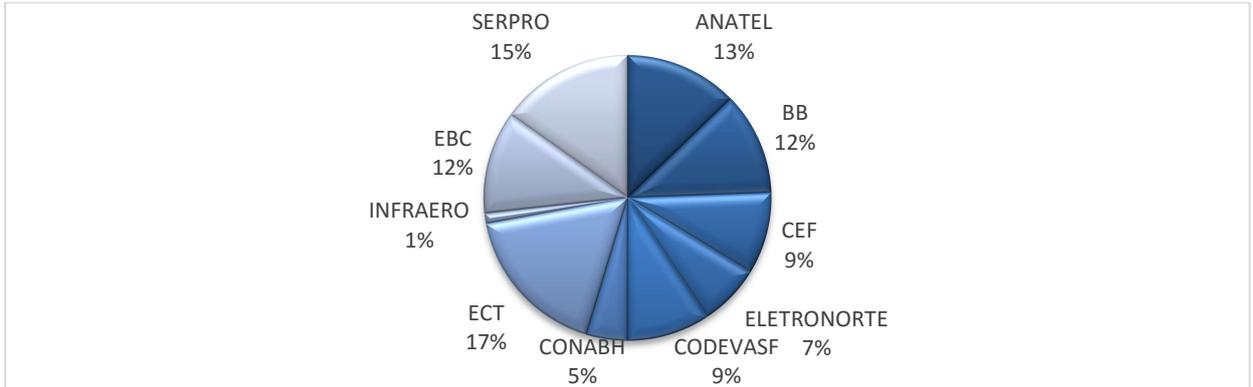


Fonte SIAPE-PR, 2016

Diferente do ocorrido na transição do governo Fernando Henrique para o governo Lula, a gestão Dilma Rousseff consolidou a continuidade do projeto de governo trabalhista iniciado por seu partido. No entanto, apesar dos cargos predominantemente estarem distribuídos entre as mesmas instituições, a Empresa de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, passou de 7% (gráfico 3), para 23% (gráfico 4).

Para fins da nossa pesquisa, consideraremos como cargos técnicos aqueles denominados DAS 101.1, 101.2, 102.1, 102.2, 101.3 e 102.3. Esses cargos necessitam algum nível de qualificação, apesar da não obrigatoriedade de nível superior para a ocupação, geralmente são cargos de assessoria imediata ao alto escalão, ocupando-se de tarefas mais complexas de caráter operacional.

Gráfico 5 – Ocupação de cargos técnicos no governo Fernando Henrique Cardoso

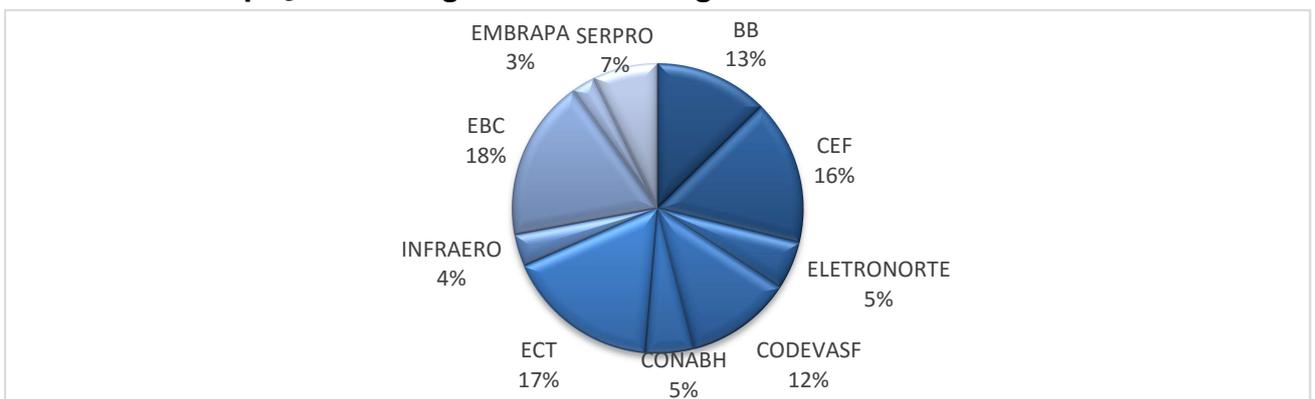


Fonte SIAPE-PR, 2016

Ao analisarmos os números relacionados ao quadro técnico, quais sejam, DAS de 01 a 03, verificamos a mesma correlação entre os governos na ocupação dos cargos. Nesse exemplo, não há predominância absoluta de nenhuma instituição (gráficos 5, 6 e 7), sendo uniforme a divisão dos cargos entre as empresas.

Diferente do demonstrado no quadro de apoio do governo Fernando Henrique (gráfico 2), a observação dos dados (gráfico 5), não nos remete a uma conclusão imediata sobre a ausência de instituições em destaque na posse do efetivo.

Gráfico 6 – Ocupação de cargos técnicos no governo Lula

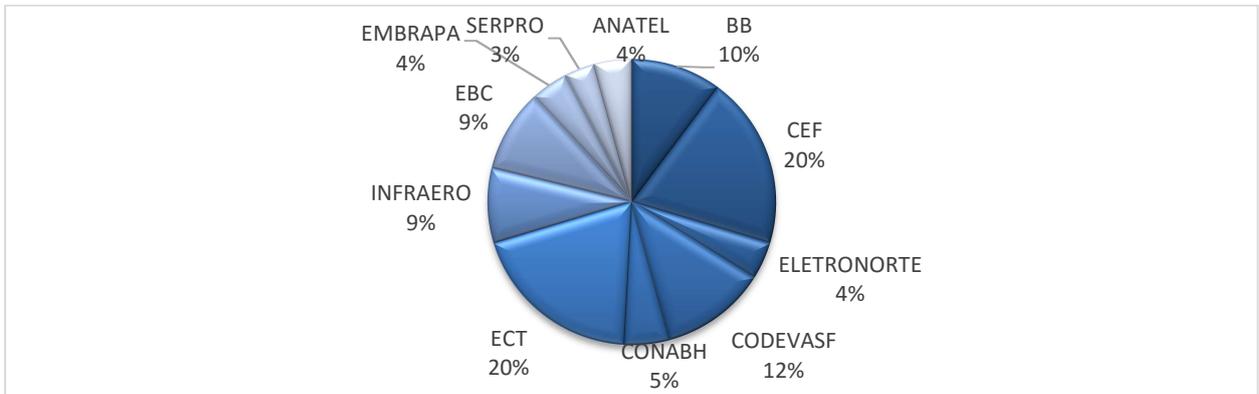


Fonte SIAPE-PR, 2016

Novamente identificamos o seguimento da cadeia já existente. Não houve um rompimento do padrão de ocupação das vagas preenchidas pelas instituições Banco do Brasil 12%, Caixa Econômica Federal 17% e Empresa Brasileira de

Correios e Telégrafos – ECT 17% na gestão Fernando Henrique (gráfico 5), em comparação com o governo Lula, 13%, 16% e 17% (gráfico 6).

Gráfico 7 – Ocupação de cargos técnicos no governo Dilma Rousseff



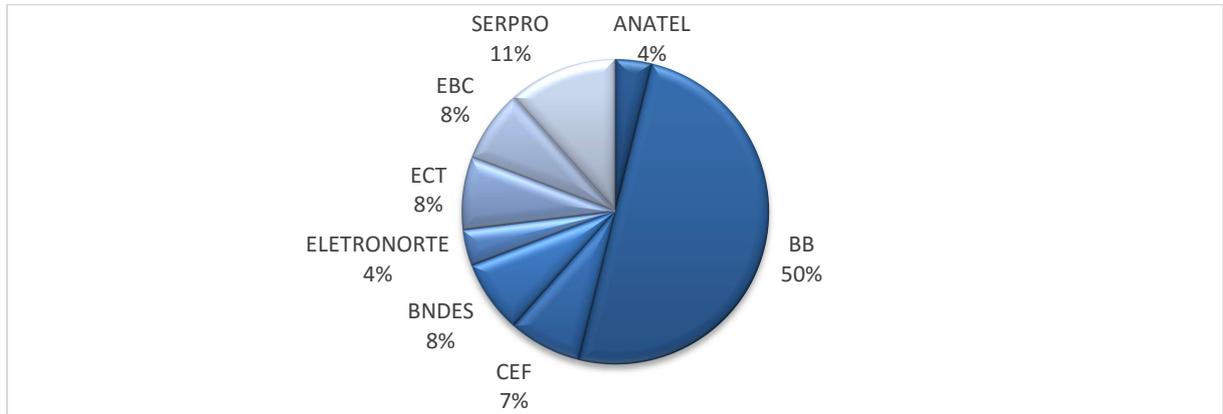
Fonte SIAPE-PR, 2016

A exemplo do parâmetro observado no exame das funções de apoio (gráficos 2, 3 e 4), a gestão da presidente Dilma, não segue os mesmos moldes de preenchimento. Nada obstante ao fato da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT obter um crescimento de 3% em relação ao governo Lula (gráfico 7), aqui a Caixa Econômica Federal, desponta rumo aos mesmos 20 % total do percentual de ocupação (gráfico 7). O Banco do Brasil, declinou de 16% (gráfico 6) para 10% (gráfico 7), perdendo espaço nessa parcela de cargos.

O chefe do Executivo Brasileiro, em seu assessoramento direto e imediato, conta com os cargos de Direção e Assessoramento (DAS 101.4, 102.4, 101.5, 102.5, 101.6, 102.6 e os de Natureza Especial-NE), são eles os responsáveis pela gestão e elaboração das políticas públicas. Além disso, contribuem diretamente com o mandatário na tomada das decisões que definem os rumos da nação.

Para fins deste estudo, consideraremos como ocupantes de cargos de direção ou *Poly Makers*, os membros da alta administração federal, que atuam na sede do Poder Executivo, não só implementando suas políticas, mas da mesma forma colaborando no processo decisório, direcionando recursos políticos como a articulação de soluções, interesses e o saber especializado imprescindíveis para a formulação de políticas públicas de qualidade.

Gráfico 08 – Ocupação dos cargos de direção no governo Fernando Henrique Cardoso



Fonte SIAPE-PR, 2016

Por não ter alcançado os dados relacionados aos governos Sarney e Itamar, a pesquisa não possui elementos suficientes para afirmar quaisquer coisas relacionadas ao referido período. No entanto, Abrucio (1998) argumenta, por muito tempo, os altos cargos da administração estiveram indisponíveis em função da predominância dos governos autoritários.

Durante a redemocratização, a partir da posse do presidente Sarney, a pluralidade das alianças estruturais da nova base da república levou a uma enorme disputa pelos cargos na sede do Governo Federal, rivalidade que permaneceu inalterada nos governos que o seguiram, Collor e Itamar. Os presidentes brasileiros com maior estabilidade governativa, fatiaram o governo com o maior partido do Congresso Nacional, o PMDB (AMORIM NETO, 1994, p.25). No entanto, o presidente Fernando Collor, se isentou da partilha do poder, esse distanciamento, mais tarde, lhe custaria a perda de seu mandato presidencial.

Consequência da Constituição Federal, Itamar Franco assumiu a Presidência da República, sendo inicialmente obrigado a dividir a formação de seu governo com ampla coalizão. Problemas oriundos da crise do estado desenvolvimentista, originários da década de 80, e os obstáculos da remontagem da aliança econômica, levaram o País a uma forte crise, por vezes controlada por planos de estabilização (SALLUM JR, 1996).

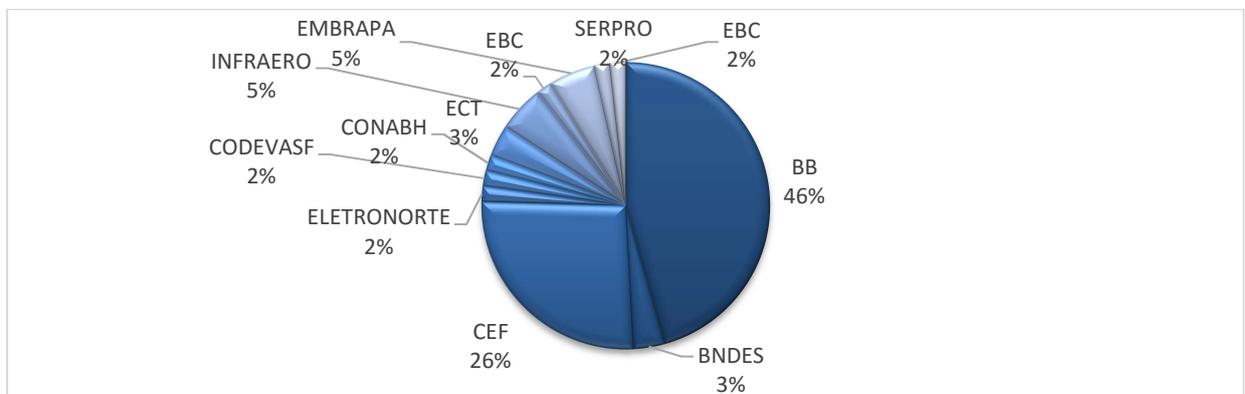
O Ministério da Fazenda, pasta a que se submetem, Banco do Brasil e Caixa Econômica, atuou de maneira efetiva no controle da inflação e consequente

retomada do crescimento. Sob a justificativa da necessidade premente de reestruturação nacional, o presidente Itamar compôs a equipe do Ministério da Fazenda com quadro técnico especializado, consolidando esse perfil com a escolha de Fernando Henrique Cardoso para assumir a pasta, culminando com o sucesso do plano real.

Fernando Henrique, ao ser eleito presidente, levou consigo grande quantidade de técnicos do Ministério da Fazenda para prestar-lhe assessoria direta na sede do Poder Executivo Federal, dando continuidade aos planos de estabilidade econômica (ABRUCIO, 1998).

Note que já no governo Fernando Henrique, há um despontamento dos servidores advindos do Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica, entre as mais representativas Instituições que cederam parte de seu quadro efetivo de funcionários ao Governo Federal, 65% dos cargos de direção eram ocupados por funcionários dessas duas instituições (gráfico 8).

Gráfico 9 – Ocupação dos cargos de direção no governo Lula



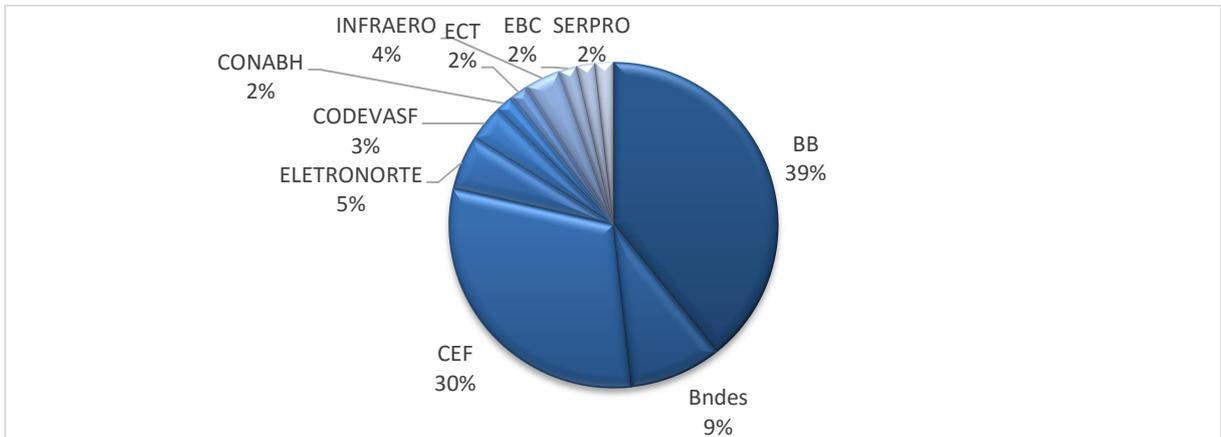
Fonte SIAPE-PR, 2016

Servidores com maiores qualidades técnicas, permanecem, a despeito das mudanças de governo (ABRUCIO, 1998). Com a consolidação da nova plataforma de governo, o quantitativo de servidores do quadro efetivo do BB, BNDES e CEF, não só permaneceu acima de 60% (gráfico 8), como também foi elevado em 15%, atingindo o percentual de 75% (gráfico 9).

Convém demonstrar os dados referentes as demais instituições, a exemplo da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT e Serviço de

Processamento de Dados – Serpro, agrupam um total de 16% no mandato FHC (gráfico 8), com declínio para 5% no comando do presidente Lula (gráfico 09).

Gráfico 10 – Ocupação dos cargos de direção no governo Dilma Rousseff



Fonte SIAPE-PR, 2016

Os elementos apresentados na comparação dos dados do governo Dilma relacionados as funções de apoio e cargos técnicos (gráficos 4 e 7), não demonstram convergência entre si, todavia, no comparativo dos cargos de direção, há um delinear contínuo na ocupação dos cargos.

Bancos públicos, somam 78% do total desses cargos (gráfico 10). Prosseguindo com a crescente queda dos percentuais referentes as demais instituições, Serpro, ECT e Infraero, evidentes ocupantes das funções de apoio (gráficos 2, 3 e 4), juntas totalizam apenas 8% do quadro (gráfico 10).

3 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

Usando o conceito da Ação Racional, aquela calculada corretamente, a fim de realizar determinados objetivos desejados com o mínimo de perda para a realização de outros objetivos pretendidos. (WALDO, 1971, p. 9) O Gestor opta pela requisição de servidores com notória qualificação das Empresas Públicas, já mencionadas, ainda que os custos com ressarcimento possam vir a ser superiores aos custos com manutenção de servidores de outras carreiras (quadro 01). É a qualidade do produto final entregue por estes profissionais, que torna a decisão de requisita-los acertada.

Ainda de acordo com o conceito da Ação Racional, Dwigth Waldo, argumenta que:

Um líder destacado pode ser altamente treinado a despender seu tempo e energia num cálculo consciente e cuidadoso dos meios de realização de determinados objetivos públicos. (WALDO, 1971, p. 10).

Isso reforça a tese da maximização dos resultados e evidencia que a superação das metas está diretamente ligada a qualificação das equipes, sendo este o objeto principal do estudo da administração pública, qual seja, a obtenção dos melhores resultados.

O estudo administrativo, almeja salvar os métodos executivos da confusão e “do alto preço da experiência empírica, alicerçando –os profundamente em sólidos princípios abrindo caminho a assemelhação com os serviços de iniciativa privada. Serenando os seus estímulos, torna-o capaz de aperfeiçoar seus métodos de trabalho”. (WILSON, 1937, p.358)

Cabendo a feitura da política ao estadista, a administração e aos técnicos especializados na execução desta, aqui, conforme dados levantados, cabe a diferenciação dos servidores de empresas públicas, estes, possuem maior qualificação técnica e acadêmica, em razão dos constantes investimentos em educação, seja por parte da empresa ou do próprio servidor, e o reconhecimento dado em forma de incentivos aqueles que melhoram sua qualificação.

Empresas como Banco do Brasil e Caixa Econômica, adotam políticas de incentivo e encorajamento de seus funcionários, tendo por preceito, a escolha meritocrática dentre os servidores. Essa seleção é feita com base numa equação entre a formação acadêmica e experiência profissional dos empregados, o produto da equação, determina aquele que será designado à assumir o cargo pleiteado. (CARBONE, 2001).

Fatos granjeados no decurso da pesquisa, coligem a relação entre a cultura das organizações bancárias e a predileção por esse quadro na ocupação dos espaços. Considerando organizações como, sistema de cooperação e competição formado por pessoas que visam realizar objetivos mediante estruturas coordenadas e dirigidas através de processos ou cursos de ação guiados por regras e convecções, em contexto simultaneamente interno, externo, técnico, institucional, cultural, político e econômico. (BASTOS E COLS, 2007).

Dimensões de capital humano, apresentam o fator competência diretamente correlato a elementos ligados a qualificação profissional. Adiante, apresento quadro com a definição de competência, no julgamento de alguns autores.

Tabela 3 – Definições de competência

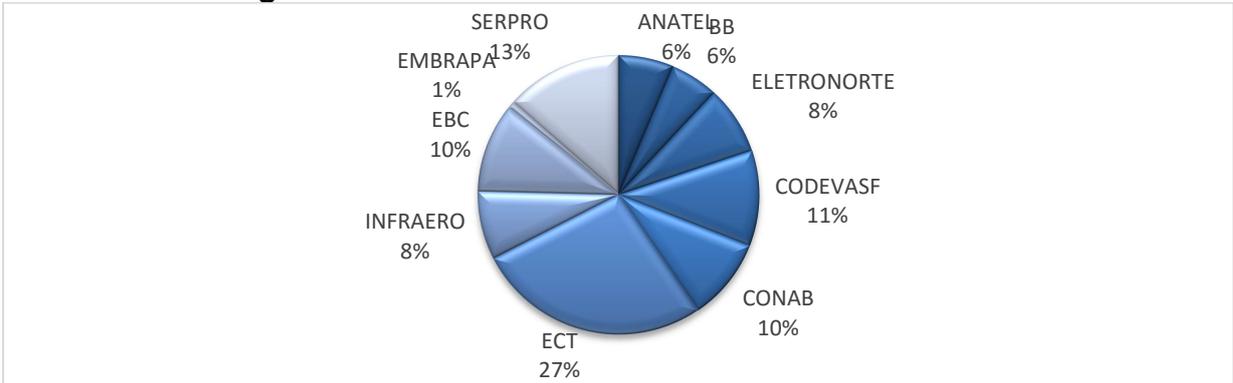
Sveiby (1998)	Davenport (2001)	Stewart (1998)	Kaplan e Norton (2004)	Jac-Ftizenz (2001)
Escolaridade, conhecimentos, experiência, competências.	Capacidade dos funcionários, e contribuição da aprendizagem.	Escolaridade, conhecimento, experiência, competência, aprendizado.	Habilidades, talentos e conhecimentos,	Qualificação.

Fonte: Carbone et al. (2005)

Dados obtidos com o estudo aprofundado da formação acadêmica dos servidores, sugerem haver relação direta entre a qualificação dos servidores e o mapa de ocupação dos espaços da alta burocracia da sede do Poder Executivo Federal (gráficos 2 a 10).

Os números, referentes a especialização, chegam a ser absolutos no governo FHC (gráfico 13), bem como no governo Dilma com a formação a título de doutorado (gráfico 23).

Gráfico 11 – Percentual, por instituição, de servidores com nível médio de escolaridade no governo FHC



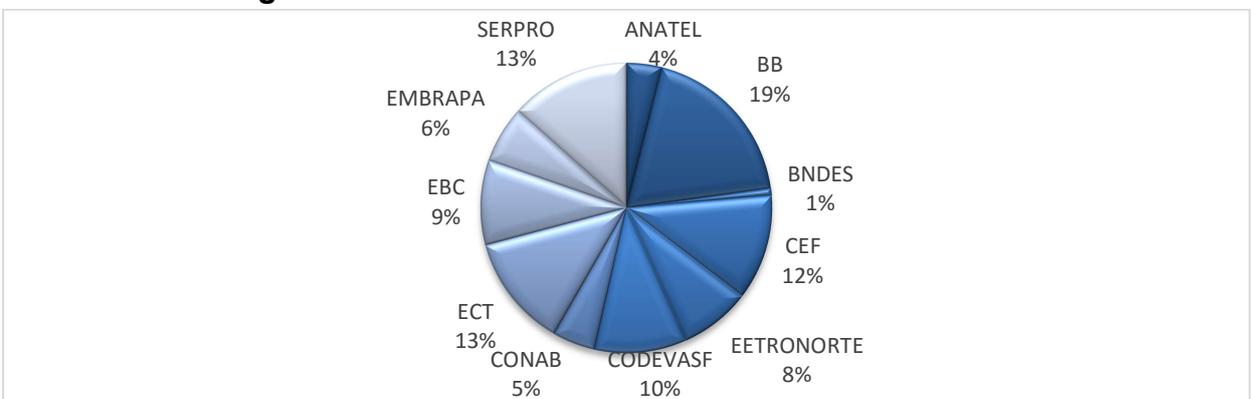
Fonte SIAPE-PR, 2016

A observação dos dados relativos a escolaridade dos servidores, é proporcional as funções e cargos ocupados, espelhando os gráficos de mapeamento das funções.

A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, preenche 31% das vagas nas funções de apoio (gráfico 2), convergindo com o equivalente a 27% do total de servidores com apenas o nível médio de escolaridade (gráfico 11).

Seguido de outros exemplos, Infraero 5% de abrangência nas funções de apoio (gráfico 2), 8% de servidores com nível médio de escolaridade (gráfico 11); EBC, 9% (gráfico 2), 10% (gráfico 11); Conab 10% (gráfico 2), 10% (gráfico 11); BB 7% (gráfico 2), 6% (gráfico 11).

Gráfico 12 – Percentual, por instituição, de servidores com nível superior de escolaridade no governo FHC



Fonte SIAPE-PR, 2016

Os níveis permanecem obedecendo um padrão quando comparados os cargos técnicos com a formação acadêmica de ensino superior. Eletronorte 7% (gráfico 5), 8%(gráfico 12); Serpro 15% (gráfico 5), 13%(gráfico 12); CEF 9% (gráfico 5), 12% (gráfico 12); ECT 17%(gráfico 5), 12% (gráfico 12).

Gráfico 13 – Percentual, por instituição, de servidores com nível especialização no governo FHC

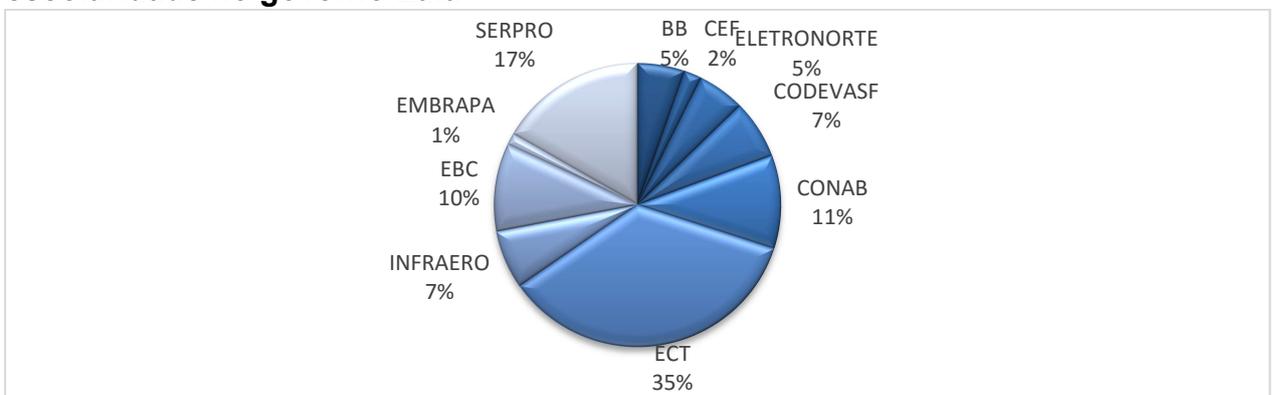


Fonte SIAPE-PR, 2016

Em se tratando dos servidores alcançados pela pesquisa, 100% dos funcionários qualificados com formação acadêmica a nível de especialização eram do Banco do Brasil (gráfico 13).

Durante o comando do presidente Lula, mais uma vez observamos a sincronia entre as posições ocupadas no Palácio do Planalto e os níveis de formação dos agentes envolvidos.

Gráfico 14 – Percentual, por instituição, de servidores com nível médio de escolaridade no governo Lula

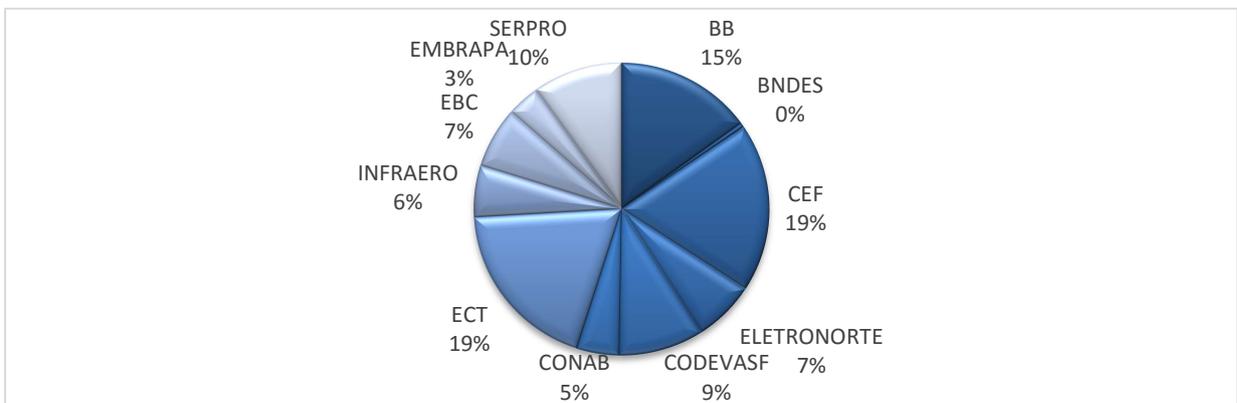


Fonte SIAPE-PR, 2016

Sob a gestão do presidente Lula, 31 % dos servidores ocupantes de funções de apoio, eram do quadro efetivo da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (gráfico 03), nesse mesmo período, 35% dos servidores com nível médio de escolaridade, eram vinculados a essa mesma instituição (gráfico 14).

Aqui se repete o mesmo padrão do governo Fernando Henrique; Serpro 18% (gráfico 3), 17% (gráfico 14); Infraero (gráfico 3), 7% (gráfico 14); Eletronorte 5% (gráfico 3), 5% (gráfico 14); BB 8% (gráfico 3), 5%(gráfico 14).

Gráfico 15 – Percentual, por instituição, de servidores com nível superior de escolaridade no governo Lula



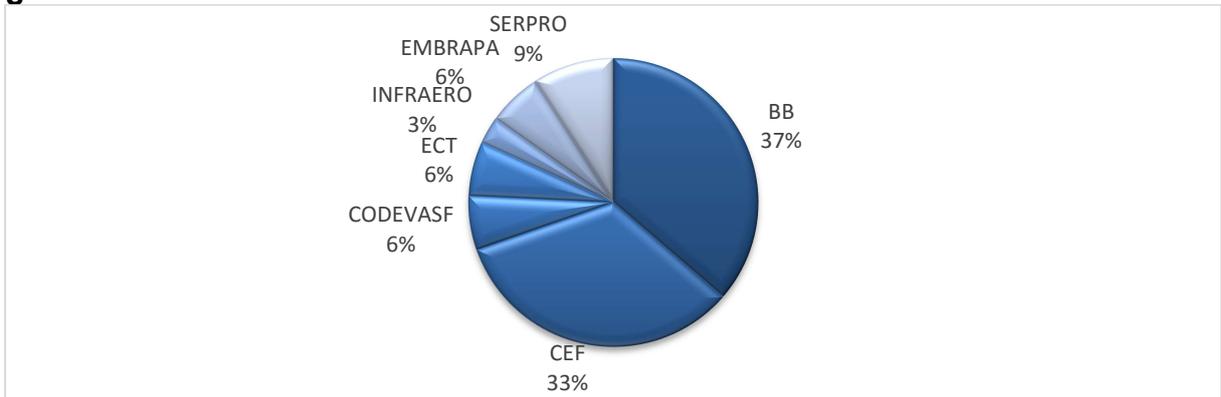
Fonte SIAPE-PR, 2016.

O mapeamento dos cargos técnicos da administração do governo Lula, acompanha o mesmo parâmetro dos exemplos anteriores, se considerarmos a formação acadêmica de nível superior.

Percentual de ocupação de cargos de nível técnico na gestão Lula por servidores do BB, 13% (gráfico 6), percentual de servidores do BB com formação de nível superior, 15% (gráfico 15).

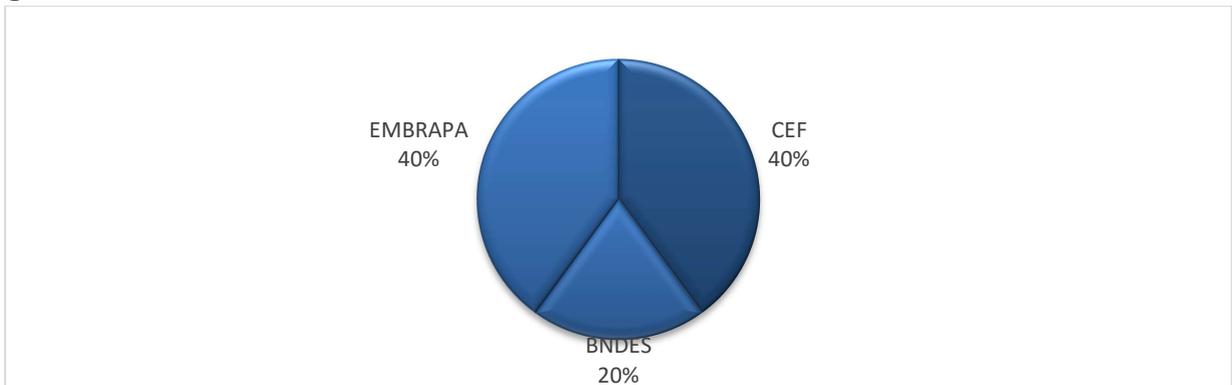
Os mesmos exemplos podem ser observados em outras instituições: Infraero 4% (gráfico 06), 6% (gráfico 15); Serpro 7% (gráfico 6), 10% (gráfico 15); CEF 16% (gráfico 6), 19% (gráfico 15); ECT 17% (gráfico 6), 17% (gráfico 15).

Gráfico 16 – Percentual, por instituição, de servidores com especialização no governo Lula



Fonte SIAPE-PR, 2016

Gráfico 17 – Percentual, por instituição, de servidores com mestrado no governo Lula



Fonte SIAPE-PR, 2016

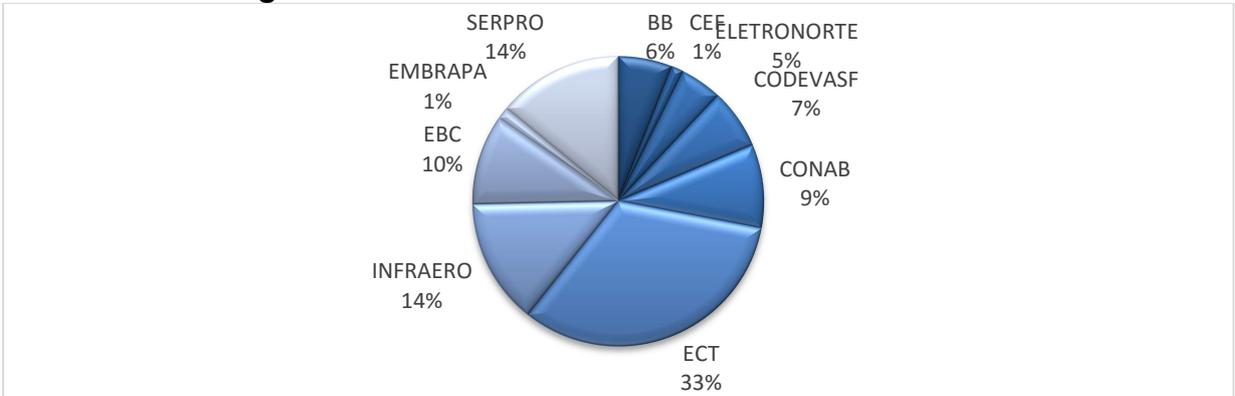
O comparativo dos dados de qualificação a título de especialização e mestrado, não deixam de refletir diretamente a ocupação dos cargos de direção. Observamos no (gráfico 9), a distribuição das vagas no alto escalão do Poder Executivo Federal, na gestão do presidente Lula.

Haviam apenas 4% de representantes da ECT (gráfico 9), de acordo com a pesquisa, nessa mesma gestão, haviam 6% de funcionários da ECT com especialização (gráfico 16) e nenhum com mestrado (gráfico 17). Ao aprofundarmos a análise, percebemos outras tantas similaridades. Infraero 5% (gráfico 9), 3% (gráfico 16), 0% (gráfico 17).

Observamos também a convergência entre os funcionários com maior formação acadêmica (gráfico 16 e 17), e os mais presentes na alta administração da sede do Poder Executivo (gráfico 09).

Em conclusão, a análise dos insumos pertinentes ao governo Dilma, observamos a manutenção do mesmo padrão.

Gráfico 18 – Percentual, por instituição, de servidores com nível médio de escolaridade no governo Dilma



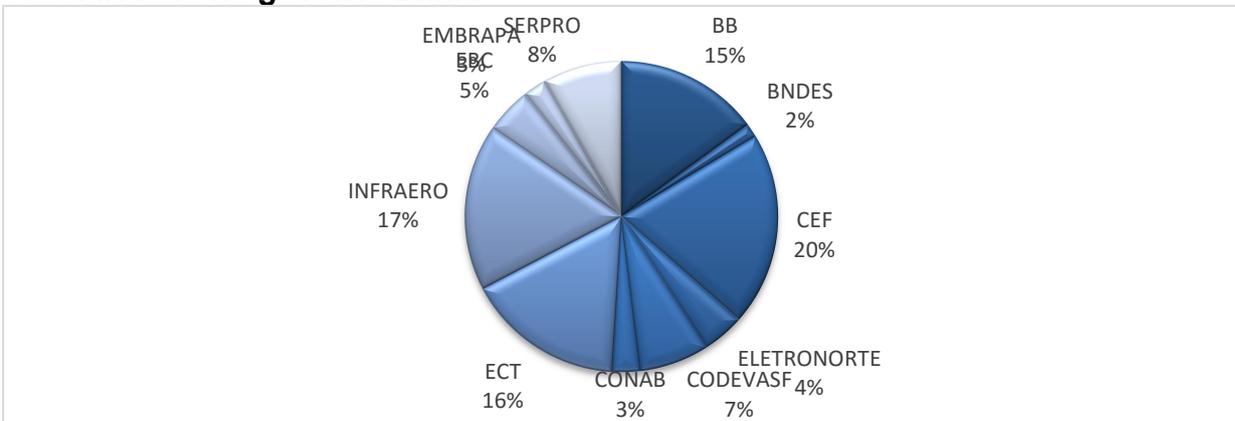
Fonte SIAPE-PR, 2016

Por fim, avaliamos o período mais recente, sob a direção da presidente Dilma Rousseff. É imperioso o padrão constante nas três gestões abordadas.

Os insumos relacionados a ECT, apontam uma taxa de ocupação das funções de apoio, equivalentes a 28% (gráfico 4), paralelamente eles também apontam um percentual de 33% com apenas o nível médio de formação (gráfico 18).

Outros dados apontam, 9% BB (gráfico 4), 6% (gráfico 18); 12% Serpro (gráfico 4), 14% (gráfico 18); 23% Infraero (gráfico 4), 23% (gráfico 18); 6% Conab (gráfico 4), 9% (gráfico 18).

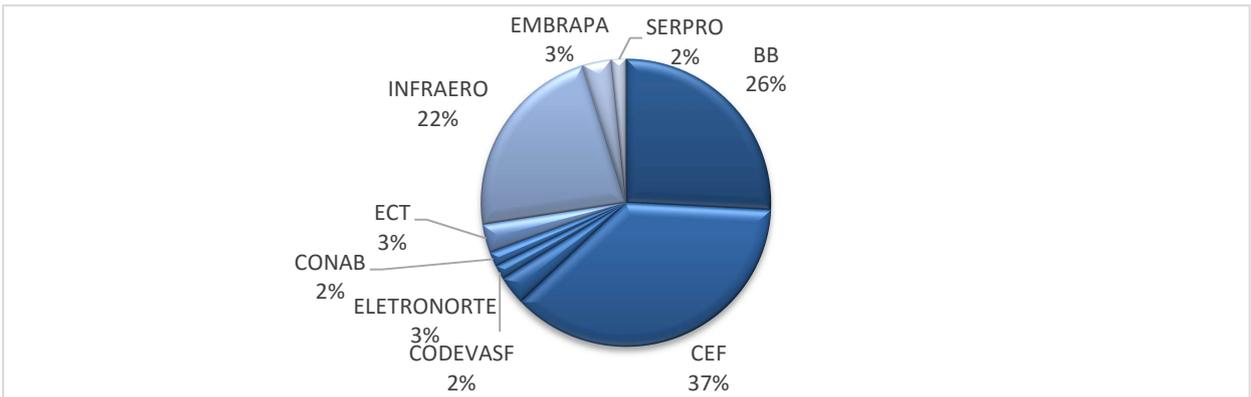
Gráfico 19 – Percentual, por instituição, de servidores com nível superior de escolaridade no governo Dilma



Fonte SIAPE-PR, 2016

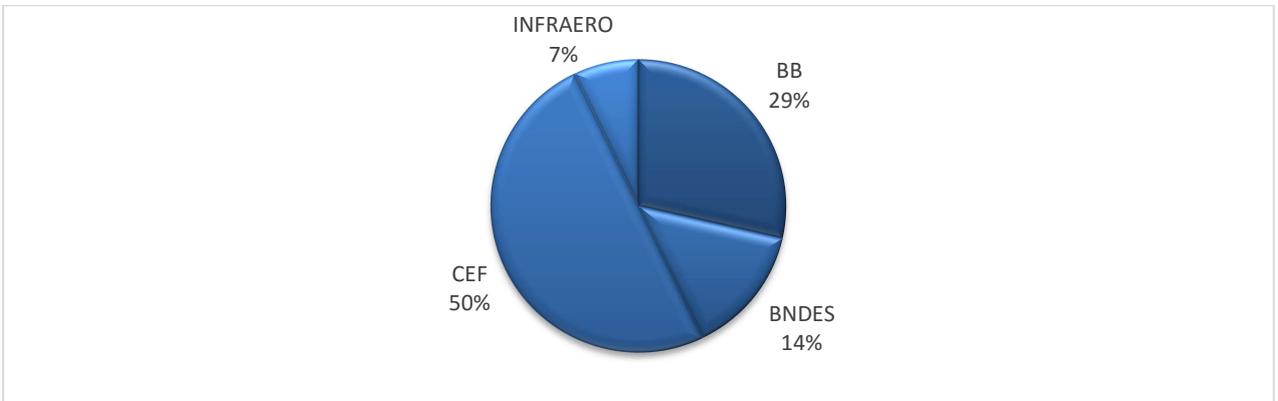
A constatação da confluência dos dados, torna-se incessante na comparação do quadro técnico, com a formação acadêmica de educação superior. Dados apontam a convergência nas Empresas ECT 19% (gráfico 07), 16% (gráfico 20); 19% CEF (gráfico 07), 20% (gráfico 19).

Gráfico 20 – Percentual, por instituição, de servidores com nível de especialização no governo Dilma



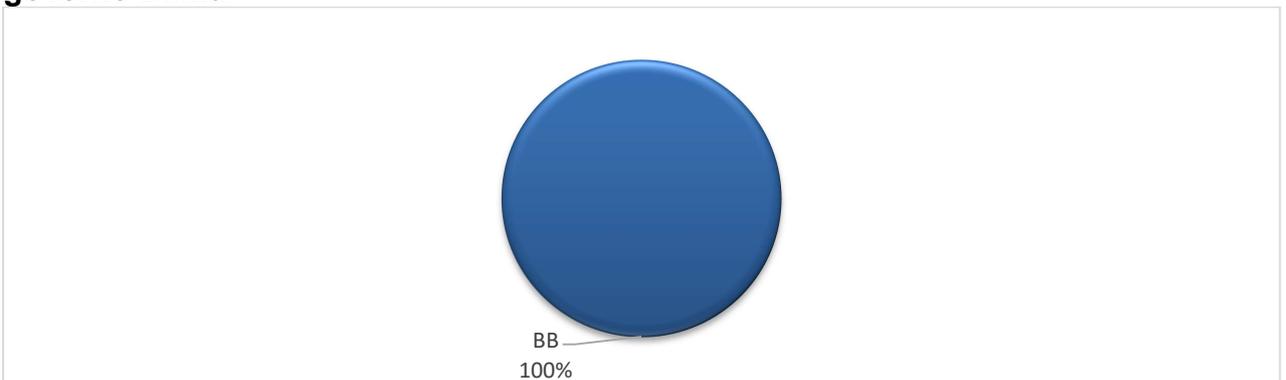
Fonte SIAPE-PR, 2016

Gráfico 21 – Percentual, por instituição, de servidores com mestrado no governo Dilma



Fonte SIAPE-PR, 2016

Gráfico 22 – Percentual, por instituição, de servidores com doutorado no governo Dilma



Fonte SIAPE-PR, 2016.

As Instituições BB, Bndes e CEF, figuram entres as que possuem o maior número de servidores com formação acadêmica a título de especialização, mestrado e doutorado (gráficos 20, 21 e 22) sendo o último privativo ao BB (gráfico 22). Os níveis de formação acadêmica, segundo a teoria apresentada no referencial teórico, justificam os constantes e crescentes índices de ocupação dos altos cargos da administração federal (gráfico 10).

4 CONCLUSÃO

Frente ao elevado custo de manutenção colocado à subsistência dos servidores do BB e CEF no Palácio do Planalto, esses servidores ocupam a maioria dos cargos a nível de direção e assessoramento. O referido comportamento foi introduzido no Governo FHC e se manteve inalterado até a gestão Dilma Rousseff.

Diante dos fundamentos postos, ainda que as causas dos padrões apresentados não tenham sido investigados, restou demonstrado que os cargos que exigem maior responsabilidade e permitem maior nível de decisão, foram quase em sua totalidade ocupados por funcionários dos Bancos CEF e BB.

Essa afirmação remete a outros questionamentos, uma vez que a prevalência hegemônica de grupos específicos para assessoramento e subsidio de relevantes decisões políticas podem gerar indagações sobre conflitos de interesse.

Mesmo havendo a alteração da percepção de Estado na transição dos Governos FHC e Lula, a predileção pelos servidores dos Bancos Estatais foi continuada e fortalecida de maneira progressiva, frente ao peso das despesas com ressarcimento impostas aos cofres da Sede do Executivo.

A despeito da inexistência de dados concretos quanto a formação acadêmica dos servidores em seus órgãos de origem, é possível afirmar o fato de haver a predisposição da escolha de mão de obra especializada advinda das referidas instituições. A integralidade de servidores do Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal com formação acadêmica a título de especialização, mestrado e doutorado (gráficos 13, 21,22) sugerem o preparo e apontam, ainda que de modo superficial, as possíveis razões da escolha destes.

Os resultados e análises são de grande valia à medida que demonstram as taxas de manutenção de empresas públicas em cargos de grande relevância na formulação e manutenção de políticas públicas. A análise dos fatores que motivaram essa predileção certamente é uma linha de pesquisa bastante promissora, e demonstra a necessidade de aprofundamento das pesquisas no campo das relações entre as empresas públicas e o Poder Executivo.

5 QUADRO REFERENCIAL TEÓRICO

<p>PETRUCCI,V.L., Santos, M.L. de BRITO, M.(Coords). Escolas de governo e profissionalização do funcionalismo. Brasília: ENAP, 1995.</p>	<p>Esforço em consolidar a Administração Direta como um alto escalão inspirado do modelo francês.</p>
<p>SALLUM JR, Brasília.(1996), Labirintos: dos generais à nova república. São Paulo, Hucitec.</p>	<p>Poder Executivo constituiu a maioria de seu quadro funcional de servidores de carreira oriundos de empresas públicas subordinadas ao Ministério da Fazenda</p>
<p>LOREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando Luiz e ROSA, Carlos Alberto.(1998), " Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda ".Revista do Serviço Público, Brasília ano 49,4.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nomeação de servidores com caráter técnico e não político, acentuado entre 1993 e 1994. • Nomeação por serem reconhecidos como conhecedores da máquina pública oriundos da "casa" dos técnicos que participaram da gestão bem sucedida do Plano Real. • Fernando Henrique, ao ser eleito presidente, levou consigo grande quantidade de técnicos do Ministério da Fazenda para prestar-lhe assessoria direta na sede do Poder Executivo Federal, dando continuidade aos planos de estabilidade econômica
<p>SANTOS, M. H. de C.; PINHEIRO, M.L de M.; MACHADO, É. M. Profissionalização dos quadros superiores da administração pública: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, v.45, n.2, p.91-112, jul. - ago.1994.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A existência de cargos de confiança está diretamente ligada ao regime democrático, em que aos dirigentes eleitos confere-se certo grau de liberdade para compor as estruturas de comando. • Escolhas feitas através de critérios políticos teriam o efeito reverso e a seleção de profissionais estaria propensa a adotar conduta inspirada pelas instituições

	responsáveis por sua indicação.
<p>DEES, J.G. The Meaning of "Social Entrepreneurship". Ewing Marion Kauffman Foundation and Stanford University. 1998. Disponível: http://www.caseatduke.org/documents/dees_sede_f.pdf. Acesso: julho 2016.</p> <p>GLADWIN, T.N., KENNELLY, J.J, KRAUSE, T, S. Shifting Paradigms for Sustainable Development: Implications for Management Theory and Research. Academy of Management Review 20(4):874-907. 1995.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presidentes, nos EUA, precisavam optar pela competência neutra, evidenciando a predileção de profissionais de carreira em detrimento a políticos, reconhecendo o conhecimento agregado para a obtenção de melhores resultados. • As carências relacionadas a compreensão e lealdade dos burocratas de carreira, implicavam na manipulação das regras e em propostas de reorganização por parte dos chefes do Poder Executivo.
<p>DEAL, T. E.; KENNEDY, A. A. Corporate cultures : the rites and rituals of corporate life. Reading,MA : Addison-Wesley, 1982.</p>	<p>Valores são crenças e conceitos básicos numa organização, caracterizando a essência e da filosofia da instituição para obtenção de êxito, em razão de prover um norte comum aos empregados, podendo ser aplicado como manual de comportamento diário.</p>
<p>BAQUERO, M. A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da Democracia na América Latina. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.</p>	<p>A eficiência está diretamente ligada a um corpo profissional constante, livre de influências políticas diretas</p>
<p>WALDO, Dwight. O estudo da Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, 1971 .</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Administração pública é a organização e a gerencia de homens e materiais para a consecução de propósitos de um governo. • Ação Racional, aquela calculada corretamente, a fim de realizar determinados objetivos desejados com o mínimo de perda para a realização de outros objetivos pretendidos.

<p>FURTADO, Celso. A Formação Econômica do Brasil, Companhia das Letras, 2014.</p>	<p>Existia mão de obra escrava trabalhando com baixíssima produtividade, sendo considerada como reserva potencial de força de trabalho.</p>
<p>FURTADO, Celso. A Formação Econômica do Brasil, Companhia das Letras, 2014</p>	<ul style="list-style-type: none"> • As colônias de imigrantes pesavam com mãos de ferro sobre as finanças do País.
<p>DENHART, Robert B. Teorias da Administração Pública; tradução técnica e glossário Francisco G. Heidmann.- São Paulo: Cengage Learning, 2012.</p>	<p>O comportamento dos indivíduos dentro das organizações e o comportamento das próprias organizações são muito parecidos, independentemente do tipo de organização sob análise.</p>
<p>WILSON, Woodrow. O estudo da Administração Pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Purificação das organizações, no sentido de instigar em seus deveres a devoção. • Do alto preço da experiência empírica, alicerçando-os profundamente em sólidos princípios abrindo caminho a assemelhação com os serviços de iniciativa privada. Serenando os seus estímulos, torna-o capaz de aperfeiçoar seus métodos de trabalho.
<p>Lewis, David (2005) Individuals, organisations and public action : trajectories of the non-governmental in development studies In: Kothari, Uma, (ed.) A Radical History of Development Studies. Zed Books Ltd, London.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A eficiência provém, de um quadro técnico constante, protegido de intervenções políticas. • Programas administrados por dirigentes nomeados a partir de nomeações políticas, sistematicamente, obtém frutos menores aos geridos por executivos de carreira

<p>Tamayo, A., & Gondim, M. G. C. (1996). Escala de valores organizacionais. <i>Revista de Administração</i>, 31 (2), 62-72.</p>	<p>Princípios ou crenças, organizados hierarquicamente, relativos a tipos de estrutura ou padrões desejáveis de comportamento, os quais norteiam a vida da organização, servindo a interesses individuais, coletivos ou mistos.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANGHER, Anne Joyce. **Vade mecum acadêmico de direito**. 2 ed. São Paulo: Rideel, 2006.
- ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- BARZELAY, Michael. **Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government**. Brekeley: University Califórnia Press, 1992.
- DALFOVO, Michael Samir; LANA, Rogério Adilson; SILVEIRA, Amélia. **Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico**. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.2, n.4, p.01.
- DENHART, Robert B. **Teorias da Administração Pública**; tradução técnica e glossário Francisco G. Heidmann.- São Paulo: Cengage Learning, 2012. Administração Pública e o novo serviço público.
- DELFIN NETO, A. **O problema do café no Brasil**, Editora Unesp, 2009. Capítulo 1.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 33 Ed. Ver. e at. São Paulo: Saraiva, 2007.
- FERNANDEZ, Francisco; LUFT, Celso Pedro; GUIMARÃES, F. Marques. **Dicionário Brasileiro Globo**. 45 ed. São Paulo: Globo, 1996.
- FURTADO, Celso. **A Formação Econômica do Brasil**, Companhia das Letras, 2014.
- HAYS, Steven W.; PLAGENS, Gregory K. **Human Resource management best practices and globalization: the universality of common sense**. Public Organization Review, v., n. 4, p. 327-348, 2002.
- HOOD, Christopher. The "new public management" in the 1980s: **variations on a theme**. **Accounting, Organizations and Society**, v. 2, n. 2/3, p.93-109, 1995.
- JONES, Larry R. **New public management has been completely discredited, thank God!** *Internacional Public Management Journal*, v.5, n.2, p. 148-172, 2004.
- KETTL, Donald F. **The global public management revolution**. 2.ed. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005.
- LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. Trad. Alex Marins, São Paulo. Martin Claret: 2003.

- LOREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando Luiz e ROSA, Carlos Alberto.(1998), **Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda**. Revista do Serviço Público, Brasília ano 49,4.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das Leis**. Introdução, trad. e notas de Pedro Vieira Mota. 7ª ed. São Paulo. Saraiva: 2000.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- PLATÃO. **A República**. Trad. Enrico Corvisieri, São Paulo: Nova Cultural, 2004.
- PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. 17 ed. S. Paulo: Brasiliense, 1981 (1ªedição em 1942).
- SALLUM JR, Brasília.(1996), **Labirintos: dos generais à nova república**. São Paulo, Hucitec.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- SECCHI Leonardo **Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública**. rap- Rio de Janeiro 43 (2) :347-69, MAR.\ ABR. 2009
- TAYLOR, Frederick Winslow. **The principles of scientific managment**. New York; London: Harper & Brothers,1911.
- VILE, M. J. C , **Teoria da separação de poderes**.. “Constitutionalism and the Separation of Powers”. Liberty Fund Inc. Page 2. 1998.
- WALDO, Dwight. **O estudo da Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 1971 (p.2-38).
- WILSON, Woodrow. **O estudo da Administração Pública**.
- Portal da Transparência, disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/downloads/servidores.asp>;
- Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos, **SIAPE**. Sistema interno do Governo Federal.
- Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, **SIAFI**. Sistema interno do Governo Federal.
- Sistema de Pessoal da Presidência da República, **PES**. Sistema interno da Presidência e Vice Presidência da República.