

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

KARINA YURI YAMADA

Politização da burocracia federal: a influência dos condicionantes institucionais e da construção das trajetórias profissionais na ocupação de cargos de livre provimento por membros de carreiras de Estado

São Paulo

2021

KARINA YURI YAMADA

Politização da burocracia federal: a influência dos condicionantes institucionais e da construção das trajetórias profissionais na ocupação de cargos de livre provimento por membros de carreiras de Estado

Versão original

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 27 de janeiro de 2022. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração:

Análise de Políticas Públicas

Orientadora:

Prof. Dra. Cecília Olivieri

São Paulo

2021

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Escola de Artes, Ciências e Humanidades,
com os dados inseridos pelo(a) autor(a)
Brenda Fontes Malheiros de Castro CRB 8-7012; Sandra Tokarevicz CRB 8-4936

Yamada, Karina Yuri

Politização da burocracia federal: a influência dos condicionantes institucionais e da construção das trajetórias profissionais na ocupação de cargos de livre provimento por membros de carreiras de Estado / Karina Yuri Yamada; orientadora, Cecilia Olivieri. -- São Paulo, 2021.

165 p: il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2021.

Versão corrigida

1. Burocracia política. 2. Politização. 3. Cargos em comissão. 4. Cargos de confiança. 5. Auditor fiscal. 6. Especialista em políticas públicas e gestão governamental. I. Olivieri, Cecilia, orient. II. Título.

Nome: YAMADA, Karina Yuri

Título: Politização da burocracia federal: a influência dos condicionantes institucionais e da construção das trajetórias profissionais na ocupação de cargos de livre provimento por membros de carreiras de Estado

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração:

Análise de Políticas Públicas

Aprovado em: 27/01/2022

Banca Examinadora

Prof. Dr. Sérgio Rodrigo Marchiori Praça
Fundação Getulio Vargas. Escola de Ciências Sociais

Profa. Dra. Camila Romero Lameirão
Universidade Federal de Goiás. Faculdade de Ciências Sociais

Prof. Dr. Felix Garcia Lopez Junior
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Agradecimentos

Gostaria de iniciar meus agradecimentos ao Augusto, que me apoiou incondicionalmente durante todo esse processo de amadurecimento pessoal, profissional e acadêmico que o mestrado me proporcionou. Obrigada por sempre acreditar em mim.

Agradecimento especial à Cecília Olivieri pela sua orientação cuidadosa e por me acompanhar nessa intensa jornada. Obrigada por confiar em mim, me incentivar, compartilhar suas experiências e construir esta pesquisa junto comigo.

Agradeço a todos os docentes e colegas de turma do Programa de Mestrado em Gestão de Políticas EACH/USP com quem compartilhei aprendizados e experiências. Gostaria de agradecer especialmente às amigas que nasceram desse mestrado, mas que agora se estendem à jornada da pós-graduação: Amanda, Anna, Bruna e Gabriela. Agradeço imensamente a amizade e a rede de apoio que construímos.

Agradeço à minha querida irmã Hikary, que esteve sempre ao meu lado, me apoiando e torcendo por mim. Agradeço sua presença e irmandade, seja para comemorar as pequenas conquistas, mas também pela sua escuta e suporte nos momentos mais difíceis.

Agradeço às amigas da graduação em Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP, Thamara e Valéria, que ajudaram a florescer em mim o interesse pela pesquisa.

Agradeço aos meus colegas de trabalho da Divisão de Contratos da UFABC, por todo o apoio, confiança e incentivo durante esse processo.

Agradeço a todos que colaboraram com a pesquisa por meio de entrevistas e disponibilizaram esforços para que eu pudesse desenvolvê-la da melhor forma possível.

Agradeço a todos que não foram citados nominalmente aqui, mas que me incentivaram e me inspiraram.

Por fim, mas não menos importante, agradeço aos meus pais, pelo esforço e por sempre me incentivar a estudar, razão pela qual estou aqui hoje. Que eu possa ser motivo de orgulho para vocês.

RESUMO

YAMADA, Karina Yuri. **Política da burocracia federal**: a influência dos condicionantes institucionais e da construção das trajetórias profissionais na ocupação de cargos de livre provimento por membros de carreiras de Estado. 2021. 165 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Versão corrigida.

A presente pesquisa analisou o fenômeno da politização da burocracia federal através da ocupação de cargos de livre provimento pelos membros das carreiras de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Partindo do conceito de politização como o processo de participação da burocracia nas decisões políticas, as hipóteses que nortearam a pesquisa foram: i) a politização da burocracia se reconfigura em meio ao processo de profissionalização da burocracia; ii) a politização da burocracia está associada à estruturação das políticas públicas pois os burocratas buscam influenciar a formulação e a implementação das políticas. A pesquisa utilizou abordagem qualitativa, por meio da triangulação da análise descritiva de dados, análise de entrevistas realizadas com os membros das carreiras ocupantes de cargos de livre provimento e análise documental. A pesquisa permitiu identificar que os condicionantes institucionais de cada carreira moldam os incentivos e motivações dos servidores na ocupação de cargos, e que a construção de suas trajetórias profissionais é feita, em parte, com vistas à oportunidade de ocupar cargos de livre provimento. Os condicionantes institucionais se apresentaram como fatores predominantes nos incentivos e desincentivos à ocupação de cargos de livre provimento pelos Auditores Fiscais e a construção de trajetórias profissionais se apresentaram como fatores predominantes nas lógicas de ocupação de cargos pelos Gestores Governamentais.

Palavras-chave: Burocracia política. Politização. Cargos em comissão. Cargos de confiança. Auditor fiscal. Especialista em políticas públicas e gestão governamental.

ABSTRACT

YAMADA, Karina Yuri. **Politicization of federal bureaucracy**: the influence of institutional conditions and the construction of professional trajectories in the occupation of appointed positions filled by members of careers in the State. 2021. 165 f. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2021. Corrected version.

The present paper analyzed the phenomena of the politicization of the federal bureaucracy through the occupation of appointed positions filled by the careers members of Tax Auditors of Brazilian Internal Revenue Service (AFRFB) and Public Policies and Government Management Specialist (EPPGG). Starting from the concept of politicization as the process of being part of the bureaucracy in political decisions, the hypothesis that guided the research were: i) the politicization of the bureaucracy reconfigures itself according to the process of the professionalization of the bureaucracy; ii) the politicization of the bureaucracy is associated with the structuring of public policies, because the bureaucrats seek to influence the formulation and the implementation of policies. The research work used a qualitative approach, through the triangulation of descriptive data analysis, analysis of interviews conducted with career members who occupy appointed positions and document analysis. This research allowed to identify that the institutional conditions of each career build the incentives and the motivation of civil servants in the occupation of positions, and the construction of their professional trajectories is done, in part, looking to the opportunity to occupy appointed positions. The institutional conditions were presented as predominant factors in the incentives and disincentives for the occupation of appointed positions by Tax Auditors (AFRFB) and the construction of professional trajectories is shown to be predominant in the logics of occupation of positions by Government Managers (EPPGG).

Keywords: Political bureaucracy. Politicization. Appointed position. Position of trust. Tax auditor. Public policies specialist and governmental management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma da Receita Federal do Brasil	62
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Entrevistas da fase exploratória.....	24
Quadro 2 – Entrevistas realizadas com membros da carreira de AFRFB ocupantes de cargos de livre provimento.....	30
Quadro 3 – Entrevistas realizadas com membros da carreira de EPPGG ocupantes de cargos de livre provimento	30
Quadro 4 – Relação dos documentos analisados.....	33
Quadro 5 – Concursos para a carreira de AFRFB.....	58
Quadro 6 – Classes e padrões da carreira de AFRFB	59
Quadro 7 – Ocupantes de cargos de livre provimento da Receita Federal do Brasil	63
Quadro 8 – Concursos para carreira de EPPGG.....	69
Quadro 9 – Classes e padrões da carreira de EPPGG.....	70
Quadro 10 – Ocupantes de cargos de livre provimento da administração pública federal	72
Quadro 11 – Informações gerais sobre os AFRFBs entrevistados	113
Quadro 12 – Informações gerais sobre os EPPGGs entrevistados	130
Quadro 13 – EPPGGs entrevistados conforme perfil especialista ou generalista.....	133
Quadro 14 – Os condicionantes institucionais e as trajetórias profissionais envolvidos na ocupação de cargos de livre provimento por Auditores e Gestores	147

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Limites percentuais mínimos de ocupação nos cargos de DAS por servidores de carreira estabelecidos nos Decretos nº 5.497/2005 e Decreto nº 9.021/2017.....	51
Tabela 2 – Proporção de servidores de carreira nos cargos de DAS antes do Decreto nº 5.497/2005	52
Tabela 3 – Proporção de servidores de carreira nos cargos de DAS depois do Decreto nº 5.497/2005 e antes do Decreto nº 9.021/2017	53
Tabela 4 – Número de servidores ativos da carreira de AFRFB e EPPGG.....	75
Tabela 5 – Ativos, aposentados e pensionistas da carreira de AFRFB (em %)	75
Tabela 6 – Ativos, aposentados e pensionistas da carreira de EPPGG (em %)	76
Tabela 7 – Faixa etária dos membros ativos da carreira de AFRFB (em %)	77
Tabela 8 – Faixa etária dos membros ativos da carreira de EPPGG (em %)	77
Tabela 9 – Escolaridade dos membros ativos da carreira de AFRFB	78
Tabela 10 – Escolaridade dos membros ativos da carreira de EPPGG	78
Tabela 11 – Gênero dos membros ativos da carreira de AFRFB	79
Tabela 12 – Gênero dos membros ativos da carreira de EPPGG	80
Tabela 13 – Número de membros da carreira de AFRFB em cargos de livre provimento por nível (2000 – 2020)	83
Tabela 14 – Distribuição por ministério do AFRFB em cargos de DAS 1 (2000 – 2020).....	86
Tabela 15 – Distribuição por ministério do AFRFB em cargos de DAS 2 (2000 – 2020).....	87
Tabela 16 – Distribuição por ministério do AFRFB em cargos de DAS 3 (2000 – 2020).....	87
Tabela 17 – Distribuição por ministério do AFRFB em cargos de DAS 4 (2000 – 2020).....	88
Tabela 18 – Distribuição por ministério do AFRFB em cargos de DAS 5 (2000 – 2020).....	88
Tabela 19 – Distribuição por ministério do AFRFB em cargos de DAS 6 (2000 – 2020).....	89
Tabela 20 – Distribuição por ministério do AFRFB em cargos de NE (2000 – 2020)	90
Tabela 21 – Número de membros da carreira de EPPGG em cargos de livre provimento por nível (2000 – 2020)	91
Tabela 22 – Distribuição por ministério do EPPGG em cargos de DAS 1 (2000 – 2020).....	94
Tabela 23 – Distribuição por ministério do EPPGG em cargos de DAS 2 (2000 – 2020).....	95
Tabela 24 – Distribuição por ministério do EPPGG em cargos de DAS 3 (2000 – 2020).....	96
Tabela 25 – Distribuição por ministério do EPPGG em cargos de DAS 4 (2000 – 2020).....	97
Tabela 26 – Distribuição por ministério do EPPGG em cargos de DAS 5 (2000 – 2020).....	98
Tabela 27 – Distribuição por ministério do EPPGG em cargos de DAS 6 (2000 – 2020).....	99

Tabela 28 – Distribuição por ministério do EPPGG em cargos de NE (2000 – 2020)	100
Tabela 29 – Percentual de Auditores e Gestores ocupantes de cargos de livre provimento em relação ao total de membros da carreira (2000 a 2020).....	103
Tabela 30 – Percentual de Auditores e Gestores ocupantes de cargos de livre provimento em relação ao total de membros da carreira – cargos de menor escalão (2000 a 2020).....	104
Tabela 31 – Percentual de Auditores e Gestores ocupantes de cargos de livre provimento em relação ao total de membros da carreira – cargos intermediários (2000 a 2020).....	105
Tabela 32 – Percentual de Auditores e Gestores ocupantes de cargos de livre provimento em relação ao total de membros da carreira – cargos de alto escalão (2000 a 2020).....	106
Tabela 33 – Percentual de Auditores e Gestores ocupantes de cargos de livre provimento em relação ao total de cargos de livre provimento da Administração (2000 a 2020).....	107
Tabela 34 – Percentual de Auditores e Gestores ocupantes de cargos de livre provimento em relação ao total de cargos de livre provimento da Administração – cargos de menor escalão (2000 a 2020).....	108
Tabela 35 – Percentual de Auditores e Gestores ocupantes de cargos de livre provimento em relação ao total de cargos de livre provimento da Administração – cargos intermediários (2000 a 2020).....	109
Tabela 36 – Percentual de Auditores e Gestores ocupantes de cargos de livre provimento em relação ao total de cargos de livre provimento da Administração – cargos de alto escalão (2000 a 2020)	110

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE	Analista de Comércio Exterior
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AFRFB	Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil
AIE	Analista de Infraestrutura
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANESP	Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental
ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
APO	Analista de Planejamento e Orçamento
ATRFB	Analista Tributário da Receita Federal do Brasil
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CN	Congresso Nacional
DAS	Direção e Assessoramento Superior
DASP	Departamento Administrativo do Setor Público
DOU	Diário Oficial da União
ENA	Escola Nacional de Administração
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EPPGG	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
EUA	Estados Unidos da América
FCPE	Função Comissionada do Poder Executivo
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FONACATE	Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado
FG	Função Gratificada
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
JK	Juscelino Kubitschek
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado

MBA	<i>Master of Business Administration</i>
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
ME	Ministério da Economia
MI	Ministério da Integração Nacional
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
NE	Natureza Especial
PEP	Painel Estatístico de Pessoal
PGPE	Plano Geral de Cargos do Poder Executivo
PROSED	Processo de Seleção de Delegados
PSS	Processo Simplificado de Seleção
RH	Recursos Humanos
RFB	Receita Federal do Brasil
SES	<i>Senior Executive Service</i>
SEPTR	Secretaria Especial de Previdência e Trabalho
SGP	Secretaria de Gestão de Pessoas
SRF	Secretaria da Receita Federal
SRP	Secretaria da Receita Previdenciária
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Pessoal
SIGEPE	Sistema de Gestão de Pessoas do Governo Federal
SINDIFISCO	Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
SRF	Secretaria da Receita Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UNAFISCO	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 PERCURSO METODOLÓGICO	22
2.1 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA	22
2.2 PESQUISA EXPLORATÓRIA	23
2.3 MÉTODOS DA FASE DE PESQUISA.....	26
2.3.1 Análise descritiva de dados	27
2.3.2 Entrevistas	29
2.3.2 Análise documental	33
3 POLÍTICA E BUROCRACIA NAS NOMEAÇÕES DE CARGOS DE LIVRE PROVIMENTO	35
3.1 A RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA E BUROCRACIA	36
3.1.1 O modelo norte-americano: política e burocracia na perspectiva democrática	37
3.2 POLÍTICA, BUROCRACIA E NOMEAÇÕES NO BRASIL	41
3.2.1 Breve histórico da burocracia brasileira sob a perspectiva da evolução da profissionalização.....	47
3.2.2 Cargos de livre provimento na administração pública federal	50
3.2.2.1 Cargos de DAS e limites de ocupação por servidores de carreira	51
4 AS CARREIRAS DE AUDITOR FISCAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (AFRFB) E DE ESPECIALISTA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL (EPPGG).....	55
4.1 INSULAMENTO E ESPECIALIZAÇÃO: A CARREIRA DE AUDITOR FISCAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL – AFRFB	56
4.1.1 A visão geral sobre a carreira de AFRFB pelos seus membros	60
4.1.2 O campo de atuação do AFRFB: a Receita Federal do Brasil	61
4.2 CIRCULAÇÃO E ARTICULAÇÃO: A CARREIRA DE ESPECIALISTA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL – EPPGG.....	66

4.2.1 A visão geral sobre a carreira de EPPGG pelos seus membros	70
4.2.2 O campo de atuação do EPPGG: a administração pública federal	72
4.3 AS DIFERENÇAS NOS PERFIS DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS DE AFRFB E EPPGG.....	74
4.3.1 Quantitativo.....	74
4.3.2 Faixa etária	76
4.3.3 Escolaridade	78
4.3.4 Gênero	79

**5 AS DIFERENTES LÓGICAS DE OCUPAÇÃO DOS CARGOS DE LIVRE
PROVIMENTO: CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS E
TRAJETÓRIAS PROFISSIONAIS.....81**

5.1 OS NÚMEROS DA OCUPAÇÃO DOS CARGOS DE LIVRE PROVIMENTO POR AUDITORES E GESTORES.....	82
5.1.1 Quantos Auditores ocupam cargos de livre provimento?	82
5.1.1.1 <i>Quais cargos os Auditores ocupam? A distribuição entre os ministérios</i>	85
5.1.2 Quantos Gestores ocupam cargos de livre provimento?	90
5.1.2.1 <i>Quais cargos os Gestores ocupam? A distribuição entre os ministérios</i>	93
5.1.3 Análise comparada dos ocupantes de cargos de livre provimento das carreiras de AFRFB e EPPGG.....	101
5.1.3.1 <i>Da representação nas carreiras</i>	102
5.1.3.2 <i>Da representação nos cargos de livre provimento</i>	107
5.2 CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS E TRAJETÓRIAS PROFISSIONAIS: AS DIFERENÇAS ENTRE AUDITORES E GESTORES NA OCUPAÇÃO DE CARGOS DE LIVRE PROVIMENTO	111
5.2.1 As nomeações do AFRFB: a predominância dos condicionantes institucionais	112
5.2.1.1 <i>Perfil do AFRFB entrevistado</i>	112
5.2.1.2 <i>Fatores que influenciam as lógicas de ocupação dos cargos de livre provimento por membros da carreira de AFRFB</i>	116
5.2.2 As nomeações do EPPGG: a predominância das trajetórias profissionais.....	129
5.2.1.1 <i>Perfil do EPPGG entrevistado</i>	129
5.2.2.1 <i>Fatores que influenciam as lógicas de ocupação dos cargos de livre provimento por membros da carreira de EPPGG</i>	135

6 CONCLUSÃO.....	146
ANEXO I - ROTEIRO SEMIESTRUTURADO DAS ENTREVISTAS.....	160
ANEXO II - NOMENCLATURA COMPLETA DOS MINISTÉRIOS.....	165

1 INTRODUÇÃO

A relação entre política e burocracia foi abordada por autores preocupados com a relação entre a eficiência da burocracia e o governo democrático, como Woodrow Wilson, que argumentou a favor de uma separação clara entre política e administração, em que os políticos definem as regras gerais das políticas e os burocratas apenas as executam. No entanto, essa separação nunca se deu de fato, pois, como analisou Max Weber, essa relação é marcada por tensões, em que se discutem os limites entre a burocratização do governo e a politização da burocracia (OLIVIERI, 2011; ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Para Weber (1999), a burocracia se configura na melhor estrutura de dominação da sociedade moderna, ao se organizar por meio da especialização do trabalho e profissionalização, da delimitação de suas competências e definição de regulamentos, e da estruturação de relações de mando e obediência hierarquicamente definidas. Por outro lado, ao mesmo tempo em que a burocracia representa um dos esteios do sistema político democrático, por meio da garantia das normas legais e seus corolários de igualdade perante as leis e universalismo de procedimentos, ela pode representar também uma ameaça à democracia, uma vez que a burocracia pode se sobrepor aos políticos eleitos nos processos de decisão governamental (OLIVIERI, 2011).

As nomeações políticas para cargos da estrutura burocrática se revelam como um dos principais meios de manter o controle dos políticos eleitos sobre a burocracia, na medida em que permite a montagem de uma estrutura administrativa vinculada ao projeto político do governo eleito.

A tensão entre política e burocracia nas nomeações políticas se expressa no sentido de que as nomeações políticas permitem o alinhamento político da burocracia aos eleitos, ao mesmo tempo em que elas podem reduzir o profissionalismo, a eficiência ou a competência administrativa.

Nesse sentido, o que a literatura tem sugerido é que, ao contrário da visão de Wilson (2005) em que os políticos mandam e os burocratas executam, um novo perfil de atuação que acumule funções e habilidades tanto técnicas como políticas vem se destacando, o *policymaker*.

Assim, estaria ocorrendo um processo de burocratização da política e de politização da burocracia: os políticos envolvem-se cada vez mais em assuntos técnicos e os funcionários tornam-se *policymakers*, pois além da competência técnica, desenvolvem igualmente capacidades políticas de articular demandas e negociar consensos entre diferentes interesses em conflito. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 35).

No Brasil, as relações entre política e burocracia foram historicamente abordadas nas análises sobre a formação do Estado e evidenciaram as práticas clientelistas e patrimonialistas da burocracia nacional. Mesmo após a redemocratização e a Constituição de 1988, as especificidades do sistema político brasileiro levaram ao presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988), e deram origem a uma perspectiva de análise da ocupação de cargos de alto escalão da administração pública como instrumento de troca de apoio entre o poder Executivo e Legislativo. Por isso, ao contrário de uma concepção baseada nos princípios democráticos, as nomeações políticas na burocracia brasileira foram vistas pela literatura com certa preocupação, por caracterizar um distanciamento em relação aos moldes burocráticos weberianos.

Trabalhos recentes, no entanto, indicam que a burocracia brasileira tem se aproximado do modelo weberiano, em decorrência do processo de profissionalização e fortalecimento da burocracia, assim como do aumento da ocupação dos cargos de livre nomeação por membros efetivos de carreiras públicas, que passam a disputar e ocupar estes cargos, seja com outros profissionais efetivos ou com profissionais de fora da administração pública (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017; SOUZA, 2017; FERNANDES; PALOTTI, 2019). Essa movimentação da burocracia é compreendida dentro do fenômeno da politização da burocracia.

De acordo com a literatura, o conceito de politização pode sugerir dois fenômenos distintos. O primeiro significado da expressão politização seria o processo de nomeação de pessoas externas à burocracia pública. Em outros termos, indica o preenchimento de postos da burocracia pública a partir de critérios clientelistas, por afinidade pessoal, sem consideração de critérios técnicos e profissionais. Utilizando a definição de Grindle (2012), podemos considerar este primeiro significado de politização como o processo de nomeação a partir da escolha discricionária.

O segundo significado de politização, que é como utilizamos o termo na presente pesquisa, corresponde ao fenômeno em que o burocrata é profissional altamente capacitado e ocupa funções por meio de critérios meritocráticos, mas, ao mesmo tempo, reforça os critérios políticos na sua atuação nos altos cargos (LOUREIRO; ABRUCIO; ROSA, 1998), ou seja, a atuação da burocracia que busca influenciar as decisões políticas.

Nesse sentido, a politização inclui a disputa dos burocratas pela ocupação de cargos de livre provimento, em que os membros de carreira pública precisam construir alianças com políticos (pois estes detêm o poder de nomeação), ou com grupos que tenham como garantir essa nomeação, seja de burocratas ou de políticos, além da atuação no sentido de:

- Assegurar as posições dos cargos de direção apenas aos membros efetivos da administração pública, reduzindo a disputa com nomeados de fora do serviço público;
- Organizar e gerir seus recursos burocráticos (conhecimento técnico, qualificação acadêmica, experiência profissional em organizações públicas e políticas públicas); e
- Garantir que a burocracia, por meio de regras institucionais e estrutura organizacional, permitam o uso dos atributos profissionais e pessoais para essa disputa.

A politização da burocracia das carreiras de Estado evidencia as nuances da dicotomia entre política e burocracia: ao mesmo tempo em que os membros dessas carreiras se associam ao *ethos* meritocrático da burocracia, buscam influenciar políticas por meio do acesso aos cargos de livre provimento.

Mesmo que comprometido com o *ethos* burocrático, o burocrata não é um ator neutro, e defende preferências que podem ser motivadas por interesses pessoais, políticos, partidários ou ideários¹. A não-neutralidade da burocracia significa que burocratas, além de possuir interesses próprios, também mobilizam recursos políticos e possuem capacidade de desenvolver concepções próprias sobre as políticas governamentais e tentar implementá-las (RUA; AGUIAR, 1995).

Portanto, esta pesquisa trabalha com a premissa de que a política de nomeações já não é mais explicada em sua totalidade pelas relações clientelistas e político-partidárias que historicamente marcaram o desenvolvimento do Estado brasileiro. A literatura aponta para o avanço da profissionalização e a diminuição das práticas clientelistas nas ocupações do alto escalão, ao mesmo tempo em que a politização da burocracia – no sentido de mobilização da burocracia para influenciar a política e as políticas públicas – vem aumentando.

A politização da burocracia se mostra cada vez mais presente e frequente, na medida em que os burocratas disputam a ocupação de cargos que dependem de nomeação por políticos e não de critérios legais e formais associados às suas carreiras. Contudo, a despeito de a literatura identificar o fenômeno da politização da burocracia e avançar no sentido de observar o processo

¹ Abers (2015) indicou em estudo sobre o programa Bolsa Verde que mesmo que os burocratas apresentassem fortes comprometimentos políticos, estes não eram necessariamente associados a partidos, e sim a ideários que perpassam o interesse individual, como o ativismo.

de profissionalização e ocupação dos altos cargos por servidores efetivos, ela pouco explora como que se desenvolve esse processo.

Diante disso, e, considerando o burocrata como um ator que não é neutro e que defende interesses, a pergunta norteadora desta pesquisa é: **“Como os burocratas se articulam para ocupar os cargos de livre provimento?”**.

Considerando o grande número de cargos de livre nomeação no Brasil e a reduzida amplitude do acesso aos cargos pela via da ascensão na carreira formal, esta pesquisa se propõe a analisar quais os meios que os burocratas utilizam para ocupar os cargos de livre nomeação e como se articulam para ocupar esses cargos.

Há de se ressaltar que a ocupação de burocratas nos cargos de livre provimento demonstra um fenômeno de dupla face: por um lado, representa a redução da politização no sentido clientelista, e, de outro, representa o aumento da politização da burocracia no sentido de caracterizar um espaço para articulações de profissionais, grupos e/ou carreiras na ocupação de posições de decisão e, portanto, um espaço de disputa política por esses cargos, a qual representa uma disputa para influenciar e decidir sobre as políticas públicas.

Diante disso, e, partindo do conceito de politização como o processo de participação da burocracia nas decisões políticas, este trabalho se desenvolve sob duas hipóteses principais:

- i) A politização da burocracia se reconfigura e não desaparece, a despeito da profissionalização da burocracia e da sua estruturação aos moldes burocrático-weberianos (institucionalização da burocracia);*
- ii) A politização da burocracia está associada à estruturação das políticas públicas (institucionalização das políticas públicas), pois a ocupação dos cargos em comissão passa a ser uma das principais formas de os burocratas influenciarem a formulação e a implementação das políticas.*

As hipóteses foram construídas tendo em vista, particularmente, reflexões sobre a obra de Ben Schneider (1994) que, ao buscar compreender como que se deu o processo de industrialização da burocracia brasileira durante o período militar, verificou que, ao contrário do modelo weberiano da burocracia – em que as organizações são fortemente institucionalizadas –, a administração pública brasileira era composta por uma burocracia não institucionalizada, fragmentada e baseada no personalismo. Já se passaram mais de 40 anos após a caracterização da burocracia brasileira com base no panorama dos anos 70, apresentada

na obra de Schneider (1994). Desde então, a administração pública brasileira passou por mudanças profundas, tanto no sentido da institucionalização de práticas e processos relativas à profissionalização, assim como no sentido de estruturação das políticas públicas. Não obstante, uma coisa não mudou em relação ao período estudado por Schneider: o grande número de cargos de livre nomeação.

Assim sendo, e com base nas considerações realizadas, a presente pesquisa tem como objetivo analisar o fenômeno da politização da burocracia por meio do estudo da ocupação de cargos de livre provimento pelos servidores de carreiras de Estado.

Foram escolhidas duas carreiras federais para este estudo: a carreira de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB) e a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Ambas são carreiras de nível superior, bem remuneradas e com alto prestígio na administração pública federal. Além disso, elas também são carreiras típicas de Estado, ou seja, são carreiras que integram o núcleo estratégico do Estado e exercem funções exclusivas do Poder Estatal, não possuindo correspondência no setor privado (FONACATE, 2021).

A literatura apresenta que a profissionalização é o principal indicador de que a burocracia se estruturou em termos burocrático-weberianos (impessoal, formal, profissional). Considerando os avanços da profissionalização, sobretudo após a CF/88, bem como a criação e o fortalecimento de novas carreiras e a ocupação de cargos de livre provimento por membros dessas carreiras, assim como os avanços da institucionalização das organizações públicas e das políticas públicas, este trabalho se propõe a analisar as regras institucionais, incentivos e motivações que envolvem o processo de ocupação de cargos de livre nomeação pelos membros das carreiras de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), assim como analisar como os condicionantes institucionais das carreiras interferem na trajetória e na atuação de seus membros.

Para facilitar a leitura do presente texto, o membro da carreira de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB) será referido como *Auditor*, e o membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), como *Gestor*. Para diferenciar o *Gestor* servidor da carreira de EPPGG da palavra *gestor* no sentido de dirigente, o *Gestor* como membro da carreira de EPPGG foi referido neste trabalho com a inicial em letra maiúscula, como “*Gestor*”. Quando a palavra *gestor* for empregada no texto com o significado de dirigente que não necessariamente pertence a alguma carreira, será tratado como “*gestor*”, com a inicial em letra minúscula.

Os cargos de livre provimento abordados neste estudo correspondem aos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) em nível 1 a 6, bem como os cargos de Natureza Especial (NE). Ressaltamos que os cargos de livre provimento possuem diversas denominações na literatura – como cargos de livre nomeação, cargos em comissão, cargos de confiança, cargos de alto escalão, cargos políticos, cargos de direção – as quais também utilizaremos ao longo deste estudo.

O presente estudo foi conduzido por meio de uma abordagem qualitativa, por meio da triangulação de análise descritiva de dados, análise de entrevistas realizadas com os membros das carreiras ocupantes de cargos de livre provimento e análise documental. Foram realizadas 27 entrevistas (11 na fase exploratória e 16 na fase de pesquisa).

No que concerne à pertinência temática da pesquisa, ressalta-se que o fenômeno da politização, apesar de ter sido identificada pela literatura, ainda não foi analisado de forma qualitativa, por isso a relevância desta análise, ao buscar compreender o fenômeno da politização por meio de um olhar qualitativo.

Esta dissertação foi organizada em seis capítulos, além desta introdução.

O capítulo 2 descreve os métodos utilizados na execução da pesquisa, identificando os percursos metodológicos da pesquisa bibliográfica, da fase exploratória e os métodos da fase de pesquisa.

O capítulo 3 apresenta as discussões da literatura sobre política e burocracia nas lógicas de nomeações, bem como uma breve evolução da profissionalização da burocracia brasileira. Ademais, o capítulo apresenta os cargos de livre provimento da administração pública federal, e analisa os limites percentuais da reserva de ocupação de cargos de livre provimento por servidores de carreira.

O capítulo 4 apresenta o contexto geral e as regras institucionais que envolvem as carreiras de AFRFB (*item 4.1*) e EPPGG (*item 4.2*), assim como a visão geral das carreiras pelos seus membros e o seu campo de atuação. A última seção do capítulo (*item 4.3*) apresenta as principais diferenças nos perfis dos servidores das duas carreiras.

O capítulo 5 apresenta os resultados da pesquisa e está seccionado em duas partes principais. A primeira parte do capítulo (*item 5.1*) apresenta a análise descritiva dos dados sobre os ocupantes de cargos das carreiras de AFRFB e EPPGG. A segunda parte do capítulo (*item 5.2*) apresenta a análise das entrevistas realizadas com os ocupantes de cargos das carreiras. Os entrevistados foram apresentados ao leitor por meio de uma análise preliminar das suas qualificações acadêmicas e experiências profissionais, e o conteúdo das entrevistas foi

categorizado entre condicionantes institucionais e trajetórias profissionais, a fim de facilitar a análise dos resultados da pesquisa.

O sexto e último capítulo apresenta as considerações finais, assim como as limitações e sugestões para pesquisas futuras. A pesquisa permitiu identificar que os condicionantes institucionais de cada carreira e as formas individuais de construir trajetórias profissionais têm pesos diferentes como incentivos, desincentivos e motivações dos servidores das duas carreiras analisadas na ocupação de cargos.

2 PERCURSO METODOLÓGICO

Este capítulo apresenta os métodos utilizados durante a execução da presente pesquisa. A primeira seção deste capítulo irá tratar do descritivo metodológico da pesquisa bibliográfica, realizada com o propósito de obter uma compreensão mais ampla e abrangente sobre o tema de estudo.

A segunda seção apresenta os percursos da fase exploratória, em que foram realizadas 11 (onze) entrevistas exploratórias a fim de delimitar e explorar o objeto de estudo.

A última seção do capítulo apresenta os métodos utilizados na obtenção dos resultados desta pesquisa, a partir de uma abordagem qualitativa que envolveu a triangulação da análise descritiva de dados, análise de entrevistas e análise documental.

2.1 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA

Esta seção irá tratar da descrição metodológica adotada para o levantamento bibliográfico sobre o tema da pesquisa.

De acordo com Gil (2002), o levantamento bibliográfico pode ser entendido como um “estudo exploratório com a finalidade de proporcionar familiaridade com a área de estudo no qual está interessado, bem como sua delimitação” (p. 61). Segundo o autor, o levantamento bibliográfico permite explorar os principais conceitos e produções que envolvem o tema de pesquisa, assim como as discussões mais recentes da literatura.

Portanto, para obter esse levantamento bibliográfico, foi realizada uma seleção de todos os periódicos classificados como *Qualis A1, A2, B1 e B2* relacionada à área da administração pública. Além dos periódicos classificados, foram consideradas também as pesquisas e publicações organizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Em seguida, foi realizada uma busca nas publicações dos periódicos selecionados, utilizando as seguintes palavras-chave: “burocracia”, “carreira”, “nomeação”, “cargo”, “recrutamento”, “dirigente”, “alto escalão”, “médio escalão¹” e “livre provimento”. Como base

¹ Convém mencionar que não há um consenso na literatura sobre o enquadramento dos níveis de cargos de DAS entre a literatura de médio e alto escalão. Portanto, de forma a abranger a literatura de todos os níveis dos cargos de livre nomeação, foi explorada a literatura sobre o médio e o alto escalão.

temporal, foram consideradas as publicações entre 1988 até 2019². O filtro do período foi utilizado com o intuito de explorar a produção bibliográfica após a CF/88 até o momento atual.

O mesmo processo de busca foi realizado na literatura internacional, utilizando as respectivas traduções das palavras-chave acima indicadas. Devido ao grande número de resultados nas buscas dos periódicos internacionais, foi necessário aplicar um filtro maior, realizando as buscas das palavras-chaves apenas nos campos de título e resumo. Das buscas realizadas nos periódicos, as publicações foram selecionadas por meio da leitura do seu título e resumo, conforme a adesão e pertinência ao tema. Após a seleção dos artigos, desenvolveu-se a sua leitura e fichamento.

Após o mapeamento da literatura da área de administração pública, principalmente no que se refere à literatura internacional, verificou-se a pertinência e necessidade em analisar os periódicos da área da ciência política, para obter maior compreensão do objeto de estudo. Como será visto adiante, a literatura internacional trata as questões da administração pública e da ciência política separadamente, ao contrário da literatura nacional, que adota uma abordagem mais híbrida. Por este motivo, optou-se por ampliar as buscas nos periódicos relacionados à área da ciência política, seguindo a mesma metodologia de busca³.

2.2 PESQUISA EXPLORATÓRIA

Realizado o levantamento da literatura sobre o tema, conforme explicado na seção anterior, seguiu-se para a delimitação do objeto de estudo da pesquisa, a partir de uma pesquisa exploratória. Conforme Gil (2002), as pesquisas exploratórias “têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições” (p. 41). Em vista disso, a etapa exploratória possibilita considerar os mais variados aspectos referentes ao objeto estudado.

Inicialmente, estava prevista uma viagem a Brasília em maio de 2019 para levantar os dados disponíveis sobre os ocupantes de cargos em comissão da administração pública federal, além de realizar entrevistas com servidores públicos federais. O objetivo da viagem era propiciar o “reconhecimento visual do local, a consulta a documentos diversos e sobretudo a discussão com representantes das categorias sociais envolvidas na pesquisa” (GIL, 2002). No entanto, devido à pandemia da COVID-19, a visita presencial a Brasília foi cancelada e a

² A busca pelas palavras-chaves na literatura nacional foi contemplada até mai./2019 e a literatura internacional até set./2019.

³A busca contemplou a produção de 1988 a nov./2019

pesquisa teve que ser adaptada às novas condições sanitárias, que na época inviabilizaram viagens.

Optou-se, portanto, pela realização de entrevistas exploratórias à distância, por meio de videochamada. Acrescente-se que, apesar das adversidades ocasionadas pela pandemia, as entrevistas à distância permitiram entrevistar profissionais de diferentes unidades federativas do país, o que talvez fosse inviável se fossem realizadas de modo presencial, já que provavelmente seriam entrevistados apenas profissionais alocados em Brasília. Desse ponto de vista, a pandemia pode ter proporcionado uma ampliação do leque de entrevistados.

As entrevistas da fase exploratória foram realizadas durante o ano de 2020, entre os meses de maio a outubro/2020. A relação dos entrevistados da fase exploratória pode ser observada no quadro abaixo.

Quadro 1 – Entrevistas da fase exploratória

Entrevistado(a)	Posição institucional	Experiência do entrevistado	Data e Horário	Plataforma / Duração
Entrevistada 1rh	Recursos Humanos	Recursos Humanos	07/05/2020 09:00	Google Meet / 18min20s (Gravada)
Entrevistada 2rh	Recursos Humanos	Recursos Humanos	30/05/2020 16:00	Google Meet / 57min24s (Gravada)
Entrevistada 3rg	Recursos Humanos	Recursos Humanos	11/06/2020 10:00	Google Meet / 30min59s (Gravada)
Entrevistado 4g	Carreira de EPPGG	Diretoria da ANESP	24/07/2020 11:30	Google Meet / 26min12s (Gravada)
Entrevistado 5g	Carreira de EPPGG	Diretoria da ANESP	31/07/2020 15:00	Google Meet / 48min00s (Gravada)
Entrevistado 6g	Carreira de EPPGG	Diretoria da ANESP	03/08/2020 14:00	Google Meet / 41min26s (Gravada)
Entrevistado 7a	Carreira de AFRFB	Diretoria da ANFIP	25/08/2020 11:00	Google Meet / 28min29s (Gravada)
Entrevistado 8a	Carreira de AFRFB	Diretoria da Unafisco	03/09/2020 10:00	Google Meet / 1h00min09s (Gravada)
Entrevistado 9a	Carreira de AFRFB	Diretoria do Sindifisco	08/09/2020 10:00	Google Meet / 1h45min05s (Gravada)
Entrevistado 10a	Carreira de AFRFB	Diretoria da Unafisco	08/09/2020 15:00	Google Meet / 59min54s (Gravada)
Entrevistado 11a	Carreira de AFRFB	Diretoria do Sindifisco	30/10/2020 14:00	Google Meet / 55min08s (Gravada)

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 1 apresenta a identificação numérica do entrevistado da fase exploratória; a posição institucional do entrevistado referente ao assunto da entrevista exploratória; a experiência do entrevistado; a data e o horário das entrevistas; e, a plataforma utilizada, o tempo da entrevista, bem como a informação sobre a gravação ou não da conversa.

Como alguns entrevistados solicitaram o sigilo da sua identidade, optou-se por manter o sigilo da identidade de todos os entrevistados, tanto da fase exploratória, constante no Quadro 1, como da fase de pesquisa, que serão apresentados mais à frente nos Quadros 2 e 3.

As primeiras entrevistas da etapa exploratória (entrevistas 1rh, 2rh, 3rh) foram realizadas com profissionais com experiências e conhecimentos na área de recursos humanos da administração pública federal. As entrevistas foram conduzidas de forma semiestruturada a partir do Roteiro A (ANEXO I) e foram determinantes para delimitar o objeto de pesquisa.

A pesquisa se desenvolvia sob a perspectiva da centralidade dos Decretos nº 5.497/2005 e nº 9.021/2017 na explicação do processo de ocupação de cargos de livre nomeação por membros das carreiras, decretos os quais reservam percentual mínimo de ocupação por servidores efetivos dos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS). Contudo, a análise aprofundada dos decretos, bem como as entrevistas da fase exploratória indicaram que tais normas não seriam a causa principal dessa ocupação, uma vez que o percentual de servidores ocupantes desses cargos já era cumprido antes mesmo da vigência dos Decretos.

Além disso, durante as entrevistas exploratórias com os profissionais da área de recursos humanos, buscou-se identificar os órgãos e carreiras que se destacam na ocupação de cargos em comissão, seja devido ao número de ocupantes ou a características específicas. Nesse momento, duas carreiras chamaram a atenção devido as suas peculiaridades: a carreira do EPPGG, uma carreira transversal em que seus membros circulam nos diversos órgãos da Administração e a carreira do AFRFB, uma carreira mais insulada e especializada.

Sendo assim, buscou-se realizar entrevistas com representantes de ambas as carreiras com intuito de confirmar se essas carreiras se apresentavam como um objeto de estudo compatível com o tema da pesquisa, além de compreender de forma mais aprofundada as políticas de nomeações adotadas por cada carreira. Nessa fase exploratória, para obter uma visão institucional da carreira, optou-se por entrevistar representantes das entidades (associações e sindicatos) das carreiras, a ANESP no caso do EPPGG, (Roteiro B - ANEXO I), e a ANFIP, a Unafisco e Sindifisco no caso do AFRFB (Roteiro C - ANEXO I).

Para facilitar a identificação dos entrevistados sem revelar sua identidade, apenas sua posição institucional, eles foram identificados ao longo desta dissertação por números acompanhados de siglas relacionadas a essa posição institucional, conforme Quadro 1. Ou seja, além da numeração, os entrevistados que abordaram o assunto “recursos humanos” foram identificados com a sigla “rh”, os entrevistados sobre o assunto “carreira de EPPGG” foram identificados com a sigla “g”, e os entrevistados sobre o assunto “carreira de AFRFB” foram

identificados com a letra “a”. Essa identificação das entrevistas da fase exploratória por letra foi realizada com letra minúscula.

Foram realizadas, portanto, 11 (onze) entrevistas na fase exploratória, sendo 3 (três) sobre o assunto “*recursos humanos*”, realizadas com profissionais com experiências e/ou conhecimentos na área de recursos humanos (entrevistados 1rh, 2rh e 3rh); 3 (três) entrevistas sobre o assunto “*carreira de EPPGG*”, realizadas com membros ou ex-membros da Diretoria da ANESP (entrevistados 4g, 5g e 6g); e, 5 (cinco) entrevistas sobre o assunto “*carreira de AFRFB*” (entrevistados 7a, 8a, 9a, 10a e 11a). Como os Auditores possuem três entidades representativas, buscou-se entrevistar ao menos um representante de cada entidade, sendo o entrevistado 7a com experiência na Diretoria da ANFIP, os entrevistados 8a e 10a com experiência na Diretoria da Unafisco e os entrevistados 9a e 11a com experiência na Diretoria do Sindifisco.

A escolha por duas carreiras foi feita com base em dois critérios principais: viabilidade de análise no prazo regimental do mestrado e características distintas entre as carreiras escolhidas. Dessa forma, considerando o prazo disponível e visando explorar o tema de forma qualitativa, optou-se pela escolha de duas carreiras de Estado que apresentam características distintas entre si: enquanto a carreira de AFRFB é uma carreira de origem antiga, organizada hierarquicamente, e vinculada a uma instituição ao longo da carreira (conforme será explorado no *item 4.1*), a carreira de EPPGG é uma carreira de origem mais recente, de característica transversal, o que permite a circulação de seus membros pelos diversos órgãos da administração pública (conforme será explorado no *item 4.2*).

2.3 MÉTODOS DA FASE DE PESQUISA

Para atender aos objetivos desta pesquisa, foi utilizado o método qualitativo, por meio da triangulação da análise descritiva de dados (*item 2.3.1*), análise de entrevistas semiestruturadas realizadas com profissionais das carreiras de AFRFB e EPPGG que ocuparam cargos em comissão (*item 2.3.2*) e análise documental (*item 2.3.3*), conforme detalhados a seguir.

2.3.1 Análise descritiva de dados

Os dados utilizados na pesquisa tiveram duas fontes principais: o Ministério da Economia, via lei de acesso à informação, e a Coordenadoria Geral de Ciência de Dados da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), por meio de solicitação direta. Os dados são correspondentes ao período de 2000 a 2020⁴. Além dessas fontes, alguns dados também foram consultados por meio do Painel Estatístico de Pessoal (PEP) e o Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais.

Os dados gerais sobre as carreiras de AFRFB e EPPGG, apresentadas no capítulo 4, foram fornecidos pelo Ministério da Economia através de pedido de acesso à informação. O pedido foi realizado por meio do portal “Fala.BR – Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação”. É pertinente ressaltar as adversidades enfrentadas na obtenção de dados solicitados via lei de acesso à informação, visto que as informações solicitadas eram fornecidas de forma incompleta, o que exigiu a abertura de recurso por parte da pesquisadora, levando, conseqüentemente, ao aumento significativo do prazo para o acesso às informações. Além disso, algumas informações sobre os AFRFBs (como a escolaridade dos membros da carreira e dados do período anterior a 2000) não foram fornecidas pela RFB, o que impossibilitou as comparações entre as carreiras em determinados períodos. A justificativa apresentada pela RFB, com base no disposto no art. 13 do Decreto nº 7.724 de 16 de maio de 2012, que prevê que não serão atendidos pedidos de informação “que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações”, foi a de que o órgão não possuía os dados no formato requerido e seria necessário trabalho adicional para a sua consolidação.

Os dados sobre os ocupantes de cargos de livre provimento das carreiras, apresentados no capítulo 5, foram fornecidos pela Coordenadoria Geral de Ciência de Dados da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). O contato com a ENAP foi realizado diretamente por e-mail, com a Coordenadoria-geral de Ciência de Dados da instituição, em que solicitamos dados sobre os servidores das carreiras de AFRFB e de EPPGG que ocuparam cargos de DAS 1, DAS 2, DAS 3, DAS 4, DAS 5, DAS 6 e Natureza Especial na administração pública federal.

Apesar de ter sido solicitada a identificação dos servidores (para que pudéssemos entrevistar alguns deles), a Coordenadoria Geral de Ciência de Dados da ENAP informou não ter autorização para repassar os dados identificados por nome, CPF e/ou número do SIAPE.

⁴ Conforme os órgãos que nos forneceram os dados, devido à questão sistêmica, o acesso aos dados foi possível somente a partir de 2000, pois as informações referentes ao período anterior estariam em outro sistema sob o qual não possuem acesso e/ou demanda trabalho adicional para extração das informações.

Como tentativa de obter esses dados identificados, encaminhamos um termo de solicitação para apreciação do Departamento Jurídico da ENAP, justificando a importância do fornecimento dessas informações para a pesquisa, argumentando que tais informações já são públicas por serem publicadas no Diário Oficial da União (DOU). Apesar desta justificativa apresentada, o Departamento Jurídico da ENAP informou que não era possível fornecer os dados identificados, somente de modo anonimizado. Sendo assim, e após a apresentação de um Termo de Compromisso por parte da pesquisadora a respeito do uso dos dados, a Coordenadoria Geral de Ciência de Dados da ENAP disponibilizou os dados com os nomes anonimizados. Apesar da ausência dos nomes, foi possível identificar a trajetória dos servidores que tivessem ocupado mais de um cargo em períodos diferentes, pois, por meio da criação de uma chave única para cada servidor, eles eram rastreáveis, o que permitiu acompanhar o mesmo servidor a cada coorte.

Não é possível aferir o quanto a pandemia afetou esta fase de levantamento de dados, no sentido de poder alterar a qualidade dos dados acessados devido à inviabilidade de se viajar a Brasília e dependermos de realizar solicitações formais apenas por e-mail.

As características dos dados disponibilizados pela ENAP são:

- periodicidade trimestral (posição de março, junho, setembro e dezembro) referentes ao período de 2000 a 2020;
- chave única para cada servidor;
- órgão em que o servidor ocupou o cargo em comissão;
- dia da nomeação (algumas datas estão indefinidas);
- carreira do ocupante do cargo;
- nível da função ocupada.

Cabe ressaltar que, por meio dos dados fornecidos pela ENAP, só foi possível rastrear os servidores das carreiras em situação ativa, ou seja, não foram rastreados os servidores aposentados. No momento da solicitação, foram demandadas também as datas de nomeação e de exoneração dos cargos ocupados pelos servidores, mas, de acordo com a Coordenadoria Geral de Ciência de Dados da ENAP, essa informação não existe no SIAPE.

Ademais, ressalta-se que os dados fornecidos foram referentes ao período entre 2000 a 2020. A Coordenadoria-geral de dados da ENAP informa não possuir a base de dados anterior a 2000, porque eles estão em sistema distinto, ao qual a instituição não tem acesso. Mesmo assim, os dados nos permitiram acompanhar os ocupantes de cargos das carreiras por um período de 21 anos, abrangendo os dois últimos anos do segundo mandato do governo Fernando

Henrique, bem como a integridade dos mandatos dos governos seguintes (Lula, Dilma, Temer) e os dois primeiros anos do governo Bolsonaro.

2.3.2 Entrevistas

As entrevistas com os servidores ocupantes de cargos de livre provimento foram conduzidas de forma semiestruturada a partir do Roteiro D (ANEXO I) para os membros da carreira de AFRFB e Roteiro E (ANEXO I) para os membros da carreira de EPPGG. Os roteiros das entrevistas apresentaram perguntas abertas para que o entrevistado pudesse discorrer sobre suas experiências e sua trajetória na carreira, incluindo a nomeação e atuação nos cargos de livre provimento, além de percepções pessoais sobre a carreira e os cargos ocupados.

A entrevista semiestruturada foi escolhida pois permite estabelecer um roteiro de forma a guiar a conversa conforme a necessidade do pesquisador, ao mesmo tempo em que permite a inserção de novos elementos pelo entrevistado no decorrer da entrevista. Ainda, segundo Boni e Quaresma (2005), a entrevista semiestruturada possibilita realizar perguntas adicionais, tanto para complementar as questões que não ficaram claras, como para recompor o contexto da entrevista.

Nesta etapa da pesquisa foram realizadas 16 entrevistas, sendo 8 entrevistas com Auditores (Entrevistados 12A, 13A, 14A, 15A, 16A, 17A, 18A e 19A) e 8 entrevistas com Gestores (Entrevistas 20G, 21G, 22G, 23G, 24G, 25G e 26G). Todos os entrevistados ocupam ou já ocuparam cargos em comissão no exercício de suas respectivas carreiras.

As entrevistas da fase de pesquisa foram realizadas durante o ano de 2021, entre os meses de maio a outubro/2021.

A relação dos entrevistados é apresentada nos quadros abaixo, em que o Quadro 2 é referente às entrevistas realizadas com AFRFBs e o Quadro 3 é referente às entrevistas realizadas com EPPGGs. Além da identificação numérica dos entrevistados, os quadros também indicam: carreira/ano de ingresso na carreira; nível dos cargos ocupados pelo(a) entrevistado(a), órgão(s) em que atuou; data e horário das entrevistas; a plataforma em que foi realizada a entrevista a distância, assim como o tempo da entrevista e a informação sobre a gravação ou não da conversa. Sobre a coluna “Órgão(s) em que atuou” dos quadros, como os AFRFBs entrevistados atuaram somente no Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia), eles foram identificados por Secretaria(s) ocupada(s). Já os EPPGGs entrevistados foram identificados por Ministério(s) ocupado(s).

Quadro 2 – Entrevistas realizadas com membros da carreira de AFRFB ocupantes de cargos de livre provimento

Entrevistado(a)	Carreira / Ano de ingresso	Nível cargos	Órgão(s) em que atuou (Secretarias)	Data e Horário	Plataforma / Duração
Entrevistado 12A	AFRFB / 1987 - Receita Federal do Brasil (Aposentado)	DAS 1 DAS 3 DAS 5	Secretaria da Receita Federal	11/05/2021 16:00	Google Meet / 32min21s (Gravada)
Entrevistado 13A	AFRFB / 1996*, 2002 - Receita Federal do Brasil	DAS 1 DAS 3	Secretaria da Receita Federal	14/05/2021 16:00	Telefone / 58min28s (Não foi gravada)
Entrevistado 14A	AFRFB / 2006 - Receita Federal do Brasil	DAS 1 DAS 3	Secretaria da Receita Federal	18/05/2021 17:00	Google Meet / 22min40s (Gravada)
Entrevistado 15A	AFRFB / 1983 – Secretaria da Receita Previdenciária (Aposentado)	DAS 2 DAS 3	Secretaria da Receita Previdenciária; Secretaria da Receita Federal	01/06/2021 14:30	Google Meet / 45min24s (Gravada)
Entrevistado 16A	AFRFB / 1987 – Secretaria da Receita Previdenciária	DAS 1 DAS 2 DAS 3	Secretaria da Receita Previdenciária; Secretaria da Receita Federal	01/06/2021 20:00	Telefone / 40min23s (Não foi gravada)
Entrevistado 17A	AFRFB / 1984 - Receita Federal do Brasil	DAS 3 DAS 4	Secretaria da Receita Federal	10/06/2021 09:30	Google Meet / 60min45s (Gravada)
Entrevistado 18A	AFRFB / 1993 - Receita Federal do Brasil	DAS 2 DAS 3	Secretaria da Receita Federal	10/06/2021 18:00	Google Meet / 30min12s (Gravada)
Entrevistado 19A	AFRFB / 1991*, 1992 - Receita Federal do Brasil	DAS 2 DAS 3 DAS 5	Secretaria da Receita Federal; Secretaria Especial de Previdência e Trabalho	16/07/2021 19:00	Google Meet / 36min56s (Gravada)

Fonte: Elaboração própria.

* Ingressou na RFB como Analista Tributário

Quadro 3 – Entrevistas realizadas com membros da carreira de EPPGG ocupantes de cargos de livre provimento

Entrevistado(a)	Carreira / Ano de ingresso	Nível cargos	Órgão(s) em que atuou (Ministérios)	Data	Plataforma / Duração
Entrevistada 20G	EPPGG / 2002 - 7ª Turma	DAS 3 DAS 4 DAS 5	Presidência da República; Ministério da Justiça; Enap (Ministério do Planejamento); Ministério da Fazenda; Ministério da Ciência e Tecnologia	23/06/2021 16:00	Google Meet / 34min25s (Gravada)
Entrevistada 21G	EPPGG / 2009 - 13ª Turma	DAS 3 DAS 4	CADE (Ministério da Justiça); Ancine (Ministério da Cultura); ANS (Ministério da Saúde);	29/06/2021 11:00	Google Meet / 24min24s (Gravada)
Entrevistado 22G	EPPGG / 1997 - 3ª Turma	DAS 2 DAS 4 DAS 5	Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento; Ministério da Justiça; Funai (Ministério da Justiça); Ministério da Integração Nacional; Ministério do Desenvolvimento Regional;	01/07/2021 10:00	Google Meet / 37min24s (Gravada)

Entrevistada 23G	EPPGG / 2004 - 8ª Turma	DAS 2 DAS 3 DAS 4 DAS 5	Ministério da Agricultura; Ministério do Planejamento	02/07/2021 10:00	Google Meet / 23min44s (Gravada)
Entrevistado 24G	EPPGG / 2004 - 9ª Turma	DAS 3 DAS 4 DAS 5	Ministério da Educação; Ministério do Turismo; Ministério da Justiça; Presidência da República; Ministério da Economia;	02/07/2021 15:00	Google Meet / 40min15s (Gravada)
Entrevistado 25G	EPPGG / 1998 - 4ª Turma	DAS 2 DAS 3 DAS 4 DAS 5 DAS 6	Ministério da Fazenda; Ministério da Economia	22/07/2021 16:30	Microsoft Teams / 48min00s (Não foi gravada)
Entrevistado 26G	EPPGG / 2000 - 5ª Turma	DAS 3 DAS 4	Presidência da República; Ministério da Educação (Inep); Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério da Cidadania;	10/08/2021 15:00	Google Meet / 30min51s (Gravada)
Entrevistado 27G	EPPGG / 2005 - 10ª Turma	DAS 3 DAS 4 DAS 5 DAS 6	Ministério das Comunicações; Ministério da Pesca; Ministério da Integração Nacional; Ministério do Planejamento; Ministério Público; Câmara dos Deputados; Ministério da Economia	01/10/2021 09:00	Microsoft Teams / 36min00s (Não foi gravada)

Fonte: Elaboração própria.

Para facilitar a leitura ao longo deste trabalho, além da identificação numérica, os entrevistados foram identificados por letras: os Auditores foram identificados com um “A” de Auditor e os Gestores foram identificados com a letra “G” de Gestor. Por exemplo, o Entrevistado 12 que é um AFRFB ocupante de cargo, foi identificado neste trabalho como Entrevistado 12A e o Entrevistado 20, que é um EPPGG, será identificado neste trabalho como Entrevistado 20G. Os entrevistados que eram servidores das carreiras de AFRFB e EPPGG ocupantes de cargos em comissão foram identificados com letra maiúscula para diferenciá-los dos profissionais da carreira que não ocuparam cargos em comissão e foram entrevistados na fase exploratória, que, por sua vez, foram identificados com letra minúscula.

Com exceção das entrevistas com os Entrevistados 13A e 16A, que foram realizadas por telefone devido à preferência dos entrevistados, todas as outras entrevistas foram realizadas por videochamada. Para a realização das entrevistas por videochamada, foi utilizada preferencialmente a plataforma *Google Meet*, em que o convite da videochamada foi gerado por esta autora e possibilitou a gravação da entrevista, com o consentimento dos entrevistados. Os Entrevistados 25G e 27G manifestaram a preferência em enviar o convite da videochamada pela plataforma *Microsoft Teams*, e, por este motivo, essas entrevistas não puderam ser gravadas.

Destaca-se que todas as entrevistas gravadas desta pesquisa foram transcritas, inclusive as entrevistas da fase exploratória. As entrevistas que não foram gravadas (Entrevistados 13A, 16A, 25G e 27G), tiveram o seu conteúdo anotado durante a entrevista, e as informações foram organizadas logo ao final das entrevistas, visando não perder nenhuma informação relevante. As transcrições não foram inseridas integralmente ao texto desta dissertação, pois foram utilizadas apenas para auxiliar os processos de análise e de seleção de trechos dos relatos dos entrevistados para citação ao longo do trabalho.

Devido ao fato de os dados dos ocupantes de cargos estarem anonimizados, a escolha dos entrevistados foi realizada por meio de indicações, realizadas pelos servidores das carreiras de AFRFB e EPPGG entrevistados na fase exploratória da pesquisa, além de indicações solicitadas no decorrer de cada entrevista na fase de pesquisa. Os nomes dos indicados eram analisados no portal da transparência e por meio de buscas na internet sobre seu currículo em sites (plataforma *lattes*, *linkedin*, e buscas sobre eventuais publicações acadêmicas), para verificar a relevância da sua entrevista para a pesquisa conforme alguns critérios, em especial, critérios sobre nível do cargo em comissão ocupado e órgão de atuação.

A intenção inicial (antes de receber os dados da ENAP) era entrevistar ocupantes de vários níveis de cargos em comissão de vários ministérios, de modo a ter uma amostra de entrevistados, que fosse representativa em termos de ocupantes de cargos de todos os níveis e de todos os ministérios. Entretanto, a forma anonimizada dos dados impediu a identificação dos ocupantes dos cargos, e a limitação de tempo relativa aos prazos regimentais de conclusão da dissertação (mesmo com a aprovação dos pedidos de prorrogação de prazo devido às dificuldades decorrentes da pandemia) nos impediram de tentar entrevistar, por meio das indicações, membros das carreiras ocupantes de cargos com essas características.

Esse foi o motivo de não ter sido possível contatar maior número de AFRFBs ocupantes de cargos de alto nível hierárquico (as indicações recebidas eram, em sua maioria, de AFRFBs ocupantes de cargos de menor escalão – DAS 1, DAS 2, DAS 3) e da unidade central, assim como veremos adiante no capítulo 5.

Para análise da trajetória profissional dos entrevistados, seus currículos foram acessados através da plataforma *lattes*, pelo *linkedin*, sites oficiais do governo, publicações acadêmicas, reportagens de boletim informativo ou por currículos fornecidos pelos próprios entrevistados. Quando as informações não foram fornecidas pelos meios citados, as atividades profissionais do indivíduo foram relatadas pelo próprio servidor, durante as entrevistas.

2.3.2 Análise documental

A análise documental foi utilizada na pesquisa para complementar e corroborar informações obtidas nas entrevistas. A pesquisa documental trata-se de um estudo elaborado a partir de materiais que ainda não receberam nenhum tratamento analítico e sua vantagem é ser uma fonte rica e estável de dados (GIL, 2002).

Dentre os documentos analisados, podemos destacar leis, decretos, portarias, editais, estatutos das entidades das carreiras e demais normas e informações relacionadas às carreiras, conforme relação apresentada no quadro abaixo.

Quadro 4 – Relação dos documentos analisados

Tema do documento	Documento	Conteúdo resumido	Fonte
Documentos relacionados à administração pública federal	Decreto nº 5.497, de 21/07/2005	Dispõe os limites percentuais de preenchimento dos cargos de DAS	Brasil (2005)
	Decreto nº 8.818, de 21/07/2016	Remaneja cargos de DAS por FCPE	Brasil (2016)
	Decreto nº 9.021, de 31/03/2017	Altera os percentuais estabelecidos no Decreto nº 5.497/2005	Brasil (2017)
	Instrução Normativa SGP/MPDG nº 4, de 28/12/2018	Regulamenta o uso do Sigepe banco de talentos	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2018)
	Lei nº 13.464, de 10/07/2017	Altera a remuneração de servidores públicos federais e reorganiza cargos e carreiras	Brasil (2017)
	Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal	Orienta a elaboração de estruturas regimentais dos órgãos que compõem a Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2018)
Documentos relacionados à carreira de AFRFB	Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.391/DF	Ação de Direta de Inconstitucionalidade do STF, requerida pela Unafisco	Supremo Tribunal Federal (2020)
	Decreto nº 63.659, de 20/11/1968	Define a estrutura e as atribuições da Secretaria da Receita Federal do Brasil	Brasil (1968)
	Decreto nº 6.641, de 10/11/2008	Regulamenta as atribuições da Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil	Brasil (2008)
	Decreto-Lei nº 2.225, de 10/01/1985	Cria a carreira Auditoria do Tesouro Nacional	Brasil (1985)
	Estatuto da ANFIP	Estatuto da ANFIP	ANFIP (2019)
	Estatuto da Unafisco	Estatuto da Unafisco	Unafisco (2019)
	Estatuto do Sindifisco	Estatuto do Sindifisco	Sindifisco (2019)
	Lei nº 10.593, de 06/12/2002	Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Auditoria do Tesouro Nacional	Brasil (2002)

	Lei nº 11.457, de 16/03/2007	Dispõe sobre a Administração Tributária Federal	Brasil (2007)
	Portaria ME nº 284, de 27/07/2020	Aprova o Regimento Interno da Receita Federal do Brasil	Ministério da Economia (2020)
	Portaria RFB nº 1.987, de 06/08/2012	Disciplina o Processo Simplificado de Seleção (PSS)	Receita Federal do Brasil (2012)
	Portaria RFB nº 1.988, de 06/08/2012	Regulamenta o banco de gestores	Receita Federal do Brasil (2012)
	Portaria RFB nº 4.300, de 04/09/2020	Disciplina o Processo de Seleção de Delegados (Prosed)	Receita Federal do Brasil (2020)
	Regulamento da Lista Tríplice para escolha do Secretário da Receita Federal do Brasil	Estabelece o processo para escolha do titular da RFB	Receita Federal do Brasil (2018)
Documentos relacionados à carreira de EPPGG	Decretos nº 98.895, de 30/01/1990 e nº 98.976, de 21/02/1990	Altera as atribuições do EPPGG	Brasil (1990)
	Decreto nº 5.176, de 10/08/2004	Regulamenta a carreira de EPPGG	Brasil (2004)
	Edital para Formação de Lista Tríplice da ANESP	Estabelece o processo para escolha do titular da Secretaria de Gestão	ANESP (2018)
	Estatuto da ANESP	Estatuto da ANESP	ANESP (2017)
	Estatuto da ANESP Sindical	Estatuto da ANESP Sindical	ANESP (2017)
	Lei nº 7.834 de 1989, de 06/10/1989	Cria a carreira de EPPGG	Brasil (1989)

Fonte: Elaboração própria.

A relação do Quadro 4 apresenta os documentos consultados para a realização da pesquisa e encontram-se classificados em: documentos relacionados à administração pública federal; documentos relacionados à carreira de AFRFB; e, documentos relacionados à carreira de EPPGG. Além disso, o quadro apresenta mais três colunas que indicam o documento analisado, o conteúdo resumido do documento e a respectiva fonte do documento.

3 POLÍTICA E BUROCRACIA NAS NOMEAÇÕES DE CARGOS DE LIVRE PROVIMENTO

O presente capítulo apresenta as discussões da literatura no que se refere às relações entre política e burocracia nas nomeações para cargos de livre provimento.

As discussões sobre a política e burocracia na literatura internacional foram geralmente analisadas a partir da perspectiva democrática, em que se ponderavam os limites entre controle democrático e capacidade burocrática nas nomeações para cargos de confiança. De forma distinta dessa perspectiva democrática, a literatura nacional sobre política e burocracia, historicamente, abordou as influências políticas por meio do clientelismo e pelas construções de coalizões dentro da máquina pública.

A literatura mais recente quanto à nomeação de cargos na administração federal vem mostrando uma mudança na perspectiva de análise. Ao ultrapassar a concepção das nomeações apenas como instrumento de troca no jogo político, a literatura indica a proeminência do fenômeno da politização, em que os burocratas, cada vez mais profissionalizados e qualificados, disputam cargos de livre nomeação para atuarem nas decisões políticas. Nesse sentido, este capítulo sintetiza e apresenta todo esse percurso da literatura que resultam nas discussões sobre o fenômeno da politização da burocracia nas lógicas de nomeação.

O capítulo encontra-se dividido em duas seções principais. A primeira seção do capítulo apresenta a análise das discussões da literatura sobre a política, burocracia e nomeação de cargos, apresentando a predominância da perspectiva democrática na análise das nomeações do modelo norte-americano.

A segunda seção do capítulo apresenta as discussões da literatura sobre a relação entre a política e a burocracia nas nomeações para cargos de livre provimento na administração pública federal. Esta segunda seção vai apresentar também um breve histórico da burocracia brasileira sob a perspectiva da recente evolução da profissionalização, os cargos de livre provimento da administração pública federal, bem como os limites da reserva de ocupação dos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) por servidores de carreira.

3.1 A RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA E BUROCRACIA

A literatura referente à relação entre a política e a burocracia teve como seu precursor Woodrow Wilson, que argumentou a favor de uma separação clara entre política e administração, ao defender que os políticos deveriam definir as regras gerais das políticas, enquanto os burocratas deveriam executá-las.

Na época, prevalecia nos EUA a ideia da burocracia representativa através do *spoils system* – sistema em que a distribuição dos cargos era realizada entre os eleitores e correligionários do candidato vencedor à presidência –, pois se tinha o entendimento de que seria a melhor forma de reforçar a democracia devido à sua representatividade (OLIVIERI, 2011). Em oposição ao *spoils system* e em defesa da profissionalização da burocracia, a visão de Wilson (2005) era de que a administração deveria ser um campo apolítico, pois, apesar de a política determinar as tarefas da burocracia, ela não deveria dirigir as repartições, de modo que a política seria o campo de atuação do estadista e a administração do funcionário técnico.

Max Weber foi quem melhor definiu a função da burocracia dentro do Estado ao se referir sobre as formas de dominação na sociedade. Para Weber (1999), a burocracia se configura na estrutura racional-legal de dominação moderna, pois é baseada na especialização do trabalho, na delimitação das competências e regulamentos, bem como pelas relações de obediência hierarquicamente definidas.

De acordo com Abrucio e Loureiro (2018, p. 26):

Em uma definição sintética, o tipo ideal weberiano de burocracia seria composto por um corpo funcional e estável de cargos públicos, preenchidos por funcionários selecionados por seu mérito técnico especializado, organizados por estrutura profissional permanente. Esse tipo administrativo deve ser voltado a responder ao público, seja obedecendo às regras universais que regem a administração, seja atuando conforme padrões de probidade.

Para Weber (1982), enquanto o funcionário autêntico deveria se dedicar à administração de forma imparcial e impessoal, em obediência à norma e a hierarquia, o político seria aquele que segue uma posição e atua por meio da paixão. Em tese, os políticos seriam os responsáveis por ditar as ordens e os burocratas por executarem as diretrizes definidas pelos políticos. Mesmo Weber já havia identificado, na passagem do século XX, que na prática, uma separação absoluta entre a política e a burocracia não existe, nem a relação entre eles é necessariamente harmoniosa. As relações entre os políticos e os burocratas são complementares e conflituosas, e os burocratas participam das decisões governamentais, mas devem estar, em última instância,

subordinados ou sob a delegação de políticos (ou seja, não podem ser totalmente autônomos em relação à política, do contrário a democracia padece).

Nesse sentido, a autonomia da burocracia é ameaça democrática, na medida em que os burocratas detêm todo o conhecimento técnico necessário para o funcionamento da máquina pública, e por isso devem ser submetidos a controle político para evitar o domínio de uma tecnocracia (OLIVIERI, 2011; ABRUCIO; LOUREIRO, 2018). Essa preocupação democrática em relação à burocracia é comum na literatura norte-americana, a qual será explorada com maior profundidade a seguir.

3.1.1 O modelo norte-americano: política e burocracia na perspectiva democrática

A relação entre política e burocracia na literatura norte-americana se desenvolve por meio da perspectiva democrática, ao analisar as nomeações políticas como instrumento de controle sobre a burocracia.

A literatura norte-americana é permeada pela problemática iniciada por Woodrow Wilson sobre o quanto a administração deve ser politizada ou profissionalizada. As discussões envolvem principalmente temas que abordam a politização das nomeações, comparação entre servidores de carreira e nomeados políticos quanto à eficiência, as interferências do poder Legislativo no processo de nomeações políticas e discussões quanto à relação entre capacidade burocrática e democracia.

Essas problemáticas são exploradas na obra de Lewis (2008), que analisa o funcionamento das preferências de nomeação diante da dicotomia entre política e administração e o controle político da burocracia por meio da politização dos órgãos. Lewis (2008) apresenta que a distância entre as concepções do órgão público e do presidente faz com que o presidente tenha preferência em realizar nomeações políticas, na tentativa de obter maior alinhamento. Portanto, quanto maior o alinhamento entre as concepções políticas do órgão e do presidente, menos nomeações políticas seriam necessárias. Isso porque, o autor reconhece que os burocratas de carreira, em razão da posição ocupada e de suas trajetórias prévias – como formação acadêmica e experiência profissional –, assim como de suas crenças pessoais, possuem opiniões políticas que podem influenciar como o presidente constrói a percepção sobre sua lealdade e confiabilidade. O autor também ressalta a limitação do poder presidencial em realizar nomeações políticas, uma vez que existem cargos que dependem da aprovação do

Congresso, sujeitando o projeto político do presidente aos interesses e ideologias dos congressistas.

Apesar de as taxas de confirmação das indicações presidenciais pelo Senado serem altas, ainda há uma série de problemas envolvendo o processo de nomeação, especialmente no que se refere à variação do tempo de confirmação da indicação. Ostrander (2016) demonstrou como que os atrasos nas nomeações podem servir como um instrumento do Senado para proteger os órgãos públicos da politização presidencial, posto que o atraso na aprovação de nomes prejudica as intenções políticas do presidente sob o órgão. Sobre isso, Light (2007) demonstrou como que o processo de nomeação se configura em um processo longo e intenso que abre espaço para atrair mais interesses pessoais do que os interesses em prol do serviço público.

O processo de nomeação também é analisado por Hollibaugh e Rothenberg (2017), que aferiram que a aprovação das nomeações é mais rápida quando a divergência ideológica e partidária é baixa, e se tornam mais lentas quando as divergências são altas. Esse processo ainda é agravado quando o Senado é controlado pelo partido oposto ao do presidente. Quando o presidente possui uma relação amigável com o Senado, mesmo que controlado pelo partido oponente, as nomeações são mais rápidas, como uma forma de aproveitamento de oportunidade.

Mesmo com a influência do Congresso no processo de nomeação, Parsneau (2013) defende que o ator-chave no processo de nomeação é o presidente, por apresentar grande êxito no processo de confirmação, já que as dinâmicas das nomeações obedecem às prioridades políticas do presidente. Considerando que, para manter a competência burocrática dos órgãos, os presidentes precisam alinhar experiência e lealdade, os presidentes nomeiam mais profissionais leais em departamentos centrais na execução de suas agendas políticas, o que indica maior capacidade de resposta, enquanto os profissionais mais experientes são nomeados para departamentos de menor prioridade, de forma a promover a competência onde possuem menos capacidade de resposta.

As relações de confiança, assim como a afinidade política e ideológica entre presidente (nomeador) e o nomeado são fatores de grande influência nas indicações para os processos de nomeação dos órgãos estadunidenses.

Um paradoxo importante sobre os limites dos benefícios democráticos dos nomeados políticos é de que, apesar de as nomeações políticas permitirem ao presidente alinharem suas políticas ao governo eleito, seu uso em excesso pode reduzir a competência administrativa dos órgãos, tornando-o menos responsivo à sociedade. Nesse sentido, nomeações implicam em escolhas quanto ao equilíbrio entre o controle e a capacidade burocrática. Esse dilema de escolha entre a nomeação de profissionais leais (visando o alinhamento dos objetivos políticos),

e a nomeação de profissionais experientes (visando a competência administrativa na execução de tarefas), é comumente debatido na literatura norte-americana.

Krause e O'Connell (2019) analisaram os determinantes na escolha entre a lealdade e competência e constataram que a escolha da competência em detrimento da lealdade é mais comum quando a competência é relacionada à experiência específica na política designada do que uma habilidade gerencial como, por exemplo, uma experiência em qualquer órgão federal. Além disso, os presidentes tendem a preferir a lealdade em relação à competência em cargos hierárquicos mais altos. Nesse sentido, nota-se que ao realizar a indicação de um nome, os nomeadores levam em conta particularidades da competência dos nomeados.

Quanto aos reflexos das nomeações no desempenho dos órgãos, Lewis (2008) apresenta preocupação quanto aos impactos negativos das nomeações políticas, dado que as instituições que contam com uma proporção mais alta de nomeados políticos possuem menor competência administrativa. Essa conclusão foi obtida no estudo de Gilmour e Lewis (2006), que compara o desempenho dos nomeados políticos e dos nomeados do *Senior Executive Service* (SES) na implementação de políticas públicas.

O SES foi criado pela Lei de Reforma do Serviço Público em 1978 com o objetivo de compor um quadro de executivos de alto nível capaz de aumentar a capacidade gerencial e autonomia, e, ao mesmo tempo, aumentar a responsabilidade política (CAVALCANTI; HEDBLOM; TERRY, 1988). A legislação impõe uma limitação de nomeados políticos no SES, não podendo exceder o limite de 10% de todo o corpo do SES ou 25% em um órgão. Devido a esse limite, a composição dos executivos seniores é composta em sua maioria por servidores de carreira.

A questão sobre o desempenho dos nomeados gera controversa, pois há uma disputa entre autores que defendem que programas dirigidos por servidores de carreira seriam mais bem geridos do que os programas comandados por nomeados políticos e autores que vão contrapor essa ideia.

Gilmour e Lewis (2006) utilizaram as notas de gerenciamento¹ de 234 programas federais dirigidos por nomeados políticos e pelos gerentes do SES para mensurar o desempenho desses profissionais. Os autores concluíram que os programas dirigidos por nomeados políticos recebem notas menores nas avaliações do que os programas conduzidos pelos gerentes do SES.

¹ Notas das avaliações do *Program Assessment Rating Tool* (PART) adotada durante o governo George Bush. A nota é composta pelos seguintes critérios de desempenho do programa avaliado: propósito e concepção do programa, planejamento estratégico, gerenciamento e resultados do programa.

Maranto (2002) refutou a ideia de que as nomeações de executivos de carreira seriam mais competentes que os nomeados políticos. O autor argumenta que a crítica se baseia em uma concepção errônea de eficiência do sistema político e sistema de carreiras, e defende que os processos de proteção das carreiras provocam estigmas que retardam a eficiência administrativa. Além disso, o autor ressalta um aumento na qualificação dos nomeados políticos e considera como uma alternativa o desenvolvimento de um sistema de pessoal que permita uma relação harmoniosa entre nomeados de carreira e nomeados políticos.

Considerando que não há um consenso na literatura sobre a melhor forma de nomeação, alguns autores direcionam seus argumentos em torno da defesa de um recrutamento equilibrado entre os dois modelos. Krause, Lewis e Douglas (2006) defendem um recrutamento equilibrado entre nomeações políticas e nomeações por mérito para aumentar o nível de competência burocrática. Os autores chegaram a esta conclusão analisando as previsões de receita dos estados americanos entre 1987 a 2002 em órgãos da área orçamentária e observarem que os estados com sistemas mistos de seleção nos níveis de supervisão e subordinação produzem uma previsão mais precisa da receita orçamentária. O argumento utilizado é que o recrutamento por meio de diferentes métodos de seleção de pessoal pode mitigar as ineficiências tanto das seleções politizadas como das seleções burocráticas, assim como das falhas de informações entre as hierarquias. Logo, os autores entendem que o equilíbrio entre a seleção de pessoal por meios políticos e meritocráticos aumenta o nível de competência burocrática, pois pode combinar a capacidade de resposta política com o conhecimento e a experiência profissional.

Ademais, o fortalecimento da capacidade burocrática pode trazer benefícios para a própria qualidade da democracia. Huber e Mccarty (2004) ressaltam a importância da capacidade burocrática para a responsividade democrática, pois é ela quem permite que os políticos possam influenciar as ações dos burocratas, ao reconhecerem e cumprirem a legislação.

Assim sendo, é possível identificar o conflito entre duas lógicas de nomeação na literatura norte-americana. A primeira seria uma nomeação política, em que o presidente selecionaria um profissional de fora da burocracia pública, de modo a obter maior alinhamento do órgão em relação à agenda política do presidente, porém com o desafio de enfrentar menor nível de competência interna da burocracia. A segunda seria a adoção do modelo de nomeação de servidores de carreira, recrutados no serviço público pelo mérito, sobre a lógica da burocracia weberiana. Nesse modelo, apesar de contar com uma burocracia profissionalizada, o presidente precisaria se preocupar com a adesão dos burocratas de carreira com sua agenda política.

Meier e O'Toole (2006) realizaram uma crítica à área de pesquisa da ciência política e à administração pública, pois enquanto a ciência política desconsidera os valores burocráticos e o funcionamento interno das burocracias, a administração pública se limita a eles, sem analisar se tais valores atendem aos ideais democráticos. Além disso, ambas as literaturas desconsideram as redes, ignorando os agentes que atuam além dos arranjos hierárquicos. Como alternativa, os autores sugerem combinar elementos de cada disciplina no estudo da política e burocracia, por meio de uma abordagem híbrida, ao evitar estudos restritos ao controle político ou aos valores burocráticos.

Nota-se que não está claro para nenhuma das áreas de estudo da literatura norte-americana – seja da ciência política ou da administração pública – como analisar essa interface entre política e gestão, ou seja, o enquadramento analítico da questão da responsividade política da burocracia. Distintamente, a literatura nacional aborda este tema por meio de uma abordagem híbrida, assim como veremos na seção a seguir.

3.2 POLÍTICA, BUROCRACIA E NOMEAÇÕES NO BRASIL

De forma distinta da literatura norte-americana que aborda as nomeações políticas a partir da ótica da responsividade democrática, as análises sobre burocracia e política no Brasil são inicialmente referidas nas discussões sobre a formação do Estado e explicam as influências políticas dentro da administração pública mediante a adoção de práticas clientelistas.

Esse percurso da literatura nacional sobre a formação do Estado se destaca pelas estratégias adotadas pelos governos nos processos de modernização da gestão pública, em que se buscaram conjugar diferentes gramáticas políticas – como o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos – para a realização de reformas administrativas, conforme apresentadas na obra de Edson Nunes (2003). Um exemplo foi a prática do insulamento burocrático no governo Vargas com a criação do Departamento Administrativo do Setor Público (DASP), ao blindar uma parte da máquina pública modernizadora do Estado do clientelismo.

A literatura nacional sobre a política e a burocracia presente nos estudos da formação do Estado prevaleceu através de um viés negativo quanto às influências políticas na burocracia, pois era comumente associada às práticas clientelistas e se distanciava da discussão democrática, sobretudo no que se refere à discussão sobre o controle político da burocracia. Lima (2018) apresenta preocupação quanto ao desenvolvimento do controle político sobre a

burocracia brasileira, tendo em vista que as características institucionais do sistema político adotadas no país prejudicam a adoção da *accountability*, ao dificultarem o monitoramento e a coordenação das atividades do Estado.

Em uma comparação dos cargos de confiança na burocracia dos EUA e do Brasil, Santos, (2009) indicou que o excessivo insulamento burocrático adotado no Brasil e a consequente formação de um forte espírito de corpo podem ter gerado maiores dificuldades na implementação dos mecanismos de *accountability*, desestimulando o desenvolvimento de uma expansividade democrática do sistema político.

A literatura nacional veio a adquirir uma nova perspectiva a partir da redemocratização, em que os estudos sobre a burocracia e a política na administração pública passaram a se estruturar, sobretudo, a partir da ótica do uso de cargos do alto escalão como estratégia de construção de coalizão entre o poder Executivo e Legislativo.

Tal fato se deve à peculiaridade da fragmentação do sistema político que se estabeleceu com a Constituição de 1988 – caracterizada pela combinação do presidencialismo, federalismo, multipartidarismo e do sistema de representação proporcional – em que se criou a necessidade de formação de coalizões entre o presidente e os partidos aliados para construção da maioria parlamentar e garantir a governabilidade (ABRANCHES, 1988).

Nos governos de coalizão, os presidentes se deparam com o dilema em ter de distribuir cargos a base aliada e, ao mesmo tempo, estabelecer o controle da delegação, sobretudo em áreas prioritárias da agenda governamental (LIMA-SILVA; LOUREIRO, 2018). Nesse sentido, ao contrário da literatura norte-americana que destaca os conflitos entre o presidente e o Congresso no controle democrático, no caso brasileiro, “a política de nomeações não reflete tanto um conflito latente entre os poderes, mas sim um jogo de delegação e monitoramento que envolve o presidente, seu partido e os demais partidos da base aliada” (BORGES; COÊLHO, 2015).

Os primeiros estudos sobre a composição da burocracia do alto escalão pós-redemocratização foram realizados por Loureiro, Abrucio e Rosa (1998) e Loureiro e Abrucio (1999) que analisaram as nomeações do alto escalão no Ministério da Fazenda e identificaram um cenário de instabilidade ministerial nos primeiros governos democráticos devido à necessidade de construção de coalizões. Contudo, no governo FHC, a combinação da capacidade de construção da maioria parlamentar com controle na delegação resultou em maior estabilidade ministerial. Os autores ainda identificaram uma estratégia híbrida de atuação dos políticos e dos burocratas, com uma postura de *policymakers*, ao atuarem com responsabilidade política, mas sem ignorar o caráter técnico dos assuntos.

Em uma análise dos cargos de direção do Banco Central, Olivieri (2007) também indicou que a separação de funções entre os políticos e burocratas vem sendo substituída por um modelo híbrido de atuação mediante a figura do *policymaker*, pois, ao mesmo tempo em que esse profissional busca atuar por meio de suas habilidades e competências técnicas, ele busca atender aos objetivos políticos da agenda governamental.

Sob esse prisma, as especificidades do sistema político brasileiro motivaram o desenvolvimento de uma abordagem híbrida nos estudos da relação entre política e burocracia na composição do alto escalão, cuja perspectiva é menos comum nos estudos internacionais. Além disso, a literatura nacional que analisa a formação da alta burocracia a partir das nomeações políticas se desenvolve a partir de uma perspectiva em que a distribuição de cargos, por si só, já não explica a formação de coalizões, tendo em vista que a negociação com os partidos aliados depende de outros instrumentos além da distribuição de cargos.

Ao procurar compreender a forma pela qual o Executivo se mobiliza para se relacionar com o Congresso Nacional, Lameirão (2015) contesta a ideia de uma preponderância irrestrita do poder presidencial, visto que os partidos da coalizão possuem força de negociação e barganha e demonstra que os esforços de negociação do Executivo com a base aliada não se limitam apenas à concessão de cargos.

Desta forma, a análise da composição do alto escalão apenas por meio da filiação partidária não se configura em uma abordagem suficiente para conseguir captar todas as conexões políticas existentes entre os quadros da burocracia, na medida em que se identifica outros meios alternativos de vínculos entre os nomeados, tais como as redes profissionais e de amizade (LAMEIRÃO, 2015; ABRANCHES, 2018; LOPEZ; SILVA, 2019).

Cada vez mais a burocracia se afasta de um perfil de nomeação motivado por aspectos clientelistas e/ou partidários, ao apresentar um perfil mais profissional, com boa formação acadêmica, trajetória profissional compatível com a área de atuação e com boa capacidade de articulação. Além disso, a ampliação e a consolidação da garantia dos direitos sociais por meio da CF/88 provocaram um processo de expansão das políticas voltadas ao bem-estar social, acompanhado de uma nova demanda por capacidade estatal – burocracia profissional com capacidade de formular e implementar políticas públicas.

Alguns estudos sobre a burocracia federal como o de Fernandes e Palotti (2019) apontam que a burocracia brasileira tem se apresentado cada vez mais profissionalizada, considerando o alto grau de educação e de experiência, seja no setor público ou no setor privado, e destacam a expertise, a experiência e as relações de confiança como fatores influentes no processo de nomeação para os cargos comissionados.

Souza (2017) analisa o processo de modernização da burocracia federal e aponta que o sistema burocrático atual é caracterizado pela especialização de tarefas, profissionalização e qualificação da burocracia. A autora defende que houve uma mudança na característica do sistema burocrático brasileiro, que antes era dominado pelo clientelismo e patrimonialismo, e que atualmente conta com o predomínio do universalismo de procedimentos.

A literatura se manifesta no sentido de que as nomeações de cargos de livre provimento não atuam apenas em função das influências políticas, mas que elas passam a obedecer às lógicas relacionadas à estrutura da burocracia, tais como a institucionalização, a profissionalização e a estruturação das carreiras e dos órgãos públicos.

Na elite do corpo diplomático, Cheibub (1989) e Lima e Oliveira (2018) destacaram o processo de burocratização nas carreiras diplomáticas do Ministério das Relações Exteriores, em que o tempo de promoção obedece à própria dinâmica da política interna do Ministério.

Em uma análise de carreira, realizada por Monteiro (2013), sobre a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), a autora observou que, diferentemente da perspectiva inicial proposta, o desenvolvimento da carreira do EPPGG é construído pelo próprio servidor, por meio de suas competências profissionais e pela oferta dos cargos de direção.

Borges e Coêlho (2015) relacionaram o nível de institucionalização dos órgãos e carreiras com o nível de influência político-partidária na construção de coalizões. Em uma análise comparativa entre o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e o Ministério da Integração Nacional (MI) os autores observaram que o MCTI, por ser uma máquina mais institucionalizada e insulada, possui menor influência de partidos e grupos de interesse, enquanto o MI, por ser menos institucionalizada e não possuir uma burocracia fortalecida, reflete o jogo de nomeações das coalizões partidárias.

Abers e Oliveira (2015) analisaram o perfil das nomeações do Ministério do Meio Ambiente no governo Lula para compreender o envolvimento dos movimentos sociais e identificaram um distanciamento do governo dos movimentos sociais, ao passo em que se construiu uma base de apoio técnico no interior do governo, demonstrando o fortalecimento do corpo técnico do Ministério.

Cabe ressaltar ainda que, historicamente, a literatura nacional sobre a composição dos cargos do alto escalão se concentrou nas políticas industriais e políticas econômicas, devido a sua relevância pelo seu enfoque técnico e por ser uma área que foi insulada durante as reformas administrativas do país, destacando a qualificação destes burocratas. D'Araujo e Petek (2018) procuraram desmistificar a ideia de haver maior qualificação acadêmica nos setores

burocráticos da área econômica e financeira. Ao conferir o recrutamento e o perfil dos dirigentes públicos nas áreas econômicas e sociais entre 1995 e 2012, as autoras verificaram que ao contrário do que a literatura indicava, as áreas sociais apresentam maior escolaridade do ponto de vista da titulação acadêmica do que as áreas econômicas. Considerando apenas os ministros brasileiros e sua respectiva trajetória socioeducacional, D'Araujo e Ribeiro (2018) identificaram que a área econômica apresenta profissionais com maior nível de titulação, o que pode indicar maior exigência técnica na escolha de ministros da área.

Cavalcante e Carvalho (2017) analisaram a profissionalização da burocracia federal e observaram que a maior parte dos cargos de DAS são ocupados por servidores de carreiras do Estado. Porém, quanto maior a hierarquia do cargo, maior é a participação de nomeados oriundos de fora da carreira pública.

Bersch, Praça e Taylor (2017) analisaram a relação entre medidas de capacidade, autonomia e domínio partidário dos cargos de DAS, bem como sua influência nos índices de corrupção. Os autores verificaram que os órgãos identificados como “ilhas de excelência” possuem alta capacidade e alta autonomia, enquanto que os órgãos mais politizados apresentam baixa capacidade e baixa autonomia. As descobertas da pesquisa ainda demonstraram que os índices de baixa capacidade, baixa autonomia e alta dominância partidária estão associados a maior nível de corrupção, mas o domínio partidário é associado à maior corrupção apenas quando os órgãos apresentam menos nomeados políticos. Ou seja, possuir menos nomeados políticos diminui a corrupção, mas ter um partido dominante enfraquece esse efeito, na medida em que o domínio partidário é associado a menor capacidade.

Ao observar a rotatividade dos cargos de confiança, Praça, Freitas e Hoepers (2011) indicaram que seus índices não são explicados em sua totalidade por escândalos de corrupção ou pela mudança de chefe do Executivo, mas que devem responder às dinâmicas internas dos órgãos, apresentando indícios de valorização da expertise política. Em outro estudo sobre a rotatividade dos cargos de confiança, Lopez, Bugarin e Bugarin (2014) indicaram que os ocupantes de cargos de DAS que advém de fora da carreira pública tendem a apresentar maior rotatividade, indicando melhor qualificação dos servidores de carreira que, por sua vez, se mantêm no cargo independentemente das mudanças no cenário político. Outro fator importante a considerar é que quanto maior a hierarquia do cargo, maior é a rotatividade desses servidores, sobretudo em períodos de mudança partidária do presidente.

A permanência dos cargos também é analisada no estudo de Lopez e Silva (2020), que constatou que o governo federal renova 30% dos nomeados de cargos DAS no primeiro ano de exercício do governo, sendo que a probabilidade desse nomeado se manter no cargo pelo

período do mandato presidencial de 4 anos é de apenas 25%. Outras variáveis também indicaram influenciar o tempo de permanência, como o nível do cargo e a origem dos nomeados. Os nomeados a cargos DAS de maior escalão (DAS 5 e DAS 6) apresentam menor tempo de permanência nos cargos do que os cargos de menor escalão. Além disso, nomeados de fora da carreira pública apresentam menor tempo de permanência do que os nomeados oriundos de carreira pública, embora a permanência seja reduzida em ambos os casos.

Os estudos referentes ao perfil dos ocupantes de cargos de direção da administração pública federal vêm destacando o fortalecimento do corpo técnico e das carreiras internas da burocracia, por meio da sua profissionalização e expertise política. Ao mesmo tempo, essa burocracia mais profissionalizada, passa também a reivindicar espaços de poder decisório na administração pública, sobretudo por meio da ocupação em cargos de livre provimento. Apesar de a literatura identificar esse processo de valorização dos servidores de carreira na ocupação dos cargos de direção, há uma lacuna no que diz respeito a como é esse processo de construção e fortalecimento dessa burocracia que se politiza e se coloca à disposição para ocupar os cargos de direção, e é buscando compreender esse processo, ainda não explorado pela literatura, que esta pesquisa se desenvolve.

Por fim, convém destacar uma abordagem comum na literatura norte-americana e adotada na nacional que é a comparação entre os nomeados políticos e os nomeados técnicos. Na literatura brasileira, Codato e Franz (2018) compararam os perfis de ministros políticos e ministros técnicos entre 1995 – 2014 e demonstraram que os ministros técnicos tendem a possuir maior expertise do que os profissionais políticos.

Ao contrário da literatura norte-americana que desenvolve comparações entre os nomeados políticos e técnicos mediante o desempenho de sua atuação, a literatura nacional realizou essa comparação apenas a partir da qualificação e experiência prévia dos nomeados. Isso porque, há uma lacuna na literatura nacional no que se refere à relação das nomeações do alto escalão com o resultado das políticas públicas. No caso norte-americano, Gilmour e Lewis (2006) verificaram que os órgãos que possuem maior proporção de nomeados políticos possuem menor competência administrativa do que os órgãos geridos por um quadro composto por servidores de carreira. Essa constatação foi possível devido ao sistema de pontuações dos programas promovidos pelo governo norte-americano. Não obstante, no Brasil, a ausência de uma medida de desempenho dificulta a produção de estudos que consigam aferir e comparar a qualidade da atuação dessa burocracia nas políticas públicas.

3.2.1 Breve histórico da burocracia brasileira sob a perspectiva da evolução da profissionalização

O processo de formação da burocracia brasileira tem suas origens no período colonial, quando a Coroa portuguesa exercia seu comando através de uma atuação centralizadora e a estrutura local era patrimonialista, permeada pelo personalismo e pela privatização do espaço público (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; CAVALCANTE; CARVALHO, 2017). Esse cenário sofreu alteração com as reformas pombalinas de Portugal em meados do século XVIII e com a vinda da Família Real portuguesa em 1808, gerando a necessidade da criação de instituições e de uma nova elite político-administrativa (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

Nesse período, a seleção da burocracia não contava com um critério universalista, tampouco era profissionalizada em termos de seleção e carreira, pois era baseada em uma meritocracia mínima, através do saber generalista e relacionamentos pessoais. Além disso, a burocracia também era utilizada para a distribuição de cargos públicos em troca de apoio social e político (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

A Primeira República foi marcada pelo retrocesso político, pois o sistema oligárquico vigente reforçava a patronagem e o clientelismo com as práticas do coronelismo. Suas duas exceções foram as Forças Armadas e o Itamaraty, as quais formaram as primeiras burocracias do modelo weberiano no país, baseadas no mérito e na profissionalização, e que na década de 1930 serviria de inspiração para a criação do Departamento Administrativo do Setor Público – DASP (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

O primeiro processo de reforma administrativa do país se desenvolveu nos anos 1930, durante o governo Vargas, que promoveu uma nova configuração da administração pública, tendo a criação do DASP como seu principal instrumento. O DASP procurou modernizar a gestão pública a partir de uma burocracia weberiana meritocrática, profissional, universalista e voltada à produção de políticas públicas desenvolvimentistas (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

A implementação do DASP representou a primeira reforma weberiana adotada no país e, apesar de a proposta de modernização da gestão pública ter sido alcançada, ela não alterou em sua real significância o *status quo* dos interesses agrários e da estrutura da patronagem, na medida em que o princípio universalista de mérito não foi adotado em toda a máquina pública.

Esse processo de profissionalização crescente permaneceu durante as décadas seguintes, convivendo com outras gramáticas, até a CF determinar concurso como critério único de ingresso, mas mantendo grande número de nomeações.

Isso porque, ao mesmo tempo em que Vargas manteve as estruturas patrimonialistas, ele paralelamente construiu uma moldura institucional do DASP, ao blindar uma parte da máquina pública modernizadora do Estado do clientelismo, no que foi chamado por Nunes (2003) de insulamento burocrático:

o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel (p. 34).

Nunes (2003) identifica quatro gramáticas políticas presentes no governo de Vargas: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. O clientelismo, presente desde o período colonial, foi mantido no governo Vargas através das relações com os grupos estaduais e municipais como vínculos e favores relacionados a empregos no governo, participação em conselhos consultivos especiais e pela nomeação de interventores. O DASP procurou combinar o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos com o estabelecimento do sistema de mérito. Concomitantemente, houve ainda um processo de centralização e racionalização que combinaram às gramáticas do corporativismo e do insulamento burocrático.

O governo de Juscelino Kubitschek também buscou conjugar as gramáticas políticas no seu projeto desenvolvimentista. Para a execução do Plano de Metas, JK insulou os órgãos, permitindo que as políticas econômicas e decisões estratégicas fossem realizadas fora dos partidos, ao mesmo tempo em que fez uso do clientelismo (LOUREIRO; OLIVIERI; MARTES, 2010).

A segunda grande reforma administrativa do século XX ocorreu durante o regime militar, com a edição do Decreto-Lei nº 200 de 1967 e promoveu a descentralização dos órgãos governamentais ao lhes conceder maior autonomia e flexibilidade para o recrutamento de seus quadros (SOUZA, 2017). Apesar de buscar maior eficiência do Estado por meio da flexibilização, o decreto-lei trouxe consequências indesejáveis para a administração. De acordo com Bresser-Pereira (1996), o modelo de flexibilização de contratação de pessoal continuou permitindo a sobrevivência de práticas patrimonialistas e ao não se preocupar com as mudanças na administração central, deixou de realizar concursos e desenvolver as carreiras, enfraquecendo o núcleo estratégico do Estado.

Com a redemocratização, a Constituição Federal de 1988 procurou instituir uma agenda burocrática aos moldes weberianos, profissionalizando o serviço público por meio da

universalização do concurso público como um sistema formal de ingresso e pela estabilidade dos servidores públicos. A CF/88 ainda estabeleceu o regime estatutário como o único regime de trabalho para todo o sistema de serviço civil e se estabelece através de dois instrumentos principais: o concurso público como meio de ingresso e a organização dos funcionários por meio das carreiras (PACHECO, 2010).

Nesse sentido, a principal preocupação na transição democrática foi em buscar amenizar as consequências indesejáveis do período militar, com o propósito de completar uma revolução burocrática, e não se preocupou em atender às novas necessidades do Estado e aos princípios da administração pública moderna (BRESSER-PEREIRA, 1996; ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

A partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), comandada por Bresser-Pereira e influenciada pelas ideias do *New Public Management*, buscou-se desenvolver uma máquina administrativa mais flexível, em que o mérito não dependeria apenas do ingresso por concurso, mas também do desempenho do servidor, de tal forma que os servidores mais qualificados estariam mais aptos a ocupar cargos gerenciais e mais bem remunerados.

A rigidez burocrática prevista nas regras da CF/88, contudo, impedia a flexibilização do sistema, tornando-a incompatível com as práticas do modelo gerencial que se pretendia implantar com a Reforma do Estado (CRUZ, 2009). Uma das conquistas da Reforma foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que conseguiu flexibilizar a estabilidade dos servidores, ao permitir a possibilidade de demissão em caso de desempenho insuficiente. Porém, como nunca foi regulamentada, até hoje não foi aplicada (PACHECO, 2010).

A Reforma também desenvolveu um núcleo estratégico voltado à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, construídas mediante carreiras específicas, flexíveis e ocupadas por profissionais de alta qualificação. O intuito era fortalecer as carreiras do Estado em função das atividades a serem desempenhadas, ao contrário de uma carreira determinada pela formação profissional.

Além da Reforma Bresser provocar uma reestruturação na organização administrativa e nas carreiras de Estado, também foi responsável por organizar e dar publicidade às informações sobre os servidores públicos, pois até antes da Reforma não se tinha conhecimento, tampouco o acesso a essas informações.

Apesar de a Reforma não ter obtido o êxito esperado, sendo o MARE incorporado ao Ministério de Orçamento e Gestão em 1999, a estruturação burocrática promovida por Bresser-

Pereira permitiu um fortalecimento na atuação federal para a expansão de políticas públicas nos governos seguintes (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

No governo Lula, os instrumentos administrativos criados no governo FHC foram aperfeiçoados e as carreiras de Estado foram desenvolvidas em termos de remuneração salarial e profissionalização do setor público, aumentando a capacidade técnica do Estado na condução de políticas públicas do governo (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018). Nos últimos 30 anos, conforme indicado por Souza (2017), o serviço público passou por um processo de modernização e profissionalização da burocracia, proporcionando maior capacidade do Estado na formulação e implementação de políticas públicas.

A despeito da profissionalização da burocracia, as nomeações de cargos de confiança abertas à escolha discricionária se mantiveram, mas alguns esforços de reduzir interferências políticas nos cargos de livre provimento foram adotados, como a limitação percentual de cargos para membros efetivos da administração pública, conforme será explorado adiante.

3.3.2 Cargos de livre provimento na administração pública federal

Os cargos em comissão da administração pública são de livre provimento e exoneração e podem ser recrutados tanto da própria administração pública ou por meio de critérios de confiança. Conforme Queiroz (2009), o poder Executivo da administração pública federal apresenta quatro grupos principais de cargos em comissão:

- os cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS);
- os cargos de Natureza Especial (NE);
- os cargos comissionados das agências reguladoras²; e,
- os cargos de direção das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

Neste estudo especificamente, serão explorados os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) e os cargos de Natureza Especial (NE). Os cargos de NE correspondem aos cargos de maior autoridade hierárquica do poder Executivo depois dos cargos políticos em nível de ministro Estado (QUEIROZ, 2009) e os cargos de DAS serão apresentados no tópico a seguir.

² Instituídos pela Lei nº 9.986/2000.

3.2.2.1 Cargos de DAS e limites de ocupação por servidores de carreira

Os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) correspondem aos cargos de livre provimento da administração pública, que atuam no alto nível da hierarquia e desenvolvem atividades de planejamento, supervisão, coordenação, orientação e controle. Os cargos de DAS possuem seis níveis hierárquicos, que vão do nível 1 ao 6, sendo o de nível 6 o de maior nível hierárquico e com atribuições de maior complexidade e responsabilidade política e administrativa.

Como os cargos de DAS são de livre provimento, eles podem ser ocupados tanto por servidores públicos de carreira com vínculo efetivo, como profissionais de fora do serviço público.

A partir de 2005, por meio do Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005, foi estabelecido um percentual mínimo dos cargos de DAS ocupados por servidores de carreira³. Os cargos de DAS de nível 1 a 3 deveriam ser ocupados por, no mínimo, 75% de servidores de carreira e os cargos de DAS 4 por 50%. No aludido Decreto, não houve percentual mínimo estabelecido para os cargos de nível DAS 5 e DAS 6.

Em 2017, os limites percentuais estabelecidos no Decreto nº 5.497/2005 foram alterados por meio do Decreto nº 9.021, de 31 de março de 2017, em que os cargos de DAS 1 a 4 deveriam ser compostos por no mínimo 50% de servidores de carreira, e os cargos de DAS 5 e 6 em 60%. Os limites estabelecidos em cada Decreto podem ser observados na tabela abaixo.

Tabela 1 – Limites percentuais mínimos de ocupação nos cargos de DAS por servidores de carreira estabelecidos nos Decretos nº 5.497/2005 e Decreto nº 9.021/2017

Nível DAS	Decreto nº 5.497/2005	Decreto nº 9.021/2017
DAS 1	75%	50%
DAS 2	75%	50%
DAS 3	75%	50%
DAS 4	50%	50%
DAS 5	-	60%
DAS 6	-	60%

Fonte: Elaboração própria. Dados do Decreto nº 5.497/2005 e Decreto nº 9.021/2017.

³ Conforme o disposto no art. 2º do Decreto nº 5.497/2005, se enquadram como servidores de carreira os servidores ativos ou inativos, oriundos de órgão ou entidade de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas empresas públicas e sociedades de economia mista, ocupante de cargo ou emprego permanente, inclusive militar das Forças Armadas, agregado ou inativo e o militar do Distrito Federal.

Os limites estabelecidos no Decreto nº 5.497/2005 estabeleciam limites maiores para os cargos de menor escalão (75% para DAS 1, DAS 2 e DAS 3, e 50% para DAS 4) e não estabelecia nenhum limite para os cargos de maior nível (DAS 5 e DAS 6). Já o Decreto nº 9.021/2017, estabelece limite menor de ocupação por servidores de carreira para os cargos de menor escalão (50% para DAS 1, DAS 2, DAS 3, e DAS 4) e limite maior de ocupação para os cargos de maior escalão (60% para DAS 5 e DAS 6).

Para compreender os motivos dessa mudança e entender de forma mais aprofundada o contexto em que se insere a publicação dos Decretos, vamos analisar a proporção de servidores de cargo efetivo nos cargos de DAS antes da promulgação do Decreto nº 5.497/2005, dentro de um período de 10 anos antes do Decreto.

Tabela 2 – Proporção de servidores de carreira nos cargos de DAS antes do Decreto nº 5.497/2005

Nível DAS	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Decreto nº 5.497/05
DAS 1	85%	76,8%	83,4%	81,3%	83,6%	80,3%	78,9%	<u>74,8%</u>	<u>72,6%</u>	<u>74,0%</u>	75%
DAS 2	86%	<u>74,7%</u>	82,3%	81,6%	81,6%	78,1%	77,5%	76,9%	75,6%	76,2%	75%
DAS 3	84%	70,7%	83,3%	83,3%	83,8%	82,6%	80,8%	76,5%	76,6%	77,4%	75%
DAS 4	80%	59,6%	72,7%	70,9%	70,7%	69,1%	70,3%	63,7%	64,5%	65,1%	50%
DAS 5	0,759	59,7%	71,5%	68,1%	69,4%	68,5%	66,2%	59,5%	59,8%	61,0%	-
DAS 6	0,687	50,8%	63,0%	59,7%	58,9%	56,1%	63,4%	48,1%	54,5%	53,2%	-

Fonte: Elaboração própria. Dados do Decreto nº 5.497/2005 e Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais.

Ao analisar a proporção de servidores de cargo efetivo nos cargos de DAS antes da promulgação do Decreto nº 5.497/2005, é possível notar que os percentuais, exceto em quatro situações destacadas na Tabela 2 (em negrito e sublinhado), já eram atendidos mesmo antes do referido Decreto, o que indica que o índice de ocupação não parece ter sido provocado pela instituição do Decreto, pois já eram percentuais que estavam sendo cumpridos.

Não obstante, ao analisar os percentuais de ocupação dos servidores de carreira após a promulgação do Decreto nº 5.497/2005, os limites estabelecidos nos anos seguintes já não estavam mais sendo cumpridos, conforme destacados na Tabela 3 (em negrito e sublinhado).

Tabela 3 – Proporção de servidores de carreira nos cargos de DAS depois do Decreto nº 5.497/2005 e antes do Decreto nº 9.021/2017

Nível DAS	Decreto nº 5.497/05	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Decreto nº 9.021/17
DAS 1	75%	75,3%	75,1%	<u>74,4%</u>	<u>73,8%</u>	<u>73,7%</u>	75,5%	75,3%	75,5%	75,2%	75,6%	77,9%	50%
DAS 2	75%	76,4%	77,4%	77,1%	75,6%	75,1%	76,0%	75,8%	75,7%	75,4%	75,5%	76,5%	50%
DAS 3	75%	79,0%	77,6%	75,6%	<u>73,5%</u>	<u>71,8%</u>	<u>72,0%</u>	<u>71,1%</u>	<u>71,2%</u>	<u>71,6%</u>	<u>72,1%</u>	<u>74,4%</u>	50%
DAS 4	50%	67,9%	66,9%	67,8%	67,8%	68,5%	67,9%	69,7%	71,4%	72,8%	70,7%	70,5%	50%
DAS 5	-	63,1%	66,4%	65,6%	66,0%	66,0%	69,0%	71,9%	73,0%	74,1%	71,7%	69,9%	60%
DAS 6	-	57,7%	58,5%	58,5%	58,8%	60,8%	64,4%	64,6%	65,1%	65,9%	65,2%	61,1%	60%

Fonte: Elaboração própria. Dados do Decreto nº 5.497/2005, Decreto nº 9.021/2017 e Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais

Os percentuais estabelecidos por meio do Decreto nº 5.497/2005, não estavam sendo atendidos em sua totalidade, sobretudo nos cargos de DAS 1 e DAS 3, conforme destacado na Tabela 3 (em negrito e sublinhado). Em contrapartida, os limites estabelecidos no Decreto nº 9.021/2017 já estavam sendo praticados nos anos que antecedem a promulgação do Decreto (apenas com exceção do cargo de nível DAS 6 nos anos de 2006 a 2009). De todo modo, analisando essas informações, o Decreto de 2017 parece apenas atualizar e adequar o percentual para que o índice estabelecido na normativa fosse um índice cumprido.

Nesse sentido, os percentuais definidos nos Decretos sugeriam que os limites estabelecidos seriam consequência de os servidores efetivos ocuparem esses cargos, e não a causa da ocupação dos burocratas nos cargos de DAS. Essa ideia foi confirmada durante as entrevistas exploratórias realizadas com profissionais com experiências na área de recursos humanos.

A Entrevistada 2rh que atuou junto à criação dos Decretos, declarou que a decisão dos percentuais estabelecidos nos Decretos era, de fato, baseada no grau de ocupação de cargos do cenário existente na época, que buscou utilizar os percentuais de ocupação que já eram adotados. Isso evitaria, na época dos Decretos, a realização de grandes movimentações de exoneração e nomeação de servidores.

Isso porque, segundo a Entrevistada 2rh, a publicação dos Decretos teve motivação política. Apesar de servidores públicos e grupos de interesse já estarem trabalhando o estabelecimento de limites de ocupação por servidores de fora do serviço público, assim como já existiam estudos técnicos prontos, a oportunidade para o estabelecimento dos limites percentuais com a promulgação do Decreto nº 5.497/2005 veio em meio ao escândalo do mensalão, em que o governo precisava apresentar uma resposta em relação às acusações de aparelhamento do Estado.

Com relação ao Decreto nº 9.021/2017, a janela de oportunidades foi gerada em meio à crise de legitimidade do governo de Michel Temer, após o impeachment de Dilma Rousseff, em que o presidente e sua equipe de ministros buscavam respostas rápidas quanto ao redesenho da estrutura organizacional da máquina pública.

Além disso, neste mesmo período, durante o governo Temer, houve também o remanejamento de cargos, em que os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), que são cargos de livre nomeação, foram transformados em Funções Comissionadas do Poder Executivo Federal (FCPE), cargos ocupados somente por servidores públicos com vínculos efetivos⁴.

⁴ Instituído pelo Decreto nº 8.818, de 21 de julho de 2016.

4 AS CARREIRAS DE AUDITOR FISCAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (AFRFB) E DE ESPECIALISTA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL (EPPGG)

Este capítulo tem como objetivo analisar e compreender os constrangimentos institucionais que as carreiras de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB) e de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) representam para a ocupação de cargos de livre nomeação pelos seus membros, a partir de uma perspectiva comparada.

As carreiras federais foram selecionadas por serem carreiras típicas de Estado, por exercerem funções de extrema relevância para o funcionamento do Estado, e por se destacarem na ocupação de cargos de livre provimento, assim como devido às especificidades de cada carreira: o insulamento e especialização na Receita Federal do Brasil da carreira de AFRFB e a circulação e articulação dos membros da carreira de EPPGG pelos órgãos da administração pública federal.

As análises apresentadas neste capítulo foram construídas através de informações reunidas em revisão bibliográfica de trabalhos descritivos e analíticos das carreiras; análise de dados fornecidos pelo Ministério da Economia via pedido de acesso à informação e dados obtidos pelo Painel Estatístico de Pessoal (PEP); e, entrevistas com os membros das carreiras realizadas na fase exploratória da pesquisa, conforme detalhado no capítulo 2 sobre metodologia.

Este capítulo encontra-se dividido em três seções principais. A primeira seção apresenta a carreira de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB) e a segunda seção apresenta a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Para cada carreira também serão apresentados a visão geral das carreiras pelos seus membros e o campo de atuação das carreiras. A terceira seção do capítulo apresenta as diferenças nos perfis dos servidores das carreiras de AFRFB e EPPGG.

4.1 INSULAMENTO E ESPECIALIZAÇÃO: A CARREIRA DE AUDITOR FISCAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL – AFRFB

O art. 5º da Lei nº 13.464/2017 dispõe que o cargo de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB) compõe, em conjunto com o cargo de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil (ATRFB), a carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil (RFB). Todavia, apesar de constituírem a mesma carreira conforme a norma supracitada, o Supremo Tribunal Federal definiu por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)¹ que “os cargos de Analista Tributário e de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil configuram carreiras distintas que não se confundem” (STF, 2020, p.4), ou seja, elas são carreiras *stricto sensu*, dentro da grande Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal. Isso porque, tanto o Auditor Fiscal como o Analista Tributário, possuem uma carreira organizada em várias classes com remunerações distintas, de forma que são incomunicáveis e independentes entre si. Logo, neste trabalho, o AFRFB foi identificado e referido como “*carreira*” e não como “*cargo*”.

Durante grande parte da história brasileira, a administração tributária foi fragmentada em diversos órgãos, que desempenhavam as mais distintas funções arrecadatórias. Em 1968, os diversos órgãos que exerciam atividades correlatas foram reunidos na Secretaria da Receita Federal por meio do Decreto nº 63.659/1968, que o criou e substituiu na época, a Direção-Geral da Fazenda Nacional (BIANCO ET AL., 2010; EZEQUIEL, 2014; SILVA, 2015).

A Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil foi criada em 1985, pelo Decreto-Lei nº 2.225/1985. Na ocasião, foi denominada Carreira de Auditoria do Tesouro Nacional, e abrangia os cargos de Auditor Fiscal do Tesouro Nacional e o Técnico do Tesouro Nacional, com lotação privativa na Secretaria da Receita Federal (SRF). Em 2002, a Lei nº 10.593/2002 reestruturou a carreira, e ela passou a ser denominada com a nomenclatura atual.

O que conhecemos atualmente como a carreira de AFRFB, é uma carreira que incorporou funções exercidas historicamente por outras diversas carreiras da administração tributária (SILVA, 2015). De acordo com Bianco et al. (2010), o que denominamos hoje de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, já foram conhecidos como fiscais de tributos federais, técnicos de tributação, controladores de arrecadação federal, agentes aduaneiros, guardas aduaneiros e auditores fiscais do Tesouro Nacional. Nesse sentido, apesar da carreira de Auditor Fiscal, como conhecemos atualmente, ter sido criada em 1985, as funções tributárias

¹ADI nº 5391/DF

exercidas pelo AFRFB estão presentes na Administração desde o Brasil colonial, já que “a história da administração tributária se confunde, assim, com a história do Brasil” (EZEQUIEL, 2014, p. 13).

A última unificação do fisco federal ocorreu em 2007. Segundo Ezequiel (2014), seguindo uma tendência internacional – adotada por países como a Inglaterra, Austrália, Nova Zelândia, Noruega, Finlândia e Suécia – houve a unificação do fisco federal, com a junção da Secretaria da Receita Federal (SRF) e da Secretaria da Receita Previdenciária (SRP), resultando na Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Com essa unificação, a Receita passou a ser responsável pela arrecadação, pelo controle e pela fiscalização dos tributos federais, incluindo as contribuições previdenciárias (EZEQUIEL, 2014).

Nesse processo, foi facultado aos profissionais da Previdência a opção de se transferir para a RFB ou de permanecer no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Essa nova configuração foi instituída por meio da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, e é o modelo que se mantém até o presente.

De acordo com o art. 6º da Lei nº 13.464/2017, o AFRFB tem como atribuição, em caráter privativo, um rol muito bem definido de atividades, todas relacionadas com atividades intrinsecamente relacionadas ao papel da arrecadação e fiscalização de tributos:

- I - a) constituir, mediante lançamento, o crédito tributário e de contribuições;
- b) elaborar e proferir decisões ou delas participar em processo administrativo-fiscal, bem como em processos de consulta, restituição ou compensação de tributos e contribuições e de reconhecimento de benefícios fiscais;
- c) executar procedimentos de fiscalização, praticando os atos definidos na legislação específica, inclusive os relacionados com o controle aduaneiro, apreensão de mercadorias, livros, documentos, materiais, equipamentos e assemelhados;
- d) examinar a contabilidade de sociedades empresariais, empresários, órgãos, entidades, fundos e demais contribuintes [...];
- e) proceder à orientação do sujeito passivo no tocante à interpretação da legislação tributária; e
- f) supervisionar as demais atividades de orientação ao contribuinte.

Além das funções elencadas no art. 6º da Lei nº 13.464/2017, o AFRFB tem, em caráter geral, a atribuição de exercer as demais atividades inerentes à competência da RFB, ou seja, resguardam-se à carreira atividades correlatas que venhas a ser atribuídas.

O ingresso de servidores na carreira de AFRFB depende da aprovação em concurso público, com exigência de nível superior em qualquer área para participação no certame. Desde a CF/88, foram realizados 13 concursos, sendo o último em 2014, como podemos ver no Quadro 5. Em 1994 e 2002 foram publicados dois editais do concurso pra AFRFB no mesmo ano, por isso, esses casos foram identificados com “II” ao lado do ano, no Quadro 5.

Apesar de ter tido uma média frequente de concurso nas duas primeiras décadas do período pós-redemocratização (em média, um a cada dois anos), o último concurso foi realizado em 2014, o que indica que a carreira está há mais de meia década sem o ingresso de novos servidores.

Quadro 5 – Concursos para a carreira de AFRFB

Ano publicação do edital
1991*
1994*
1994 - II
1996
1998
2000
2002
2002 - II
2003
2005
2009
2012
2014

Fonte: Elaboração própria. Dados da Receita Federal do Brasil/Ministério da Economia e ENAP

* 2ª Etapa do concurso ocorreu em 1997

Desde a Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, a remuneração dos Auditores Fiscais é realizada por meio de vencimento básico. Até então, a remuneração era realizada por meio da modalidade subsídio, que não permitia o pagamento de parcelas adicionais. Com o pagamento por vencimento, os Auditores passaram a ter direito ao bônus de eficiência e produtividade.

Essa mesma norma também atualizou os níveis de progressão da carreira, estruturando-a em três classes (Segunda, Primeira e Especial), sendo que cada classe tem três padrões². Para a progressão de padrão, o AFRFB precisa cumprir 12 meses de exercício e obter no mínimo 80% da pontuação máxima na avaliação de desempenho.

Para a promoção de classe, o servidor da carreira precisa cumprir 12 meses de exercício no último padrão de cada classe; obter no mínimo 80% da pontuação máxima na avaliação de desempenho; e, possuir experiência profissional e acadêmica em temas relacionados às atribuições da RFB. Além disso, para promoção da classe Segunda para a Primeira, o servidor precisa concluir cursos de aperfeiçoamento oferecido pelo Programa de Educação Corporativa (Proeduc). Já para a promoção da classe Primeira para a Especial, o servidor precisa de curso

² Estabelecido pela Portaria RFB nº 1, de 13 de janeiro de 2021.

de especialização com conteúdo compatível com suas atribuições. O Quadro 6 apresenta os vencimentos das classes e dos padrões da carreira de AFRFB.

Quadro 6 – Classes e padrões da carreira de AFRFB

Classe	Padrão	Valor do vencimento básico a partir de 01/01/2019
ESPECIAL	III	27.303,62
	II	26.545,07
	I	26.075,71
PRIMEIRA	III	24.146,54
	II	24.146,54
	I	23.208,90
SEGUNDA	III	22.316,25
	II	21.878,68
	I	21.029,09

Fonte: Elaboração própria. Dados do Anexo IV da Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004 (Redação dada pela lei nº 13.464, de 2017).

A remuneração base do AFRFB no início de sua carreira é de R\$ 21.029,09 podendo chegar a R\$ 27.303,62 ao final de sua carreira, sem considerar o bônus de eficiência. O valor do bônus ainda não foi regulamentado, portanto, até a situação presente, está sendo paga uma parcela fixa no valor de R\$3.000 mensais aos servidores da carreira.

A carreira de AFRFB possui três entidades representativas, sendo um sindicato, o Sindifisco (Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil), e duas associações, a Unafisco (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil) e a ANFIP (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil).

A existência de três entidades representativas para uma única carreira foi explicada pelas Entrevistas 7a, 8a, 9a, 10a e 11a, realizadas na fase exploratória da pesquisa. Segundo esses entrevistados, a ANFIP era a antiga Associação dos Fiscais da Previdência Social, enquanto a Unafisco era a Associação representante do Auditor Fiscal da Receita Federal. Com a fusão das carreiras de Auditoria da Receita Federal e a Auditoria da Previdência Social no ano de 2007, como nenhuma das entidades optou por abrir mão das suas atividades, mantiveram-se as duas associações representativas, além do Sindifisco, que é a entidade sindical representativa da categoria.

4.1.1 A visão geral sobre a carreira de AFRFB pelos seus membros

Aqui serão analisados os aspectos principais observados nas entrevistas da fase exploratória realizada com os entrevistados 7a, 8a, 9a, 10a e 11a. Ressalta-se que as entrevistas realizadas na fase exploratória foram realizadas com membros da diretoria das entidades sindicais (ANFIP, Unafisco e Sindifisco), portanto, as visões apresentadas neste tópico apresentam uma visão institucional/sindical da carreira.

Os Auditores defendem abertamente a carreira de AFRFB, assim como a autonomia da Receita Federal do Brasil perante à Administração, sem olhar necessariamente para o restante do serviço público. Essa visão, conforme será visto adiante, é diferente do posicionamento do EPPGG, que, ao realizar a defesa da sua carreira o faz concomitantemente à defesa do serviço público.

De acordo com as entrevistas realizadas com membros da carreira de AFRFB na fase exploratória, a carreira possui uma atuação bastante ativa junto às suas entidades representativas. Para o Entrevistado 9a, a carreira de AFRFB apresenta uma estrutura de organização de corporação, que é capaz de buscar pelos seus direitos em busca da valorização do cargo, atuando, por exemplo, junto ao Congresso Nacional.

Na visão do Entrevistado 10a, a carreira possui uma organização sindical forte e com recursos pessoais e financeiros, o que possibilita que esteja sempre presente no Congresso Nacional debatendo, expondo e defendendo o ponto de vista da carreira. Os membros das entidades apresentam seus pontos de vista com base em estudos técnicos, o que permite manter uma carreira fortalecida, uma remuneração condizente e, ainda, protege as prerrogativas e competências do cargo.

Sobre a ocupação de cargos de direção na RFB, os entrevistados também relataram a defesa das entidades de representação para que os cargos em comissão fossem ocupados apenas por servidores de carreira:

Trabalhamos muito firmemente para que houvesse a garantia de que cargos de direção fosse de servidores efetivos e, em especial da carreira e no âmbito da Administração Tributária Federal. (Entrevistado 7a).

Então a gente trabalha muito pra que seja todo mundo de carreira. Na verdade, não é porque a gente quer privilégio, na verdade a gente quer salvar a sociedade de pressão política. (Entrevistado 9a).

Considerando os relatos dos AFRFBs entrevistados da fase exploratória (7a, 8a, 9a, 10a e 11a), foi possível identificar que a carreira apresenta uma atuação bastante ativa na defesa dos seus interesses, inclusive perante o Congresso Nacional. No geral, os representantes das entidades da carreira de AFRFB apresentam uma visão pragmática, menos focada na defesa da administração pública como um todo, e mais voltada para a defesa da carreira em si – em questão de remuneração e posição institucional – ou questões que envolvem as atividades de atribuição do Auditor, como a administração tributária/fisco.

Podemos perceber, portanto, que o AFRFB tem um perfil aberto na entrada (na medida em que qualquer área de formação em nível de graduação é aceita no concurso), fortes incentivos à especialização na área fiscal e administração tributária por meio da realização de cursos específicos que são requisitos para a progressão na carreira, estrutura antiga e bem articulada internamente de representação e defesa de interesses nas arenas políticas.

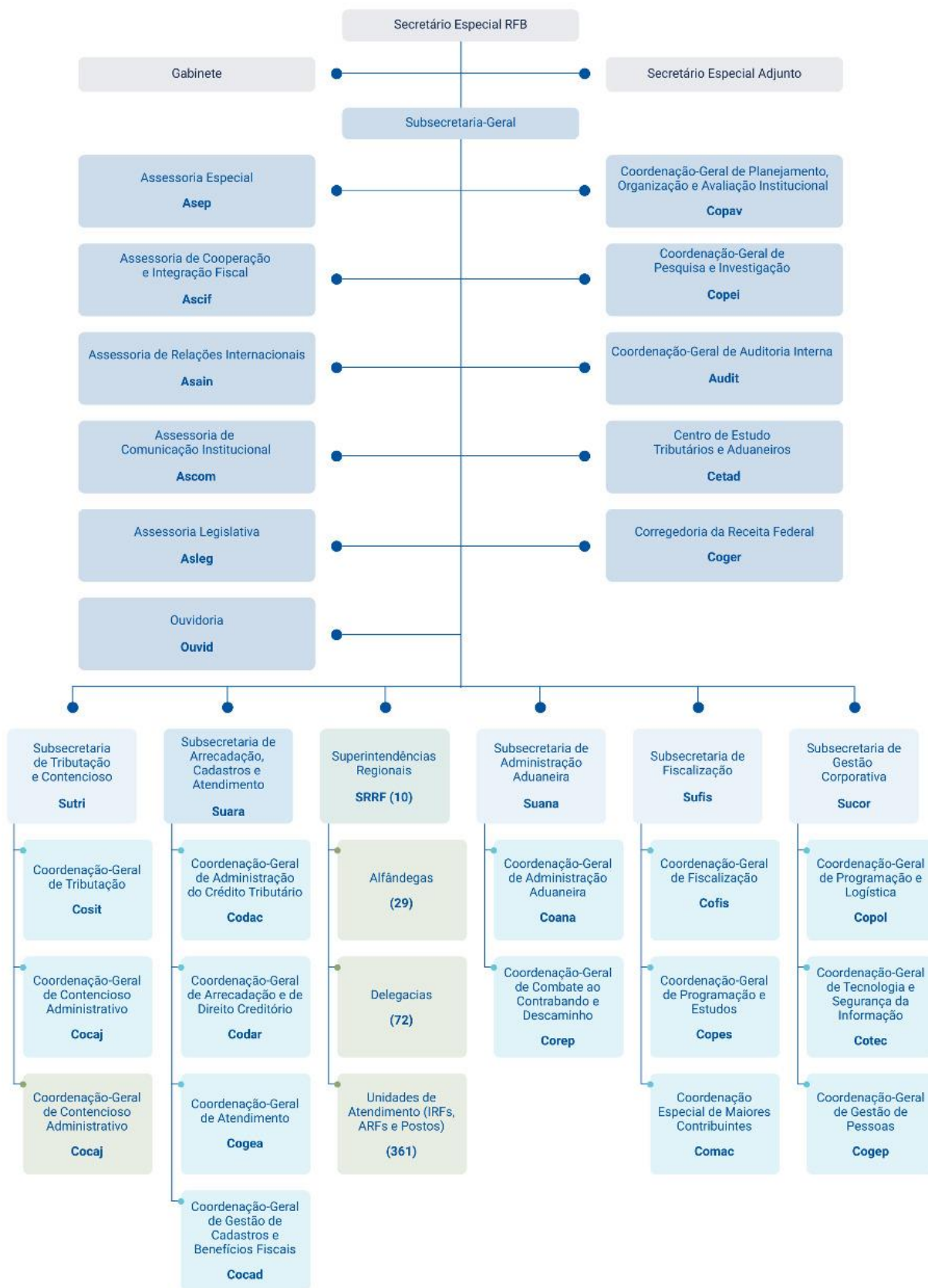
4.1.2 O campo de atuação do AFRFB: a Receita Federal do Brasil

Considerando a baixa circulação dos AFRFBs e sua atuação insulada na Receita Federal do Brasil (RFB), revela-se fundamental compreender a estrutura e o funcionamento da RFB para podermos analisar depois com maior clareza as normas e regras institucionais que influenciam a ocupação dos membros da carreira nos cargos de livre provimento.

Atualmente, a RFB é uma Secretaria Especial do Ministério da Economia e é composta pelas suas unidades centrais e pelas suas unidades descentralizadas, conforme o atual Regimento Interno da RFB³ de 2020. A Figura 1 apresenta o organograma da Receita Federal do Brasil.

³ Portaria ME nº 284/2020 de 27 de julho de 2020.

Figura 1 – Organograma da Receita Federal do Brasil



Fonte: Elaboração própria. Dados do Ministério da Economia, Receita Federal do Brasil, 2021.

As unidades centrais, localizadas em Brasília, são responsáveis pela governança e pela gestão dos processos de trabalho das suas respectivas áreas de atuação. São compostas pelas Subsecretarias e pelas Unidades de Assessoramento Direto, subordinadas ao Subsecretário-geral da RFB.

As unidades descentralizadas são responsáveis por jurisdicionar as regiões fiscais. No total, são 10 Superintendências Regionais da Receita Federal do Brasil distribuídas pelo país e cada Superintendência é subordinada diretamente ao Subsecretário-geral. As Superintendências são responsáveis por jurisdicionar as unidades locais (Delegacias, Alfândegas, Inspetorias e Agências de Pontos de Atendimento) de suas respectivas regiões fiscais.

O quadro a seguir apresenta a denominação dos ocupantes de cargos e o respectivo nível na estrutura da RFB. Nas unidades centrais, atuam os cargos de DAS 1 a 6 e NE, este último cargo ocupado pelo Secretário Especial da RFB. Já as unidades descentralizadas dispõem dos cargos de DAS 1 a DAS 4, sendo o Superintendente a posição de maior nível hierárquico de uma unidade descentralizada, que é um cargo de nível DAS 4, conforme apresentado no quadro abaixo.

Quadro 7 – Ocupantes de cargos de livre provimento da Receita Federal do Brasil

Nomenclatura da posição do cargo		Nível Cargo
Unidades Centrais	Secretário Especial	NES
	Secretário Especial Adjunto, Subsecretário Geral	DAS 6
	Subsecretários e Diretor de Programa	DAS 5
	Coordenador-Geral, Assessor, Chefe de Gabinete, Corregedor	DAS 4
	Coordenador, Assessor Técnico	DAS 3
	Assistente, Chefe de Divisão	DAS 2
	Assistente Técnico, Chefe de Serviço	DAS 1
Unidades Descentralizadas	Superintendente	DAS 4
	Superintendente Adjunto, Delegado	DAS 3
	Delegado, Delegado Adjunto e Chefe de Divisão	DAS 2
	Delegado, Delegado Adjunto, Inspetor, Presidente de Turma, Agente, Chefe de Centro de Atendimento ao Contribuinte, de Serviço e de Equipe	DAS 1

Fonte: Elaboração própria. Dados do anexo I do Regimento Interno da RFB (Portaria ME nº 284/2020 de 27 de julho de 2020).

Os titulares das Delegacias, Delegacias Especializadas e Alfândegas da RFB são subordinados à Superintendência de sua respectiva região fiscal e tem como responsabilidade gerir a execução do trabalho no âmbito da respectiva unidade.

Nesse sentido, mesmo os Auditores ocupantes de cargos de menor nível (como o DAS 1, DAS 2 e DAS 3) podem apresentar grandes responsabilidades e funções de alta gestão, na medida em que já são níveis que podem corresponder à posição de dirigente máximo das unidades descentralizadas (Delegado e Inspetor).

A escolha dos AFRFBs para ocupar os cargos de livre provimento na RFB ocorre por nomeação do superior hierárquico. Para alguns cargos em unidades descentralizadas, a RFB instituiu processos de seleção regulamentados com o intuito de subsidiar a escolha desses nomes e torná-la mais meritocrática.

Esses processos seletivos da RFB para subsidiar a escolha para a ocupação dos cargos em comissão dos dirigentes titulares das Delegacias, Delegacias Especializadas e das Alfândegas, cujos cargos variam entre os níveis DAS 1, DAS 2 e DAS 3, a depender da unidade. Apesar de ser um cargo de menor escalão em nível DAS, o cargo de Delegado é a posição de maior relevância da unidade local.

O processo seletivo para a nomeação de Delegados foi instituído pela primeira vez pela Portaria RFB nº 1.987, de 6 de agosto de 2012, que regulamentou o Processo Simplificado de Seleção (PSS). O PSS utilizava o cadastro de um banco de dados, denominado banco de gestores⁴ em que os servidores da carreira de AFRFB – que apresentavam algumas condições mínimas estabelecidas⁵ – manifestavam interesse em exercer cargos de dirigentes das unidades descentralizadas locais. Com a seleção automática prevista pelo PSS, eram selecionados até 10 (dez) AFRFBs cadastrados no banco de gestores. Dentre esses 10 (dez) AFRFBs pré-selecionados automaticamente, o Superintendente ou o Subsecretário selecionava 3 (três) candidatos, cujos nomes eram encaminhados ao Secretário da RFB, que nomeava para o respectivo cargo um dos nomes entre os três selecionados pelo processo.

O processo de seleção passou por aprimoramentos ao longo dos anos e, atualmente, ocorre através do Processo de Seleção de Delegados (Prosed), regulamentado recentemente pela Portaria RFB nº 4.300, de 4 de setembro de 2020. Para participar do Prosed é necessário o

⁴ Regulamentado pela Portaria RFB nº 1.988, de 6 de agosto de 2012.

⁵ De acordo com o Art. 2º da Portaria RFB nº 1.988, de 6 de agosto de 2012, poderiam se inscrever no banco de gestores o AFRFB que apresentava as seguintes condições: “I – não tenham, nos últimos cinco anos, sido condenados em processo administrativo, tido registro de penalidade administrativa, ou sofrido condenação ou penalidade criminal de qualquer espécie; e II – não estejam respondendo a processo administrativo ou a processo criminal em decorrência do exercício do cargo ou função pública.”

cadastro no mesmo banco de dados do PSS, em que constam as informações atualizadas do currículo (como experiência profissional e formação técnico-acadêmica), apresentação de um formulário de interesse específico para o cargo de gestão, e a apresentação de um plano de gestão específico para o cargo de interesse⁶.

A depender de cada nível de DAS para o qual o AFRFB pretende se candidatar, são verificados uma série de requisitos, como período mínimo como servidor da carreira, atuação prévia em Função Gratificada (FG) e ação em Programas de Desenvolvimento Gerencial. Esses requisitos geram uma pontuação e, dada a pontuação de cada inscrito, os 5 (cinco) candidatos com a maior pontuação são selecionados para a etapa de análise curricular e entrevista. Na fase da entrevista, os candidatos são avaliados por uma Comissão de Seleção, por meio de perguntas baseadas nos seguintes quesitos: competências para a gestão de estratégias, competências para a gestão de processos internos, competências para a gestão de pessoas, competências para a gestão de mudanças e plano de gestão.

A entrevista gera uma pontuação que contará para a pontuação geral final, junto com as pontuações obtidas na fase inicial. A partir dessa pontuação, são selecionados 3 (três) AFRFBs, cujos nomes são encaminhados ao Subsecretário-Geral da Receita Federal que decidirá o servidor da lista tríplice que será nomeado para o cargo. A Portaria também prevê que após a nomeação, o Delegado nomeado tem o prazo de 10 (dez) dias úteis para apresentar o seu plano de gestão à equipe de sua unidade.

O Prosed também estabeleceu prazo máximo mais restrito para permanência no cargo de Delegado, de 2 (dois) anos, prorrogáveis por uma única vez, por igual período. Anteriormente, desde o PSS, o prazo máximo era de 4 (quatro) anos, prorrogáveis por igual período para atuação em um cargo de Delegado.

Cabe ressaltar, no entanto, que os processos seletivos adotados pela instituição não escolhem os nomeados, eles apenas subsidiam a escolha do superior hierárquico, na medida que restringem o número de nomes dos possíveis nomeados para o nomeador escolher.

⁶ De acordo com o § 3º do Art. 3º da Portaria nº 4300, de 4 de setembro de 2020: “§ 3º Cada ação prevista no plano de gestão deverá conter: I - a descrição detalhada do objetivo (o que pretende ser feito); II - a descrição da justificativa (por que fazer este projeto); III - a descrição de premissas (o que deve obrigatoriamente acontecer para o projeto se concretizar); IV - o detalhamento do escopo (o que será feito para atingir o objetivo); e V – a expectativa de resultados (que avanços são esperados nas diversas áreas)”. Além disso, de acordo com o Art. 4º da mesma Portaria, é vedada a inscrição no Prosed o servidor que apresentar as seguintes condições: “I - tenha registro de penalidade disciplinar ativo nos assentamentos funcionais, apurada mediante procedimento de sindicância ou processo administrativo disciplinar, nos termos do Capítulo V do Título IV da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; II - tenha sofrido condenação ou penalidade criminal de qualquer espécie; ou III - esteja respondendo a processo administrativo ou a processo criminal em decorrência do exercício do cargo ou da função pública.”

Para os cargos de Superintendente, assim como os demais cargos das unidades centralizadas não é previsto normas para realização de processos seletivos para seleção. No entanto, o Sindifisco Nacional, sindicato da carreira, prevê em seu estatuto, a organização de uma lista tríplice para o cargo de Secretário da Receita Federal do Brasil no ano de eleição do Presidente da República.

Para cada eleição presidencial, o estatuto prevê a elaboração de um regulamento específico para cada a formação da lista tríplice. De acordo com o último “*Regulamento da Lista Tríplice para escolha do Secretário da Receita Federal do Brasil*”, aprovado em 2018, o processo apresenta 3 (três) fases: local, regional e nacional. Na fase local, a votação ocorre de forma presencial, por cédula eleitoral, e os três nomes mais votados por cada Delegacia Sindical são selecionados para a fase regional. Na fase regional, são selecionados 10 (dez) Auditores dentre os selecionados na fase regional, mediante voto pela internet. A fase final ocorre também por votação na internet, onde os três nomes mais votados entre os selecionados na fase regional são selecionados, formando a lista tríplice.

Podem participar das votações todos os servidores da carreira AFRFB ativos e aposentados, e o voto é facultativo. O regulamento também prevê que, além da lista tríplice, o Sindifisco encaminha um caderno com propostas para aprimoramento do Sistema Tributário Brasileiro e para a gestão da RFB aos candidatos da Presidência da República.

A partir do que analisamos sobre a Receita Federal do Brasil, podemos dizer que a RFB apresenta uma estrutura organizacional bem definida, com hierarquia, regras formais e bem definidas em instrumentos legais, e com base em valores meritocráticos, o que configura em uma estruturação aos moldes burocráticos weberianos. Essas características da composição institucional da RFB serão determinantes nas lógicas de nomeação e ocupação de cargos adotadas pelos membros da carreira de AFRFB, as quais serão desenvolvidas neste trabalho mais à frente.

4.2 CIRCULAÇÃO E ARTICULAÇÃO: A CARREIRA DE ESPECIALISTA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL – EPPGG

A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão de Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) foi criada pela Lei nº 7.834 de 1989 e, conforme seu art. 1º, tem como responsabilidade a “execução de atividades de formulação, implementação e avaliação de

políticas públicas, bem como as atividades de direção e assessoramento em escalões superiores da administração direta e autárquica” (Brasil, 1989).

Ainda no início da instituição da carreira, houve uma tentativa de restringir o seu escopo de atuação às áreas-meio da administração (FERRAREZI; ZIMBRÃO; AMORIM, 2008), por meio dos Decretos nº 98.895/90 e nº 98.976/90, que alteraram as responsabilidades do Gestor, com a seguinte redação:

Art. 1º Às classes integrantes da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental será cometido o exercício de atividades a serem desenvolvidas, **preferencialmente em áreas sistêmicas de recursos humanos, serviços de administração geral, organização, sistemas e métodos**, em níveis diferenciados de assessoramento e direção, planejamento, coordenação e execução, ligadas a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, em graus variados de complexidade, responsabilidade e autonomia na forma das respectivas especificações de classes, que serão baixadas por meio de ato do Secretário de Recursos Humanos da Seplan (Secretaria de Planejamento). (BRASIL, 1990, grifo da autora).

A Lei nº 9.625/1998 retorna em partes as atribuições iniciais do EPPGG quando da sua criação, mas foi apenas em 2004, com o Decreto nº 5.176 de 2004, que as atribuições originais foram restauradas:

Art. 1º Aos titulares dos cargos de provimento efetivo da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG compete o exercício de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim as de direção e assessoramento em escalões superiores da administração pública federal e direta, autárquica e fundacional, em graus variados de complexidade, responsabilidade e autonomia. (BRASIL, 2004).

A carreira de EPPGG é marcada pela sua mobilidade e compõe as carreiras transversais do governo federal. De acordo com o Portal do Servidor do Governo Federal, as carreiras transversais são supervisionadas pela Secretaria de Gestão, que realiza a alocação estratégica dos servidores das carreiras transversais conforme as demandas dos órgãos públicos federais e as necessidades prioritárias do Estado. Outros exemplos de carreiras transversais do governo federal são o Analista de Comércio Exterior (ACE) e o Analista de Infraestrutura (AIE).

As discussões que envolvem a criação da carreira de EPPGG iniciaram em 1982, quando o diplomata Sérgio Paulo Rouanet foi encarregado, junto ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em formular diretrizes para a criação de uma Escola de Governo aos moldes dos modelos europeus, sobretudo da Escola Nacional de Administração (ENA) da França. Contudo, ao contrário do modelo francês que lhe serviu de inspiração, não foram definidos meios claros para a inserção dos membros da carreira na alta direção do Estado, de

forma que o acesso ao alto escalão continuou dependendo de nomeações em cargos de livre provimento e exoneração.

O ingresso na carreira ocorre por meio de concurso público de provas e títulos (como nas demais carreiras), além de aprovação no curso de formação ministrado pela ENAP (que é uma especificidade desta carreira). O curso de formação consiste na segunda etapa do concurso, com caráter classificatório e eliminatório para o provimento de cargos. A exigência para o ingresso na carreira, além da aprovação no concurso é a formação em nível superior em qualquer área.

O primeiro concurso da carreira ocorreu em 1988, sendo extinta durante o governo Collor (ao ser transformada em cargos de Analista de Planejamento e Orçamento), e restaurada em 1995. Esse período inicial da carreira foi permeado por instabilidades e dificuldades, como oposição de grupos políticos e de servidores públicos, assim como o esforço por construção de apoio político à nova carreira (CRUZ, 2010; FERRAREZI; SILVA, 2014).

A partir de 1995, em boa parte devido à criação do MARE (Ministério da Reforma do Aparelho do Estado), o fortalecimento da alta burocracia voltou a ser uma pauta do governo. Os concursos de EPPGG foram retomados no âmbito das discussões da Reforma Administrativa, sob a gestão do então ministro Bresser Pereira, que transferiu a gestão da carreira para o MARE, e adotou as medidas necessárias para a realização de novo concurso e a formação do curso de formação pela ENAP. Com a extinção do MARE em 1999 e o enfraquecimento da reforma administrativa, os concursos foram suspensos por um ano, mas logo retomados em 2001, e desde então a carreira se fortaleceu.

No governo Lula, a carreira passou por um período de valorização salarial e de aumento da frequência de realização de concursos, assim como ocorreu com outras carreiras federais. Em 2003, a remuneração inicial do EPPGG era de R\$ 2.376,02 e a final, de R\$ 4.647,37. No final do segundo mandato de Lula, a remuneração inicial já era de R\$ 12.960,77 e a final, de R\$ 18.478,45, indicando a grande valorização salarial para a carreira durante seu governo.

Desde a criação da carreira de EPPGG, foram realizados 16 concursos públicos para a seleção de Gestores, sendo o último em 2009. No governo Dilma, o concurso de 2013 foi suspenso por alegadas inconsistências no edital, e desde então não houve concurso para recrutamento de novos servidores para a carreira, o que significa que desde 2009 não há reposição do quadro de EPPGGs na administração pública, conforme podemos ver no Quadro 8 a seguir.

Quadro 8 – Concursos para carreira de EPPGG

Ano publicação do edital	Turma
1987	1 ^a
1995	2 ^a
1996	3 ^a
1997	4 ^a
1998	5 ^a
2000	6 ^a
2002	7 ^a
2003	8 ^a
2004	9 ^a
2005	10 ^a , 11 ^a e 12 ^a
2008	13 ^a e 14 ^a
2009	15 ^a e 16 ^a
2013	Edital anulado por decisão do TCU

Fonte: Elaboração própria. Dados da ANESP

A progressão funcional e a promoção na carreira de EPPGG são estruturadas em classes e padrões. São 4 classes (A, B, C e Especial). As classes A, B e C possuem três padrões cada e a classe Especial possui quatro padrões, conforme Quadro 9.

O ingresso na carreira se inicia na classe A, padrão I. A progressão ocorre pela mudança de padrão e é definido pelo tempo de efetivo exercício e pelo resultado de avaliação do desempenho individual. Se o servidor obtiver média maior ou igual a 90% da nota máxima na avaliação de desempenho, são necessários 12 meses em cada padrão para progressão. Se o servidor obtiver menor que 90% e maior ou igual a 75% da nota máxima na avaliação de desempenho, são necessários 18 meses em cada padrão para a progressão. A última progressão é o padrão IV da classe Especial e são necessários, no mínimo, 13 anos de exercício para chegar ao último nível da carreira.

A promoção ocorre com a passagem de classe do servidor. Essa passagem é definida pela conclusão do Programa Permanente de Aperfeiçoamento para EPPGG (Propeg), oferecido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Quadro 9 – Classes e padrões da carreira de EPPGG

Classe	Padrão	Valor do subsídio a partir de 01/01/2019
Especial	IV	27.369,67
	III	26.609,28
	II	26.138,79
	I	25.676,60
C	III	24.689,04
	II	24.204,95
	I	23.730,33
B	III	23.265,03
	II	22.370,22
	I	21.931,59
A	III	21.501,56
	II	21.079,96
	I	19.197,06

Fonte: Elaboração própria. Dados da Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008 (Anexo IV).

A remuneração atual no início de carreira do EPPGG é de R\$ 19.197,06, podendo chegar a R\$ 27.369,67. Note-se que o salário inicial do servidor da carreira de AFRFB (R\$ 21.029,09) é maior do que do servidor da carreira de EPPGG (R\$ 19.197,06), mas no final das carreiras o salário do Gestor (R\$ 27.369,67) é maior que o do Auditor (R\$ 27.303,62), desconsiderando os adicionais dos Auditores.

A entidade representativa da carreira de EPPGG é a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP), fundada em 1998, que possui também um braço sindical, conhecida como ANESP Sindical.

4.2.1 A visão geral sobre a carreira de EPPGG pelos seus membros

A análise a ser apresentada aqui referem-se às percepções dos Gestores entrevistados na fase exploratória da pesquisa (Entrevistados 4g, 5g e 6g). Salienta-se que as entrevistas da fase exploratória com os EPPGGs foram realizadas com membros ou ex-membros na ANESP, entidade representativa da carreira. Desta forma, as visões a serem apresentadas aqui possuem uma visão institucional/sindical da carreira de EPPGG.

Durante as entrevistas da fase exploratória, foi possível perceber que os Gestores defendem a carreira por meio da construção de narrativas que os colocam como defensores da

sociedade, partindo da lógica de que o fortalecimento dos servidores públicos – e consequentemente da carreira de EPPGG – simboliza a defesa do Estado e da sociedade. A retórica desenvolvida pelos entrevistados, não inclui explicitamente a defesa da carreira, mas a defesa do serviço público como um todo.

Em contrapartida, os entrevistados indicaram que a carreira de EPPGG ainda carece de maior unidade institucional, ao relatarem que poderia haver maior união entre os membros, visto que, embora a carreira apresente espírito de corpo, no sentido de identidade coletiva, a articulação na defesa de seus interesses é limitada.

Com o passar do tempo, você vai se relacionando com outros Gestores, com outros EPPGGs de outras turmas, e isso vai formando essa rede. É uma rede informal, mas que ela realmente tem um vínculo bem forte. **Poderia até ser maior**, mas ela acaba tendo esse vínculo forte, na minha opinião, por conta do curso de formação. (Entrevistado 6g, grifo da autora).

Dos Gestores, existe grupos vários por turma, há união forte por turmas e há uma união forte por local de trabalho, **mas como um todo, não há**. Os Gestores como um todo precisam estar mais ligados. (Entrevistado 5g, grifo da autora).

Apesar de citarem a ausência de um senso de unidade da carreira como um todo, os entrevistados ressaltaram as redes construídas entre os membros da carreira através das turmas de formação e dos locais de trabalho da trajetória profissional do EPPGG. O Entrevistado 4g, ainda fala sobre a possibilidade de aproximação de membros da carreira por visões semelhantes sobre determinadas políticas públicas:

As pessoas estão circulando pelos mesmos órgãos, estão circulando pelas mesmas políticas públicas, e se encontram. E aí você também tem a coisa da turma do Gestor, ele tem um período de formação importante na ENAP, então a turma gera identificação e depois as carreiras também. Como cada um gerencia a sua própria carreira, também gera intercruzamentos, então no final você vai tecendo redes quase que informalmente criadas e alianças até. Enfim, às vezes você tem um contato porque aqueles profissionais apoiam uma determinada visão de política pública. (Entrevistado 4g).

No geral, os relatos apresentados pelos representantes das entidades da carreira de EPPGG apresentam um discurso mais voltado para defesa do serviço público do que para as questões que envolvem a valorização da carreira em si. Ao mesmo tempo, ainda se colocam em uma posição excepcional por pertencerem a carreira, ao citarem o EPPGG como

a única carreira onde você pode ser lotado em qualquer órgão da Administração direta e indireta em qualquer unidade da federação. Isso dá aos componentes da carreira a possibilidade de estar, enfim, atuando todos os órgãos e entidades da Administração Pública, adquirindo e acumulando um conhecimento sobre a máquina pública muito forte. (Entrevistado 6g).

A transversalidade da carreira e sua respectiva autonomia para atuar nos diversos órgãos foi bastante valorizada pelos entrevistados na fase exploratória da pesquisa (Entrevistas 4g, 5g, 6g), na medida em que lhes confere uma característica única perante às outras carreiras da Administração.

Diante dessa perspectiva, podemos afirmar que os Gestores têm forte espírito de corpo no sentido de identidade coletiva, mas possuem menor força na articulação da defesa dos interesses carreiristas, em comparação aos Auditores. Entretanto, se identificam e dialogam por meio das redes de relacionamento criadas pelas turmas de formação e área de atuação. Esse modelo de coesão interna entre os Gestores se difere com a dos Auditores, que, a despeito de também apresentarem forte espírito de corpo, apresentam vínculos formados ao longo de décadas em função do órgão único e constante (RFB) e da singularidade da função (administração tributária) mas não relataram o nível de vínculo por turma ou grupo.

4.2.2 O campo de atuação do EPPGG: a administração pública federal

Como o EPPGG é uma carreira transversal e pode atuar em diversos órgãos da administração pública, se faz necessário compreender como se organiza a estrutura de cargos da administração pública federal, que são organizados, geralmente, conforme o quadro abaixo.

Quadro 10 – Ocupantes de cargos de livre provimento da administração pública federal

Nomenclatura da posição dos cargos	Nível do cargo
Secretário-executivo e Subchefes	NE
Secretário; Dirigente máximo de autarquias e fundações; Subsecretário; Assessor	DAS 6
Diretor de departamento; Chefe de gabinete de ministro, consultor jurídico; Assessor Especial	DAS 5
Coordenador-geral; Chefe de gabinete de autarquias e fundações; Chefe de assessoria de gabinete de ministro; Assessor	DAS 4
Coordenador; Assessor técnico	DAS 3
Chefe de divisão; Assistente	DAS 2
Chefe de seção e Assistência intermediária; Assistente técnico	DAS 1

Fonte: Elaborado pela autora. Adaptado do Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal (2018), Araujo (2007) e Queiroz (2009)

Os processos de recrutamento e seleção para os cargos em comissão da administração pública são realizados por iniciativa própria dos órgãos, não existindo uma norma que formaliza as regras ou que cria a obrigatoriedade da realização dos processos de seleção.

Desde 2018⁷, a administração pública lançou a *Sigepe - Banco de Talentos*, que funciona como uma ferramenta informatizada voltada para elaboração e gestão de currículos dos servidores de órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC). Com o *Sigepe - Banco de Talentos*, todas as seleções públicas para a ocupação ou não de cargos, funções comissionadas e afins somente poderão receber currículos de servidores encaminhados a partir da ferramenta. O Banco de Talentos, contudo, somente vincula a obrigatoriedade do uso da ferramenta para a elaboração de currículos, sendo as outras etapas de seleção, definidas pelos próprios órgãos.

Caso seja de interesse da unidade, ela também tem a opção de solicitar o apoio da ENAP, por meio da formalização de um Termo de Execução Descentralizada, seja para capacitar profissionais ou para a realizar os processos seletivos para ocupação de cargos comissionados, auxiliando na metodologia de seleção, descrição de perfil, competências necessárias e etapas de seleção (ENAP, 2021).

Apenas nas últimas eleições presidenciais de 2018, a ANESP, associação da carreira, elaborou pela primeira vez uma lista tríplice para encaminhar as indicações dos EPPGGs para o cargo de Secretário de Gestão (ou cargo sucedâneo) ao Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão⁸ (ou cargo sucedâneo). Conforme o *Edital para Formação de Lista Tríplice* da ANESP de 2018, foram aptos a se candidatar à lista tríplice, todos os membros da carreira de EPPGG. Após a inscrição, os candidatos tiveram que apresentar suas propostas para serem disponibilizadas no site da associação. A votação ocorreu por meio eletrônico, a partir do envio de formulário por e-mail aos associados e de forma presencial aos não associados. Cada EPPGG poderia votar em três candidatos e os três nomes mais votados foram selecionados para compor a lista. Na ocasião do Edital de 2018, a lista tríplice foi observada e o EPPGG mais votado foi nomeado para assumir a Secretaria de Gestão em 2019, logo no início do governo eleito.

Diante das informações aqui analisadas, pode-se dizer que a realização dos processos seletivos da administração pública para a ocupação dos cargos parte da iniciativa e discricionariedade de cada órgão e de cada dirigente do órgão. Além disso, todos os outros

⁷ Instituída pela Instrução Normativa SGP/MPDG nº 4, de 28 de dezembro de 2018.

⁸ Atualmente a Secretaria de Gestão é vinculada à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

fatores referentes ao processo – como os requisitos necessários para o cargo, se há ou não a restrição de ser servidor público ou de determinada carreira como o de EPPGG, a ampla divulgação do processo, o apoio da ENAP na realização do processo – dependem da discricionariedade da área responsável pelo recrutamento.

4.3 AS DIFERENÇAS NOS PERFIS DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS DE AFRFB E EPPGG

Para comparar o perfil dos servidores das carreiras de AFRFB e EPPGG, esta seção realiza uma breve análise descritiva sobre os dados dos servidores de cada carreira. As informações aqui apresentadas são referentes ao quantitativo dos servidores, escolaridade, faixa etária e gênero dos servidores das carreiras.

Os dados apresentados nesta seção foram fornecidos pelo Ministério da Economia através de solicitações de pedido de acesso à informação⁹. Não foi possível obter dados do período anterior a 2000 pois, de acordo com a RFB, não existe um relatório disponível em sistema para extração de tal consulta do período. Diante do exposto, os dados das carreiras de AFRFB e EPPGG correspondem ao período de 2000 a 2020¹⁰.

A subseção 4.3.1 vai apresentar o quantitativo dos servidores ativos das carreiras, bem como a proporção de ativos, aposentados e pensionistas. Nas subseções seguintes (itens 4.3.2, 4.3.3 e 4.3.4) serão apresentados os dados referentes às características gerais dos servidores das carreiras (escolaridade, faixa etária e gênero, respectivamente), sendo que, para isso, foram considerados apenas os servidores ativos de cada carreira.

4.3.1 Quantitativo

O número de servidores ativos da carreira de AFRFB é expressivamente maior que o número de servidores ativos da carreira de EPPGG, conforme podemos observar na Tabela 4.

No início do período analisado, em 2000, o número de servidores ativos da carreira do AFRFB era de 7.402 e esse montante se manteve até 2006. Em 2007, ano em que houve a unificação da RFB, houve um aumento expressivo, saltando para o total de 12.879 membros

⁹ Pedido de acesso à informação realizado entre dezembro/2020 a abril/2021.

¹⁰ Com exceção do item *Escolaridade*, que é correspondente ao período de 2011 a 2020, conforme justificativa apresentada no respectivo item.

ativos da carreira. De 2007 em diante, o número de Auditores caiu gradativamente, chegando a 8.108 servidores em 2020, o que é reflexo da alta idade média dos servidores, pois boa parte dessa redução se deveu a aposentadorias.

O número de servidores ativos da carreira de EPPGG apresentou crescimento durante a maior parte do período analisado. Entre 2000 e 2013, o total de membros ativos da carreira triplicou, passando de 391 a 1.041 servidores. A partir de 2013, sem a realização de novos concursos, o número de Gestores caiu pouco a pouco. Em 2020, os EPPGGs somavam 944 servidores ativos. Essa queda no número de Gestores foi menos expressiva, em parte, devido à idade média mais baixa que a dos Auditores, que levou a um percentual bem menor de aposentadorias.

Tabela 4 – Número de servidores ativos da carreira de AFRFB e EPPGG

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AFRFB	7402	7321	7699	7359	7700	7879	8770	12879	12734	12273	12241	11923	11334	11019	10711	10384	10045	9515	9096	8434	8108
EPPGG	391	424	525	512	612	610	741	799	790	893	888	969	1045	1041	1025	1012	999	981	969	956	944

Fonte: Elaboração própria. Dados do Ministério da Economia, 2020.

Apesar de a carreira de AFRFB ser mais numerosa que a de EPPGG, o percentual de servidores ativos é mais alto entre os Gestores. As Tabelas 5 e 6 apresentam o percentual de servidores ativos, aposentados e pensionistas das duas carreiras. Isto é reflexo da antiguidade da origem da carreira de AFRFB, e, por isso, chega a ter um número de aposentados e pensionistas somados que é o dobro em relação ao número de servidores da ativa. A carreira dos Gestores, por sua vez, é bem mais jovem, e por isso tem um montante de aposentados e pensionistas equivalente a apenas um décimo do número de ativos.

A Tabela 5 indica que o percentual de servidores ativos de AFRFB esteve entre os 27,5% a 36,2% do total (soma de ativos, inativos e pensionistas) durante o período analisado (2000 a 2020).

Tabela 5 – Ativos, aposentados e pensionistas da carreira de AFRFB (em %)

AFRFB	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ativos	29,3	29,2	30,3	29,0	30,1	30,4	32,9	36,2	36,2	35,4	35,3	34,7	33,5	33,0	32,4	31,7	31,2	30,2	29,5	27,9	27,5
Aposentados	24,8	24,5	23,8	24,8	24,0	24,1	22,7	30,5	30,3	30,8	30,9	31,6	32,5	33,0	33,8	34,8	35,1	36,2	36,9	38,7	39,3
Pensionistas	45,9	46,3	45,9	46,2	45,9	45,5	44,4	33,3	33,5	33,8	33,8	33,7	34,0	34,0	33,8	33,5	33,7	33,6	33,6	33,4	33,2

Fonte: Elaboração própria. Dados do Ministério da Economia, 2020.

Em comparação à carreira de AFRFB, a proporção de servidores ativos da carreira de EPPGG em relação ao total é bem maior no período, entre 89,5% a 99,4%, como indica a Tabela 6.

Tabela 6 – Ativos, aposentados e pensionistas da carreira de EPPGG (em %)

EPPGG	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ativos	99,2	99,3	99,4	99,0	98,9	98,4	98,6	98,6	98,5	98,5	98,0	97,0	96,5	95,8	95,3	94,3	93,6	92,3	91,4	90,2	89,5
Aposentados	0,3	0,2	0,2	0,6	0,6	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	1,3	2,0	2,1	2,8	3,3	3,8	4,9	6,2	7,0	7,8	8,7
Pensionistas	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	1,0	1,4	1,4	1,4	1,9	1,5	1,5	1,6	2,0	1,8

Fonte: Elaboração própria. Dados do Ministério da Economia, 2020.

Na carreira de AFRFB, o percentual de aposentados aumentou ao longo do período, ao mesmo tempo em que a proporção de pensionistas caiu. Já em relação à carreira de EPPGG, por ainda ser uma carreira relativamente recente, quase não se tinha aposentados e pensionistas no início do período. Com o passar do tempo, esse percentual aumentou, e em 2020, 8,7% dos EPPGGs estavam aposentados e 1,8% eram pensionistas.

Os dados apresentados indicam que a carreira de AFRFB possui baixo índice de servidores ativos, visto que os do seu quadro de servidores são mais velhos. A carreira de EPPGG apresenta índice de servidores ativos mais alta que o AFRFB, visto que a sua população é mais jovem, se comparada ao Auditor, assim como veremos na subseção a seguir. No entanto, ressalta-se que durante o período analisado (2000 – 2020), a proporção de Gestores ativos vem caindo, assim como a dos Auditores ativos, devido à ausência da reposição do quadro de servidores, já que o último concurso para o ingresso de novos servidores da carreira de AFRFB foi em 2014 e para EPPGG foi em 2009 (já que o concurso de 2013 foi suspenso).

4.3.2 Faixa etária

Ao analisar a faixa etária dos servidores ativos das duas carreiras, é possível dizer que os servidores da carreira de AFRFB são mais velhos, em média, que os servidores da carreira de EPPGG, o que é um quadro esperado, tendo em vista que a carreira de Auditor apresenta origens mais antigas que a carreira de Gestor.

Além disso, ambas as carreiras apresentaram um envelhecimento dos seus membros durante o período analisado, cujo padrão também era esperado, já que as carreiras não tiveram concursos públicos nos anos recentes e, portanto, não houve reposição do quadro de servidores que se aposentaram. Sem essa reposição, os membros da carreira envelheceram e a média etária dos servidores de ambas as carreiras se elevou no período.

A tabela abaixo apresenta a distribuição das faixas etária dos servidores ativos da carreira do AFRFB. As faixas de idade encontram-se agrupadas em 5 grupos: os servidores de até 30 anos; de 31 a 40 anos; de 41 a 50 anos; de 51 a 60 anos; e, os servidores com mais de 60 anos.

Tabela 7 – Faixa etária dos membros ativos da carreira de AFRFB (em %)

Faixa etária	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Até 30 anos	5,7	4,0	4,7	3,6	4,1	2,9	6,6	4,4	3,3	2,5	3,7	3,3	2,3	2,6	3,0	3,2	2,1	1,5	1,1	0,6	0,4
31 a 40 anos	32,5	31,3	31,5	31,7	30,6	26,4	25,5	21,6	20,0	18,9	18,4	18,1	17,1	16,3	16,3	16,8	16,5	16,0	15,1	14,6	12,7
41 a 50 anos	39,0	39,2	37,7	38,7	38,0	38,9	36,3	36,8	35,3	34,8	33,2	33,0	33,5	33,4	32,9	32,2	31,1	31,0	30,5	31,0	30,7
51 a 60 anos	19,7	22,1	22,7	22,8	23,8	27,0	26,3	31,9	35,0	36,7	36,6	36,4	37,2	37,6	36,8	36,5	37,4	37,3	37,7	38,2	39,8
Acima 60 anos	3,1	3,4	3,4	3,2	3,5	4,8	5,3	5,3	6,4	7,1	8,1	9,2	9,9	10,1	11,0	11,3	12,9	14,2	15,6	15,6	16,4

Fonte: Elaboração própria. Dados do Ministério da Economia, 2020.

A proporção dos AFRFBs com até 30 anos era de 5,7% dos servidores da carreira em 2000 e caiu para 0,4% em 2020. A proporção dos AFRFBs com 31 a 40 anos também diminuiu, de 32,5% em 2000 para 12,7% em 2020. A proporção dos AFRFBs na faixa dos 41 a 50 anos eram maioria no início do período, em que representavam 39% da carreira, mas também caiu nos anos seguintes, chegando a 30,7% em 2020. A proporção dos AFRFBs na faixa dos 51 a 60 anos aumentou, já que em 2000 eram 19,7% e em 2020 chegou a representar 39,8% dos membros da carreira. A proporção de Auditores com mais de 60 anos também aumentou, de 3,1% em 2000 para 16,4% em 2020.

Podemos analisar que a proporção dos AFRFBs com mais de 51 anos representa, portanto, mais da metade dos servidores da carreira, o que implica alto envelhecimento e alta idade média.

Tabela 8 – Faixa etária dos membros ativos da carreira de EPPGG (em %)

Faixa etária	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Até 30 anos	31,2	27,4	27,6	22,3	24,5	19,8	23,1	22,5	18,7	20,2	16,2	15,4	16,0	11,9	6,9	4,3	2,0	0,6	0,1	0,0	0,0
31 a 40 anos	46,3	47,6	45,3	47,3	45,8	48,8	46,0	45,8	47,1	46,0	47,0	47,1	44,8	45,1	44,9	43,2	41,3	38,9	36,0	30,0	25,8
41 a 50 anos	18,7	20,7	21,9	24,6	23,7	24,3	23,9	23,6	25,4	24,1	26,2	27,2	26,9	28,8	32,0	35,3	37,8	40,6	42,4	46,4	48,5
51 a 60 anos	3,6	3,8	4,8	5,4	5,2	6,1	6,2	7,3	7,5	8,5	9,2	9,2	11,1	12,9	14,8	15,4	16,7	17,7	19,2	20,1	22,4
Acima 60 anos	0,2	0,5	0,4	0,4	0,8	1,0	0,8	0,8	1,3	1,2	1,4	1,1	1,2	1,3	1,4	1,8	2,2	2,2	2,3	3,5	3,3

Fonte: Elaboração própria. Dados do Ministério da Economia, 2020.

A Tabela 8 apresenta que a proporção dos EPPGGs com até 30 anos representavam 31,2% dos membros da carreira em 2000. Com o decorrer dos anos, esse percentual caiu, e a partir de 2017 não chegou a representar nem 1% dos membros da carreira.

A proporção dos EPPGGs que possuem entre 31 a 40 anos eram maioria em 2000, quando era de 46,3% dos membros da carreira e caiu para 25,8% em 2020. A proporção dos EPPGGs da faixa etária dos 41 a 50 anos apresentou aumento no período, passando de 18,7% em 2000 para 48,5% em 2020. A proporção dos EPPGGs entre 51 a 60 anos era de 3,6% dos membros da carreira em 2000 e aumentou para 22,4% em 2020. Já os EPPGGs com mais de 60 anos era apenas 0,2% dos membros da carreira em 2000, mas esse número cresceu nos últimos anos, ao chegar a 3,3% dos servidores da carreira em 2020.

Durante o período analisado (2000 a 2020), nota-se que os EPPGGs apresentaram um aumento na idade dos seus membros, de forma que, atualmente, a maioria dos EPPGGs concentra-se na faixa dos 41 a 50 anos, o que o aproxima do perfil do AFRFB.

4.3.3 Escolaridade

Os dados referentes à escolaridade foram fornecidos pelo Ministério da Economia (via pedido de acesso à informação) de forma incompleta, pois, no período referente a 2000 a 2010, a informação sobre o nível de mestrado e doutorado não estavam identificados, ou seja, encontravam-se zerados na tabela fornecida, conforme indicado no capítulo 2 sobre metodologia. Por este motivo, somente foi possível realizar a análise da escolaridade dos membros da carreira de AFRFB e EPPGG correspondente ao período de 2011 a 2020.

Foram considerados como escolaridade “superior”, todos os servidores que possuem formação superior, aperfeiçoamento e/ou especialização, visto que, no caso dos EPPGGs, essas informações já foram fornecidas reunidas no mesmo bloco. Convém ressaltar também que os servidores com mestrado e doutorado também possuem formação em nível superior.

Apesar do curto período, é possível observar que os membros ativos da carreira de EPPGG apresentam maior nível de qualificação do que os membros ativos da carreira de AFRFB, visto que possuem a maior proporção de servidores com escolaridade em nível de mestrado e doutorado, conforme as Tabelas 9 e 10.

Tabela 9 – Escolaridade dos membros ativos da carreira de AFRFB (em %)

Escolaridade	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Superior*	99,99	99,99	99,95	99,93	99,88	99,86	99,89	99,84	99,86	99,82
Mestrado	0,01	0,01	0,03	0,05	0,09	0,09	0,06	0,09	0,08	0,12
Doutorado	0	0	0,02	0,02	0,03	0,05	0,05	0,07	0,06	0,06

Fonte: Elaboração própria. Dados do Ministério da Economia, 2020.

*incluído aperfeiçoamento e especialização

Tabela 10 – Escolaridade dos membros ativos da carreira de EPPGG (em %)

Escolaridade	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Superior*	88,43	82,49	82,13	82,05	80,93	79,38	78,90	78,95	78,87	78,71
Mestrado	10,02	14,64	14,89	14,93	15,71	16,22	16,62	16,31	16,42	16,63
Doutorado	1,55	2,87	2,98	3,02	3,36	4,40	4,49	4,75	4,71	4,66

Fonte: Elaboração própria. Dados do Ministério da Economia, 2020.

*incluído aperfeiçoamento e especialização

Os Auditores Fiscais com nível de mestrado e doutorado são extrema minoria. Os servidores que possuem apenas nível superior (superior, aperfeiçoamento e especialização) representam mais de 99% dos servidores da carreira durante todo o período analisado.

Já no caso dos Gestores, há uma parcela maior dos servidores com formação em nível de mestrado. Em 2011, os EPPGGs com mestrado representavam 10,02% dos servidores da carreira e em 2020 chegou a representar 16,63%. Já os Gestores com nível de doutorado representavam 1,55% dos servidores da carreira em 2011 e em 2020 subiu para 4,66%. As proporções de Gestores com nível de mestrado e de doutorado apresentaram aumento durante a década analisada.

Apesar de pouco expressivo, esse aumento tímido na qualificação também é notado nos servidores da carreira de AFRFB, indicando que uma pequena proporção dos membros da carreira procura se especializar em nível de mestrado e doutorado.

4.3.4 Gênero

Considerando os membros ativos de ambas as carreiras, a maioria dos servidores são do sexo masculino. No entanto, há uma diferença relevante entre as duas carreiras: enquanto que na carreira de AFRFB a maioria masculina se manteve na mesma proporção de 2000 a 2020, na carreira de EPPGG a representação feminina aumentou durante o período analisado.

Os servidores da carreira do AFRFB são em sua maioria do sexo masculino, e essa proporção se manteve estável ao longo do tempo, como podemos ver na Tabela 11.

Em 2007 (ano em que houve a unificação com a Receita Previdenciária), houve aumento da participação feminina, quando alcançou o número de 30,6% dos servidores da carreira. A menor representação feminina é de 2020, quando 24,2% da carreira eram membros do sexo feminino. Na maior parte do tempo, as mulheres representam um quarto dos servidores da carreira.

Tabela 11 – Gênero dos membros ativos da carreira de AFRFB (em %)

Sexo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Femino	26,0	25,9	25,5	24,5	24,6	25,2	25,0	30,6	30,6	30,1	29,6	28,9	28,4	27,8	27,0	26,3	26,0	25,3	24,9	24,3	24,2
Masculino	74,0	74,1	74,5	75,5	75,4	74,8	75,0	69,4	69,4	69,9	70,4	71,1	71,6	72,2	73,0	73,7	74,0	74,7	75,1	75,7	75,8

Fonte: Elaboração própria. Dados do Ministério da Economia, 2020.

No caso dos servidores da carreira de EPPGG, conforme a Tabela 12 a seguir, a proporção feminina cresceu ao longo do período analisado (2000 a 2020).

Em 2000, os EPPGGs eram em sua maioria do sexo masculino (74,2%) e a proporção feminina (25,8%) parecida com a dos AFRFB. Contudo, a proporção dos servidores do sexo masculino diminuiu nos anos seguintes, ao passo que representação feminina ganhou espaço.

Tabela 12 – Gênero dos membros ativos da carreira de EPPGG (em %)

Sexo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Femino	25,8	26,9	28,2	28,5	31,2	31,6	33,2	33,8	34,1	34,6	34,5	34,3	34,6	34,7	34,8	35,2	35,0	34,8	34,7	34,5	34,3
Masculino	74,2	73,1	71,8	71,5	68,8	68,4	66,8	66,2	65,9	65,4	65,5	65,7	65,4	65,3	65,2	64,8	65,0	65,2	65,3	65,5	65,7

Fonte: Elaboração própria. Dados do Ministério da Economia, 2020.

O ano de 2015 apresentou a maior representação feminina entre os membros da carreira, com a taxa de 35,2%. Atualmente, as mulheres são cerca de um terço dos membros, uma proporção maior que dos AFRFB, mas ainda longe da sua representatividade populacional.

As informações apresentadas nesta seção nos permitem afirmar que o Auditor Fiscal apresenta, em média, um perfil mais velho, com maior composição masculina e menor qualificação acadêmica em comparação ao Gestor Governamental. O Gestor, por sua vez, é mais jovem e tem maior nível de qualificação que o Auditor, visto que apresenta maior proporção de servidores com nível de mestrado e doutorado. Apesar da proporção feminina ser maior na carreira de EPPGG do que na carreira de AFRFB, em ambas as carreiras os servidores são majoritariamente do sexo masculino.

5 AS DIFERENTES LÓGICAS DE OCUPAÇÃO DOS CARGOS DE LIVRE PROVIMENTO: CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS E TRAJETÓRIAS PROFISSIONAIS

Este capítulo apresenta os resultados da análise da ocupação dos cargos de livre provimento pelos servidores das carreiras de AFRFB e EPPGG na administração pública federal. Considerando as características específicas e os condicionantes institucionais das carreiras de AFRFB e EPPGG, buscamos explorar quem são, quais os incentivos e como atuam os membros das duas carreiras por meio de suas trajetórias profissionais na ocupação de cargos de livre nomeação.

O capítulo divide-se em duas seções principais.

A primeira seção (*item 5.1*) apresenta o perfil dos ocupantes de cargos de livre provimento das carreiras de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB) e de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) por meio de uma análise descritiva de dados. Essa análise nos permitiu coletar informações sobre os ocupantes de cargos de livre provimento e verificar os padrões das carreiras na ocupação de cargos por nível e por distribuição entre os ministérios, bem como as principais diferenças nos perfis de ocupação entre os membros das carreiras de AFRFB e EPPGG.

A segunda seção (*seção 5.2*) analisa as principais percepções sobre a ocupação de cargos em comissão pelos membros das carreiras de AFRFB e EPPGG por meio da análise das entrevistas semiestruturadas realizadas com os Auditores e Gestores ocupantes de cargos de livre provimento. A análise de entrevistas referentes aos ocupantes de cargos em comissão das carreiras nos permitiu compreender os mecanismos e incentivos (ou desincentivos) envolvidos na ocupação de cargos de livre nomeação pelos membros das carreiras. As regras institucionais de cada carreira, assim como do seu campo de atuação, refletem nas motivações dos Auditores Fiscais e Gestores Governamentais, assim como na condução e articulação das suas trajetórias profissionais.

5.1 OS NÚMEROS DA OCUPAÇÃO DOS CARGOS DE LIVRE PROVIMENTO POR AUDITORES E GESTORES

Os dados analisados nesta seção foram fornecidos pela Coordenadoria-geral de dados da ENAP e pelo Ministério da Economia, conforme detalhado no capítulo metodológico. Como os dados sobre os ocupantes de cargos em comissão das carreiras foram fornecidos apenas a partir de 2000, adotamos como período de análise o intervalo de 2000 a 2020. O banco de dados fornecido pela ENAP refere-se aos servidores ativos, portanto ele não inclui dados sobre ocupação de cargo por servidor aposentado.

Esta seção da análise descritiva de dados está dividida em três partes principais. A primeira (*item 5.1.1*) e segunda parte (*item 5.1.2*) apresentam os dados dos ocupantes de cargos em comissão da carreira de AFRFB e da carreira de EPPGG, respectivamente. A terceira parte (*item 5.1.3*) da seção irá apresentar uma análise comparada sobre os dados dos ocupantes de livre provimento das duas carreiras.

5.1.1 Quantos Auditores ocupam cargos de livre provimento?

Na base de dados consultada, identificamos 3.353 servidores da carreira de AFRFB que ocuparam cargos de livre provimento (DAS 1, DAS 2, DAS 3, DAS 4, DAS 5, DAS 6 e/ou NE) nos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional do governo federal durante o período entre 2000 a 2020.

A ocupação dos AFRFBs predomina em cargos de livre provimento de menor escalão, dado que são mais numerosos nos cargos de DAS 1 e DAS 2. Nos cargos de maior escalão, como os cargos de DAS 6 e NE, o número de Auditores é menor. Inclusive, houve períodos em que nenhum membro da carreira de AFRFB ocupou cargos de DAS 6 e NE.

A tabela a seguir apresenta o número de servidores da carreira do AFRFB que ocupou cargos em comissão na administração pública direta, autárquica e fundacional do governo federal, por cada nível (DAS 1, DAS 2, DAS 3, DAS 4, DAS 5, DAS 6 e NE) durante o período de 2000 a 2020. Cabe ressaltar que os dados extraídos são referentes à posição de dezembro de cada ano (com exceção do ano de 2020, que foi referente ao mês de junho, visto que era a posição mais atual disponível no momento da coleta dos dados). Portanto, caso um servidor tenha sido nomeado e exonerado de um cargo entre janeiro e novembro de um mesmo ano, esse ocupante não foi contabilizado, visto que sua informação não constava na posição de dezembro.

Tabela 13 – Número de membros da carreira de AFRFB em cargos de livre provimento por nível (2000 – 2020)

Ano	DAS 1	DAS 2	DAS 3	DAS 4	DAS 5	DAS 6	NES	Total
2000	315	331	83	27	5	2	0	763
2001	243	358	91	31	5	2	0	730
2002	247	359	93	29	6	2	0	736
2003	315	262	88	28	5	1	0	699
2004	236	341	95	30	4	1	0	707
2005	276	372	96	30	4	1	0	779
2006	278	371	96	30	5	1	0	781
2007	428	499	149	67	15	1	1	1160
2008	421	498	144	53	14	2	1	1133
2009	421	507	152	65	18	3	0	1166
2010	413	511	166	69	14	3	0	1176
2011	405	504	153	69	15	0	2	1148
2012	401	501	158	66	15	0	2	1143
2013	399	503	158	64	13	1	2	1140
2014	388	491	151	64	14	0	3	1111
2015	370	480	151	63	13	1	2	1080
2016	363	468	158	57	12	0	1	1059
2017	34	193	146	52	11	0	1	437
2018	34	198	139	49	13	0	1	434
2019	20	164	125	39	17	2	0	367
2020	19	164	131	42	15	4	0	375

Fonte: Elaboração própria. Dados da ENAP, 2020 (ref. mês dezembro de cada ano, com exceção de 2020, ref. mês junho).

Como já indicamos acima, a presença do AFRFB em cargos de livre provimento é muito maior nos cargos de menor nível hierárquico do que nos cargos de maior nível hierárquico. Centenas de Auditores ocupam cargos DAS 1 e DAS 2 a cada ano, enquanto menos de duas dezenas ocupam cargos de DAS 5, DAS 6 e NE a cada ano.

Nos cargos de DAS 1, os Auditores somavam um total de 315 servidores em 2000. Esse número caiu nos dois anos seguintes, mas retornou para 315 em 2003. Em 2004, o número voltou a cair para 236, mas se manteve relativamente estável nos anos seguintes, até que em 2007, teve aumento expressivo em seu número, passando de 278 para 428 Auditores. Nos anos seguintes, o número de Auditores DAS 1 apresentou uma queda gradativa, chegando a 363 Auditores em 2016. Em 2017, esse número despencou, chegando a apenas 34 Auditores DAS 1. Esse número caiu ainda mais até chegar a 19 em 2020.

Nos cargos de DAS 2, havia 331 Auditores no início do período analisado. Esse número cresceu gradativamente nos dois anos subsequentes, até que, em 2003, caiu para 262. Nos anos seguintes, houve crescimento contínuo até chegar ao seu máximo, em 2010, com 511 Auditores DAS 2. A partir de 2011, o número de Auditores DAS 2 caiu gradativamente, mas a queda

expressiva veio em 2017, quando restaram apenas 193 Auditores em cargos DAS 2. Em 2019, houve nova queda, chegando a 164 Auditores em 2020.

Nos cargos de DAS 3, a posição em 2000 era de 83 Auditores. Nos dois anos seguintes, houve um aumento gradual, passando para 93 Auditores em DAS 3 em 2002. Em 2003, esse número caiu para 88, mas apresentou aumentos graduais nos anos seguintes até 2006, chegando a 96 Auditores em DAS 3. Em 2007, esse número saltou para 149 e chegou ao máximo em 2010, com 166. Entre 2011 a 2016 o número se manteve na casa dos 150, mas caiu a partir de 2017. A posição de Auditores em DAS 3 era de 131 em 2020.

O número de Auditores ocupantes de cargo de DAS 4 eram no total de 27 em 2000. Esse número teve uma oscilação baixa nos anos subsequentes. Até que, em 2007, esse número dobrou, subindo para 67. Os anos de 2010 e 2011 foram os anos com mais Auditores DAS 4, com 69. Depois de atingir este ponto máximo, o número caiu gradativamente nos anos seguintes. Ressalta-se que a maior queda ocorreu em 2019, quando o número Auditores em DAS 4 foi 39.

O número de Auditores ocupantes de cargo de DAS 5 se manteve constante de 2000 a 2006, entre 4 a 6 Auditores. Em 2007, esse número triplicou e manteve relativa constância até 2020, quando eram 15 Auditores em DAS 5. Destaque para o ano de 2009, quando 18 Auditores ocupavam cargos de DAS 5, número máximo de servidores da carreira neste nível.

O número de Auditores ocupantes de cargo de DAS 6 durante o período de 2000 a 2003, era de apenas 2. De 2003 a 2007, foi apenas 1 Auditor em DAS 6 e, nos anos 2008 a 2010, esse número oscilou entre 2 e 3 Auditores. De 2011 a 2018, os Auditores não foram expressivos nos cargos de DAS 6, oscilando entre 1 e zero Auditores em DAS 6. Em 2019, foram 2 e em 2020 foram 4 Auditores em cargos de DAS 6, número máximo de Auditores neste nível.

Nos cargos de NE, não houve Auditores no período entre 2001 a 2006. Nos anos de 2007 e 2008 houve um ocupante de cargo NE e nos anos de 2009 e 2010 não houve nenhum Auditor. De 2011 a 2018, os Auditores foram mais frequentes nos cargos de NE, com 1 a 3 ocupantes por ano. Em 2019 e 2020, não houve Auditores em cargos de NE.

Os níveis mais altos (DAS 6 e NE) foram os cargos em comissão que os Auditores não ocuparam em algum ano do período analisado. No caso do cargo de DAS 6, essa ausência ocorreu nos anos de 2011, 2012, 2014 e 2016 a 2018. No cargo de NE, não houve a ocupação de servidores da carreira de AFRFB nos anos de 2000 a 2006, 2009, 2010, 2019 e 2020.

A presença de Auditores nos cargos de altos de nível DAS 5, DAS 6 e NE se manteve baixa em todo o período. Já a ocupação dos cargos mais baixos como os de nível DAS 1, DAS 2 e DAS 3 se manteve elevada em boa parte do período, com queda a partir de 2017.

Ao analisar o total de Auditores ocupantes de cargos em comissão, tendo como base a última coluna da Tabela 13, é possível perceber três recortes temporais distintos:

- de 2000 a 2006, em que o número de Auditores em cargos em comissão varia na faixa dos 700 a cada ano;
- de 2007 a 2016, em que o número de Auditores em cargos em comissão varia na faixa dos 1.000/1.100 a cada ano;
- entre 2017 e 2020, que é o período com o menor número de Auditores em cargos de comissão, variando na faixa dos 300/400 a cada ano.

O primeiro recorte, de 2000 a 2006, é o período em que o número de cargos em comissão ocupado por Auditores estava próximo da casa dos 700. Nesse período, mais de 80% do número de cargos ocupados por Auditores estava concentrado entre os níveis DAS 1 e DAS 2.

O segundo período, de 2007 a 2016, é marcado por um aumento no número de cargos de comissão ocupados até 2007. Foram mais de mil cargos ocupados por Auditores a cada ano. Este aumento provavelmente se deve à unificação do fisco (Receita Federal e Receita Previdenciária) em 2007, que resultou na Secretaria da Receita Federal do Brasil.

O terceiro recorte (2017 a 2020) é o período com menor número de cargos de livre provimento ocupado por Auditores. Essa queda se deve, em grande parte, à diminuição dos Auditores nos cargos de DAS 1 e DAS 2 a partir de 2017. Cabe ressaltar, entretanto, que esta diminuição ocorreu não somente nos cargos em comissão ocupados por Auditores, mas em todos os cargos em comissão da Administração, devido à extinção de cargos de DAS que foram transformados em FCPE, ocupadas apenas por servidores públicos.

Há, portanto, um padrão nos últimos 20 anos: Auditores costumam ocupar predominantemente cargos de livre provimento de baixo escalão, especialmente DAS 1 e 2; tem ocupação mediana nos cargos intermediários como o DAS 3 e DAS 4; e, raramente ocupam os cargos mais altos, como DAS 5, DAS 6 e NE.

5.1.1.1 Quais cargos os Auditores ocupam? A distribuição entre os ministérios

Esta seção apresenta a distribuição dos servidores da carreira de AFRFB ocupantes de cargos de livre provimento entre os ministérios. Convém salientar que neste período houve mudanças na estrutura e na nomenclatura dos ministérios, sobretudo em 2019, com a reestruturação ministerial no início do governo Bolsonaro, que extinguiu e incorporou algumas pastas da administração. Essas mudanças ministeriais dificultaram a leitura de alguns dados do

período, como por exemplo, a unificação dos antigos Ministérios da Fazenda e Ministério do Planejamento no Ministério da Economia. Devido à unificação, não há como saber se o servidor que consta no Ministério da Economia em 2019 e 2020 pertenciam antes ao Ministério da Fazenda ou ao Ministério do Planejamento. Por isso, nas tabelas apresentadas, o Ministério da Economia e o Ministério da Fazenda aparecem separadamente.

No caso dos ministérios que sofreram alterações apenas na nomenclatura, mas mantiveram a mesma estrutura (como por exemplo, o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, que no governo Bolsonaro mudou a nomenclatura para Ministério da Infraestrutura), são apresentados em conjunto. Além disso, os ministérios apresentados nas tabelas desta subseção foram identificados por abreviaturas. Portanto, a relação dos ministérios identificados com a nomenclatura completa consta no ANEXO II. Essas observações sobre a organização dos ministérios também são válidas para as tabelas referentes aos EPPGs, constantes no *item 5.1.2.1*.

Os cargos de livre provimento de menor hierarquia (DAS 1, DAS 2, DAS 3) são aqueles com o maior número de Auditores. Eles são altamente concentrados em poucos ministérios: apenas 6 pastas por ano, majoritariamente na área econômica e previdenciária¹, que são as áreas correspondentes ao escopo de atuação do Auditor Fiscal.

Os cargos de DAS 4 e DAS 5 ocupados pelos Auditores distribuem-se em um número maior de ministérios, apesar de ainda serem pastas da área econômica e/ou previdenciária. Já os cargos de maior hierarquia, como os cargos de DAS 6 e NE, a despeito de serem em menor quantidade, distribuem-se entre um número maior de pastas.

A tabela a seguir apresenta a distribuição dos AFRFB nos ministérios nos cargos de nível DAS 1. Os ministérios que não constam nas tabelas não tiveram nenhum Auditor ocupando cargos no período de 2000 a 2020.

Tabela 14 – Distribuição por ministério do AFRFB em cargos DAS 1 (2000 – 2020)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	
Min. Fazenda	315	243	247	315	236	276	277	414	408	411	410	403	400	398	387	369	362	33	33	*	*	5937	
Min. Prev. Social	0	0	0	0	0	0	0	13	12	10	3	2	1	1	1	*	*	*	*	*	*	43	
Min. Economia	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	20	19	39
Presidência da Rep.	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	
Min. Desenv. Social	*	*	*	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	*	*	2	
Min. Trabalho	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	*	*	2	

Fonte: Elaboração própria. Dados da ENAP, 2020 (referente ao mês dezembro de cada ano, com exceção de 2020, que é referente ao mês de junho).

*ano em que o ministério não existia com essa nomenclatura.

¹ O INSS – Instituto Nacional do Seguro Social no período de 2000 a 2020 esteve vinculado ao Ministério da Previdência Social, Ministério do Trabalho ou Ministério do Desenvolvimento Social

Nos cargos de DAS 1, os Auditores estiveram distribuídos pelos seguintes ministérios nesse período de 21 anos: Ministério da Fazenda (5.937), Ministério da Previdência Social (43), Ministério da Economia (39), Presidência da República (3), Ministério do Desenvolvimento Social (2) e Ministério do Trabalho (2).

Como podemos observar, a concentração dos Auditores ocorreu majoritariamente na área econômica, tendo em vista os números do Ministério da Fazenda e Ministério da Economia. Em menor número, os Auditores também ocuparam cargos de DAS 1 nas pastas da área previdenciária e na Presidência da República.

Tabela 15 – Distribuição por ministério do AFRFB em cargos de DAS 2 (2000 – 2020)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	
Min. Fazenda	330	358	359	262	341	371	370	494	495	503	509	502	501	502	490	480	468	193	198	*	*	7726	
Min. Economia	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	164	164	328
Min. Prev. Social	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	1	1	0	1	1	*	*	*	*	*	*	*	10
Presidência da Rep.	0	0	0	0	0	1	1	3	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
Min. Desenv. Social	*	*	*	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	*	*	2
Min. Planejamento	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	*	*	1

Fonte: Elaboração própria. Dados da ENAP, 2020 (referente ao mês dezembro de cada ano, com exceção de 2020, que é referente ao mês de junho).

*ano em que o ministério não existia com essa nomenclatura.

Os AFRFBs atuaram em cargos de DAS 2 no Ministério da Fazenda (7.726), Ministério da Economia (328), Ministério da Previdência Social (10), Presidência da República (8), Ministério do Desenvolvimento Social (2) e Ministério do Planejamento (1).

Além da concentração na área econômica, os Auditores em DAS 2 também atuaram em pastas na área previdenciária, na Presidência e na área de planejamento.

Tabela 16 – Distribuição por ministério do AFRFB em cargos de DAS 3 (2000 – 2020)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	
Min. Fazenda	82	90	93	88	93	95	95	137	130	139	155	145	150	151	146	147	154	146	139	*	*	2375	
Min. Economia	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	125	131	256
Min. Prev. Social	0	0	0	0	0	0	0	11	13	10	8	7	7	6	4	*	*	*	*	*	*	*	66
Presidência da Rep.	1	1	0	0	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	14
Min. Trabalho	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	0	0	*	*	8	
Min. Desenv. Social	*	*	*	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	*	*	4	

Fonte: Elaboração própria. Dados da ENAP, 2020 (referente ao mês dezembro de cada ano, com exceção de 2020, que é referente ao mês de junho).

*ano em que o ministério não existia com essa nomenclatura.

Os Auditores que ocuparam cargos de DAS 3 estiveram distribuídos pelos seguintes ministérios: Ministério da Fazenda (2.375), Ministério da Economia (256), Ministério da Previdência Social (66), Presidência da República (14), Ministério do Trabalho (8) e Ministério do Desenvolvimento Social (4).

A concentração dos Auditores ocupantes de cargos DAS 3 ocorre principalmente no Ministério da Fazenda e Ministério da Economia.

Os cargos de DAS 1, DAS 2 e DAS 3 ocupados por membros da carreira de AFRFB concentram-se no Ministério da Fazenda, Economia e Previdência Social e têm pequena participação no Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Trabalho, Presidência da República e Ministério do Planejamento.

Tabela 17 – Distribuição por ministério do AFRFB em cargos de DAS 4 (2000 – 2020)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	
Min. Fazenda	27	31	28	27	28	30	29	42	35	43	54	53	52	50	51	52	48	50	48	*	*	778	
Min. Prev. Social	0	0	0	0	0	0	0	14	15	15	7	8	8	9	7	*	*	*	*	*	*	83	
Min. Economia	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	37	41	78
Presidência da Rep.	0	0	1	1	1	0	1	4	3	3	2	1	1	1	2	3	3	2	1	1	0	31	
Min. Desenv. Social	*	*	*	0	0	0	0	7	0	4	4	2	2	2	2	1	0	0	0	*	*	24	
Min. Trabalho	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	6	6	0	0	*	*	13	
Min. Ind. Com. Ext.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	1	1	0	0	0	0	*	*	6	
Min. Justiça	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	5	
Min. Int. Nacional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	*	*	3	
Min. Cultura	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	*	*	1	
Min. Planejamento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	*	*	1	
Min. Turismo	*	*	*	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	

Fonte: Elaboração própria. Dados da ENAP, 2020 (referente ao mês dezembro de cada ano, com exceção de 2020, que é referente ao mês de junho).

*ano em que o ministério não existia com essa nomenclatura.

Nos cargos de DAS 4, os Auditores atuaram em um número maior de ministérios. A distribuição dos cargos de DAS 4 ocorreu entre 12 ministérios. A maior parte dos cargos está na área econômica, seguido da área previdenciária e da Presidência da República.

Eles atuaram nas seguintes pastas: Ministério da Fazenda (778), Ministério da Previdência Social (83), Ministério da Economia (78), Presidência da República (31), Ministério do Desenvolvimento Social (24), Ministério do Trabalho (13), Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (6), Ministério da Justiça (5), Ministério da Integração Nacional (3), Ministério da Cultura (1), Ministério do Planejamento (1) e Ministério do Turismo (1).

Tabela 18 – Distribuição por ministério do AFRFB em cargos de DAS 5 (2000 – 2020)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	
Min. Fazenda	3	3	3	3	3	3	3	6	6	8	9	9	9	8	9	10	11	11	11	*	*	128	
Presidência da Rep.	1	1	2	1	1	1	2	1	1	1	1	2	2	3	3	1	0	0	2	1	1	28	
Min. Economia	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	14	12	26
Min. Prev. Social	0	0	0	0	0	0	0	4	4	4	1	1	1	1	1	*	*	*	*	*	*	17	
Min. Int. Nacional	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	1	1	1	0	0	0	0	0	0	*	*	9	
Min. Desenv. Social	*	*	*	0	0	0	0	2	1	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	*	*	7	
Min. Ind. Com. Ext.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	*	*	6	
Min. Justiça	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	4
Min. Saúde	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	
Min. Trabalho	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	*	*	2	
Min. Turismo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	*	*	2	
Min. Planejamento	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	*	*	1	

Fonte: Elaboração própria. Dados da ENAP, 2020 (referente ao mês dezembro de cada ano, com exceção de 2020, que é referente ao mês de junho).

*ano em que o ministério não existia com essa nomenclatura.

Nos cargos de DAS 5, os Auditores também atuaram em 12 pastas distintas: Ministério da Fazenda (128), Presidência da República (28), Ministério da Economia (26), Ministério da Previdência Social (17), Ministério da Integração Nacional (9), Ministério do Desenvolvimento Social (7), Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (6), Ministério da Justiça (4), Ministério da Saúde (3), Ministério do Trabalho (2), Ministério do Turismo (2) e Ministério do Planejamento (1).

A concentração dos cargos de DAS 5 ocorreu no Ministério da Fazenda, Presidência da República, Ministério da Economia e no Ministério da Previdência Social, ou seja, nas suas áreas tradicionais, com exceção da Presidência da República.

Nota-se também que o número de Auditores em cargos de maior hierarquia, como o DAS 4 e o DAS 5 é mais expressivo proporcionalmente na Presidência da República do que nos outros níveis, ou seja, a atuação em áreas não tradicionais do AFRFB é mais comum em cargos de maior escalão do que nos cargos de menor nível hierárquico. Isso ocorre, provavelmente pois, como será apresentado detalhadamente ao longo deste trabalho, a liberação dos Auditores para atuarem fora de sua área de atuação ocorre apenas para ocuparem cargos de maior escalão.

Vejamos, a seguir, a distribuição dos cargos mais altos.

Tabela 19 – Distribuição por ministério do AFRFB em cargos de DAS 6 (2000 – 2020)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	
Min. Ind. Com. Ext.	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	*	*	7	
Min. Economia	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	2	4	6
Min. Fazenda	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	*	*	5	
Min. Saúde	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	
Min. Desenv. Social	*	*	*	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	*	*	2	
Min. Prev. Social	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	*	*	*	*	*	*	2	
Presidência da Rep.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	2	

Fonte: Elaboração própria. Dados da ENAP, 2020 (referente ao mês dezembro de cada ano, com exceção de 2020, que é referente ao mês de junho).

*ano em que o ministério não existia com essa nomenclatura.

Nos cargos de DAS 6, os Auditores atuaram em 7 pastas durante esse período de 21 anos: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (7), Ministério da Economia (6), Ministério da Fazenda (5), Ministério da Saúde (3), Ministério do Desenvolvimento Social (2), Ministério da Previdência Social (2) e Presidência da República (2).

O número de cargos de DAS 6 ocupados por Auditores não é alto se comparado aos demais níveis. O Ministério da Economia foi o único órgão que teve mais de um DAS 6 em um mesmo ano ocupado por Auditor, sendo 2 em 2019 e 4 em 2020. Os outros órgãos apresentaram apenas um ou nenhum DAS 6 por ano ocupado por Auditor.

Tabela 20 – Distribuição por ministério do AFRFB em cargos de NE (2000 – 2020)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Min. Fazenda	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	*	*	10
Presidência da Rep.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	0	0	0	0	0	4
Min. Turismo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2

Fonte: Elaboração própria. Dados da ENAP, 2020 (referente ao mês dezembro de cada ano, com exceção de 2020, que é referente ao mês de junho).

*ano em que o ministério não existia com essa nomenclatura.

Os Auditores não ocuparam muitos cargos de Natureza Especial, mas na maioria dos casos foram atuações no Ministério da Fazenda (10). Também houve Auditores em cargos de NE na Presidência da República (4) e Ministério do Turismo (2).

Portanto, a atuação dos Auditores ocupantes de cargos de livre provimento é concentrada em ministérios da área econômica e previdenciária, que são as áreas em que atuam as atividades típicas do Auditor Fiscal (administração tributária/fisco). Além disso, em cargos de maior escalão também se nota um aumento da atuação de Auditores ocupantes de cargos de livre nomeação em áreas não típicas do fisco, e que, talvez, tenham algum componente político, como a Presidência da República.

5.1.2 Quantos Gestores ocupam cargos de livre provimento?

Durante o período de 2000 a 2020, identificamos na base de dados 971 servidores da carreira de EPPGG que ocuparam pelo menos uma vez cargos de livre provimento – DAS 1, DAS 2, DAS 3, DAS 4, DAS 5, DAS 6 e/ou NE.

A participação dos EPPGGs em cargos de livre provimento neste período é maior em cargos de nível DAS 3 e DAS 4. Essa participação é menor nos cargos do topo da hierarquia (DAS 6 e NE). Nos níveis DAS 1, DAS 2 e DAS 5 o número de Gestores em cargos de livre provimento é expressivo, mas ainda menor que o número dos cargos de DAS 3 e DAS 4. Ou seja, os Gestores ocupam, predominantemente, cargos de nível intermediário no alto escalão da burocracia federal.

A tabela a seguir apresenta o número de cargos em comissão ocupados por um EPPGG por nível (DAS 1, DAS 2, DAS 3, DAS 4, DAS 5, DAS 6 e NE) durante o período de 2000 a 2020.

Tabela 21 – Número de membros da carreira de EPPGG em cargos de livre provimento por nível (2000 – 2020)

Ano	DAS 1	DAS 2	DAS 3	DAS 4	DAS 5	DAS 6	NES	Total
2000	18	45	71	61	14	2	1	212
2001	12	53	96	68	16	2	1	248
2002	9	44	99	74	16	0	1	243
2003	15	33	120	77	20	3	0	268
2004	13	38	143	104	21	1	0	320
2005	12	50	137	119	28	1	0	347
2006	17	56	141	126	35	4	0	379
2007	19	63	128	129	39	6	0	384
2008	23	71	118	143	45	6	0	406
2009	16	74	137	156	55	7	0	445
2010	17	71	132	177	65	9	0	471
2011	15	63	136	181	65	7	1	468
2012	19	50	139	219	66	8	4	505
2013	17	54	129	224	84	8	6	522
2014	14	51	118	229	92	11	4	519
2015	17	47	124	201	89	13	6	497
2016	12	29	77	136	63	13	4	334
2017	11	17	47	96	65	10	1	247
2018	9	26	43	99	63	12	5	257
2019	5	24	54	68	52	15	1	219
2020	8	23	50	68	53	11	2	215

Fonte: Elaboração própria. Dados da ENAP, 2020 (referente ao mês dezembro de cada ano, com exceção de 2020, que é referente ao mês de junho).

Os dados da tabela acima permitem uma análise da evolução do número de ocupantes por cada cargo, ao longo do tempo.

No início do período analisado, havia 18 Gestores ocupando cargos de DAS 1. Esse número caiu nos dois anos seguintes e chegou a 9 em 2002. Em 2003, o número cresceu para 15 e os anos posteriores foram marcados por uma baixa oscilação com aumento tímido, chegando ao seu máximo em 2008, com 23 Gestores em DAS 1. Após esse pico, esse número voltou a cair para 16 em 2009 e manteve essa média até apresentar um novo aumento em 2012, com 19 Gestores DAS 1. Nos anos subsequentes, esse número caiu, com destaque para o declínio de Gestores DAS 1 em 2019, quando eram apenas 5 no total. Em 2020, eram 8 EPPGGs em cargos de DAS 1.

Nos cargos de DAS 2, havia 45 Gestores no ano de 2000. Esse número oscilou nos anos subsequentes, mas se manteve próximo do patamar de 4 dezenas. A partir de 2005, o número de Gestores DAS 2 aumentou significativamente, até atingir o máximo de 74 Gestores DAS 2 em 2009. Após este pico, esse número caiu gradativamente, com destaque para as quedas mais

abruptas de 47 para 29 em 2016 e de 29 para 17 em 2017. Em 2018, o número de Gestores DAS 2 foi de 26 e apresentou queda modesta nos dois anos seguintes.

Os Gestores em cargos de DAS 3 eram 71 em 2000. Esse número apresentou crescimento contínuo e chegou ao máximo de 143 Gestores DAS 3 em 2004. Nos anos subsequentes, esse número apresentou pequena queda. Em 2016, houve um declínio abrupto para 77 Gestores DAS 3, que se repete no ano seguinte, em 2017, quando o número foi para 47 Gestores. Em 2020, o número de Gestores DAS 3 era igual a 50.

O número de Gestores DAS 4 apresentou uma tendência de crescimento por um longo período, passando de 61 Gestores em 2000 para 229 em 2014. Após atingir seu ápice em 2014, esse número começou a cair chegando a 96 EPPGGs em 2017. Em 2019, sofreu uma nova queda expressiva, ao apresentar 68 Gestores em DAS 4.

O número de Gestores em cargos de DAS 5 também apresentou um aumento durante o período inicial, passando de 14 Gestores em 2000 para 92 em 2014. Após atingir seu máximo em 2014, esse número caiu, com destaque para os pontos de mudança em 2016, quando caiu para 63, e em 2019, quando caiu para 52.

Tanto os cargos de DAS 4 como os cargos de DAS 5 apresentaram aumento do número de Gestores ocupantes de cargos entre 2000 a 2014, sendo que, após atingir o número máximo em 2014, o cenário foi de queda nos anos seguintes.

Nos cargos de DAS 6, o número de EPPGGs oscilava entre 0 a 3 no início do período analisado. Foi a partir de 2006 que esse número cresceu, ao apresentar o máximo de 15 Gestores DAS 6 em 2019. Em 2020, esse número caiu para 11 Gestores DAS 6.

Durante o ano de 2000 a 2002, houve apenas um cargo de NE sendo ocupado por um EPPGG e nenhum entre 2003 a 2010. De 2011 em diante, o número de Gestores ocupando cargos de NE variou entre 1 a 6 Gestores, sendo os anos de 2013 e 2018 os anos que mais tiveram EPPGGs ocupando cargos de NE, quando foram 6 Gestores em cargos de NE.

Apenas os níveis de DAS 6 e NE tiveram períodos sem nenhum EPPGG ocupando estes cargos. No cargo de DAS 6 isso ocorreu em 2002 e no cargo de NE, entre 2003 e 2010.

Quanto ao número total dos ocupantes de cargos da carreira de EPPGG, referente aos números da última coluna da Tabela 21, é notável três períodos que obedecem a movimentações distintas:

- de 2000 a 2002, quando o número de EPPGGs em cargos em comissão é estável;
- de 2003 a 2014, em que o número total dos EPPGGs em cargos de comissão é crescente;

- de 2015 a 2020, quando houve uma queda no número de cargos ocupados por membros da carreira de EPPGG.

O primeiro período (2002 a 2002) apresenta uma constante no número de cargos em comissão. O segundo período (2003 a 2014) apresenta um crescimento no número total de EPPGGs ocupantes de cargos em livre provimento, o que coincide com o período em que houve mais concursos para a carreira de Gestor. A partir de 2015 a 2020, há uma queda no número de Gestores ocupantes de cargos de DAS, o que também deve ter sido provocado pela instituição do Decreto nº 8.818/2016 que transformou diversos cargos de DAS em FCPE, ocupadas apenas por servidores públicos.

5.1.2.1 Quais cargos os Gestores ocupam? A distribuição entre os ministérios

Os EPPGGs ocupantes de cargos de livre provimento apresentaram uma atuação bem mais distribuída entre os ministérios, se comparada aos AFRFBs. A maior distribuição de EPPGGs entre ministérios ocorreu nos cargos de nível DAS 4, com distribuição entre 29 ministérios, e a maior concentração ocorreu nos cargos de NE, em 11 ministérios.

Os ministérios que apresentaram maior número de EPPGGs nos cargos em comissão em todos os níveis são a Presidência da República, os das áreas econômicas e de planejamento (Ministério da Fazenda, Ministério da Economia, Ministério do Planejamento), e da justiça (Ministério da Justiça).

Os ministérios da área social (Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Educação, Ministério da Saúde e Ministério da Cultura) também tiveram um alto número de EPPGGs em todos os níveis, com exceção do cargo de NE.

A tabela a seguir detalha os ministérios ocupados pelos EPPGGs nos cargos de DAS 1 no período entre 2000 a 2020. Os ministérios que não constam nas tabelas referentes à distribuição de cargos por ministérios não tiveram nenhum membro da carreira ocupando cargos de livre provimento no período de 2000 a 2020.

Tabela 22 – Distribuição por ministério do EPPGG em cargos de DAS 1 (2000 – 2020)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	
Min. Justiça	1	1	0	1	0	0	2	4	6	4	4	5	4	3	3	1	4	5	7	4	4	63	
Min. Planejamento	2	3	2	2	2	2	5	5	3	1	4	3	3	2	3	5	1	0	0	*	*	48	
Min. Saúde	4	2	2	3	1	1	1	2	3	2	1	0	1	4	2	2	2	0	0	0	0	33	
Min. Agricultura	4	2	1	1	1	1	1	1	1	2	0	0	0	0	0	3	1	3	1	0	1	24	
Min. Fazenda	0	0	1	0	0	0	0	0	2	3	4	3	2	1	1	1	2	2	0	*	*	22	
Presidência da Rep.	1	1	0	0	0	1	1	1	2	1	1	1	4	2	1	2	1	0	0	0	1	21	
Min. Educação	0	1	2	3	2	2	3	1	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	18	
Min. Trabalho	0	0	0	0	0	1	0	0	2	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	*	*	9	
Min. Comunicações	0	0	0	2	2	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	*	*	*	*	0	8	
Min. Prev. Social	5	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	*	*	*	*	*	*	8	
Min. Cultura	1	1	1	0	2	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	*	*	7	
Min. Desenv. Social	*	*	*	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	*	*	7	
Min. Meio Ambiente	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	7	
Min. Ind. Com. Ext.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	1	0	0	0	*	*	5	
Min. Cidades	*	*	*	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	*	*	4	
Min. Des. Agrário	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	*	*	*	4	
Min. Economia	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1	2	3
Min. Minas Energia	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	
Min. Transp. / Inf.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	*	*	2	
Min. Defesa	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
Min. Int. Nacional	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	*	*	1	
Min. Pesca	*	*	*	*	*	*	*	*	*	0	1	0	0	0	0	*	*	*	*	*	*	1	

Fonte: Elaboração própria. Dados da ENAP, 2020 (referente ao mês dezembro de cada ano, com exceção de 2020, que é referente ao mês de junho).

*ano em que o ministério não existia com essa nomenclatura.

Durante o período analisado, os cargos de DAS 1 ocupados por EPPGGs estiveram distribuídos em 22 ministérios. Os órgãos com o maior número de Gestores durante o período são: Ministério da Justiça (63), Ministério do Planejamento (48) e Ministério da Saúde (33).

Outros órgãos como o Ministério da Agricultura (24), Ministério da Fazenda (22), Presidência da República (21) e Ministério da Educação (18) também tiveram uma quantidade expressiva de Gestores em nível DAS 1.

Os ministérios que apresentaram menos de 10 (dez) Gestores em DAS 1 durante o período analisado (2000 a 2020) foram: Ministério do Trabalho (9), Ministério das Comunicações (8), Ministério da Previdência Social (8), Ministério da Cultura (7), Ministério do Desenvolvimento Social (7), Ministério do Meio Ambiente (7), Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (5), Ministério das Cidades (4), Ministério do Desenvolvimento Agrário (4), Ministério da Economia (3), Ministério de Minas e Energia (2), Ministério dos Transportes/Ministério da Infraestrutura (2), Ministério da Defesa (1), Ministério da Integração Nacional (1) e Ministério da Pesca (1).

Tabela 23 – Distribuição por ministério do EPPGG em cargos de DAS 2 (2000 – 2020)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	
Min. Fazenda	12	8	7	8	8	12	13	16	18	19	17	12	5	4	5	5	5	4	4	*	*	182	
Min. Planejamento	5	6	6	5	5	6	10	12	12	13	12	14	9	10	10	7	3	4	3	*	*	152	
Min. Justiça	10	11	6	2	6	4	4	4	5	5	7	6	6	6	7	5	7	1	1	1	7	117	
Presidência da Rep.	1	3	2	2	2	2	2	2	4	3	6	8	8	11	10	6	1	2	1	2	3	81	
Min. Agricultura	0	0	0	0	1	4	2	5	5	3	5	6	3	2	3	5	2	2	3	2	2	55	
Min. Educação	4	5	4	5	1	2	1	3	2	2	1	2	2	2	2	4	3	1	2	0	0	48	
Min. Minas Energia	0	1	4	1	4	2	4	4	4	3	3	3	3	2	2	2	0	0	0	1	1	44	
Min. Desenv. Social	*	*	*	0	2	6	6	4	5	3	1	1	1	4	4	4	2	0	1	*	*	44	
Min. Meio Ambiente	3	4	3	1	2	2	2	1	3	4	2	2	3	2	2	2	0	1	3	1	0	43	
Min. Saúde	3	4	2	2	2	2	2	1	3	3	2	2	1	1	2	1	1	0	0	0	0	34	
Min. Trabalho	0	1	1	1	1	1	4	3	3	4	3	2	3	0	0	1	1	0	1	*	*	30	
Min. Cultura	2	2	2	0	0	0	0	1	2	5	2	2	1	2	2	2	0	0	0	*	*	25	
Min. Comunicações	0	0	0	2	1	1	1	1	2	3	3	1	2	3	2	2	*	*	*	0	0	24	
Min. Cidades	*	*	*	1	1	3	2	2	2	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	*	*	16	
Min. Ciência Tec.	1	2	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	2	1	1	0	0	13	
Min. Economia	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	6	7	13
Min. Defesa	0	1	2	0	0	0	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	12	
Min. Ind. Com. Ext.	2	2	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	*	*	11	
Min. Int. Nacional	1	0	0	0	0	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	*	*	8	
Min. Des. Agrário	1	2	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	*	*	*	*	6	
Min. Prev. Social	0	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	*	*	*	*	*	6	
Min. Pesca	*	*	*	*	*	*	*	*	*	0	2	1	0	2	0	*	*	*	*	*	*	5	
Min. Cidadania	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	2	1	3
Min. Des. Regional	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	2	1	3
Min. Direitos H.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	3	
Min. Esporte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	*	*	2	
Min. Rel. Exteriores	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	
Min. Transp. / Inf.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	*	*	1	

Fonte: Elaboração própria. Dados da ENAP, 2020 (referente ao mês dezembro de cada ano, com exceção de 2020, que é referente ao mês de junho).

*ano em que o ministério não existia com essa nomenclatura.

Os EPPGGs ocuparam cargos de DAS 2 em 28 ministérios nesse período de 21 anos. Os órgãos em que os EPPGGs mais atuaram durante o período foram o Ministério da Fazenda (182), Ministério do Planejamento (152), Ministério da Justiça (117) e Presidência da República (81).

O número de EPPGGs em cargos de DAS 2 se destacou também no Ministério da Agricultura (55), Ministério da Educação (48), Ministério de Minas e Energia (44), Ministério do Desenvolvimento Social (44) e Ministério do Meio Ambiente (43). Outros órgãos que apresentaram número considerável de Gestores em DAS 2, ainda que em menor número, foram o Ministério do Trabalho (30), Ministério da Cultura (25), Ministério das Comunicações (24), Ministério das Cidades (16), Ministério da Ciência e Tecnologia (13), Ministério da Economia (13), Ministério da Defesa (12), Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (11).

Os ministérios que apresentaram menos de 10 (dez) Gestores em DAS 2 durante o período analisado (2000 a 2020) foram: Ministério da Integração Nacional (8), Ministério do Desenvolvimento Agrário (6), Ministério da Previdência Social (6), Ministério da Pesca (5), Ministério da Cidadania (3), Ministério do Desenvolvimento Regional (3), Ministério dos Direitos Humanos (3), Ministério do Esporte (2), Ministério das Relações Exteriores (1) e Ministério do Transporte/Infraestrutura (1).

Portanto, há a predominância de Gestores nos cargos de nível DAS 2 na área econômica, planejamento e justiça.

Tabela 24 – Distribuição por ministério do EPPGG em cargos de DAS 3 (2000 – 2020)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	
Min. Planejamento	2	7	12	11	14	15	16	20	18	21	20	15	12	11	15	21	7	8	8	*	*	253	
Presidência da Rep.	2	4	0	22	12	9	13	11	9	10	10	14	15	21	22	21	17	6	7	10	6	241	
Min. Justiça	4	5	10	4	13	10	12	8	6	7	9	9	21	17	15	13	12	8	9	11	11	214	
Min. Fazenda	13	16	17	15	14	10	14	12	12	10	10	13	11	11	6	7	6	4	4	*	*	205	
Min. Desenv. Social	*	*	*	0	13	16	10	12	12	19	23	20	21	13	11	13	11	6	5	*	*	205	
Min. Educação	8	10	10	10	15	14	15	15	11	11	9	11	9	5	5	4	6	3	3	3	3	180	
Min. Saúde	15	19	18	15	16	11	10	6	4	4	6	9	9	8	9	7	3	0	0	0	0	169	
Min. Cultura	1	1	2	5	9	9	8	8	7	13	14	8	5	4	2	2	0	2	0	*	*	100	
Min. Defesa	3	4	3	6	5	5	4	4	7	6	6	3	2	5	4	4	4	3	2	2	2	84	
Min. Prev. Social	7	8	6	10	8	4	7	3	3	3	4	5	4	4	4	*	*	*	*	*	*	80	
Min. Agricultura	0	3	2	1	2	6	7	7	7	9	3	4	3	3	3	6	2	1	2	3	4	78	
Min. Trabalho	5	5	3	2	3	4	2	3	4	5	4	3	5	5	3	6	5	1	1	*	*	69	
Min. Int. Nacional	6	8	7	7	5	6	5	5	3	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	*	*	62	
Min. Des. Agrário	0	0	1	1	5	5	6	3	3	3	2	3	4	3	3	3	1	*	*	*	*	46	
Min. Comunicações	0	0	0	1	1	0	1	1	1	3	3	7	6	6	7	6	*	*	*	0	0	43	
Min. Minas Energia	0	0	0	2	1	5	4	4	3	3	3	2	2	2	3	3	0	0	0	0	0	37	
Min. Ind. Com. Ext.	3	4	3	2	1	2	1	1	2	2	1	2	4	4	1	0	1	1	0	*	*	35	
Min. Ciência Tec.	1	1	1	1	1	1	1	2	2	0	0	1	2	1	2	3	0	1	1	3	3	28	
Min. Meio Ambiente	1	1	3	3	3	3	2	1	1	2	1	3	1	2	0	1	0	0	0	0	0	28	
Min. Economia	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	12	12	24
Min. Cidades	*	*	*	1	2	2	2	2	1	3	1	1	1	1	0	1	2	0	0	*	*	20	
Min. Cidadania	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	8	6	14
Min. Pesca	*	*	*	*	*	*	*	*	*	0	2	2	2	1	0	*	*	*	*	*	*	7	
Min. Esporte	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	*	*	5	
Min. Transp. / Inf.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	1	5	
Min. Des. Regional	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1	2	3
Min. Turismo	*	*	*	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	3	
Min. Direitos H.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	

Fonte: Elaboração própria. Dados da ENAP, 2020 (referente ao mês dezembro de cada ano, com exceção de 2020, que é referente ao mês de junho).

*ano em que o ministério não existia com essa nomenclatura.

Os EPPGGs em cargos de DAS 3 estiveram presentes em 28 ministérios ao longo do período. As pastas que apresentaram o maior número de EPPGGs em DAS 3 são o Ministério do Planejamento (253), Presidência da República (241), Ministério da Justiça (214) e Ministério da Fazenda (205). O número de EPPGGs também é expressivo nas pastas sociais, como o Ministério do Desenvolvimento Social (205), Ministério da Educação (180), Ministério da Saúde (169) e Ministério da Cultura (100).

Outros ministérios que se destacaram em números de Gestores DAS 3 no período foram: Ministério da Defesa (84), Ministério da Previdência Social (80), Ministério da Agricultura (78), Ministério do Trabalho (69), Ministério da Integração Nacional (62), Ministério do Desenvolvimento Agrário (46), Ministério das Comunicações (43), Ministério de Minas e Energia (37), Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (35), Ministério da Ciência e Tecnologia (28), Ministério do Meio Ambiente (28), Ministério da Economia (24) e Ministério das Cidades (20).

Os ministérios que apresentaram menos de 10 (dez) Gestores em DAS 3 durante o período analisado (2000 a 2020) foram: Ministério da Pesca (7), Ministério do Esporte (5), Ministério do Transporte/Infraestrutura (5), Ministério do Desenvolvimento Regional (3), Ministério do Turismo (3) e Ministério dos Direitos Humanos (1).

Os EPPGGs em cargos de DAS 3 se destacam no planejamento, na Presidência da República, na justiça, área econômica e nas áreas sociais.

Tabela 25 – Distribuição por ministério do EPPGG em cargos de nível DAS 4 (2000 – 2020)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Presidência da Rep.	4	5	4	21	19	26	23	22	20	21	20	22	32	34	37	30	14	9	9	4	7	383
Min. Planejamento	7	9	13	16	15	13	11	19	24	29	33	29	27	27	26	28	15	14	14	*	*	369
Min. Justiça	11	9	9	2	8	12	11	11	14	14	18	17	33	36	29	23	16	7	4	8	9	301
Min. Desenv. Social	*	*	*	3	13	12	14	10	11	13	25	31	34	29	30	27	18	15	13	*	*	298
Min. Educação	7	9	11	7	10	5	9	12	12	16	16	11	15	18	19	21	18	9	9	5	6	245
Min. Fazenda	5	5	5	5	12	16	19	15	14	14	13	13	15	17	16	16	12	8	8	*	*	228
Min. Meio Ambiente	0	1	1	2	4	4	3	6	8	6	9	10	12	14	14	6	6	3	3	2	1	115
Min. Minas Energia	1	0	1	1	2	6	9	12	11	8	6	6	4	4	5	5	5	5	7	5	7	110
Min. Cultura	0	1	0	0	4	2	2	3	5	12	10	9	7	7	8	9	7	6	7	*	*	99
Min. Saúde	9	11	10	0	0	0	3	1	1	3	2	3	5	4	5	3	4	3	4	5	4	80
Min. Int. Nacional	1	2	2	4	3	5	4	3	4	3	4	3	4	4	5	4	0	0	0	*	*	55
Min. Cidades	*	*	*	2	2	2	3	2	2	2	2	2	3	3	4	5	7	7	4	*	*	53
Min. Ind. Com. Ext.	2	2	3	3	2	2	2	2	3	3	3	4	3	3	4	5	5	0	2	*	*	53
Min. Agricultura	0	1	3	3	3	3	2	3	5	5	4	1	4	3	2	2	1	1	1	2	1	50
Min. Prev. Social	7	8	6	3	1	4	3	4	4	3	2	1	1	1	*	*	*	*	*	*	*	49
Min. Trabalho	4	3	2	3	5	6	6	2	2	1	2	2	1	0	2	2	4	0	1	*	*	48
Min. Defesa	2	2	3	1	1	1	1	0	0	1	2	2	2	2	4	4	2	2	3	3	3	41
Min. Economia	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	18	16	34
Min. Comunicações	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	5	6	7	8	1	*	*	*	0	0	30
Min. Ciência Tec.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	4	4	4	3	0	3	3	1	1	26
Min. Des. Agrário	1	0	1	1	0	0	0	1	2	1	2	2	2	2	2	5	0	*	*	*	*	22
Min. Cidadania	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	8	9	17
Min. Transp. / Inf.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	3	3	3	12
Min. Pesca	*	*	*	*	*	*	*	*	*	0	1	3	2	2	2	*	*	*	*	*	*	10
Min. Turismo	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	3	2	1	1	0	0	0	0	0	10
Min. Esporte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	*	*	7
Min. Direitos H.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	1	0	5
Min. Des. Regional	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	3	1	4
Min. Rel. Exteriores	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1

Fonte: Elaboração própria. Dados da ENAP, 2020 (referente ao mês dezembro de cada ano, com exceção de 2020, que é referente ao mês de junho).

*ano em que o ministério não existia com essa nomenclatura.

Os Gestores Governamentais em cargos de DAS 4 atuaram em 29 ministérios ao longo do período (2000 a 2020). As áreas com maior concentração desses servidores são na Presidência da República (383), Ministério do Planejamento (369), Ministério da Justiça (301), Ministério do Desenvolvimento Social (298), Ministério da Educação (245) e Ministério da Fazenda (228).

Outros ministérios que apresentaram grande número de EPPGGs foram o Ministério do Meio Ambiente (115), Ministério de Minas e Energia (110), Ministério da Cultura (99), Ministério da Saúde (80), Ministério da Integração Nacional (55), Ministério das Cidades (53), Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (53), Ministério da Agricultura (50),

Ministério da Previdência Social (49), Ministério do Trabalho (48), Ministério da Defesa (41), Ministério da Economia (34) e Ministério das Comunicações (30).

Em menor número, os Gestores ocupam cargos de DAS 4 também no Ministério da Ciência e Tecnologia (26), Ministério do Desenvolvimento Agrário (22), Ministério da Cidadania (17) e Ministério do Transporte/Infraestrutura (12).

Os ministérios que apresentaram 10 (dez) Gestores ou menos em DAS 4 durante o período analisado (2000 a 2020) foram o Ministério da Pesca (10), Ministério do Turismo (10), Ministério do Esporte (7), Ministério dos Direitos Humanos (5), Ministério do Desenvolvimento Regional (4) e Ministério das Relações Exteriores (1).

Pode-se dizer que a concentração dos Gestores em cargos de DAS 4 ocorre majoritariamente na Presidência da República, no planejamento e na justiça, destacando-se também a atuação nas áreas sociais e econômicas. Cabe considerar que o Ministério da Economia somou 34 Gestores em DAS 4 apenas em 2 anos (2019 e 2020), o que é um número bastante expressivo. Além disso, os Gestores em DAS 4 também se destacaram na área de infraestrutura.

Tabela 26 – Distribuição por ministério do EPPGG em cargos de nível DAS 5 (2000 – 2020)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	
Presidência da Rep.	0	1	1	11	11	11	10	9	11	12	14	19	21	25	25	22	20	17	12	7	8	267	
Min. Planejamento	1	2	4	4	3	4	6	8	7	8	11	8	8	7	8	15	14	15	18	*	*	151	
Min. Desenv. Social	*	*	*	0	2	2	4	4	3	4	7	11	12	13	13	13	5	6	5	*	*	104	
Min. Educação	3	4	3	2	3	3	2	4	7	7	5	3	4	6	7	7	3	2	1	2	0	78	
Min. Minas Energia	0	0	0	0	0	1	2	2	1	2	4	4	4	4	5	4	5	5	4	5	7	59	
Min. Fazenda	1	1	1	1	1	2	1	2	3	5	5	3	3	3	3	4	3	3	4	*	*	49	
Min. Justiça	0	1	0	1	0	0	1	2	3	2	3	1	1	6	8	5	4	3	3	3	2	49	
Min. Economia	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	22	21	43
Min. Ind. Com. Ext.	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	4	3	6	5	*	*	30	
Min. Meio Ambiente	1	1	1	0	0	0	0	1	1	2	2	3	2	2	4	4	1	0	0	0	0	1	28
Min. Saúde	1	2	2	0	0	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	1	0	0	1	1	2	27	
Min. Int. Nacional	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	2	2	2	3	1	1	1	0	*	*	20	
Min. Cultura	0	0	1	0	0	0	0	0	2	4	3	0	1	1	1	3	0	1	0	*	*	17	
Min. Transp. / Inf.	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	1	4	4	17	
Min. Defesa	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	2	2	1	1	1	1	1	1	16	
Min. Prev. Social	3	2	0	0	0	1	3	0	0	0	1	1	1	1	1	*	*	*	*	*	*	14	
Min. Ciência Tec.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	3	4	0	1	1	1	0	0	11	
Min. Cidades	*	*	*	0	0	0	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	0	0	0	*	*	11	
Min. Agricultura	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	2	2	10	
Min. Direitos H.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	6	1	0	10	
Min. Comunicações	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	1	1	1	2	*	*	*	*	0	9	
Min. Trabalho	0	0	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	*	*	8	
Min. Cidadania	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	3	2	5
Min. Des. Agrário	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	*	*	*	*	4	
Min. Des. Regional	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1	3	4
Min. Turismo	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	4	
Min. Rel. Exteriores	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	

Fonte: Elaboração própria. Dados da ENAP, 2020 (referente ao mês dezembro de cada ano, com exceção de 2020, que é referente ao mês de junho).

*ano em que o ministério não existia com essa nomenclatura.

Os Gestores em cargos de DAS 5 atuaram em 27 ministérios ao longo desse período de 21 anos. A Presidência da República (267) foi a pasta que mais teve atuação de Gestores em cargos DAS 5. Além da Presidência da República, o número de cargos de DAS 5 também foi elevado no Ministério do Planejamento (151), Ministério do Desenvolvimento Social (104) e no Ministério da Educação (78), Ministério de Minas e Energia (59), Ministério da Fazenda (49), Ministério da Justiça (49) e Ministério da Economia (43).

Outros órgãos que também apresentaram Gestores em nível DAS 5 foram o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (30), Ministério do Meio Ambiente (28), Ministério da Saúde (27), Ministério da Integração Nacional (20), Ministério da Cultura (17), Ministério do Transporte/Infraestrutura (17), Ministério da Defesa (16), Ministério da Previdência Social (14), Ministério da Ciência e Tecnologia (11) e Ministério das Cidades (11).

Os ministérios que apresentaram 10 (dez) Gestores ou menos em DAS 5 durante o período analisado (2000 a 2020) foram o Ministério da Agricultura (10), Ministério dos Direitos Humanos (10), Ministério das Comunicações (9), Ministério do Trabalho (8), Ministério da Cidadania (5), Ministério do Desenvolvimento Agrário (4), Ministério do Desenvolvimento Regional (4), Ministério do Turismo (4) e Ministério das Relações Exteriores (1).

Nos cargos de DAS 5, os Gestores são predominantes, além da Presidência da República nas áreas de planejamento, social, econômica, infraestrutura e justiça. A diversidade de temas nas áreas de atuação do Gestor ocupante de cargo de DAS costuma ser alta. No entanto, nos cargos de maior hierarquia, como DAS 6 e NE, essa diversidade diminui, conforme as duas próximas tabelas a seguir.

Tabela 27 – Distribuição por ministério do EPPGG em cargos de DAS 6 (2000 – 2020)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	
Presidência da Rep.	0	0	0	2	1	0	1	0	0	1	2	1	1	2	2	4	3	2	3	4	2	31	
Min. Planejamento	0	0	0	1	0	0	1	3	3	3	3	0	0	0	0	3	3	3	2	*	*	25	
Min. Desenv. Social	*	*	*	0	0	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	1	2	1	2	*	*	19	
Min. Justiça	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2	2	1	1	1	3	2	1	1	1	1	19	
Min. Economia	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	6	5	11
Min. Fazenda	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	*	*	9	
Min. Transp. / Inf.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	8	
Min. Ind. Com. Ext.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	*	*	5	
Min. Prev. Social	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	*	*	*	*	*	*	4	
Min. Comunicações	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	*	*	*	0	0	4	
Min. Educação	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	3	
Min. Int. Nacional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	*	*	3	
Min. Agricultura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	
Min. Des. Regional	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1	1	2
Min. Cidadania	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1	0	1
Min. Cultura	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	*	*	1	
Min. Direitos H.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	
Min. Saúde	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	

Fonte: Elaboração própria. Dados da ENAP, 2020 (referente ao mês dezembro de cada ano, com exceção de 2020, que é referente ao mês de junho).

*ano em que o ministério não existia com essa nomenclatura.

Os EPPGGs nos cargos de DAS 6 atuaram em 18 ministérios. A pasta com maior número de Gestores em DAS 6 é a Presidência da República (31). Outras áreas se destacam são: Ministério do Planejamento (25), Ministério do Desenvolvimento Social (19), Ministério da Justiça (19), Ministério da Economia (11), Ministério da Fazenda (9), Ministério do Transporte/Infraestrutura (8).

Os ministérios que apresentaram 5 (cinco) Gestores ou menos em DAS 6 durante o período analisado (2000 a 2020) foram o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (5), Ministério da Previdência Social (4), Ministério das Comunicações (4), Ministério da Educação (3), Ministério da Integração Nacional (3), Ministério da Agricultura (2), Ministério do Desenvolvimento Regional (2). E os ministérios que apresentaram apenas um cargo em DAS 6 durante o período foram o Ministério da Cidadania (1), Ministério da Cultura (1), Ministério dos Direitos Humanos (1) e o Ministério da Saúde (1).

Tabela 28 – Distribuição por ministério do EPPGG em cargos de NE (2000 – 2020)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Presidência da Rep.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	1	1	1	1	2	11
Min. Justiça	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	1	2	1	0	0	0	0	8
Min. Meio Ambiente	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	5
Min. Planejamento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	*	*	3
Min. Comunicações	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	*	*	*	0	0	2
Min. Educação	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Min. Fazenda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	*	*	2
Min. Cidades	*	*	*	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	*	*	1
Min. Direitos H.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Min. Int. Nacional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	*	*	1
Min. Prev. Social	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	*	*	*	*	*	*	1

Fonte: Elaboração própria. Dados da ENAP, 2020 (referente ao mês dezembro de cada ano, com exceção de 2020, que é referente ao mês de junho).

*ano em que o ministério não existia com essa nomenclatura.

Os cargos de NE foram ocupados pelos EPPGGs com maior frequência a partir de 2011. As pastas com o maior número de Gestores em NE foram na Presidência da República (11) e no Ministério da Justiça (8). Estes também foram os únicos ministérios que apresentaram mais de um cargo de NE por ano, já que os outros órgãos apresentaram apenas um cargo de NE por ano ocupado por EPPGG.

Outros ministérios que apresentaram Gestores em cargos de NE durante o período analisado (2000 a 2020) foram o Ministério do Meio Ambiente (5), Ministério do Planejamento (3), Ministério das Comunicações (2), Ministério da Educação (2) e Ministério da Fazenda (2).

O Ministério das Cidades (1), Ministério dos Direitos Humanos (1), Ministério da Integração Nacional (1) e Ministério da Previdência Social (1) tiveram apenas um cargo de NE ocupado por EPPGG durante o período.

Nos cargos de NE, a participação dos EPPGGs nos órgãos da área social é menor do que nos outros níveis. Com exceção do Ministério da Educação, outros órgãos sociais em que os EPPGGs tiveram número expressivo de cargos em outros níveis (como o Ministério do Desenvolvimento Social), não tiveram a presença de EPPGGs em cargos de NE.

5.1.3 Análise comparada dos ocupantes de cargos de livre provimento das carreiras de AFRFB e EPPGG

No período de 2000 a 2020, foram identificados 3.353 servidores da carreira de AFRFB que ocuparam pelo menos uma vez um cargo de livre provimento, enquanto que na carreira de EPPGG foram identificados 971 servidores. Ou seja, o número de servidores da carreira de AFRFB que circularam entre os cargos nestes 21 anos é três vezes maior que os da carreira de EPPGG. Se considerarmos o total de servidores das carreiras em 2020², esse número representa aproximadamente 41% dos Auditores e mais de 100% dos Gestores.

Com relação aos níveis dos cargos de livre provimento, os Auditores apresentam maior índice de ocupação em cargos de menor nível, como o DAS 1 e DAS 2, enquanto a ocupação de Gestores nos cargos é predominante nos cargos intermediários, como nos cargos de nível DAS 3 e DAS 4.

Como vimos, a distribuição dos Auditores e Gestores ocupantes de cargos entre os ministérios ocorre conforme a configuração prevista para cada carreira: a atuação insulada do AFRFB na área tributária e a atuação transversal do EPPGG, visto que os servidores da carreira de EPPGG atuaram em um número maior de ministérios, se comparado ao AFRFB, que atua predominante nas áreas referentes à administração tributária.

Os ocupantes de cargos da carreira de AFRFB apresentaram uma atuação mais especializada, na medida em que sua atuação se concentra em áreas cujas pastas são responsáveis pelo fisco e previdência, como o Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia) e Ministério da Previdência, Ministério do Trabalho e Ministério do Desenvolvimento Social. Isso porque, durante o período analisado (2000 a 2020), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia em que atuam os previdenciários, esteve vinculado aos seguintes ministérios: Ministério da Previdência Social, Ministério do Trabalho, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Fazenda e Ministério da Economia.

² Total de servidores da carreira em 2020: 8.108 AFRFBs e 944 EPPGGs.

Nos cargos de maior escalão (DAS 5, DAS 6 e NE), os Auditores, mesmo que em número baixo, costumam atuar mais em áreas não tradicionais ao AFRFB, como a Presidência da República, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, Ministério do Turismo e Ministério do Planejamento.

Por outro lado, a atuação do EPPGG ocorre de forma mais distribuída, ao ocupar cargos em uma variedade bem maior em termos de áreas de atuação de órgãos da Administração. Ainda assim, a presença de Gestores ocupantes de cargos chama atenção em alguns órgãos, entre os quais podemos destacar o Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda (esses dois últimos unificados no atual Ministério da Economia), Ministério da Justiça, Presidência da República, Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério da Educação. No entanto, nos cargos de DAS 6 e NE, os Gestores apresentam uma distribuição menor entre os ministérios, se comparado aos outros níveis.

5.1.3.1 Da representação nas carreiras

Para compreender a ocupação de cargos dentro do âmbito de cada carreira, vamos analisar o percentual que os ocupantes de cargos das carreiras representam em relação ao número total de membros de cada carreira. Para obter esse percentual, realizou-se a divisão do número de Auditores e Gestores ocupantes de cargo em comissão pelo número total de servidores de cada carreira.

A Tabela 29 apresenta o percentual de servidores da carreira de AFRFB e de EPPGG que ocuparam cargos em comissão nesse período de 21 anos. O índice de servidores da carreira de EPPGG em cargos de livre provimento é alta se comparada com a de servidores da carreira de AFRFB em cargos durante o período de 2000 a 2020. A parcela da carreira de EPPGGs que ocupou cargo em comissão variou de 22,8% a 57,1% e a parcela da carreira de AFRFB variou entre 4,4% a 10,5% durante o período.

Tabela 29 – Percentual de Auditores e Gestores ocupantes de cargos de livre provimento em relação ao total de membros da carreira (2000 a 2020)

Ano	AFRFB	EPPGG
2000	6,4%	54,5%
2001	6,0%	57,1%
2002	6,1%	46,4%
2003	5,8%	52,4%
2004	5,7%	52,3%
2005	6,3%	56,9%
2006	6,0%	51,1%
2007	8,9%	48,0%
2008	8,8%	51,5%
2009	9,3%	49,8%
2010	9,4%	53,0%
2011	9,5%	45,6%
2012	9,9%	48,2%
2013	10,1%	50,2%
2014	10,2%	50,7%
2015	10,4%	49,2%
2016	10,5%	33,5%
2017	4,6%	25,2%
2018	4,8%	26,6%
2019	4,4%	22,9%
2020	4,6%	22,8%

Fonte: Elaboração própria. Dados do Ministério da Economia e da ENAP, 2020 (referente ao mês dezembro de cada ano, com exceção de 2020, que é referente ao mês de junho).

Na carreira de AFRFB, a média de ocupação em cargos de comissão nesse período de 21 anos foi de 7,5%. Já na carreira de EPPGG, a média de ocupação em cargos em comissão nesses 21 anos foi de 45,1%.

Durante o período, o percentual de Auditores ocupantes de cargos não ultrapassou a proporção de um décimo dos servidores da carreira. Enquanto isso, os Gestores ocupantes de cargos representavam em torno dos 50% dos membros da carreira durante o início do período até 2015. A partir de 2016, esse número ficou próximo de um quarto dos servidores da carreira.

Nesse sentido, apesar de o número de Auditores que circulam entre os cargos ser três vezes maior do que os Gestores, se considerarmos o que isso representa no total de servidores de cada carreira (tendo como base o último ano da análise - 2020), podemos dizer que a proporção de EPPGGs ocupantes de cargo entre os membros de sua carreira é bem maior (22,8%) do que no que diz respeito aos AFRFBs (4,6%).

Esses índices ainda podem ser melhor explorados quando analisado por cada nível, conforme Tabelas 30, 31 e 32. Para analisar, os cargos de livre nomeação foram seccionados em:

- Cargos de menor escalão: DAS 1, DAS 2 e DAS 3;
- Cargos intermediários: DAS 4 e DAS 5;
- Cargos de alto escalão: DAS 6 e NE.

A Tabela 30 apresenta o percentual dos Auditores e Gestores ocupantes de cargos de menor escalão em relação ao número total de sua carreira. Em relação ao total de membros de suas respectivas carreiras, os Gestores apresentaram, no geral, maior representatividade do que os Auditores, com exceção dos cargos de DAS 1 (em 2002, 2005, 2007 a 2016) e DAS 2 (em 2017), em que a representatividade foi maior entre os Auditores.

Entre os cargos de DAS de menor escalão (DAS 1, DAS 2, DAS 3), os Auditores são mais representativos no cargo de DAS 1 e os Gestores são mais representativos no cargo de DAS 2 e DAS 3 em relação ao número total de membros das suas carreiras.

Tabela 30 – Percentual de Auditores e Gestores ocupantes de cargos de livre provimento em relação ao total de membros da carreira – cargos de menor escalão (2000 a 2020)

Ano	DAS 1		DAS 2		DAS 3	
	AFRFB	EPPGG	AFRFB	EPPGG	AFRFB	EPPGG
2000	2,7%	4,6%	2,8%	11,6%	0,7%	18,3%
2001	2,0%	2,8%	3,0%	12,2%	0,8%	22,1%
2002	2,0%	1,7%	3,0%	8,4%	0,8%	18,9%
2003	2,6%	2,9%	2,2%	6,5%	0,7%	23,5%
2004	1,9%	2,1%	2,8%	6,2%	0,8%	23,4%
2005	2,2%	2,0%	3,0%	8,2%	0,8%	22,5%
2006	2,1%	2,3%	2,8%	7,5%	0,7%	19,0%
2007	3,3%	2,4%	3,8%	7,9%	1,1%	16,0%
2008	3,3%	2,9%	3,9%	9,0%	1,1%	15,0%
2009	3,4%	1,8%	4,0%	8,3%	1,2%	15,3%
2010	3,3%	1,9%	4,1%	8,0%	1,3%	14,8%
2011	3,3%	1,5%	4,1%	6,1%	1,3%	13,3%
2012	3,5%	1,8%	4,3%	4,8%	1,4%	13,3%
2013	3,5%	1,6%	4,5%	5,2%	1,4%	12,4%
2014	3,6%	1,4%	4,5%	5,0%	1,4%	11,5%
2015	3,6%	1,7%	4,6%	4,6%	1,4%	12,3%
2016	3,6%	1,2%	4,7%	2,9%	1,6%	7,7%
2017	0,4%	1,1%	2,0%	1,7%	1,5%	4,8%
2018	0,4%	0,9%	2,2%	2,7%	1,5%	4,5%
2019	0,2%	0,5%	2,0%	2,5%	1,5%	5,7%
2020	0,2%	0,8%	2,0%	2,4%	1,6%	5,3%

Fonte: Elaboração própria. Dados do Ministério da Economia e da ENAP, 2020 (referente ao mês dezembro de cada ano, com exceção de 2020, que é referente ao mês de junho).

Entre os cargos intermediários (DAS 4 e DAS 5), conforme a Tabela 31, tanto os Auditores como os Gestores possuem maior representação no cargo de DAS 4 do que no cargo de DAS 5. Mas há uma grande entre as carreiras: os Auditores ocupantes de cargos intermediários representam menos de 1% dos membros da sua carreira, enquanto que os

Gestores apresentam, na média do período, 16% dos seus membros em cargos de DAS 4 e 5,7% dos em cargos de DAS 5.

Tabela 31 – Percentual de Auditores e Gestores ocupantes de cargos de livre provimento em relação ao total de membros da carreira – cargos intermediários (2000 a 2020)

Ano	DAS 4		DAS 5	
	AFRFB	EPPGG	AFRFB	EPPGG
2000	0,2%	15,7%	0%	3,6%
2001	0,3%	15,7%	0%	3,7%
2002	0,2%	14,1%	0%	3,1%
2003	0,2%	15,1%	0%	3,9%
2004	0,2%	17,0%	0%	3,4%
2005	0,2%	19,5%	0%	4,6%
2006	0,2%	17,0%	0%	4,7%
2007	0,5%	16,1%	0,1%	4,9%
2008	0,4%	18,1%	0,1%	5,7%
2009	0,5%	17,4%	0,1%	6,2%
2010	0,5%	19,9%	0,1%	7,3%
2011	0,6%	17,6%	0,1%	6,3%
2012	0,6%	20,9%	0,1%	6,3%
2013	0,6%	21,6%	0,1%	8,1%
2014	0,6%	22,4%	0,1%	9,0%
2015	0,6%	19,9%	0,1%	8,8%
2016	0,6%	13,6%	0,1%	6,3%
2017	0,5%	9,8%	0,1%	6,6%
2018	0,5%	10,2%	0,1%	6,5%
2019	0,5%	7,1%	0,2%	5,4%
2020	0,5%	7,2%	0,2%	5,6%

Fonte: Elaboração própria. Dados do Ministério da Economia e da ENAP, 2020 (referente ao mês dezembro de cada ano, com exceção de 2020, que é referente ao mês de junho).

Dos cargos de livre provimento de alto escalão (DAS 6 e NE), a representatividade nas carreiras é baixa, para Auditores e Gestores, conforme a Tabela 32. Entre os Auditores, não há representação proporcional de membros da carreira em cargos de alto escalão. Entre os Gestores, a proporção no cargo de DAS 6 é maior que nos cargos de NE.

Tabela 32 – Percentual de Auditores e Gestores ocupantes de cargos de livre provimento em relação ao total de membros da carreira – cargos de alto escalão (2000 a 2020)

Ano	DAS 6		NES	
	AFRFB	EPPGG	AFRFB	EPPGG
2000	0%	0,5%	0%	0,3%
2001	0%	0,5%	0%	0,2%
2002	0%	0%	0%	0,2%
2003	0%	0,6%	0%	0%
2004	0%	0,2%	0%	0%
2005	0%	0,2%	0%	0%
2006	0%	0,5%	0%	0%
2007	0%	0,8%	0%	0%
2008	0%	0,8%	0%	0%
2009	0%	0,8%	0%	0%
2010	0%	1,0%	0%	0%
2011	0%	0,7%	0%	0,1%
2012	0%	0,8%	0%	0,4%
2013	0%	0,8%	0%	0,6%
2014	0%	1,1%	0%	0,4%
2015	0%	1,3%	0%	0,6%
2016	0%	1,3%	0%	0,4%
2017	0%	1,0%	0%	0,1%
2018	0%	1,2%	0%	0,5%
2019	0%	1,6%	0%	0,1%
2020	0%	1,2%	0%	0,2%

Fonte: Elaboração própria. Dados do Ministério da Economia e da ENAP, 2020 (referente ao mês dezembro de cada ano, com exceção de 2020, que é referente ao mês de junho).

Ao analisar somente os Auditores, é possível dizer que diante do total de servidores da sua carreira, a representação dos ocupantes de cargos é maior nos cargos de nível DAS 1 e DAS 2. Essa proporção cai conforme o aumento do nível do cargo, até que nos cargos de DAS 6 e NE, os Auditores ocupantes de cargos não chegam a 0,1% dos membros da carreira.

Para os ocupantes de cargos da carreira de EPPGG, a representação diante do total de membros de sua carreira é maior nos cargos de DAS 3, que chegou a ser de 23,5% em 2003. A representação dos Gestores ocupantes de cargos de DAS 4 também é expressiva, chegando a maior representação de 22,4% em 2014. A menor representação na carreira ocorre nos cargos de alto escalão, como o DAS 6 e NE.

Diante disso, podemos dizer que a proporção de Auditores em cargos em comissão sobre o total de servidores da carreira é maior em cargos de nível DAS 1 e DAS 2, enquanto que para os Gestores, essa proporção na carreira é maior nos cargos de DAS 3 e DAS 4.

5.1.3.2 Da representação nos cargos de livre provimento

Agora que já vimos quanto os ocupantes de cargos das carreiras de AFRFB e EPPGG representam em relação ao total de membros de sua carreira, vamos analisar também o que os Auditores e Gestores ocupantes de cargos representam em relação ao total de cargos de livre provimento da administração pública federal.

O cálculo utilizado para obter os percentuais apresentados na Tabela 33 foi obtido por meio da divisão do número total de ocupantes dos cargos de cada carreira pelo número total dos cargos de livre provimento da Administração.

Nesse período de 2000 a 2020, os AFRFBs ocuparam entre o mínimo de 3,5% e o máximo de 5,7% de todos os cargos em comissão e os EPPGGs ocuparam de 1,2% a 2,3% de todos os cargos em comissão da Administração.

Tabela 33 – Percentual de Auditores e Gestores ocupantes de cargos de livre provimento em relação ao total de cargos de livre provimento da Administração (2000 a 2020)

Ano	AFRFB	EPPGG
2000	4,4%	1,2%
2001	4,0%	1,4%
2002	4,0%	1,3%
2003	4,0%	1,5%
2004	3,7%	1,7%
2005	3,9%	1,7%
2006	3,9%	1,9%
2007	5,7%	1,9%
2008	5,5%	2,0%
2009	5,5%	2,1%
2010	5,3%	2,1%
2011	5,2%	2,1%
2012	5,1%	2,2%
2013	5,0%	2,3%
2014	4,8%	2,2%
2015	4,9%	2,2%
2016	5,9%	1,8%
2017	3,8%	2,2%
2018	3,7%	2,2%
2019	3,5%	2,1%
2020	3,6%	2,0%

Fonte: Elaboração própria. Dados do Ministério da Economia e da ENAP, 2020 (referente ao mês dezembro de cada ano, com exceção de 2020, que é referente ao mês de junho).

A maior representação dos AFRFBs nos cargos de livre provimento foi em 2007, com índice de 5,7% dos cargos da Administração, cujo período corresponde ao ano da unificação da

RFB. As menores representações constam nos últimos anos, sobretudo em 2019 (3,5%) e 2020 (3,6%).

A carreira de EPPGG teve maior participação nos cargos de livre provimento em 2013, com índice de 2,3%, que foi o ano do último concurso realizado para a carreira (o edital foi suspenso e não houve nenhuma contratação). As menores representações da carreira nos cargos foram nos primeiros anos da análise, tais como os anos de 2000 (1,2%), 2001 (1,4%) e 2002 (1,3%), quando o número total de Gestores era menor, possivelmente, devido à criação relativamente recente do cargo.

Considerando o total dos cargos em comissão, o AFRFB possui maior participação que os EPPGGs no total dos cargos de livre provimento. No entanto, se analisarmos a proporção por cada nível, o panorama se altera, como vamos observar nos cargos intermediários e cargos de alto escalão.

Nos cargos de menor escalão, o AFRFB possui maior participação dentre os cargos de livre nomeação da Administração do que os EPPGGs, conforme Tabela 34.

Tabela 34 – Percentual de Auditores e Gestores ocupantes de cargos de livre provimento em relação ao total de cargos de livre provimento da Administração – cargos de menor escalão (2000 a 2020)

Ano	DAS 1		DAS 2		DAS 3	
	AFRFB	EPPGG	AFRFB	EPPGG	AFRFB	EPPGG
2000	4,8%	0,3%	6,1%	0,8%	2,9%	2,5%
2001	3,6%	0,2%	6,4%	0,9%	3,2%	3,4%
2002	3,7%	0,1%	6,3%	0,8%	3,1%	3,4%
2003	4,8%	0,2%	5,6%	0,7%	2,9%	3,9%
2004	3,5%	0,2%	6,5%	0,7%	2,8%	4,2%
2005	3,9%	0,2%	6,8%	0,9%	2,7%	3,9%
2006	4,1%	0,2%	6,9%	1,0%	2,7%	3,9%
2007	6,3%	0,3%	9,0%	1,1%	4,0%	3,5%
2008	6,1%	0,3%	8,8%	1,3%	3,8%	3,1%
2009	6,0%	0,2%	8,6%	1,3%	3,8%	3,4%
2010	5,9%	0,2%	8,5%	1,2%	3,9%	3,1%
2011	5,6%	0,2%	8,3%	1,0%	3,7%	3,3%
2012	5,5%	0,3%	8,1%	0,8%	3,7%	3,3%
2013	5,5%	0,2%	8,1%	0,9%	3,6%	3,0%
2014	5,3%	0,2%	7,8%	0,8%	3,4%	2,7%
2015	5,2%	0,2%	7,9%	0,8%	3,6%	3,0%
2016	6,3%	0,2%	9,6%	0,6%	4,8%	2,3%
2017	1,3%	0,4%	7,1%	0,6%	6,1%	2,0%
2018	1,3%	0,3%	7,2%	0,9%	5,7%	1,7%
2019	0,9%	0,2%	7,1%	1,0%	5,2%	2,2%
2020	0,9%	0,4%	7,7%	1,1%	5,3%	2,0%

Fonte: Elaboração própria. Dados do Ministério da Economia e da ENAP, 2020 (referente ao mês dezembro de cada ano, com exceção de 2020, que é referente ao mês de junho).

Nos cargos intermediários (DAS 4 e DAS 5), os EPPGGs possuem maior participação que os AFRFBs em cargos de livre nomeação, mesmo o número de membros da carreira de EPPGG sendo menor que o de AFRFB, conforme Tabela 35.

Tabela 35 – Percentual de Auditores e Gestores ocupantes de cargos de livre provimento em relação ao total de cargos de livre provimento da Administração – cargos intermediários (2000 a 2020)

Ano	DAS 4		DAS 5	
	AFRFB	EPPGG	AFRFB	EPPGG
2000	1,4%	3,3%	0,8%	2,3%
2001	1,5%	3,3%	0,8%	2,4%
2002	1,4%	3,5%	0,9%	2,4%
2003	1,2%	3,3%	0,6%	2,6%
2004	1,1%	3,9%	0,5%	2,5%
2005	1,1%	4,3%	0,4%	3,1%
2006	1,0%	4,4%	0,5%	3,7%
2007	2,3%	4,4%	1,6%	4,1%
2008	1,8%	4,7%	1,4%	4,6%
2009	2,1%	4,9%	1,8%	5,5%
2010	2,1%	5,3%	1,3%	6,2%
2011	2,0%	5,3%	1,4%	6,1%
2012	1,9%	6,3%	1,4%	6,2%
2013	1,8%	6,3%	1,2%	7,7%
2014	1,8%	6,3%	1,3%	8,3%
2015	1,8%	5,8%	1,2%	8,4%
2016	2,0%	4,8%	1,2%	6,4%
2017	2,1%	3,9%	1,1%	6,2%
2018	2,0%	4,0%	1,2%	5,8%
2019	1,7%	2,9%	1,6%	4,9%
2020	1,8%	2,9%	1,4%	4,9%

Fonte: Elaboração própria. Dados do Ministério da Economia e da ENAP, 2020 (referente ao mês dezembro de cada ano, com exceção de 2020, que é referente ao mês de junho).

Nos cargos de maior escalão (DAS 6 e NE), os EPPGGs também possuem maior participação do que os AFRFBs em cargos de livre nomeação, assim como apresenta a Tabela 36.

Tabela 36 – Percentual de Auditores e Gestores ocupantes de cargos de livre provimento em relação ao total de cargos de livre provimento da Administração – cargos de alto escalão (2000 a 2020)

Ano	DAS 6		NES	
	AFRFB	EPPGG	AFRFB	EPPGG
2000	1,4%	1,4%	0%	1,4%
2001	1,3%	1,3%	0%	1,5%
2002	1,3%	0%	0%	0,9%
2003	0,5%	1,6%	0%	0%
2004	0,5%	0,5%	0%	0%
2005	0,5%	0,5%	0%	0%
2006	0,5%	2,1%	0%	0%
2007	0,5%	3,0%	1,2%	0%
2008	1,0%	2,9%	1,2%	0%
2009	1,4%	3,3%	0,0%	0%
2010	1,4%	4,3%	0,0%	0%
2011	0%	3,2%	2,2%	1,1%
2012	0%	3,6%	2,1%	4,3%
2013	0,5%	3,7%	2,1%	6,3%
2014	0%	5,1%	3,1%	4,2%
2015	0,5%	6,2%	2,3%	6,9%
2016	0%	6,4%	1,3%	5,3%
2017	0%	4,9%	1,2%	1,2%
2018	0%	5,8%	0,8%	4,0%
2019	0,8%	6,2%	0%	1,2%
2020	1,6%	4,5%	0%	2,2%

Fonte: Elaboração própria. Dados do Ministério da Economia e da ENAP, 2020 (referente ao mês dezembro de cada ano, com exceção de 2020, que é referente ao mês de junho).

Os Auditores ocupantes de cargos possuem maior representatividade em relação ao total de cargos de livre nomeação da administração pública federal do que os Gestores ocupantes de cargos em comissão de baixo escalão, como o DAS 1, DAS 2 e DAS 3. A partir do DAS 4, a proporção de Gestores é maior que a dos Auditores, mesmo considerando que em número total de membros da carreira, a carreira de AFRFB é muito maior que a carreira de EPPGG. Esse alto índice dos EPPGGs é expressivo sobretudo nos cargos de DAS 4 e DAS 5.

Nesse sentido, é possível dizer que, comparativamente entre as duas carreiras, a ocupação em cargos de livre provimento por Auditores é maior em cargos mais baixos e maior por Gestores nos cargos mais altos. Diante disso, considerando o nível dos cargos em comissão ocupados por Auditores e Gestores, é possível dizer que os Gestores conseguiriam influenciar mais as políticas públicas, na medida em que ocupam mais cargos mais altos que os Auditores.

5.2 CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS E TRAJETÓRIAS PROFISSIONAIS: AS DIFERENÇAS ENTRE AUDITORES E GESTORES NA OCUPAÇÃO DE CARGOS DE LIVRE PROVIMENTO

Esta segunda seção do capítulo apresenta os resultados das análises das entrevistas realizadas com os ocupantes de cargos das carreiras de AFRFB e EPPGG e busca compreender as diferentes lógicas envolvidas na ocupação de cargos de livre nomeação pelos membros das carreiras.

De forma a analisar os principais elementos observados, o conteúdo das entrevistas foi categorizado em condicionantes institucionais e trajetórias profissionais. Os condicionantes institucionais se referem às regras institucionais das carreiras que influenciam as lógicas de nomeação, bem como os incentivos envolvidos na ocupação de cargos de livre nomeação. As trajetórias profissionais são relacionadas às iniciativas adotadas por Auditores e Gestores para ocupar cargos de livre nomeação, ou seja, como os servidores das carreiras se articulam para tentar ocupar os cargos de livre provimento.

Portanto, esta seção se propõe a identificar os condicionantes institucionais que influenciam os membros das carreiras de AFRFB e EPPGG a buscar serem nomeados, assim como as trajetórias profissionais dos ocupantes de cargos em comissão das carreiras, analisando como atuam e quais mecanismos os movem. Previamente à análise das entrevistas de cada carreira, foi apresentado o perfil dos entrevistados, em que se exploram informações gerais referentes ao seu currículo, como a formação acadêmica e experiências profissionais.

Observou-se que a ocupação de cargos de livre provimento pelos membros das carreiras analisadas é moldada e influenciada pelos condicionantes institucionais e articuladas por meio das trajetórias profissionais dos membros das carreiras. Entre os Auditores, há a predominância da influência dos condicionantes institucionais e entre os Gestores há a predominância da construção das trajetórias profissionais na ocupação de cargos em comissão.

Esta seção tem duas partes principais: o *item 5.2.1* e seus subitens apresentam a análise referente aos entrevistados da carreira de AFRFB, e o *item 5.2.2* e seus subitens apresentam a análise referente aos entrevistados da carreira de EPPGG.

5.2.1 As nomeações do AFRFB: a predominância dos condicionantes institucionais

5.2.1.1 Perfil do AFRFB entrevistado

Foram realizadas 8 (oito) entrevistas com membros da carreira de AFRFB ocupantes de cargos de livre nomeação. O Quadro 11 apresenta as informações gerais referente ao currículo dos Auditores entrevistados.

A primeira coluna do quadro identifica o entrevistado e seu gênero. O gênero foi identificado por meio da letra “M” para entrevistados do sexo masculino e, por meio da letra “F” para entrevistadas do sexo feminino. Além dessa primeira coluna, o quadro encontra-se dividido em mais quatro blocos (*Formação acadêmica, Experiências prévias, Dados sobre a carreira e Atuação na carreira*).

O bloco do quadro referente à *Formação Acadêmica* está classificado em “Antes do ingresso na carreira” e “Após o ingresso na carreira”. Essa classificação foi realizada com a informação do ano de conclusão da respectiva formação. Portanto, se, por exemplo, o entrevistado iniciou o curso antes do ingresso na carreira, mas sua conclusão foi obtida apenas após o ingresso na carreira, a formação constará na coluna “Após o ingresso na carreira”.

O bloco do quadro referente às *Experiências prévias* apresenta se os entrevistados possuem experiências profissionais antes do ingresso na carreira e estão classificadas entre “Setor público” e “Setor privado”. Nas colunas identificadas com hífen (-) é porque o entrevistado não possui experiência prévia no setor indicado.

No bloco *Dados sobre a carreira* consta o ano de ingresso, o ano de aposentadoria e o tempo de carreira. Na coluna “Ano de ingresso”, está identificado o ano de ingresso do servidor, além da informação se ele pertencia à Receita Federal do Brasil (RFB) ou à Secretaria da Receita Previdenciária (SRP) no momento do seu ingresso. Alguns entrevistados possuem duas datas de ingresso porque a primeira data indica o ano em que ingressou como Analista Tributário, e a segunda data se refere ao ano em que ingressou como Auditor Fiscal (ver no *item 4.1* a explicação sobre esta distinção dos cargos da Receita Federal).

Na coluna “Ano de aposentadoria” encontra-se identificado o ano de aposentadoria (no caso dos aposentados) ou consta a informação “Ativo”, se o servidor ainda estiver ativo na carreira. Ressalta-se que entre os entrevistados aposentados, todos ocuparam cargos em comissão quando ainda eram ativos.

Na coluna “Tempo de carreira” está identificado o tempo do servidor na carreira, calculado desde o ingresso como AFRFB até o ano da entrevista (2021) para os membros ativos,

ou, no caso dos aposentados, até a data da sua aposentadoria. Desta forma, para o cálculo dos entrevistados ativos, foi considerado o ano de ingresso na carreira até o ano da realização da entrevista (2021) e, para o cálculo do tempo de carreira dos aposentados, foi considerado o ano do ingresso na carreira de AFRFB até o ano de aposentadoria. Para os Auditores que ingressaram inicialmente na RFB como Analistas Tributários e depois prestaram novo concurso para Auditor Fiscal, o ano de ingresso como Auditor foi considerado como data inicial para a contagem.

O bloco *Atuação na carreira* apresenta três colunas. A coluna “Local de atuação” apresenta os locais em que o entrevistado já atuou em exercício na carreira, com a identificação da unidade federativa e cidade. A coluna “Órgãos em que atuou” apresenta a(s) secretaria(s) que o entrevistado já atuou como Auditor e a última coluna indica o “Nível dos cargos” (DAS 1, DAS 2, DAS 3, DAS 4, DAS 5, DAS 6 e/ou NE) que o entrevistado ocupou durante sua carreira de AFRFB.

Quadro 11 – Informações gerais sobre os AFRFBs entrevistados

	Formação acadêmica		Experiências prévias		Dados sobre a carreira			Atuação na carreira		
	Antes do ingresso na carreira	Após o ingresso na carreira	Setor público	Setor privado	Ano de ingresso	Ano de aposentadoria	Tempo de carreira	Local de atuação	Órgãos em que atuou	Nível dos cargos
12A /M	Graduação em ciência matemática	Graduação em direito; Especialização em economia do setor público; Mestrado em administração tributária	Setor bancário	Setor bancário	1987 - RFB (Auditor)	2017	30 anos	DF (Brasília); SP (Ribeirão Preto, Campinas)	RFB	DAS 1 DAS 3 DAS 5
13A /M	Graduação em sistemas de processamento de dados	–	Judiciário	–	1996 - RFB (Analista) 2002 - RFB (Auditor)	– Ativo	19 anos	SP (Santos)	RFB	DAS 1 DAS 3
14A /M	Graduação em odontologia; Graduação em administração;	Especialização em direito tributário;	Setor bancário	Odontologia; Gestão empresarial	2006 - RFB (Auditor)	Ativo	15 anos	SP (Guarulhos)	RFB	DAS 1 DAS 3
15A /M	Graduação em ciências contábeis	–	–	Financeiro; Auditoria	1983 - SRP (Auditor)	2011	28 anos	RS (Porto Alegre)	SRP RFB	DAS 2 DAS 3
16A /M	Graduação em ciências contábeis	Graduação em direito	–	Área contábil	1987 - SRP (Auditor)	Ativo	34 anos	RS (Bento Gonçalves, Caxias do Sul)	SRP RFB	DAS 1 DAS 2 DAS 3

17A /M	Graduação em ciências contábeis; Graduação em administração de empresas; Graduação em administração pública;	–	Carreira militar	Auditoria	1984 - RFB (Auditor) 2017 - RFB (Auditor)	2015 Ativo	35 anos	RS (Rio Grande, Porto Alegre)	RFB	DAS 3 DAS 4
18A /M	Graduação em ciências contábeis;	Graduação em direito; Mestrado em gestão das organizações públicas; Doutorado em administração (em andamento);	Setor bancário	–	1993 - RFB (Auditor)	Ativo	28 anos	RS (Santa Maria, Porto Alegre)	RFB	DAS 2 DAS 3
19A /M	Graduação em ciências contábeis	Mestrado em administração pública	Carreira militar	Área contábil	1991 - RFB (Analista) 1992 - RFB (Auditor)	– Ativo	29 anos	RS (Porto Alegre, Pelotas); DF (Brasília)	RFB SEPRT	DAS 2 DAS 3 DAS 5

Fonte: Elaboração própria.

Todos os Auditores entrevistados são do sexo masculino, a despeito de nossos esforços para conseguir entrevistar mulheres e mais servidores ocupantes de cargos em comissão de alto escalão, conforme apresentado no capítulo metodológico. O método de indicação de entrevistados pelos próprios entrevistados permitiu a identificação de servidoras mulheres da carreira que ocuparam cargos em comissão, mas nenhuma delas retornou o contato para a realização da entrevista. Esta dificuldade talvez se explique pelo fato de as servidoras mulheres serem minoria na carreira, correspondendo a apenas 24,2%³ dos AFRFBs, conforme os dados da seção anterior.

É notável a predominância da formação em nível de graduação em ciências contábeis antes do ingresso na carreira e a formação em direito após o ingresso na carreira. Isso parece indicar a relevância do conhecimento jurídico na atuação dos servidores, ou ao menos a relevância dessa formação na percepção dos servidores sobre seu trabalho ou sobre sua carreira.

Metade dos entrevistados – Entrevistados 12A, 14A, 18A e 19A – realizaram pós-graduação, dentre os quais três realizaram mestrado e/ou doutorado. Os Entrevistados 12A e 19A, que foram os Auditores que atuaram no órgão central e ocuparam os níveis hierárquicos mais altos entre os entrevistados, possuem formação em nível de mestrado, curso realizado durante a atuação em cargos de livre provimento. Considerando que, de acordo com a

³ Em 2020.

escolaridade dos membros da carreira de AFRFB apresentado no *item 4.3.3*, a proporção de servidores com mestrado/doutorado é extrema minoria na carreira, esta informação se torna relevante pois indica que pode haver alguma relação entre maior nível de qualificação e atuação em cargos de alto escalão.

Sobre as experiências profissionais prévias, predomina a atuação no setor bancário (setor público e privado), na área contábil e de auditoria (setor privado). Dois dos Auditores entrevistados – Entrevistado 17A e 19A – tiveram experiência prévia na carreira militar.

Os Auditores entrevistados apresentam, em média, 27 anos de carreira. Atualmente, os Entrevistados 12A e 15A são aposentados. O Entrevistado 17A havia se aposentado em 2015, mas retornou às atividades como Auditor Fiscal na Receita Federal em 2017.

No que se refere à origem dos entrevistados, os Entrevistados 15A e 16A são provenientes da Secretaria da Receita Previdenciária (SRP) e foram incorporados à carreira de AFRFB com a unificação da RFB em 2007. Os demais entrevistados sempre foram da Receita Federal, mesmo antes da unificação.

Sobre os locais de atuação dos entrevistados, podemos destacar as localidades de São Paulo e Rio Grande do Sul, além de Brasília/DF, onde se situa a unidade central. Essa concentração dos entrevistados nos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul ocorreu devido ao método de indicação para selecionar os entrevistados.

A maioria dos Auditores entrevistados – 13A, 14A, 15A, 16A e 18A – ocuparam apenas cargos de menor nível hierárquico (DAS 1, DAS 2 e DAS 3) e tiveram experiências em cargos em comissão apenas nas unidades descentralizadas. No entanto, destaca-se que, entre os Auditores entrevistados, mesmo os ocupantes de cargos de menor nível hierárquico se caracterizam como dirigentes máximos de uma unidade descentralizada (Delegado ou Inspetor), o que indica assumir responsabilidades e atribuições de alta gestão (conforme apresentado no *item 4.1.2*).

Os Entrevistados 12A, 17A, 19A ocuparam, além dos cargos de menor nível hierárquico, cargos de DAS 4 ou DAS 5. Os Entrevistados 12A e 19A tiveram experiências na unidade central e ocuparam cargo de maior nível hierárquico (que foi o DAS 5) entre os entrevistados. Ademais, o Entrevistado 19A foi o único entre os Auditores que ocupou cargos de direção fora da Receita Federal do Brasil (RFB), na Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPRT). Cabe ressaltar que os entrevistados provenientes da Secretaria da Receita Previdenciária (SRP) – Entrevistados 15A e 16A – também ocuparam cargos na SRP, mas antes da unificação da RFB em 2007.

5.2.1.2 Fatores que influenciam as lógicas de ocupação dos cargos de livre provimento por membros da carreira de AFRFB

O conteúdo das entrevistas realizadas com membros da carreira de AFRFB ocupantes de cargos de livre provimento foi categorizado entre condicionantes institucionais e trajetórias profissionais. Foram identificados e analisados 6 (seis) fatores que influenciam as lógicas de ocupação dos Auditores em cargos de livre provimento, em que 3 (três) fatores são relacionados aos condicionantes institucionais e 3 (três) fatores são relacionados às trajetórias profissionais dos Auditores. Cada fator será analisado de forma mais detalhada a seguir.

Convém acrescentar que, embora presuma-se que seja natural para o entrevistado evidenciar suas competências e atributos profissionais quando questionado sobre os motivos que levaram à sua nomeação, as competências e atributos apresentados com frequência e/ou com ênfase pelos entrevistados foram consideradas nesta análise dos Auditores, assim como na análise das entrevistas com os Gestores.

Condicionantes institucionais do AFRFB:

1. Condicionantes institucionais: insulamento e circulação limitada

A análise de dados sobre os ocupantes de cargos indicou que os Auditores Fiscais apresentam baixa circulação entre os ministérios da Administração, sendo que sua atuação ocorre principalmente nos órgãos de área econômica e previdenciária, que são áreas de atuação da administração tributária/fisco (atribuições típicas do Auditor Fiscal). Essa concentração dos Auditores ocupantes de cargos em comissão em alguns ministérios ocorre porque a RFB tem uma tradição de insulamento e, também, porque ela não costuma liberar os AFRFBs para atuarem fora da RFB.

A Receita Federal e os órgãos da área econômica, no Brasil, tradicionalmente se protegem de interferências externas sobre sua atuação (NUNES, 2003; SILVA, 2015). Essa tentativa de proteção por meio do isolamento se estenderia aos servidores, por meio de restrições a “intercâmbios” com o mundo fora da instituição, seja no setor público ou no setor privado. O próprio desenho de sua carreira aponta a atuação restrita aos órgãos da Receita, ainda que não impeça a atuação esporádica fora do órgão, como indicam os próprios casos de ocupação de DAS aqui analisados.

Para que o membro da carreira de AFRFB possa atuar em outros órgãos, há necessidade de aprovação de um comitê estratégico (formado por Secretários e Subsecretários), que avalia a conveniência e o interesse da RFB na liberação do Auditor, conforme relato do Entrevistado 19A:

A maior parte (dos Auditores) não é liberada, é exceção essa liberação. Acontece mais pra essas áreas da Secretaria do Trabalho/Previdência, porque são secretarias irmãs, então é uma coisa mais próxima e, agora, mais provavelmente, dentro do Ministério (da Economia). Normalmente se liberam pessoas para ocupar cargos DAS 4 e DAS 5. (Estes cargos) têm uma preferência para serem liberados. Já são níveis de alta direção, se a pessoa está sendo convidada é até um prestígio para a casa. No COAF (Conselho de Controle de Atividades Financeiras⁴) e no CARF (Conselho de Administração de Recursos Fiscais⁵), que é uma instância de recursos administrativos, também há liberação. Normalmente é isso. E existem algumas situações que são liberados para fazerem parte de assessoria parlamentar, no Senado, na Câmara, mas não é muito comum. (ENTREVISTADO 19A).

Conforme o relato do Entrevistado 19A, a liberação do AFRFB para atuar fora da RFB ocorre, geralmente, para cargos de maior relevância (DAS 4 ou nível superior) e em órgãos específicos, em que as atividades desempenhadas fazem parte das atribuições do AFRFB.

Sobre isso, a análise de dados da seção anterior já havia identificado que a diversificação dos Auditores ocupantes de cargos em comissão entre os ministérios é ainda menor nos cargos de menor escalão, como nos cargos de DAS 1, DAS 2 e DAS 3. Isso provavelmente ocorre, pois, conforme relatado pelo Entrevistado 19A, como os Auditores só são liberados para atuarem fora da RFB ao assumirem cargos de relevância (cargos de alto escalão) e em áreas com atribuições próximas ao do Auditor Fiscal (como administração tributária/fisco e previdência).

Ou seja, há um controle centralizado por parte da instituição sobre a circulação dos seus servidores em outros órgãos, com definição de critérios, ainda que informais, que limitam essa circulação a cargos altos, com atuação similar ou próxima à da Receita Federal ou a cargos de interesse da instituição, reduzindo a liberdade de escolha individual dos servidores numa eventual “busca” por cargos em comissão na Esplanada.

⁴ Órgão vinculado ao Banco Central do Brasil

⁵ Órgão vinculado atualmente ao Ministério da Economia

2. Condicionantes institucionais: identidade, espírito de corpo e pertencimento

Os Auditores Fiscais expressaram ter forte espírito de corpo e orgulho em pertencer à carreira de auditoria ao longo das entrevistas, tanto por ser uma carreira de prestígio na administração pública, como pela importância das atividades desempenhadas pelo Auditor.

A literatura sobre a ocupação de cargos em comissão em áreas econômicas da administração pública federal (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999) já indicava o espírito de corpo das carreiras da área econômica. Esse espírito de corpo e o “orgulho em pertencer” é presente entre os membros da carreira de AFRFB e se estende ao seu órgão de atuação, a Receita Federal do Brasil, considerado pelos Auditores como um órgão de excelência.

Os Auditores entrevistados expressaram extrema satisfação em fazer parte do quadro de funcionários da RFB. A ocupação de cargos em comissão na instituição, por sua vez, reforça o sentimento dos Auditores de pertencimento e colaboração em relação à RFB, na medida em que ocupar esses cargos lhes confere maior poder de atuação e de influência nessa estrutura, reforçando seu orgulho por pertencer a ela e por galgar postos de maior hierarquia.

Esse orgulho da instituição em que trabalham se revela também na visão da RFB como referência para os demais órgãos da administração pública federal. O Entrevistado 19A, que atuou em cargo DAS 5 fora da Receita Federal, relatou que o objetivo principal do seu convite para trabalhar na Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPRT) foi de levar as práticas da RFB para a SEPRT. O relato a seguir ressalta essa fala, e também a identificação com a instituição da RFB:

Eu sou AFRFB e fui supervisionar atividades dos auditores fiscais do trabalho. Uma atividade toda nova. A ideia, quando fui convidado era meio que pra equiparar as práticas da RFB. Trazer, incorporar no que pudesse ser possível para a Secretaria Especial da Previdência do Trabalho, na Secretaria do Trabalho e aceitei o desafio. Apesar de não ser da minha área, como contador, eu conheço a área trabalhista e **era pra trazer a inovação que eu já tinha trazido lá (na RFB). (ENTREVISTADO 19A, grifos da autora).**

A RFB é vista pelos seus membros como uma instituição com estrutura organizacional respeitada e/ou admirada por outros órgãos da Administração, os quais possuem interesse em replicar as práticas da Receita. Além disso, percebe-se, pelo relato, que o Auditor que atua fora da RFB não só reforça o sentimento de pertencimento à instituição, como coloca como principal justificativa para atuar fora dela levar as práticas e a cultura da RFB para outros órgãos da Administração.

3. Condicionantes institucionais: desincentivos à disputa por cargos em comissão

Apesar do orgulho de pertencimento à RFB, por parte do Auditor, algumas regras institucionais, podem também reduzir os incentivos à disputa por cargos em comissão pelos Auditores.

Os Auditores expressam orgulho em pertencer à carreira e valorizam as atividades (de fiscalização) desempenhadas pelo Auditor. Devido a isto, a atividade de gestão não é uma função tão valorizada como a função de fiscalização, na visão dos Auditores, conforme podemos observar no relato do Entrevistado 17A:

O dirigente (ao assumir um cargo de direção), ele emburrece, fica burro mesmo, porque só pega coisas de gestão. Tem que ver se tem água, se tem café, se tem combustível, como faz contrato de segurança, licitação, perde a parte operacional. (ENTREVISTADO 17A).

De acordo com o Entrevistado 17A, o Auditor ocupante de cargo de direção “emburrece” ao se afastar das atividades de fiscalização, próprias do Auditor Fiscal. Assim, conforme os relatos dos entrevistados, a função desempenhada pelo Auditor que atua nas atividades de fiscalização (não ocupante de cargo em comissão) e do Auditor que atua nas atividades de gestão (ocupante de cargo em comissão) são bem distintas, o que pode representar um desincentivo para o Auditor entrar na disputa pelos cargos de direção, por não se sentir preparado para assumir essa responsabilidade.

Nesse sentido, assim como já indicou o estudo de Silva (2015) sobre a RFB, os Auditores entrevistados indicaram cumprir alta carga de trabalho, sendo comum a extensão da jornada diária de trabalho, além de as rotinas administrativas do Auditor Fiscal serem descritas como complexas e, principalmente, de alta responsabilidade. Essa alta carga de responsabilidade gera preocupação entre os Auditores, que, durante suas falas, apresentaram receio em assumir cargos de direção, devido a responsabilização jurídico-administrativa pelos atos adotados durante a gestão.

O Entrevistado 13A, que atuou em cargos de DAS 1 e DAS 3 nas unidades descentralizadas, enfatizou a alta responsabilidade assumida ao assumir cargos de DAS ao afirmar que as posições exigem que o Auditor se responsabilize pessoalmente por rotinas administrativas, como por exemplo a autorização de pagamentos, emissão de empenho, procedimentos licitatórios e fiscalizações.

O Entrevistado 17A relata sobre essa alta responsabilidade assumida por um ocupante de cargo:

No serviço público a tua discricionariedade é ínfima, pequeníssima. Uma coisa que eu enfrento muito aqui, claro devido a minha experiência...tem situações que você às vezes tem que colocar o pescoço na guilhotina. Eu oriento muitos gestores, nossos Delegados: assina, toma uma posição daquilo que tu consegues explicar, se tu não consegues explicar, tu não assinas. **Porque nós temos TCU, CGU, Ministério Público, Justiça, dentro da casa nós temos Corregedoria, tem uma Auditoria Interna. Enfim, tu tens várias instituições de vários setores dentro te observando, então quando tu vais tomar um posicionamento tu tens que estar seguro.** [...] São essas coisas que acontecem com o gestor no setor público que ficam muito assustados, eu vejo o gestor que é menos experiente, ele fica muito olhando ali o que tá na... eu digo assim, o que não tá proibido, permitido pode ser, mas tem que ser dentro de um contexto. (ENTREVISTADO 17A, grifo da autora).

A partir do relato acima do Entrevistado 17A, é possível perceber a preocupação dos AFRFBs com a fiscalização de diferentes órgãos de controle – Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU), Ministério Público, Corregedoria, Auditoria Interna – em que são sujeitos no exercício das suas funções em cargos de livre provimento. O Entrevistado 17A também faz o seguinte comentário sobre quando foi convidado pela segunda vez para atuar como Superintendente Adjunto (cargo de nível DAS 3) em uma unidade descentralizada:

[...] me colocaram de novo nessa função, não vou chamar ingrata, porque ela é uma função honrosa pra gente, mas é uma função desafiadora, tanto quanto preocupante. (ENTREVISTADO 17A).

Seu posicionamento demonstra que, apesar de se sentir honrado ao ser convidado para atuar em cargo de relevância, apresenta certo receio por causa do tamanho da responsabilidade assumida pelos atos tomados durante suas atividades de gestão.

Ao mesmo tempo, os Auditores manifestaram em seus relatos que tem pouca participação e poder de influência na definição das políticas tributárias (área de atuação da RFB), visto que as decisões referentes à essa atividade já são definidas em instâncias externas à Receita Federal. Por isso, mesmo nos cargos de maior hierarquia (como DAS 5 e DAS 6), as decisões são referentes à configuração do órgão, e não às políticas adotadas. O Entrevistado 12A faz essa reflexão, ao indicar que:

No órgão central, você também tem um aspecto interessante que é a definição de política, **não de política tributária pois isso é de um nível fora da Receita Federal, mas políticas de estruturação do órgão**, em como você estrutura os processos. (ENTREVISTADO 12A, grifo da autora).

A partir da fala acima, é possível perceber que no órgão central, o Auditor ocupante de cargo tem maior contato com as políticas e com a tomada de decisão do que nas unidades descentralizadas. Porém, esse contato refere-se às políticas de estruturação do órgão, já que,

conforme o relato supracitado, as estratégias de política tributária já são estratégias estabelecidas em níveis superiores, externos à própria Receita.

Os Auditores também apontaram nas entrevistas, a rigidez da estrutura da RFB, que pode limitar o espaço de articulação do Auditor:

A Receita Federal tem uma memória, você vai construindo em cima do que você já encontrou, você direciona, dependendo do seu perfil, mas você tem uma base, você não vai fazer uma mudança radical. (ENTREVISTADO 12A).

Ainda no que se refere à estrutura da Receita Federal, o Entrevistado 15A, oriundo da Secretaria da Receita Previdenciária, realizou a seguinte comparação ao comentar sobre o processo de unificação da Receita Federal e Receita Previdenciária:

(A unificação tem) um grande ganho profissionalmente, que são duas culturas totalmente diferentes, por incrível que pareça. Por exemplo, o pessoal que vem da Previdência ele tinha um caráter mais social, então tinha uma forma de trabalhar diferente. A Receita ela era assim, vamos dizer, tinha uma arrecadação mais engessada, assim, não tinha tanta maleabilidade como tinha na Previdência. (ENTREVISTADO 15A).

Diante disso, é possível considerar que a RFB possui uma estrutura bem definida, mas que acaba permitindo pouco espaço para a proposição de grandes mudanças, mesmo para o AFRFB ocupante de cargo em comissão. Além disso, o espaço de decisão sobre as políticas tributárias é restrito, já que o poder decisório é limitado às questões de estruturação dos órgãos.

Ademais, a RFB também define critérios meritocráticos de nomeação, formalizando e centralizando o processo de escolha de alguns cargos de livre provimento. Como vimos no *item 4.1.2*, desde 2012, a RFB possui processos seletivos formais, regulamentado em portaria interna, para a seleção de Delegados da RFB (dirigentes locais das unidades descentralizadas que ocupam cargos de nível DAS 1, DAS 2 e DAS 3). Quando da sua criação, essa seleção era denominada Processo Simplificado de Seleção (PSS), e passou por aperfeiçoamentos nos últimos anos, até chegar no modelo atual, que é o Processo de Seleção de Delegados (Prosed), instituído recentemente em 2020.

Em comparação ao PSS, o Entrevistado 13A acredita que o Prosed promoveu maior transparência, pois as pontuações e os nomes selecionados de cada etapa do processo seletivo são disponibilizados para consulta. Além disso, o Prosed também passa a vincular a formação de gestores ao processo seletivo, conforme o relato do Entrevistado 18A:

Na época (quando foi nomeado para cargo de DAS, em meados de 2008), era muito do interesse próprio procurar se capacitar. Hoje não, já há um direcionamento e há um

programa de formação de gestores da própria RFB, onde nós temos uma trilha de aprendizagem voltada pra quem vai assumir essas funções. Então essas pessoas que estão inscritas no Prosed, elas são estimuladas, até porque esses cursos do quadro de formação gerencial contam pontos pra classificação objetiva dessa pessoa dentro do processo. (ENTREVISTADO 18A).

Essa questão do afastamento das atividades de fiscalização (do Auditor que não ocupa cargo de direção) e das atividades de gestão (do Auditor que ocupa cargos de direção) foi apontada durante as entrevistas como um fator que desestimula os Auditores a ocuparem cargos em comissão, na medida em que não se sentem preparados para essas atividades. No entanto, nota-se que a própria RFB, vem adotado medidas recentes para profissionalizar seus servidores que buscam atuar em cargos de direção, por meio do próprio Prosed, que vinculou a formação de gestores aos processos seletivos.

Há, portanto, um processo contínuo da profissionalização da carreira de Auditor Fiscal e da RFB, que se estrutura cada vez mais aos moldes de uma organização burocrática: profissionalização, processos definidos por regras claras e definidas e seleção meritocrática. No entanto, cabe salientar que o Prosed, é voltado somente para a seleção de Delegados, que correspondem aos cargos de direção de menor nível hierárquico (DAS 1, DAS 2 e/ou DAS 3), o que ainda deixa os outros cargos de maior escalão da RFB sujeitos à escolha discricionária.

Trajetórias profissionais do AFRFB:

4. Trajetórias profissionais: experiência profissional e expertise

A experiência acumulada do Auditor foi apontada pelos entrevistados como fator essencial para sua nomeação em cargos de direção. Essa experiência pode estar relacionada a diferentes experiências, como:

- experiência prévia ao ingresso na carreira, sobretudo em auditorias do setor privado e no setor bancário;
- experiência em chefias, visto que todos os Auditores ocupantes de cargos atuaram já haviam atuado como chefes na RFB antes da nomeação para cargo em comissão;
- experiência e expertise em determinada área temática (como por exemplo, experiência na área de tributação, arrecadação, fiscalização, aduaneira ou gestão corporativa).

- experiência na linha de execução, pois apresentam conhecimentos relacionado às atividades operacionais do Auditor;
- experiência local, ou seja, experiência na unidade descentralizada em que foi nomeado para cargo em comissão (como por exemplo, experiência em determinada Delegacia ou Superintendência).

As experiências prévias ao ingresso na carreira foram consideradas relevantes pelos Auditores para a nomeação e atuação em cargos de livre provimento, como as experiências em auditorias do setor privado, conforme relatado pelo Entrevistado 15A:

A formação que eu tive anterior à entrada no serviço público já me deu uma boa base, e quando eu entrei na fiscalização, na realidade já tinha a cultura de auditoria. A diferença é que, quando fazíamos auditoria nas empresas, a gente não notificava, só orientava. [...] Então, trouxe dessa minha vida profissional essa cultura de se aproximar do contribuinte como um orientador. Então acho que essa bagagem eu levei. (ENTREVISTADO 15A).

O Entrevistado 14A também valorizou suas experiências anteriores no setor privado. Para ele, suas vivências anteriores no setor privado lhe permitiram ter uma visão de contraponto, de fora do serviço público, além de permitir visualizar as necessidades da sociedade.

Além disso, todos os Auditores entrevistados, antes de serem nomeados para atuarem em cargos de dirigentes das unidades descentralizadas (DAS 1 a DAS 4) ou cargos em comissão da unidade central (DAS 1 a DAS 5), já tinham atuado em chefias, seja em chefia de divisão, chefia de serviço, chefia de seção ou chefia de equipe nas unidades descentralizadas.

Os relatos da valorização da experiência podem estar relacionados também à expertise em determinada temática, como foi o caso do Entrevistado 12A, com experiência na área de arrecadação. O Entrevistado 12A indica a expertise na área de arrecadação e cobrança de tributos como fator determinante para sua atuação em cargos da área nas unidades descentralizadas (DAS 1) e na unidade central (DAS 3 e DAS 5). O entrevistado possui experiência na área de arrecadação: atuou nos órgãos de execução, nas Delegacias, passando pelo órgão de orientação e controle na Superintendência, até ser convidado a atuar na unidade central em Brasília. Na unidade central, atuou em cargo de Assessoria (DAS 3) e como Subsecretário de Arrecadação (DAS 5), que é o cargo de autoridade máxima da área da arrecadação.

Segundo ele, o convite para atuar nos cargos da unidade central foi motivado pela sua experiência acumulada nas unidades descentralizadas:

Toda essa trajetória, conhecendo desde a ponta, passando por uma área intermediária e depois chegar no órgão central, você fala desde política até a execução. (ENTREVISTADO 12A).

Os Auditores também relataram a valorização das experiências nas “atividades de ponta”. Os entrevistados indicaram que valorizam esse conhecimento adquirido das experiências de atuação nos níveis operacionais das atividades da RFB. Ainda segundo o Entrevistado 12A:

Essa experiência na linha de execução é muito importante, senão você não consegue contrapor dentro de um processo de criação”. (ENTREVISTADO 12A).

As experiências locais também são indicadas pelos Auditores como fatores que influenciam na sua indicação para os cargos de direção. O Entrevistado 14A acredita que sua experiência na mesma unidade descentralizada (Alfândega do Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos) influenciou na escolha do seu nome para direção da unidade, ao ser nomeado como Delegado da Alfândega (DAS 3), tendo em vista o seu vasto conhecimento das áreas e dos processos adotados pela unidade:

As várias etapas, então você passar pela ponta mesmo, fazer plantões, ajuda a medir um pouco o trabalho de cada um, a necessidade das equipes, para você tentar distribuir também força de trabalho e dar direcionamento. (ENTREVISTADO 14A).

A experiência local é relevante para a nomeação dos Auditores, sobretudo na nomeação de dirigentes das unidades descentralizadas, pois o conhecimento da estrutura da unidade é indicado como fundamental para que, após a nomeação, o dirigente possa administrar e compor as chefias e as equipes de trabalho da unidade.

As experiências do Auditor foram apresentadas com frequência nas falas dos entrevistados, como uma característica inerente ao Auditor ocupante de cargo de livre nomeação, sendo, portanto, visto como um atributo fundamental do Auditor ocupante de cargo em comissão.

5. Trajetórias profissionais: iniciativa, inovação e capacidade de adaptação

Enquanto a experiência profissional é relatada pelos Auditores como atributo fundamental para mostrar seu valor profissional para ocupar os cargos em comissão, algumas características e habilidades foram apresentadas como atributos diferenciais dos Auditores

ocupantes de cargos em comissão, como a iniciativa de promover mudanças nos processos de trabalho, iniciativa em buscar qualificação na área tributária (após o ingresso como Auditor e antes de assumir cargo de direção) e na área de gestão (após assumir cargo de direção), além da adoção de práticas de inovação e capacidade de adaptação. As iniciativas em promover mudanças estão relacionadas à diligência em propor soluções para problemas da atividade profissional e em promover mudanças dos processos, enquanto que a inovação refere-se à proposição de ideias criativas e inovadoras.

De acordo com os relatos dos entrevistados, o Auditor com esses atributos ganha papel de destaque e visibilidade entre os membros da carreira, o que muitas vezes lhe garante oportunidades para pleitear os cargos de alto escalão.

O Entrevistado 18A atribuiu sua nomeação para cargo de DAS 3 em uma unidade descentralizada à sua postura de busca pela inovação e capacitação:

O Superintendente (que o nomeou) valorizava muito essa busca por capacitação, de tentar inovar, pensar fora da caixa, de não se conformar com a história de que isso é assim porque é sempre feito desse jeito. Eu sempre estava procurando inovar, isso pode ter pesado quando ele pensou no meu nome. (ENTREVISTADO 18A).

Essa busca por capacitação parece ser comum entre os Auditores ocupantes de cargos em comissão. Apesar da formação em mestrado/doutorado não ser comum entre os servidores da carreira, como vimos no *item 4.3.3*, alguns Auditores entrevistados cursaram uma segunda graduação em direito, após o ingresso na carreira (e antes de ocupar cargos em comissão). Sobre isso, podemos observar outro relato do Entrevistado 18A:

Comecei a sentir necessidade, na carreira formativa, foi realmente por demanda, não que a instituição na ocasião estimulasse isso, foi mais eu perceber que precisava e eu fiz o curso de direito, foi minha segunda graduação. (ENTREVISTADO 18A).

De acordo com o entrevistado, como os concursos para AFRFB não exigem formação em área específica – apenas uma formação superior em qualquer área – optou por realizar a segunda graduação em direito. Para ele, após a sua formação em direito, se sente mais seguro em realizar as atividades profissionais e também acredita que a qualidade do seu trabalho apresentou melhora. Além disso, o Entrevistado 18A também indicou que, ao assumir cargo de direção pela primeira vez, sentiu tomou a iniciativa de se capacitar novamente, desta vez, na área de gestão:

Eu senti a necessidade de buscar mais, porque a gente faz um concurso pra área técnica, minha formação também era técnica, e de uma hora pra outra a gente passa a ser gestor de pessoas, ordenador de despesas, planejamento estratégico, o que não era

comum. Isso é uma realidade muito forte numa instituição, nas instituições públicas. Ninguém faz concurso pra ser gestor, a gente faz concurso pra ser Auditor, pra ser Analista dentro da organização. E por alguma circunstância acaba tendo que assumir a gestão de uma equipe, ou, no meu caso, de uma unidade, o que torna isso, assim, bastante complexo. E aí que eu fiz o mestrado em Gestão de Organizações Públicas. (ENTREVISTADO 18A).

O Entrevistado 18A buscou maiores conhecimentos técnicos da área de gestão, ao ser nomeado pela primeira vez como dirigente (DAS 2) de uma Delegacia (unidade descentralizada). Segundo o entrevistado, optou pela realização de um mestrado, ao perceber que, seus conhecimentos e experiências eram mais voltados à área de fiscalização, e queria ter mais conhecimentos técnicos da área de gestão. Ele acredita que os conhecimentos adquiridos foram muito importantes para suas atividades no cargo de direção, tanto que depois foi nomeado novamente, como dirigente de outra unidade descentralizada, assumindo outro cargo em comissão, de nível DAS 3.

O Entrevistado 19A também buscou se qualificar na área de gestão, ao ser nomeado como Secretário Adjunto da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho – SEPRT (DAS 5), pois foi o cargo de maior relevância que ele já assumiu, e decidiu cursar um mestrado em administração pública:

Então pra mim era um desafio bem interessante, mas eu também precisava me qualificar com instrumentos mais acadêmicos pra saber o que eu estava fazendo, se realmente eu estava indo pro caminho correto e tal. E aí, eu resolvi fazer esse mestrado de administração pública, que foi muito bom (ENTREVISTADO 19A).

Como a formação em nível de mestrado não é comum entre os Auditores, essa característica de busca do próprio profissional por capacitação, pode indicar que o ocupante de cargo em comissão tem iniciativa perante os outros membros da carreira. Além dessa iniciativa em se capacitar, a iniciativa em promover mudanças nos processos de trabalho e de “pensar fora da caixa” também pode ser um diferencial entre os servidores da carreira ocupantes de cargos em comissão, conforme apresentado no primeiro relato deste tópico do Entrevistado 18A. Esse relato é coerente com a existência de mecanismos de incentivo e valorização institucional de práticas inovadoras. Devido ao fato de a RFB ser uma instituição robusta, com tradições e peso de práticas antigas, ela parece estimular ativamente tais iniciativas e práticas de modernização, como o Prêmio de Criatividade e Inovação da Receita Federal do Brasil.

O Entrevistado 19A, que ocupou cargos de DAS 2, DAS 3 e DAS 5, já foi um dos vencedores desse Prêmio. Ele ganhou visibilidade dentro da instituição e perante às chefias ao

vencer o Prêmio de Inovação, o que, segundo ele, foi a causa do convite para ocupar cargo de livre nomeação (DAS 3) na unidade central:

Quando fui convidado para atuar em Brasília, foi logo quando ganhei o primeiro prêmio, que ganhei visibilidade nacional, e me chamaram pra fazer parte do time em Brasília. Eles estavam criando uma Divisão nova pra fiscalizar as instituições financeiras e haveria a criação de delegacias especializadas, chamadas Delegacias Especiais de instituições financeiras. Foram criadas duas delegacias, uma em São Paulo e uma no Rio de Janeiro e tinha um núcleo forte de instituição financeira em Brasília e eu ajudei a estruturar toda essa criação, fui convidado para isso (ENTREVISTADO 19A).

Além do prêmio, que lhe deu visibilidade, o Entrevistado 19A acredita que sua capacidade em estruturar e dirigir áreas novas, bem como sua iniciativa em mudar os processos de trabalho foram fatores determinantes para sua nomeação.

A capacidade de adaptação do profissional, assim como a facilidade em transitar em diferentes áreas também foi uma característica apontada durante as entrevistas como atributo que pode ter motivado a sua nomeação. O Entrevistado 13A acredita que suas experiências em diferentes unidades descentralizadas da RFB possam ter contribuído para sua nomeação em cargo de DAS 3, como dirigente de uma unidade descentralizada. O Entrevistado 13A destaca também as suas experiências em diferentes áreas:

Não somente em ter atuado como chefe, mas principalmente atuado em diversas áreas na Alfândega, então conhecia a atividade. Trabalhava na importação, exportação, aduaneiro, então tinha umas coisas de trabalho de diversas áreas. O fato de ter sido chefe ajuda na gestão, em como alocar as pessoas. (ENTREVISTADO 13A).

O Entrevistado 19A também atribuiu o convite para atuar em cargo de nível DAS 5 na Secretaria Especial de Previdência e Trabalho – SEPRT (DAS 5) às suas experiências prévias como AFRFB em diferentes áreas da RFB. O entrevistado afirmou que, durante sua trajetória, atuou em áreas com temáticas distintas, que não eram relacionadas entre si, e essa experiência indicava sua boa capacidade de adaptação.

6. Trajetórias profissionais: relações de confiança e lealdade

As relações de confiança e os valores como a lealdade são apresentadas pelos Auditores como importantes princípios que envolvem o processo de indicação e nomeação entre eles, ou seja, os Auditores nomeiam em quem confiam. De acordo com as falas dos entrevistados, essa confiança não parece estar necessariamente relacionada à vínculos de amizade, mas se baseia, sobretudo, na confiança profissional, como os critérios ligados à forma de trabalho do Auditor,

em que o nomeador confia no profissionalismo, no comprometimento, na dedicação e na qualidade dos serviços prestados do Auditor indicado/nomeado para o cargo.

De acordo com a percepção do Entrevistado 13A, para alcançar os altos cargos da RFB, é preciso ter o mínimo de alinhamento de ideias e propósitos com a gestão dos órgãos superiores, na medida em que os dirigentes vão buscar pessoas alinhadas para gerenciar e compor as unidades/equipes.

Além disso, nota-se também que as relações de lealdade entre os Auditores influenciam as lógicas de nomeações. Os Auditores citam a ocupação de cargos em comissão como meio de demonstrar a lealdade a um colega da carreira, sendo apresentada como um critério tanto para realizar o convite para assumir cargo, como também para aceitar o cargo, conforme é possível perceber no relato abaixo:

Quando ele (Superintendente) assume, ele me liga e me fala “Estou assumindo (a Superintendência) e quero que você venha comigo” (como Superintendente Adjunto). Como a gente se dava muito bem e ele (Superintendente) estava vindo de fora, ficou mais de 8 a 10 anos fora da região (fiscal), então quem tinha o conhecimento de quem era os colegas A, B ou C, era eu, eu que tinha esse conhecimento para formar uma equipe. [...] Ele já trabalhou comigo, ele já foi meu chefe e eu já fui chefe dele e foi um cara muito leal a mim, então não tem como declinar, aí aceitei e vim. (ENTREVISTADO 17A).

Por meio do relato acima é possível perceber que o Superintendente (DAS 4) precisava de alguém de confiança como seu substituto, já que por ter atuado por muitos anos fora da região fiscal, não tinha conhecimento das equipes da unidade, e, portanto, convidou o Entrevistado 17A para atuar como Superintendente Adjunto (DAS 3). Ao mesmo tempo, o Entrevistado 17A aceitou o convite para o cargo, como meio de demonstrar a sua lealdade ao Superintendente, com queria manter essa relação de confiança.

No caso das nomeações de dirigentes das unidades descentralizadas, o alinhamento de ideias não é limitado apenas aos posicionamentos dos superiores. Os Auditores indicaram que os dirigentes também precisam estar alinhados às crenças compartilhadas entre os membros de suas respectivas unidades, como meio de reforçar a legitimidade de sua gestão.

O Entrevistado 18A afirma que a sua nomeação como Delegado de uma unidade descentralizada (cargo de nível DAS 2) foi motivada pela indicação dos colegas de trabalho da própria unidade. O entrevistado explica que o superior hierárquico que o nomeou tinha como projeto buscar maior proximidade com a base e buscou indicações dos servidores para preencher o cargo de livre nomeação:

Estavam procurando um perfil que transitasse bem entre os diversos cargos da instituição, de alguém que tivesse a visão bem clara das competências, alguém que entende como a instituição se organiza. (ENTREVISTADO 18A).

Essa proximidade com os servidores da unidade também foi identificada pelo Entrevistado 13A, que relatou que o bom relacionamento com os setores da unidade, bem como com os Analistas Tributários, contribuiu para sua nomeação como Delegado da unidade (cargo de nível DAS 3), na medida em que essa relação e afinidade era valorizada pelos seus superiores hierárquicos.

Nesse sentido, o próprio espírito de corpo da RFB parece estimular esses princípios de “lealdade horizontal”, na medida em que todos são da carreira de auditoria, passaram no mesmo concurso e compartilham o mesmo *ethos* institucional, o que lhes confere uma posição de unidade e igualdade entre os membros da RFB.

5.2.2 As nomeações do EPPGG: a predominância das trajetórias profissionais

5.2.1.1 Perfil do EPPGG entrevistado

Foram realizadas 8 (oito) entrevistas com Gestores ocupantes de cargos em comissão. O Quadro 12 apresenta o perfil e breve resumo do currículo dos Gestores entrevistados. O Quadro foi organizado de modo semelhante ao quadro dos Auditores entrevistados, considerando as peculiaridades da carreira.

Assim como no quadro anterior referente aos Auditores, além da primeira coluna que consta a identificação e o gênero dos entrevistados (“M” para entrevistados do sexo masculino e “F” do sexo feminino), o quadro está dividido em mais quatro blocos: *Formação acadêmica*, *Experiências prévias*, *Dados sobre a carreira* e *Atuação na carreira*.

O bloco sobre *Formação acadêmica* apresenta a formação dos entrevistados, que também se encontra classificada em “Antes do ingresso na carreira” ou “Após o ingresso na carreira”.

O bloco referente às *Experiências prévias* apresenta as experiências dos entrevistados antes de ingressarem na carreira de EPPGG, classificados em “Setor Público” e “Setor Privado”.

O bloco *Dados sobre a carreira* apresenta duas colunas, sendo que a coluna “Ano de Ingresso” indica o ano e a turma de ingresso do Gestor e a coluna “Tempo de carreira” apresenta

o tempo de carreira do entrevistado, contados do ano de ingresso na carreira até o ano da realização da entrevista (2021). Ressalta-se que nenhum dos EPPGGs entrevistados é aposentado.

O bloco *Atuação na carreira* apresenta três colunas. A coluna “Local de atuação” indica a informação sobre o local em que o entrevistado já atuou durante o exercício na carreira (unidade federativa e cidade). A coluna “Órgãos em que atuou” apresenta os órgãos pelos quais o entrevistado já passou, identificados por ministérios ou, se for o caso, por unidades autárquicas e fundacionais. A última coluna apresenta o “Nível dos cargos” de livre provimento (DAS 1, DAS 2, DAS 3, DAS 4, DAS 5, DAS 6 e/ou NE) ocupados pelos entrevistados.

Quadro 12 – Informações gerais sobre os EPPGGs entrevistados

	Formação acadêmica		Experiências prévias		Dados sobre a carreira		Atuação na carreira		
	Antes do ingresso na carreira	Após o ingresso na carreira	Setor público	Setor privado	Ano de Ingresso	Tempo de carreira	Local de atuação	Órgãos em que atuou	Nível dos cargos
20G /F	Graduação em ciência política	Mestre em ciência política; Doutorado em direito	–	–	2002 - 7ª Turma	19 anos	DF (Brasília)	Ministério da Ciência e Tecnologia; Enap (Ministério do Planejamento); Presidência da República; Ministério da Justiça; Ministério da Fazenda	DAS 3 DAS 4 DAS 5
21G /F	Graduação em relações internacionais	Mestrado em economia; Doutorado em economia	–	–	2009 - 13ª Turma	12 anos	DF (Brasília); RJ (Rio de Janeiro)	CADE (Ministério da Justiça); Ancine (Ministério da Cultura); ANS (Ministério da Saúde);	DAS 3 DAS 4
22G /M	Graduação em geografia; Mestrado em administração	Doutorado em administração; Pós-doutorado	Gestão pública; Judiciário; Segurança pública	–	1997 - 3ª Turma	24 anos	DF (Brasília)	Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento; Ministério da Justiça; Funai (Ministério da Justiça); Ministério da Integração Nacional; Ministério do Desenvolvimento Regional;	DAS 2 DAS 4 DAS 5

23G /F	Graduação em relações internacionais ; Mestrado em relações internacionais	Doutorado em administração ; MBA em gestão de pessoas	Assistência social	–	2004 - 8ª Turma	17 anos	DF (Brasília)	Ministério da Agricultura; Ministério do Planejamento	DAS 2 DAS 3 DAS 4 DAS 5
24G /M	Graduação em ciência política; Especialização em assessoria parlamentar	Mestrado em ciência política (interrompido); Mestrado administração pública (em andamento)	Área político-parlamentar	Área político-parlamentar	2004 - 9ª Turma	17 anos	DF (Brasília)	Ministério da Educação; Ministério do Turismo; Ministério da Justiça; Ministério do Planejamento Presidência da República; Ministério da Economia	DAS 3 DAS 4 DAS 5
25G /M	Graduação em relações internacionais	Mestrado em relações internacionais (interrompido); MBA em comércio exterior; Especialização em políticas públicas e economia política	Setor bancário	–	1998 - 4ª Turma	23 anos	DF (Brasília)	Ministério da Fazenda; Ministério da Economia	DAS 2 DAS 3 DAS 4 DAS 5 DAS 6
26G /M	Graduação em economia	Mestrado em desenvolvimento econômico	Gestão pública	–	2000 - 5ª Turma	21 anos	DF (Brasília)	Presidência da República; Inep (Ministério da Educação); Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério da Cidadania	DAS 3 DAS 4
27G /M	Graduação em engenharia de produção; Mestrado em engenharia de produção	Doutorado em engenharia de produção	–	Gestão de projetos	2005 - 10ª Turma	16 anos	DF (Brasília)	Ministério das Comunicações; Ministério da Pesca; Ministério da Integração Nacional; Ministério do Planejamento; Ministério Público Federal; Câmara dos Deputados; Ministério da Economia	DAS 3 DAS 4 DAS 5 DAS 6

Fonte: Elaboração própria.

No capítulo anterior, foi apresentado que o EPPGG “médio” possui formação acadêmica em nível de pós graduação, perfil mais jovem e que a proporção feminina é maior a do que o AFRFB. Este perfil foi observado entre os Gestores entrevistados, na medida em que entrevistamos 3 mulheres, todos os 8 têm formação em nível de pós-graduação, 5 entrevistados estão no primeiro ou segundo terço da carreira, pois têm menos de 20 anos de carreira.

Os Gestores entrevistados apresentam alta qualificação acadêmica. Todos os entrevistados têm formação em nível de pós-graduação. Quase todos os entrevistados possuem mestrado, com exceção do Entrevistado 25G que possui mestrado não concluído e o Entrevistado 24G que está com mestrado em andamento. Cinco dos oito entrevistados (Entrevistados 20G, 21G, 22G, 23G e 27G) possuem doutorado e o Entrevistado 22G possui pós-doutorado. Chama a atenção a formação inicial em relações internacionais (Entrevistados 21G, 23G, 25G) e em ciência política (Entrevistados 20G e 24G).

No que se refere às experiências profissionais prévias à entrada na carreira, duas entrevistadas (Entrevistada 20G e 21G) não tiveram nenhuma experiência anterior, visto que ingressaram na carreira de EPPGG ainda no final de suas graduações. Predomina-se as experiências prévias no setor público entre os Gestores, com exceção dos Entrevistados 25G e 27G que tiveram experiências no setor privado.

O perfil dos Gestores entrevistados foi bem diversificado no que se refere à turma de ingresso, já que os 8 (oito) Gestores entrevistados pertencem a diferentes turmas.

Os Gestores entrevistados apresentaram, em média, 19 anos de carreira – 8 anos a menos que a média dos Auditores entrevistados.

A atuação dos Gestores é predominantemente em Brasília, com exceção da Entrevistada 21G, que atualmente atua no Rio de Janeiro.

Sobre a circulação entre ministérios do Gestor, os perfis são variados. Há perfis como o do Entrevistado 25G, por exemplo, que sempre atuou no Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia) e perfis de Gestores que atuaram em diversos ministérios, como foi o Entrevistado 22G e o Entrevistado 27G. Este último, inclusive, atuou em outras esferas além do Executivo, como no Ministério Público e na Câmara dos Deputados.

Os Gestores ocupam um número maior de cargos em comissão do que os Auditores durante suas trajetórias profissionais. Como é característico da carreira de EPPGG (conforme os dados do *item 5.1* já apontaram), os níveis dos cargos ocupados pelos entrevistados foram predominantemente de nível intermediário, como DAS 3, DAS 4 e DAS 5. Os Entrevistados 25G e 27G ocuparam também cargos de nível DAS 6 (cargo de maior nível hierárquico ocupado entre os entrevistados) e nenhum dos Gestores entrevistados ocupou cargo de DAS 1.

Ainda sobre a descrição dos entrevistados, analisando a sua formação acadêmica e experiências profissionais, é possível identificar o perfil – especialista ou o generalista – dos Gestores entrevistados, conforme a concepção de perfis de EPPGGs proposto por Gaetani (2005).

De acordo com Gaetani (2005), a impossibilidade de criar cursos de especialização na ENAP para os EPPGGs, fez com que a carreira ficasse entregue ao próprio autoaperfeiçoamento profissional, tendo os Gestores a opção pela especialização ou não. Conforme o autor, a especialização poderia ocorrer em subpolíticas da gestão pública (como por exemplo, orçamento, controle, recursos humanos, compras, regulação) ou políticas públicas setoriais (como por exemplo saúde, educação, cultura). Logo, “a formação dos especialistas tende um pouco para uma visão mais temática e histórica do assunto, um domínio mais profundo do tema, um senso de jurisdição” (GAETANI, 2005, p. 142).

Por outro lado, temos o generalista, que tem “valorização da capacidade de lidar com uma vasta gama de assuntos em um certo nível estratégico com qualquer área” (GAETANI, 2005, p. 141). Há vários perfis possíveis de generalistas, sendo que há três perfis mais comuns, conforme proposto por Gaetani (2005). O primeiro perfil é o perfil político, que são aqueles com vocação política, e que possuem influência política nos ministérios ou no Congresso. O segundo é o perfil que tem vocação para trabalhar na coordenação executiva de governo, como as de políticas sistêmicas, política de gestão pública, política orçamentária e financeira. O terceiro perfil está relacionado à atuação em áreas jurídicas e administrativas.

Utilizando essa classificação de Gaetani, organizamos os perfis dos EPPGGs entrevistados nesta pesquisa, com base nos seus respectivos currículos e trajetórias profissionais, como especialistas ou generalista, conforme tabela abaixo:

Quadro 13 – EPPGGs entrevistados conforme perfil Especialista ou Generalista

	Perfil	Entrevistado
Especialista	Políticas públicas setoriais: políticas de desenvolvimento regional	Entrevistado 22G
	Políticas públicas setoriais: comércio exterior	Entrevistado 25G
	Políticas públicas setoriais: políticas de combate à fome e pobreza	Entrevistado 26G
	Subpolítica de gestão pública: regulação	Entrevistada 21G
Generalista	Político	Entrevistado 24G
	Coordenação executiva	Entrevistada 23G
	Coordenação executiva	Entrevistado 27G
	Jurídico-administrativo	Entrevistada 20G

Fonte: Elaboração própria.

Dos EPPGGs especialistas entrevistados, a maioria se especializou em uma política pública setorial:

- O Entrevistado 22G possui graduação em geografia, além de mestrado e doutorado em administração. Devido a sua formação inicial, teve atuação predominante em áreas voltadas ao desenvolvimento regional e local;
- O Entrevistado 25G é formado em relações internacionais, com MBA em comércio exterior. Sua atuação na carreira foi toda no Ministério da Fazenda (Ministério da Economia) em secretarias relacionadas a assuntos econômicos internacionais e comércio exterior, como políticas comerciais e integração comercial;
- O Entrevistado 26G possui formação em economia e mestrado em desenvolvimento econômico, com experiência predominante em políticas públicas relacionadas ao enfrentamento da pobreza e combate à fome;
- A Entrevistada 21G foi a única especialista entrevistada em uma subpolítica da gestão pública. É formada em relações internacionais, com mestrado e doutorado em economia. Toda sua experiência como EPPGG foi na área de regulação. Por isso apresenta perfil especialista em na área de regulação.

Dos EPPGGs generalistas, identificamos entre os entrevistados, os três perfis apontados por Gaetani:

- O Entrevistado 24G é graduado em ciência política, com especialização e mestrado também em ciência política. Atuou em diversos ministérios, mas sempre em cargos na área político-parlamentar, que envolvem interlocução com o Congresso, como chefe de gabinete de ministros e secretários, e assessoria parlamentar em diferentes órgãos, por isso apresenta-se como um generalista de perfil político.
- A Entrevistada 23G é graduada e mestre em relações internacionais, com doutorado em administração. Apesar de ter quase toda sua atuação como EPPGG no Ministério da Agricultura, atuou em áreas distintas do órgão, passando tanto pela área meio como na área finalística, como por exemplo, recursos humanos, gestão estratégica e gestão de operações da defesa agropecuária. Por isso, classificamos como generalista com perfil de atuação em coordenação executiva.

- O Entrevistado 27G é graduado, mestre e doutor em engenharia de produção. Possui experiência em diferentes áreas e ministérios da Administração, em altos cargos de direção (como secretário de diferentes áreas relacionadas à gestão), alto nível estratégico e poder de tomada de decisão. Apresenta-se como um Gestor de perfil generalista com perfil de atuação em coordenação executiva.
- A Entrevistada 20G é graduada e mestre em ciência política com doutorado em direito. Sua experiência na carreira é variada, passou por diversas áreas e ministérios, atuando na articulação de projetos normativos, gestão estratégica, implementação, coordenação e monitoramento de políticas e pesquisas em inovação e transformação do Estado. Como é generalista e desempenha atividades da área administrativa e jurídica, apresenta-se como um perfil generalista jurídico-administrativo.

5.2.2.1 Fatores que influenciam as lógicas de ocupação dos cargos de livre provimento por membros da carreira de EPPGG

O conteúdo das entrevistas realizadas com membros da carreira de EPPGG ocupantes de cargos de livre provimento foram organizados em 6 (seis) fatores que influenciam as lógicas de ocupação dos cargos de livre nomeação, categorizados entre condicionantes institucionais e trajetórias profissionais. Foram identificados 2 (dois) fatores relacionados aos condicionantes institucionais da carreira e 4 (quatro) fatores relacionados à trajetória profissional dos Gestores, conforme apresentados a seguir.

Condicionantes institucionais do EPPGG:

1. Condicionantes institucionais: flexibilidade e descentralização

A carreira do EPPPG é uma carreira transversal, em que seus membros circulam em diversos órgãos da máquina pública com a proposta de atuar em temáticas gerais e estratégicas, políticas públicas e a gestão governamental.

A análise de dados indicou que os Gestores ocupantes de cargos de livre nomeação possuem maior circulação entre os ministérios do que os Auditores, mas ainda se percebe uma

concentração em alguns órgãos, nos quais podemos destacar o Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda (esses dois últimos unificados no atual Ministério da Economia), Ministério da Justiça, Presidência da República e o Ministério do Desenvolvimento Social (sendo as causas serão analisadas mais à frente, na análise das trajetórias profissionais dos Gestores).

Considerando que o EPPGG atua nos mais diversos órgãos da Esplanada, e que a administração pública federal não possui nenhuma norma central sobre o processo de seleção para cargos de livre nomeação, os Gestores são nomeados sem processo formal de indicação, ao contrário dos Auditores que possui processos seletivos formais para a nomeação. A opção pela realização de um processo seletivo para ocupação dos cargos em comissão é de natureza discricionária do dirigente responsável pela nomeação.

O Entrevistado 26G compartilhou sua experiência ao ocupar um cargo de DAS 3 no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep⁶ por meio de um processo seletivo interno em 2001:

O processo não era nada formalizado, foi organizado pela Diretora da área. Ela informou algumas pessoas e solicitou que as pessoas enviassem currículos, e se candidatassem ao cargo de Coordenador. Então eu tinha um colega da carreira que me avisou e eu participei do processo seletivo. Mas não tinha nenhuma formalidade, um processo formal com regras bem definidas. Foi uma iniciativa dela (diretora da área).

De acordo com o Entrevistado 26G, na época, somente ficou sabendo da vaga por um colega que contou sobre o processo. O entrevistado afirma que, atualmente, a divulgação dos processos seletivos tem se ampliado, pois costuma receber informes da ANESP e da Secretaria de Gestão divulgando os processos seletivos que estão ocorrendo na administração pública, o que permite, na sua visão, maior transparência.

O Entrevistado 27G, que atuou em cargo de DAS 6 na Secretaria de Gestão (secretaria responsável pela gestão da carreira de EPPGG), nos esclareceu que essas divulgações também ocorrem de forma discricionária, sendo que a divulgação de parte da iniciativa do dirigente responsável pela seleção.

Portanto, apesar da percepção do Entrevistado 27G de que os processos estejam mais transparentes, essa transparência é de iniciativa do próprio profissional da área responsável pela nomeação, não havendo nenhuma regra formal que vincula a necessidade e regulamente as questões que envolvem a seleção de EPPGGs para os cargos de direção.

⁶ Autarquia vinculada ao Ministério da Educação.

2. Condicionantes institucionais: autonomia e autogestão da carreira

Como vimos nos capítulos anteriores, a administração pública brasileira se estrutura a partir de cargos e não de carreiras, ou seja, os altos cargos da máquina pública não são ocupados necessariamente por servidores efetivos organizados em planos de carreira, mas por livre nomeação (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999). Sob esse prisma, a carreira de EPPGG foi criada a partir de inspiração de uma carreira de dirigentes públicos, voltada para o exercício de funções estratégicas. No entanto, devido à não definição da reserva dos cargos do alto escalão a carreiras específicas, o que aconteceu na prática é que os EPPGGs ascendem profissionalmente por iniciativa própria, ao construírem suas carreiras por meio de suas competências profissionais e pela oferta de cargos de livre provimento (MONTEIRO, 2013).

O Entrevistado 27G, que atua como Secretário de Gestão (DAS 6), em órgão responsável pela gestão da carreira do EPPGG, compartilha a seguinte visão sobre a gestão da carreira de EPPGG:

A carreira é muito auto gerenciada, deveria ser mais centralizada, mas não é. No primeiro momento, a gente (Secretaria de Gestão) distribui, vê onde está precisando mais, é uma definição da Secretaria de Gestão no primeiro momento, mas, depois, cada uma trilha seu próprio caminho. (ENTREVISTADO 27G).

Com isso, podemos dizer que o EPPGG é uma carreira autogerenciada, pois o Gestor possui autonomia para gerir a sua própria carreira no sentido de ter amplo grau de liberdade para escolher ou buscar cargos de direção em que possa atuar. Essa busca ou a escolha por cargos disponíveis depende da definição individual de um perfil profissional e da criação de estratégias para alcançar seus objetivos profissionais na carreira

Nesse sentido, o Gestor possui autonomia para gerenciar suas carreiras e constroem individualmente suas competências, trajetórias e oportunidades, de acordo com suas preferências e pretensões profissionais. Para construírem as suas trajetórias profissionais, os Gestores podem adotar um perfil especialista ou generalista, de acordo com seus interesses profissionais e vocação, conforme apresentado na análise do *item 5.2.1.1*, sobre os perfis dos entrevistados.

Trajetórias profissionais do EPPGG:

3. Trajetórias profissionais: formação de redes de relacionamento

As redes sociais estruturam os campos de diversas dimensões sociais, na medida em que “os vínculos entre os indivíduos, entidades e organizações estruturam as mais variadas situações sociais influenciando o fluxo de bens materiais, ideias, informação e poder” (MARQUES, 2006, p. 19).

Não obstante, os Gestores indicam as redes sociais como principal fonte de indicação para a escolha dos dirigentes, seja para nomear ou para serem nomeados. De acordo com os entrevistados, os convites e indicações são realizados por membros da carreira de EPPGG; colegas de trabalho com quem o nomeado já trabalhou atuando como EPPGG; e, colegas com quem o nomeado trabalhou em experiências prévias antes de ser EPPGG. Este último foi menos citado pelos entrevistados, visto que as indicações mais comuns foram as redes de relacionamento construídas durante a trajetória do servidor como EPPGG.

Os próprios Gestores reconhecem a importância das redes sociais para as indicações para os cargos de livre provimento. O Entrevistado 24G destaca a importância de ter uma boa rede de relacionamento, em que os envolvidos se recomendam:

Você tem que se relacionar bem com as pessoas. (Não saber se relacionar) é um dos problemas que eu vejo muito na administração pública, que as vezes você tem pessoas que tem excelente qualificação, mas não consegue se relacionar bem com os colegas, enfim, essa rede de contatos que as pessoas se recomendam é importante, quando uma pessoa recomenda a outra. (ENTREVISTADO 24G).

A partir do depoimento acima, ainda podemos perceber que uma nomeação de confiança exige não somente ter uma boa qualificação do nomeado, mas exige habilidades de relacionamento. As redes permitem estabelecer as relações de confiança e identificar o alinhamento das ideias, essenciais para a nomeação, já que nomeador vai buscar pessoas de confiança, conforme o relato do Entrevistado 25G:

Para os cargos mais altos, é mais networking do que qualquer outra coisa, **porque envolve muita confiança**, não basta ter conhecimento, *background*. [...] O ministro, o secretário, eles vão querer trazer talentos, mas não só talentos, como pessoas que estejam alinhadas, que confiem naquela gestão. (ENTREVISTADO 25G).

No que se refere a rede formada entre os servidores da carreira de EPPGG, os Gestores indicaram que o principal vínculo de união entre os membros são os relacionamentos

construídos a partir das turmas de formação, assim como identificado pela literatura (CHEIBUB; MESQUITA, 2001). Para além disso, fora os vínculos criados pelo curso de formação, os relacionamentos entre os servidores da carreira também se estabelecem no exercício de suas funções, conforme os relatos abaixo, que apresentam essas duas possibilidades de formação de redes entre os Gestores:

As turmas tem uma aproximação mais social. A carreira é bem fragmentada por turmas. Tirando isso, a possibilidade dessas redes se constroem, basicamente, é só no exercício das funções mesmo. Então, passa pelo Ministério, conhece o colega, **analisa como foi o trabalho do colega, se foi bem sucedido**, e acaba ficando com uma recomendação no subconsciente desse sujeito e, às vezes, quando ele precisa de alguém para sua equipe, ou recomendar para o seu Ministério, ele acaba lembrando do colega. (ENTREVISTADO 22G, grifo da autora).

O principal e primeiro vínculo é o vínculo da turma. Então, no meu caso por exemplo, tenho vários colegas da 5ª turma. A gente passa por um período do curso de formação, então eu fiquei 6 meses na ENAP. E **acabávamos convivendo todo dia e acabava criando um vínculo muito forte**. Então esse vínculo acabava sendo levado depois para quando a gente é empossado e começa a trabalhar. Eu trabalhei durante muitos anos com vários colegas da 5ª turma. E quando a gente tem a lembrança de alguma função, algum papel para compor a equipe, a gente sempre apela para os colegas dessas turmas. Não só das turmas, mas assim, o primeiro caminho é a turma. O segundo caminho são colegas de outras turmas que a gente acaba conhecendo também. (ENTREVISTADO 26G, grifo da autora).

Os relatos acima permitem analisar que os vínculos formados pelos Gestores na turma de formação e no exercício de suas funções são vínculos que obedecem a diferentes dinâmicas. As redes entre os EPPGGs ligados pela turma de formação são relacionamentos que envolvem maior proximidade pessoal e vínculos de amizade, pois são conexões formadas durante o ingresso no serviço público, pela convivência diária nos 6 meses de formação na ENAP, conforme a visão compartilhada pelo Entrevistado 26G. Já os vínculos criados pelos EPPGGs que se conheceram durante sua atuação como Gestor, são formados pela identificação das competências profissionais, por reconhecer a competência do colega, conforme o relato do Entrevistado 27G.

Essas redes de relacionamentos são valorizadas pelos Gestores, que buscam manter e valorizar as recomendações que surgem a partir delas.

Há uma rede que eu qualifico sempre, mas não é uma rede de apadrinhamento. É uma rede que visa até a preservar quem convidou, porque para a gente que é servidor público, que ocupa essa carreira, há uma exigência de cada um de tentar não errar quando vai ocupar um cargo de gestão, de não errar, para que isso não seja uma mácula do tipo assim, eu trouxe a pessoa e o cara só fez bobagem. (ENTREVISTADO 22G).

A fala do Entrevistado 22G ainda indica que os Gestores se preocupam em apresentar uma boa gestão frente à um cargo nomeado por indicação, de forma a preservar a imagem e a confiança de quem o convidou para o cargo. Dessa forma, os Gestores trabalham a construção da sua imagem e reputação, almejando manter uma boa imagem em relação aos colegas de carreira.

Outro exemplo sobre a preservação da imagem entre as redes de relacionamentos é a experiência compartilhada pelo Entrevistado 24G, sobre quando ele atuava em um programa (sem ocupar cargo em comissão) e recebeu o convite para atuar em outro órgão, assumindo um cargo em comissão. Apesar de não estar ocupando nenhum cargo em comissão na posição em que atuava, optou por permanecer no local, pois tinha se comprometido com seu superior hierárquico em deixar o programa em operação. Analisando seu comportamento, podemos ver o comprometimento do Gestor, em ver o programa em ação, mas, para além disso, o interesse em manter o bom relacionamento com o superior, que pode lhe oferecer outros ganhos no futuro. Tais fatores indicam que o Gestor possui uma perspectiva de carreira de longo prazo, visto que suas ações profissionais são analisadas considerando-se as consequências futuras.

4. Trajetórias profissionais: identificação organizacional e preferências

Em virtude da mobilidade e transversalidade da carreira, em que se propicia a atuação do Gestor por toda a Esplanada dos ministérios, assim como o controle sobre a gestão da sua própria carreira, os Gestores apresentam preferências no que se refere aos órgãos ocupados.

Nesse sentido, os Gestores apresentam preferências que moldam sua atuação na construção da sua carreira e na ocupação de cargos de direção. As preferências estão relacionadas à atuação (ou em não atuar) em determinados órgãos, por razões que envolvem a identificação com a temática das políticas públicas do órgão ou com a estrutura organizacional, além de preferências em atuar com outros Gestores, por causa da identificação com a cultura organizacional.

Os Gestores são motivados a ocuparem cargos em comissão pela identificação e preferência em atuar em determinadas políticas públicas porque a ocupação em cargos estratégicos da política pública representa maior poder de influenciar e decidir sobre as áreas de interesse do Gestor.

O interesse em uma política pública em específico (políticas públicas de enfrentamento da pobreza e da fome) é compartilhado pelo Entrevistado 26G:

Sempre que possível, tenho um interesse muito grande no enfrentamento da pobreza e na questão do enfrentamento da fome, **são questões que me motivam muito e que me movem, pessoalmente, emocionalmente e profissionalmente**. Por exemplo, se eu tiver oportunidade para ir no Ministério de Minas e Energia, ministérios de outros assuntos, que minha carreira permite que eu faça esse movimento, não são coisas que me interessam. Então eu tenho procurado ficar nessas áreas. (ENTREVISTADO 26G).

Assim como apresentado pelo Entrevistado 26G, sua atuação na carreira foi predominante nas suas áreas de interesse, ao ocupar cargos DAS 3 e DAS 4 em políticas sociais (Programas Comunidade Solidária, Fome Zero, Brasil Sem Miséria).

O interesse pelas áreas das políticas públicas e em ocupar cargos em comissão relacionadas às políticas é mais comum entre os Gestores de perfil especialista em políticas públicas setoriais, que se especializam em determinada temática e desejam ocupar cargos para possuir influência sobre sua área de especialização, buscando, inclusive, ser referência no assunto.

Os EPPGGs também apresentam e expressam suas preferências quanto a atuação em órgãos com determinada estrutura organizacional. O Entrevistado 25G, da 4ª turma, relatou que na época do seu ingresso, a alocação nos órgãos era escolhida pelos próprios servidores, por ordem de colocação no concurso. Como teve uma colocação favorável, poderia escolher o órgão que iria de atuar dentro das vagas disponíveis, e assim, optou pela alocação no Ministério da Fazenda, por ser um órgão mais bem estruturado.

(A Fazenda) É o Ministério mais bem estruturado, que mais respeitava os técnicos, era o Ministério que estava melhor estruturado para a gestão dos assuntos técnicos, com equipes muito bem consolidadas e que tratavam de assuntos técnicos importantes para o país (ENTREVISTADO 25G).

Sobre a sua experiência no Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia), o Entrevistado 25G elogia a sua estrutura, apresentando sua satisfação em atuar no órgão, ao apresentar toda sua trajetória na carreira na Fazenda (ocupando de cargos de nível DAS 2, DAS 3, DAS 4, DAS 5 e DAS 6).

A questão da identificação com a estrutura dos órgãos é bastante significativa para os Gestores, tanto que eles acabam se identificando com órgãos em que já há alta presença de EPPGGs. De acordo com os entrevistados, eles acabam se reconhecendo na cultura organizacional destes órgãos, conforme a declaração da Entrevistada 21G:

O Gestor tem uma cultura muito própria, e é proposital. Eles te enfiam 6 meses na ENAP, para te passar determinados valores, determinadas formas de você ver o que é

a sua atuação como servidor público. E, também, para você construir redes, você vai ter amigos, 6 meses estudando com eles e você vai se tornar amigos de vários Gestores. Então, o que acontece muito é que quando algum Gestor entra em um determinado Ministério, aquela cultura de algum cargo alto, costuma acontecer de ele, de você se identificar mais com aquele tipo de trabalho que está sendo realizado naquele órgão e confiar mais no processo, porque tem duas formas de você ver o seu trabalho, tem o trabalho que é a temática, a pasta – você gosta da área social ou a área econômica, ou direito concorrencial, ou ambiental – e também tem a questão do processo. [...] Então o que acontece é que você tem Ministérios muito cheio de Gestores, o CADE é cheio de Gestor, o Ministério do Desenvolvimento Social, Fazenda tem muito Gestor. Então é um pouco isso, as pessoas vão entrando lá e vão se identificando com o tema e, por outro lado, como tem muitos Gestores e um determinado tipo de trabalho, como você ficou 6 meses no curso de formação, você se identifica com aquele tipo de trabalho. (ENTREVISTADA 21G).

A percepção da entrevistada apresenta o senso de cultura entre os Gestores, formado, sobretudo, devido ao curso de formação na ENAP, em que compartilham valores e visões sobre a atuação no serviço público. Isso faz com que os Gestores passem a se identificar entre si e acaba os reunindo em determinados órgãos.

Além das preferências de atuação em determinados órgãos, motivadas pela proximidade com a temática da política ou pela aderência à estrutura organizacional, os Gestores possuem resistência em atuar em órgãos que não se identificam como o processo e conduta adotada. Os Gestores compartilharam experiências em órgãos com os quais a estrutura era incompatível com a sua cultura organizacional, o que acabava lhes desagradando e não permaneciam por muito tempo nos cargos em comissão em que foram nomeados.

O Entrevistado 22G relatou sua experiência como Coordenador de Recursos Humanos (DAS 4) na Fundação Nacional do Índio - Funai, vinculada ao Ministério da Justiça:

Eu fui, passei quase um ano, mas esse foi um cargo que não me adaptei, era uma instituição muito complexa. Naquela época, tinha uma estrutura muito grande, muito pesada. É muito precária do ponto de vista de você fazer a gestão dos recursos humanos de forma adequada, então você não tem carreiras, o salário do pessoal é PGPE (Plano Geral de Cargos do Poder Executivo), então você não tem um incentivo de motivação; há um problema de o próprio mandato da instituição, que, mesmo sendo nos mandatos do PT, era um mandato que esteve sempre sob muito bombardeio da sociedade civil, e isso tinha um reflexo – apesar de eu não atuar na área fim, tinha um reflexo para os servidores. Alguns era apaixonados pela causa, mas também sofriam uma série de constrangimentos. (ENTREVISTADO 22G).

Por meio do seu relato é possível perceber que, apesar do seu interesse em atuar no órgão pela temática da política pública da instituição, o Entrevistado 22G não se adaptou a estrutura interna da organização e optou por deixar o cargo.

A Entrevistada 21G expõe uma situação em que indica a preferência dos Gestores em não atuar em áreas que não concordam com determinada conduta adotada pela instituição, devido aos processos adotados caracterizados pela entrevistada como “horroroso”.

Então tem determinadas pastas que são muito legais de trabalhar pelo tema, mas o processo é horrroso. Eu tive amigas (da carreira de EPPGG) que trabalharam na Secretaria das Mulheres, e elas saíram de lá; adoravam o tema, se identificavam com o tema, mas as chefias tinham determinado código de conduta... Não estou nem falando de corrupção nem nada, é questão de estrutura organizacional. Por exemplo, marca reunião 18h, e você tem que buscar o filho na creche. É óbvio que tem algumas coisas também que existe que são Ministérios que você sente cheiro de mutreta, então você não vai. (ENTREVISTADA 21G).

A mobilidade da carreira permite essa escolha dos Gestores em se recusar a trabalhar em determinadas áreas. Por conseguinte, apesar da mobilidade da carreira permitir as diversas possibilidades para os Gestores, ela pode ser, de certo modo, onerosa para à Administração, por permitir a “fuga” de profissionais qualificados para os cargos de direção para outras áreas em que já possuem uma estrutura estável, mantendo a situação de carência de profissionais qualificados em áreas em que não há uma boa estrutura organizacional.

5. *Trajetórias profissionais: busca por influência, status e poder decisório*

A atuação nos cargos de direção da administração pública permite aos Gestores tomarem decisões que podem ter grande impacto nas políticas públicas, e também na sociedade. Para o Entrevistado 27G, esse poder de decisão do alto escalão foi fator motivacional para atuar em cargos de direção:

Já entrei ganhando menos que no setor privado (quando ingressou na carreira de EPPGG). Então o que mais me motivou foi a oportunidade de realizar, a capacidade de realização, de impactar milhões de vidas. E quanto mais alto o cargo, maior o poder na sua mão. Porque a remuneração não paga. É muito mais cômodo ficar sem cargo. (ENTREVISTADO 27G).

O relato do Entrevistado 27G também apresenta sua visão sobre a remuneração dos cargos de direção, que não é compatível com suas atribuições, e, por esta razão, o principal fator motivacional para atuação em cargos em comissão é a oportunidade de realização pessoal e impacto sobre a política pública e a vida dos usuários/beneficiários dela.

Os Gestores também apresentam interesse em atuar na alta cúpula dos ministérios. O relato do Entrevistado 24G fala da sua vontade de um EPPGG em trabalhar próximo ao Ministro do Planejamento.

Recebi o convite na época do Ministro do Planejamento para ser Assessor chefe da assessoria parlamentar do Ministério do Planejamento. E aí eu fui, porque era um cargo DAS 5, cargo mais elevado, mas para mim e como para quem é da carreira,

trabalhar com o ministro - e ele era da carreira - era bastante interessante. Então aceitei o convite imediatamente, não pensei duas vezes, fui para lá. (ENTREVISTADO 24G).

Atuar junto à alta cúpula dos ministérios pode significar maior acesso ao poder, maior influência e maior possibilidade de estender a rede de relacionamento dos Gestores, o que os motiva a atuar nessas posições.

6. Trajetórias profissionais: afinidade ideológica e interferências políticas

As condições pessoais e os aspectos de afinidade (que pode ser provocada por questões políticas, ideológicas e intelectuais) também são fatores considerados nas lógicas de nomeação dos EPPGs, na medida em que eles possuem interesses, posições políticas e ideológicas próprias que os movem.

Além disso, alguns relatos dos entrevistados indicam que as questões políticas influenciam na ocupação de cargos de livre nomeação. Os Gestores citam os impactos gerados pelas mudanças na gestão dos órgãos, como trocas de equipes e perda de informações:

Tem desmonte também, tem vários ministérios que as pessoas se identificaram e começam a trabalhar, e aí tem desmonte, eles tiram Secretário, Diretor e Coordenador, quando eles tiram Secretário, Diretor e Coordenador, eles acabam perdendo muita informação, principalmente se for aqueles ministérios que as pessoas ficaram ocupando por 10 anos, então as vezes tem muitos desmontes que mudam muito a forma que o Ministério vai trabalhar e aí você vê uma debandada, todo mundo vai indo embora. (ENTREVISTADA 21G).

Como acontece muito em Brasília, e tem acontecido muito nos últimos anos, muita mudança de ministério, de presidente, ministro, etc., isso acaba descendo na escala funcional. Se você está em cargos mais altos, você irremediavelmente vai ser atingido, porque mudam os ministros e a cadeia vai abaixando, quem chega quer colocar suas pessoas, o que é natural. (ENTREVISTADO 24G).

Não obstante, a estratégia de nomeações e a afinidade política também podem ser utilizadas pelos governantes para fortalecer políticas e órgãos, conforme relato abaixo do Entrevistado 22G:

O MDS pra mim foi um *case* de muito sucesso, ele não tinha cargos, mas quando a gente teve a transição e a criação dele, eu acho que uma das preocupações foi colocar gente com muita robustez. Então ficou cheio de Gestores, mas também não é que aquilo tinha uma reserva para os Gestores. O que o Patrus (Ministro do MDS da época) entendia era que um APO (Analista de Planejamento e Orçamento) é importante? É! Um ACE (Analista de Comércio Exterior) é importante? É! Mas eu quero fazer uma política, eu estou aqui com uma política de assistência social e não vai adiantar 500 caras que entendem muito de orçamento e não ter ninguém que entende de política pública. Então ele (Ministro Patrus) carregou a mão, naquela época havia uma

interferência política do presidente Lula para fortalecer a robustez do MDS pra que o PBF (Programa Bolsa Família) começasse a andar e tal (ENTREVISTADO 22G).

Nesse sentido, é possível dizer que os EPPGGs possuem excelente qualificação e capacidade técnica para atuar nos cargos de livre provimento, buscando se especializar e/ou se relacionar para atuar em posições de poder decisório na administração pública. No entanto, a carreira de EPPGG, ainda sofre impactos das movimentações políticas, o que apresenta que, apesar da carreira ser tecnicamente qualificada, ela não se encontra blindada de interesses políticos.

6 CONCLUSÃO

A presente dissertação analisou o fenômeno da politização da burocracia por meio da ocupação de cargos de livre provimento por membros das carreiras de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG).

A literatura sobre a relação entre política e burocracia indicou que, a despeito de haver grande quantidade de cargos abertos à indicação política e o alto interesse político entre o Executivo e o Legislativo nas nomeações devido ao presidencialismo de coalizão, há um processo recente de profissionalização do serviço público, assim como da ocupação dos cargos de livre provimento pelos burocratas membros de carreira de Estado. Apesar de a literatura apontar a politização da burocracia, em que burocratas disputam e se articulam na ocupação de cargos de livre nomeação, esse fenômeno não foi analisado de forma qualitativa pela literatura.

Portanto, este estudo teve como objetivo analisar a ocupação de cargos de livre provimento por membros de duas carreiras da administração pública federal: o Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB) e o Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). A pesquisa analisou quais os incentivos institucionais envolvidos e como os Auditores Fiscais e Gestores Governamentais atuam e se articulam por meio de suas trajetórias profissionais na ocupação de cargos de livre nomeação.

Os métodos utilizados neste estudo envolveram a triangulação da análise descritiva de dados sobre os ocupantes de cargos de livre provimento pelos membros das carreiras de AFRFB e EPPGG, análise qualitativa de entrevistas realizadas com os Auditores Fiscais e Gestores Governamentais ocupantes dos cargos em comissão, além de análise documental.

Constatou-se que as carreiras de AFRFB e EPPGG apresentam incentivos e fatores motivacionais distintos na busca pela ocupação de cargos de livre provimento. O Quadro 14 sintetiza os principais fatores que influenciam as lógicas de ocupação de cargos de livre nomeação pelos membros das carreiras de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB) e de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Para cada carreira, foram identificados seis fatores principais, que foram categorizados em condicionantes institucionais e trajetórias profissionais.

Quadro 14 – Os condicionantes institucionais e as trajetórias profissionais envolvidos na ocupação de cargos de livre provimento por Auditores e Gestores

Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB)	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG)
Condicionantes institucionais	
1. Insulamento e circulação limitada 2. Identidade, espírito de corpo e pertencimento 3. Desincentivos à disputa por cargos em comissão	1. Flexibilidade e descentralização 2. Autonomia e autogestão da carreira
Trajетórias profissionais	
4. Experiência profissional e expertise 5. Iniciativa, inovação e capacidade de adaptação 6. Relações de confiança e lealdade	3. Formação de redes de relacionamento 4. Identificação organizacional e preferências 5. Busca por influência, status e poder decisório 6. Afinidade ideológica e interferências políticas

Fonte: Elaboração própria.

O peso diverso dos condicionantes institucionais e das trajetórias institucionais do Auditor Fiscal e do Gestor Governamental evidenciam as diferenças observadas entre as carreiras aqui analisadas. Isso reforça a importância da pesquisa qualitativa sobre o fenômeno da politização da burocracia, na medida em que permite a identificação das especificidades e diferenças dentro da própria burocracia. Nesse sentido, a burocracia não pode ser analisada como um conjunto homogêneo, pois é necessário compreender as diferentes lógicas que atuam no seu interior, sendo que as diferenças entre as carreiras revelam a importância da análise de outras carreiras sob a mesma perspectiva.

Destarte, partindo do conceito de politização como o processo de participação da burocracia nas decisões políticas, realizamos algumas considerações da pesquisa a partir das hipóteses iniciais definidas na Introdução:

- i) A politização da burocracia se reconfigura e não desaparece, a despeito da profissionalização da burocracia e da sua estruturação aos moldes burocrático-weberianos (institucionalização da burocracia);*
- ii) A politização da burocracia está associada à estruturação das políticas públicas (institucionalização das políticas públicas), pois a ocupação dos cargos em comissão passa a ser uma das principais formas de os burocratas influenciarem a formulação e a implementação das políticas.*

A análise das carreiras de AFRFB e de EPPGG nos permitiu observar que ambas as carreiras apresentam modelo de profissionalização da burocracia brasileira nos moldes weberianos (especialização, processos meritocráticos de ingresso, estabilidade). Não obstante, cada carreira apresenta, ainda que de maneira distinta, mecanismos de politização no sentido de buscar participar das decisões de alto escalão. Nesse sentido, entendemos que a hipótese *i*) se confirma, pois mesmo com a profissionalização dessas carreiras, a politização se reconfigura na busca dos seus membros por participação nos altos escalões.

Além disso, mesmo que de formas diferentes, nas duas carreiras a participação nos cargos em comissão se define, em boa parte, conforme a possibilidade de influenciar políticas públicas: enquanto os Gestores se referem explicitamente à possibilidade de intervir em decisões sobre políticas públicas, para os Auditores, a possibilidade dessa interferência se apresenta nos aspectos mais voltados à gestão da organização (como nos relatos dos Auditores sobre experiências de promoção de inovação). Nesse sentido, entendemos que a hipótese *ii*) também se confirma, pois, a relação dos membros das carreiras com a busca por cargos de livre nomeação é diferente conforme suas visões sobre o poder de decisão/influências desses cargos.

Esta análise comparada entre as carreiras de Auditor Fiscal e Gestor Governamental nos permitiu observar que, enquanto para os Auditores os condicionantes institucionais são determinantes nos incentivos para a ocupação de cargos de livre nomeação, para os Gestores, a construção das trajetórias profissionais são predominantes.

No que se refere aos condicionantes institucionais dos Auditores, podemos dizer que a carreira de AFRFB é uma carreira insulada, em que seus membros atuam majoritariamente na RFB e apresentam alta especialização na área do fisco.

Os Auditores possuem forte espírito de corpo e orgulho tanto em pertencer à carreira, como em atuar na Receita Federal do Brasil. Dessa forma, a ocupação de cargos em comissão pelos Auditores configura-se como principal meio de obter maior poder e influência sobre a RFB, assim como ampliar sua percepção de pertencimento e colaboração em relação à instituição.

Não obstante, Auditores apresentam menor incentivo à disputa na ocupação em cargos em comissão, em comparação aos Gestores, devido às seguintes questões: baixa possibilidade de influenciar as políticas públicas, visto que as políticas públicas da área (políticas tributárias) já estão definidas; responsabilidades assumidas ao ocupar cargo, assim como preocupação quanto à fiscalização dos órgãos de controle; e, o afastamento das atividades de fiscalização dos quais se orgulham.

Na visão dos Auditores nomeados, as atribuições dos servidores da carreira de AFRFB que atuam nas rotinas de fiscalização da RFB são muito diferentes das atividades desempenhadas pelo ocupante de cargo. Por isso, os Auditores têm bastante preocupação quanto ao despreparo frente ao exercício das atividades de gestão, assim como da fiscalização dos órgãos de controle.

Além disso, os Auditores buscam cada vez mais obter critérios meritocráticos para o preenchimento dos cargos em comissão, centralizando o processo de nomeação. Desta forma, a RFB apresenta-se como uma instituição insulada, com uma estrutura robusta e que se estrutura cada vez mais em normas formais (portarias internas da RFB).

Analisando as trajetórias profissionais dos Auditores ocupantes de cargos de livre nomeação, observamos que os fatores como a experiência e expertise são considerados essenciais, na visão dos Auditores, para ocuparem cargos de direção. Em contrapartida, como os Auditores atuam na RFB, uma estrutura insulada, e considerada rígida na visão de alguns dos entrevistados, o AFRFB que se destaca é aquele que possui iniciativa, que propõe mudanças e melhorias dos processos de trabalho, e que apresenta ideias inovadoras para implementar nas rotinas de trabalho. Esse profissional acaba ganhando papel de destaque e visibilidade entre os membros da carreira, o que muitas vezes lhe garante oportunidades para pleitear os cargos de alto escalão.

As relações de confiança e lealdade também foram indicadas pelos Auditores como questões relevantes na ocupação de cargos de direção. Essas relações de confiança se baseiam, sobretudo, a partir de critérios profissionais, como a confiança no profissionalismo e comprometimento, atributos reconhecidos por projetos desenvolvidos durante sua experiência profissional e prêmios de inovação, além da questão da lealdade.

Nota-se, portanto, que os Auditores apresentam condicionantes institucionais determinantes que moldam os incentivos os Auditores na ocupação de cargos de livre provimento e que, influenciam na construção de suas trajetórias profissionais.

Por outro lado, os Gestores possuem maior controle da gestão da sua carreira e, devido a sua característica transversal e a mobilidade que a carreira proporciona, dispõem de maior autonomia que o Auditor Fiscal no gerenciamento de sua carreira. Essa autonomia eleva os incentivos e o interesse dos Gestores em ocupar cargos em comissão, pois visualizam maior espaço de articulação para construírem sua trajetória profissional, assim como oportunidade em obter maior impacto das suas ações.

O índice maior de ocupação dos servidores da carreira de EPPGG nos cargos em comissão (22,8%)¹ considerando o número total da carreira, deve-se, em grande parte, pela sua motivação em influenciar as políticas públicas e a capacidade de alcance de suas ações. Os incentivos dos Gestores para ocupar cargos de direção apresentam ser maiores do que os incentivos dos Auditores, que se encontram mais dispostos a disputar politicamente os cargos na burocracia – seja pelo *status*, para influenciar políticas, para obter poder de tomada de decisão, ou atuar junto à alta cúpula dos ministérios, o que lhes confere poder influência. Esse poder de influência apresenta ser menor entre os Auditores, já que eles atuam em uma estrutura mais rígida e as políticas públicas já serem definidas em instâncias superiores à Receita Federal.

Um fator determinante indicado pelos Gestores para a nomeação nos cargos de direção foram as redes de relacionamento e o alinhamento de condições pessoais, tendo em vista que são posições que envolvem confiança (OLIVIERI, 2007). Nesse sentido, a estratégia híbrida de atuação é identificada na atuação dos Gestores ocupantes de cargos, ao combinarem as competências técnicas com as habilidades políticas (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999).

Nessa perspectiva, as redes de relacionamento se configuram como importante ferramenta na lógica da ocupação de cargos de livre nomeação para os Gestores. Ao mesmo tempo que as redes proporcionam as indicações e recomendações, elas também revelam o grau de alinhamento e afinidade ideológica dos nomeados. É válido ressaltar que, mesmo os servidores de carreira, possuem suas próprias ideias e posicionamentos, e o mínimo de alinhamento é necessário para as nomeações para cargos de confiança.

Há de se destacar também, a rede de relacionamento existente entre os membros da carreira. Os Gestores constroem redes de recomendações entre si, e a principal fonte de vínculo entre eles é a turma de formação. Fora isso, há também as redes que vão se estabelecendo a partir de experiências profissionais, no exercício de suas funções.

O fator “confiança” no caso dos Gestores é bem distinto em relação ao analisado nas relações de confiança entre os Auditores. Para os Gestores, as relações de confiança estão relacionadas com habilidades pessoais (saber se relacionar, alinhamento político com a gestão), enquanto para os Auditores, a confiança tem a ver com lealdade entre pessoas ligadas pelo mesmo *ethos*, ou seja, há uma ideia de unidade na instituição Receita Federal, que vincula a todos, o que é um aspecto menos comum entre os Gestores.

¹ Em 2020, o número de ocupantes de cargos em comissão da carreira de EPPGG representou 22,8% do total da carreira, enquanto o número de ocupantes de cargos em comissão da carreira de AFRFB representou 4,6% do total da carreira.

Além disso, os Auditores são mais numerosos em número total do que os Gestores, e não se conhecem, mas todos apresentam orgulho em comum em ser da carreira de AFRFB, o que une a todos, de certa forma. Já os Gestores são fragmentados em turmas, não verbalizam o mesmo sentimento de identidade com o grupo maior (EPPGG). A união dos Auditores revela-se presente diante do *ethos* institucional compartilhado pelos membros da carreira, enquanto que, para os Gestores, essa unidade está representada no interesse em influenciar as políticas públicas.

Ademais, embora a proposta da carreira do EPPGG seja de mobilidade e os dados indiquem que os Gestores circulam mais em os ministérios do que os Auditores, ainda se observa uma concentração em determinados ministérios, que pode ser motivada pela preferência dos Gestores em atuar em determinadas áreas. Nas entrevistas com os Gestores ocupantes de cargos em comissão, eles indicaram suas preferências em atuar em determinados órgãos, seja por se identificarem à temática das políticas públicas ou pela estrutura organizacional, ou então até mesmo pela preferência em atuar em órgãos em que atuam mais Gestores, por se identificarem com a cultura organizacional de órgãos com alta presença de colegas de carreira.

Essa liberdade dos Gestores em expressarem suas preferências profissionais é, em grande parte, devido às regras institucionais da carreira, que permitem essa autonomia do servidor da carreira sobre a gestão de sua carreira. Os Gestores constroem sua trajetória, por meio de um currículo alinhado com sua formação ou relacionado às suas experiências anteriores, de acordo com seu perfil generalista ou especialista, que se configura no principal diferencial do EPPGG para demonstrar seu valor profissional e, para pleitear a nomeação em cargos de livre provimento na administração pública.

Nota-se, portanto, que as oportunidades de nomeação para os cargos de livre provimento do Gestor são construídas pelos próprios Gestores, por meio de suas trajetórias profissionais, devido à autonomia sobre o desenvolvimento de sua própria carreira permitida pelas regras institucionais do EPPGG.

Portanto, analisamos que as regras institucionais de cada carreira moldam os seus respectivos incentivos na ocupação de cargos de livre nomeação: enquanto a autonomia e mobilidade do EPPGG permite uma atuação mais articulada, o insulamento e a baixa circulação da RFB não permite tanto espaço para movimentação. Por outro lado, as trajetórias profissionais – que são em boa parte influenciadas pelos condicionantes institucionais – indicaram como os servidores das carreiras de AFRFB e EPPGG atuam e se articulam diferentemente na disputa pela ocupação dos cargos de livre provimento.

Vale salientar ainda que apesar da atuação dos Auditores ser insulada, e atuarem apenas nos cargos de direção da RFB, os cargos são disputados apenas por eles mesmos (e Analistas Tributários), já que os cargos de direção da Receita são ocupados somente por membros da carreira de auditoria. Em contrapartida, ao mesmo tempo em que os Gestores possuem amplo espaço de circulação e, portanto, abertura institucional para ocupar cargos em comissão em variados órgãos da Administração, eles disputam os cargos de livre nomeação tanto com os servidores públicos de outras carreiras, como com profissionais de fora do serviço público.

Outrossim, devido à estrutura organizacional e as normas institucionais da Receita Federal, os AFRFBs, apresentam-se cada vez mais profissionalizados e próximos de um modelo de burocrata weberiano. Os EPPGGs, por atuarem por toda a administração pública, possuem grande autonomia sobre sua própria carreira, assim como maior discricionariedade dos processos de nomeação. Por outro lado, mesmo os Gestores apresentarem uma atuação mais articulada e politizada que os Auditores (no sentido de influenciar as políticas e as políticas públicas), eles se apresentam mais qualificados que os Auditores. Pode-se dizer, portanto, que as relações entre a política e a burocracia permanecem presentes nos processos de nomeação dos cargos do alto escalão, na medida em que os aspectos técnicos e políticos se conflitam entre os ocupantes de cargos em comissão das carreiras. Nesse sentido, conforme afirmaram Cavalcante e Carvalho (2017), a configuração atual do serviço público é resultante de processos constantes de mudanças, que por sua vez, reforçam a dicotomia entre a política e a burocracia da administração pública brasileira, em que os aspectos técnicos e políticos se misturam na ocupação de cargos de livre nomeação.

Por fim, podemos dizer que o fenômeno da ocupação de cargos de livre nomeação por servidores de carreira analisado neste estudo, indicou que os diferentes condicionantes institucionais que envolvem as carreiras, condicionaram as lógicas de nomeação de cargos dos Auditores Fiscais e dos Gestores Governamentais, que apresentaram diferentes incentivos e formas de atuação e na construção de suas respectivas trajetórias profissionais.

Diante do exposto, a análise particular das carreiras de AFRFB e EPPGG, apresentou que, mesmo que a literatura aponte o aumento da ocupação de cargos de livre provimento na Administração, a análise sobre o fenômeno da politização da burocracia de carreira demanda uma análise aprofundada e qualitativa das carreiras do serviço público, assim como dos órgãos da administração pública, já que os condicionantes institucionais das carreiras e as trajetórias profissionais construídas pelos burocratas interferem diretamente as nomeações para cargos de livre provimento.

Sobre as limitações deste trabalho, ressalta-se que este estudo corresponde apenas às lógicas de ocupação de cargos de livre provimento de duas carreiras da administração pública federal (AFRFB e EPPGG), sendo que a compreensão do fenômeno da ocupação de cargos de livre nomeação pela burocracia demanda uma análise de todas as carreiras e das regras institucionais sob a qual se encontram vinculadas. Diante disso, propõe-se como uma agenda de pesquisa futura analisar outras carreiras federais que ocupam cargos de livre provimento da administração pública federal, de forma a compreender de forma mais aprofundada a politização dos burocratas por meio da ocupação de cargos pelos membros das carreiras de Estado.

Ademais, entre outras observações realizadas a partir desta pesquisa, os relatos das entrevistas com os Auditores aposentados, tanto na fase exploratória como na fase de pesquisa, indicaram que eles possuem uma ampla área de atuação após a aposentadoria em que utilizam suas experiências como AFRFB (tanto em consultorias nacionais e internacionais, como na atuação jurídica, em escritórios de advocacia na área tributária). Essa atuação após a aposentadoria poderia justificar a preferência do AFRFB em atuar em tarefas próprias do servidor da carreira do que ocupar cargos de direção e atuar nas atividades de gestão, visto que a experiência adquirida nas tarefas como Auditor podem significar acúmulo de experiência mais vantajoso no futuro do que ao assumir cargo de direção, o que pode ser uma sugestão para pesquisa futura.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*, p. 143–175, 2015.
- ABERS, R. N.; DE OLIVEIRA, M. S. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): Interconexões entre ONGs, partidos e governos. *Opinião Pública*, v. 21, n. 2, p. 336–364, 2015.
- ABRANCHES, S. H. H. DE. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 44, p. 5–34, 1988.
- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. DE (Eds.) *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil*. ENAP, 2018. p. 23–57.
- ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. (Eds.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no Século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 27–71.
- ARAÚJO, M. C. D. Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite do poder. CPDOC, Fundação Getúlio Vargas. 2007.
- ANESP. Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Carreira. Disponível em: <<http://anesp.org.br/carreira>>. Acesso em: 30 jan. 2021.
- BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 30, n. 1, p. 105–124, 2017.
- BIANCO, M. DE F.; COLBARI, A. DE L.; SILVA NETO, A. O. DA. A categoria dos auditores fiscais da Receita Federal do Brasil: a (des)construção da identidade profissional. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 8, n. 3, p. 453–467, 2010.
- BONI, V.; QUARESMA, J. Aprendendo a entrevistar como fazer entrevistas em Ciências Sociais. *Em Tese*, v. 2, n. 1, p. 68–80, 2005.
- BORGES, A.; COÊLHO, D. B. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois ministérios – Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. In: LOPEZ, F. G. *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015. p. 71–106.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A Reforma da Administração Pública. In: *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996. p. 269–294.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): Avanços e dilemas. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, p. 1–26, 2017.

CAVALCANTI, B. S.; HEDBLUM, K.; TERRY, L. D. O Governo Reagan e o Senior Executive Service: uma tentativa de retorno à dicotomia política/administração. *Revista de Administração Pública*, v. 22, n. 1, p. 86–101, 1988.

CHEIBUB, Z. B. A Carreira diplomática no Brasil: o processo de burocratização do Itamarati. *Revista de Administração Pública*, v. 23, n. 2, p. 97–128, 1989.

CHEIBUB, Z. B.; MESQUITA, W. A. B. Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional. In: ENAP (Ed.). *Texto para discussão*. Brasília, DF: p. 1–23, 2001.

CODATO, A.; FRANZ, P. Ministros-técnicos e ministros-políticos nos governos do PSDB e do PT. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 5, p. 776–796, 2018.

CRUZ, R. P. DA. Carreiras Burocráticas e Meritocracia: o impacto de ingresso de novos servidores na última década sobre a dinâmica do preenchimento dos cargos em comissão no Governo Federal Brasileiro. II Congresso Consad de Gestão Pública, p. 32, 2009.

CRUZ, R. Carreiras burocráticas e suas transformações: o caso dos gestores governamentais no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. (Eds.) *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no Século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 307–328.

D'ARAUJO, M. C.; PETEK, J. Recrutamento e perfil dos dirigentes públicos brasileiros nas áreas econômicas e sociais entre 1995 e 2012. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 5, p. 840–862, 2018.

D'ARAUJO, M. C. S.; RIBEIRO, G. L. Trajetória socioeducacional dos ministros brasileiros na Nova República (1985-2014). *Revista de Sociologia e Política*, v. 26, n. 65, p. 39–61, 2018.

ENAP. Seleção de altos executivos. Disponível em: <<https://www.enap.gov.br/pt/servicos/processos-seletivos>>. Acesso em: 18 set. 2021.

EZEQUIEL, M. DA S. *Receita Federal: História da Administração Tributária no Brasil*. Receita Federal do Brasil, 2014.

FERNANDES, C. C. C.; PALOTTI, P. L. DE M. Profissionalizando a burocracia e construindo capacidades: avanços desiguais na administração pública brasileira? *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 4, p. 687–710, 2019.

FERRAREZI, E.; SILVA, A. C. Z. DA. Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. *Revista do Serviço Público*, v. 57, n. 1, p. 63–86, 2014.

FERRAREZI, E.; ZIMBRÃO, A.; AMORIM, S. N. A Experiência da ENAP na Formação Inicial para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG: 1988 a 2006. *Cadernos Enap*, v. II, n. 33, p. 1–228, 2008.

FONACATE. Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado. “O que é Fonacate?”. Disponível em: <<https://fonacate.org.br/o-fonacate/sobre/>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

GAETANI, F. Generalismo vs especialização: o perfil do profissional requerido pela Administração Pública. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, v. 4, n. 1, p. 139–158, 2005.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4a ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GILMOUR, J. B.; LEWIS, D. E. Political appointees and the competence of federal program management. *American Politics Research*, v. 34, n. 1, p. 22–50, 2006.

GRINDLE, M. S. Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective. Cambridge, Massachusetts, and London, England. v. 50, 2012.

HOLLIBAUGH, G. E.; ROTHENBERG, L. S. The When and Why of Nominations: Determinants of Presidential Appointments. *American Politics Research*, v. 45, n. 2, p. 280–303, 2017.

HUBER, J. D.; MCCARTY, N. Bureaucratic Capacity, Delegation, and Political Reform. *The American Political Science Review*, v. 98, n. 3, p. 481–494, 2004.

KRAUSE, G. A.; LEWIS, D. E.; DOUGLAS, J. W. Political Appointments, Civil Service Systems, and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Revenue Forecasts in the American States. *American Journal of Political Science*, v. 50, n. 3, p. 770–787, 2006.

KRAUSE, G. A.; O’CONNELL, A. J. Loyalty–Competence Trade-offs for Top U.S. Federal Bureaucratic Leaders in the Administrative Presidency Era. *Presidential Studies Quarterly*, v. 49, n. 3, p. 527–550, 2019.

LAMEIRÃO, C. Os níveis de controle da presidência sobre a coordenação política governamental e a coalização partidária (1995-2010). In: LOPEZ, F. G. (Ed.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalização brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015. p. 165–205.

LEWIS, D. E. *The Politics of Presidential Appointments. The Politics of Presidential Appointments*, 2008.

LIGHT, P. C. Recommendations forestalled or forgotten? the national commission on the public service and presidential appointments. *Public Administration Review*, v. 67, n. 3, p. 408–417, 2007.

LIMA, I. A. DE. O impacto do arranjo institucional brasileiro no controle político sobre a burocracia. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 16, n. 4, p. 656–666, 2018.

LIMA, R. DE C.; OLIVEIRA, A. J. S. N. DE. Manutenção e mudanças no Ministério das Relações Exteriores: perfis do corpo diplomático e padrões na carreira. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 5, p. 797–821, 2018.

LIMA-SILVA, F.; LOUREIRO, M. R. Ceder e controlar o poder: estratégias presidenciais para coordenação governamental no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 69, n. 3, p. 529–558, 2018.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, FAPESP, 1999.

LOPEZ, F.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Rotatividade nos cargos de confiança da administração federal brasileira (1999-2013). *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 4, p. 439–461, 2014.

LOPEZ, F. G.; PRAÇA, S. Cargos de confiança e políticas públicas no Executivo federal. 2018. In: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. DE (Eds.) *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil*. ENAP, 2018. p. 140-160.

LOPEZ, F.; SILVA, T. M. DA. Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 4, p. 711–731, 2019.

LOPEZ, F.; SILVA, T. O carrossel burocrático nos cargos de confiança: análise de sobrevivência dos cargos de Direção e Assessoramento Superior do Executivo Federal Brasileiro (1999-2017). In: *Texto para discussão 2597*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2020.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 4, p. 463–492, 2014.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, p. 69–89, 1999.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; ROSA, C. A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 4, p. 46–82, 1998.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. (Eds.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no Século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 73–108.

MARANTO, R. Praising Civil Service but Not Bureaucracy. *Review of Public Personnel Administration*, v. 22, n. 3, p. 175–192, 2002.

MARQUES, E. C. REDES SOCIAIS E PODER NO ESTADO BRASILEIRO: Aprendizados a partir das políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 15–41, 2006.

MEIER, K. J.; O'TOOLE, L. J. Political control versus bureaucratic values: Reframing the debate. *Public Administration Review*, v. 66, n. 2, p. 177–192, 2006.

MONTEIRO, L. M. Reforma da administração pública e carreiras de Estado: O caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo federal. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 5, p. 1117–1143, 2013.

NUNES, E. DE O. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3ª Edição ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: As nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, n. 29, p. 147–168, 2007.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 5, p. 1395–1424, 2011.

OSTRANDER, I. The Logic of Collective Inaction: Senatorial Delay in Executive Nominations. *American Journal of Political Science*, v. 60, n. 4, p. 1063–1076, 2016.

PACHECO, R. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. V. M. (Eds.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 277–305.

PALOTTI, P. L. DE M.; CAVALCANTE, P. Articuladores políticos e dirigentes da burocracia: ministros de Estado no Brasil e em perspectiva comparada. In: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. DE (Eds.) *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil*. ENAP, 2018. p. 161–184.

PARSNEAU, K. Politicizing Priority Departments: Presidential Priorities and Subcabinet Experience and Loyalty. *American Politics Research*, v. 41, n. 3, p. 443–470, 2013.

PEREIRA, C. et al. A nomeação de secretários-executivos e o monitoramento da coalizão no presidencialismo brasileiro. In: LOPEZ, F. G. (Ed.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015. p. 139–165.

PORTAL DO SERVIDOR. Banco de Talentos do Sigepe. Disponível em: <<https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/contecomigo/paginas/paginas-dos-hyperlinks/ao-trabalho/banco-de-talentos-do-sigepe>>. Acesso em: 18 set. 2021.

PORTAL DO SERVIDOR. Gestão Estratégica das Carreiras Transversais. Disponível em: <<https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/servidor/carreiras/gestao-estrategica>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 94, p. 91–107, 2011.

QUEIROZ, A. A. de. *Por dentro do governo - como funciona a máquina pública (Série)*. DIAP. 2009.

RUA, M. DAS G.; AGUIAR, A. T. A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-Making. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 12, n. 2, p. 232–277, 1995.

SANTOS, L. A. DOS. Burocracia profissional e a livre nomeação de cargos de confiança no Brasil e nos EUA. *Revista do Serviço Público*, v. 60, n. 1, p. 5–28, 2009.

SILVA, L. A. L. DA. A burocracia de médio escalão da Secretaria da Receita Federal do Brasil: insulamento seletivo e construção de capacidades burocráticas. In: ENAP (Ed.). *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília. p. 223–251, 2015.

SCHNEIDER, B. R. *Burocracia pública e política industrial*. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, p. 27–45, 2017.

WEBER, M. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.

WEBER, M. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora UnB, v. 2, 1999.

WILSON, W. O estudo da administração. *Revista do Serviço Público (RSP)*, v. 56, n. 3, p. 349–366, 2005.

ANEXO I - ROTEIRO SEMIESTRUTURADO DAS ENTREVISTAS

ROTEIRO A: Entrevista da fase exploratória - Recursos Humanos

1. O(A) senhor(a) acompanhou a formulação/implementação do Decreto nº 5.497/2005 (modificado pelo Decreto de 9.021/2017) que reserva uma parte dos cargos de direção para os servidores efetivos da administração pública?
 - a) Qual cargo/área atuava?

2. O(A) senhor(a) conhece como que é realizado o controle dos percentuais estabelecidos nos decretos?
 - a) Qual órgão gerencia isso?
 - b) Existe alguma norma interna ou orientação de como essa distribuição de cargos deve ocorrer?
 - c) Existe um controle quanto a distribuição de cargos de DAS por ministério? Como que ocorre?
 - d) E a distribuição por carreiras, sabe se existe alguma prioridade de carreiras específicas na ocupação dos cargos de DAS?
 - e) Onde eu posso ter acesso a esses dados de ocupantes de cargos de DAS de forma mais detalhada?

3. E quanto a origem desses decretos, o(a) sr. (a) sabe o que motivou a criação desses decretos?
 - a) Quem esteve envolvido? Houve lideranças?
 - b) Como foi a discussão em torno da formulação dos decretos?
 - c) Tem conhecimento sobre a participação de carreiras/associações/sindicatos na formulação/aprovação dos decretos?

4. Considerando que não existe um critério legal ou formal para a escolha de nomes que vão ocupar os cargos de direção, como que esse processo de nomeação ocorre?
 - a) Existem critérios mínimos comumente adotados?
 - b) Como que esses critérios são comprovados?
 - c) A aprovação do Decreto gerou mudanças nos procedimentos de nomeação?

5. E do ponto de vista dos servidores, existe um meio dos servidores se mostrarem aptos e interessados a ocupar os cargos de DAS? Como eles se mobilizam?
6. Analisando os dados disponíveis sobre os servidores de carreira nos cargos de DAS, verifiquei que mesmo antes da aprovação dos Decretos, os percentuais estabelecidos já estavam sendo cumpridos. Então eu gostaria de saber qual sua visão sobre isso, o porquê eles foram estabelecidos se os limites já estavam sendo cumpridos.

ROTEIRO B: Entrevista da fase exploratória - Carreira de EPPGG

1. O primeiro objetivo que consta no estatuto da ANESP (art. 2) é promover a gestão pública, de que forma isso é realizado?
2. O estatuto fala também de um Observatório da Gestão Pública – OGP. O sr. chegou a acompanhar essa discussão em torno da criação do observatório? Como ele funciona?
3. Um dos principais objetivos da ANESP presentes no estatuto (inciso II, art. 2) é promover a carreira. Por meio de quais ações e perante quais atores/instituições ela tem feito isso?
 - a) Como essas pautas são discutidas pelos membros das carreiras?
4. Como o(a) senhor(a) avalia carreira do EPPGG em relação às demais carreiras da esfera federal?
 - a) Como a carreira atuou para conquistar espaço em termos de status, remuneração, plano de carreira?
 - b) Como os EPPGGs reivindicaram espaços de poder na Administração Pública?
 - c) Como ocorre a articulação entre os servidores da carreira de EPPGGs?
5. O Decreto nº 5.497/2005 (modificado pelo Decreto de 9.021/2017) reserva uma parte dos cargos de direção para os servidores de carreira da administração pública. O(A) senhor(a) saberia dizer se houve envolvimento de associações de carreiras na criação desses Decretos?

6. A carreira conta com o apoio de políticos/parlamentares na defesa de suas pautas?
7. As associações de carreiras costumam adotar pautas únicas ou conjuntas?
 - a) Com quais outras carreiras/associações os EPPGGs/ANESP costumam atuar?
 - b) Há conflitos entre os interesses entre determinadas carreiras?

ROTEIRO C: Entrevista da fase exploratória - Carreira de AFRFB

1. O Auditor-Fiscal da Receita Federal conta com diferentes entidades de classe (2 associações e 1 sindicato). Poderia dizer qual a diferença entre eles (Unafisco, ANFIP e Sindifisco)?
 - a) As entidades da carreira atuam em conjunto? Possuem pautas divergentes?
2. Uma das finalidades da ANFIP/Unafisco/Sindifisco presentes no estatuto é promover atividades em defesa do cargo de Auditor Fiscal da Receita Federal. Como que isso é realizado? Como essas pautas são discutidas pelos membros das carreiras?
 - a) O estatuto fala também sobre a defesa da “autonomia e independência funcional”. O que isso que isso representa? Como a carreira busca essa autonomia?
3. O cargo de AFRFB está inserido dentro da Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil. Por que as entidades são do cargo e não da carreira?
 - a) Como é a relação entre os Auditores fiscais com os Analistas tributários?
 - b) Saberia dizer se há diferenças e, quais seriam as diferenças nas pautas defendidas por cada um?
4. Como o(a) senhor(a) avalia a carreira do Auditor-fiscal em relação às demais carreiras?
 - a) Como a carreira atuou para conquistar espaço em termos de status, remuneração, plano de carreira?
 - b) Como os Auditores fiscais reivindicaram espaços de poder na Administração Pública?
5. O Decreto nº 5.497/2005 (que veio a ser modificado pelo Decreto de 9.021/2017) reserva uma parte dos cargos de direção para os servidores efetivos da administração

pública. O(a) senhor(a) saberia dizer se houve envolvimento de associações de carreiras na criação desses Decretos?

6. A carreira conta com o apoio de políticos/parlamentares na defesa de suas pautas?
7. As associações de carreiras costumam adotar pautas únicas ou conjuntas?
 - a) Com quais outras carreiras/associações os Auditores Fiscais costumam atuar?
 - b) Há conflitos entre os interesses de determinadas carreiras?

ROTEIRO D: Entrevista da fase de pesquisa - Ocupantes de cargos de livre provimento da carreira de AFRFB

1. Gostaria que o(a) sr.(a) se apresentasse brevemente e contasse sobre o seu ingresso na carreira de Auditor, se veio da iniciativa privada ou já era do setor público.
 - a) Em que ano ingressou como Auditor?
 - b) Qual sua formação inicial? Tem pós-graduação? Coursou alguma graduação/pós-graduação depois do ingresso na carreira?
2. Poderia falar um pouco de como foi sua trajetória na carreira?
 - a) Poderia descrever quais foram os cargos que já ocupou?
 - b) Quais funções/atividades desempenhava?
 - c) O senhor chegou a atuar como Auditor em algum outro órgão além da Receita?
3. Como ocorreu o convite para que atuasse no(s) cargo(s)?
 - a) Quem indicou/apresentou o cargo? De onde conhecia esta pessoa?
 - b) Saberria dizer quais fatores o sr. acredita que possa ter contribuído na sua nomeação neste(s) cargo(s)?

ROTEIRO E: Entrevista da fase de pesquisa - Ocupantes de cargos de livre provimento da carreira de EPPGG

1. Gostaria que o(a) sr.(a) se apresentasse brevemente e contasse sobre o seu ingresso na carreira de Gestor, se veio da iniciativa privada ou já era do setor público.

- a) Qual foi a sua turma de ingresso? Em que ano?
 - b) Qual sua formação inicial? Tem pós-graduação? Cursou alguma graduação/pós-graduação depois do ingresso na carreira?
2. Poderia falar um pouco de como foi sua trajetória na carreira?
- a) Poderia descrever quais foram os cargos que já ocupou?
 - b) Quais funções/atividades desempenhava?
 - c) Em que órgãos/ministérios atuou?
3. Como ocorreu o convite para que atuasse no(s) cargo(s)?
- a) Quem indicou/apresentou o cargo? De onde conhecia esta pessoa?
 - b) Saberia dizer quais fatores o(a) sr.(a) acredita que possa ter contribuído na sua nomeação neste(s) cargo(s)?

ANEXO II - NOMENCLATURA COMPLETA DOS MINISTÉRIOS

Nomenclatura abreviada dos ministérios	Nomenclatura completa dos ministérios (entre 2000 a 2020)
Min. Agricultura	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Min. Cidadania	Ministério da Cidadania
Min. Cidades	Ministério das Cidades
Min. Ciência Tec.	Ministério da Ciência e Tecnologia / Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação / Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações
Min. Comunicações	Ministério das Comunicações
Min. Cultura	Ministério da Cultura
Min. Defesa	Ministério da Defesa
Min. Des. Agrário	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Min. Des. Regional	Ministério do Desenvolvimento Regional
Min. Desenv. Social	Ministério do Desenvolvimento Social
Min. Direitos H.	Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos / Ministério dos Direitos Humanos / Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
Min. Economia	Ministério da Economia
Min. Educação	Ministério da Educação
Min. Esporte	Ministério do Esporte
Min. Fazenda	Ministério da Fazenda
Min. Ind. Com. Ext.	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
Min. Int. Nacional	Ministério da Integração Nacional
Min. Justiça	Ministério da Justiça
Min. Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente
Min. Minas Energia	Ministério de Minas e Energia
Min. Pesca	Ministério da Pesca e Aquicultura
Min. Planejamento	Ministério do Planejamento
Min. Prev. Social	Ministério da Previdência Social
Min. Rel. Exteriores	Ministério das Relações Exteriores
Min. Saúde	Ministério da Saúde
Min. Trabalho	Ministério do Trabalho e Previdência Social / Ministério do Trabalho
Min. Transp. / Inf.	Ministério dos Transportes / Ministério da Infraestrutura
Min. Turismo	Ministério do Turismo
Presidência da Rep.	Presidência da República