



## Revista ADM.MADE

Revista do Mestrado em Administração e  
Desenvolvimento Empresarial - Universidade  
Estácio de Sá

**Revista ADM.MADE, ano 10, v.14, n.3, p.28-46, outubro/dezembro, 2010**

Revista do Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial da Universidade  
Estácio de Sá – Rio de Janeiro (MADE/UNESA). ISSN: 1518-9929

Editora responsável: Isabel de Sá Affonso da Costa

Organizador do volume temático: Roberto da Costa Pimenta

### **Perfil de los Ocupantes de Cargos de Confianza del Ejecutivo Federal Brasileño: una Comparación entre el Gobierno de FHC y de Lula (1996 a 2006)\***

*Vera Lúcia de Almeida Corrêa<sup>1</sup>*

---

Artigo recebido em 14/10/2010. Aceito em 02/12/2010. Artigo submetido a avaliação *double-blind*.

\* Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada e publicada nos Anais do XXXIV EnANPAD, Rio de Janeiro, 25 a 29 de setembro de 2010.

<sup>1</sup> Doutoranda em Administração na Universidad Nacional de Misiones, Argentina. Professora e coordenadora de projetos da Fundação Getúlio Vargas. Endereço: Praia de Botafogo, 228, ala A, 17º andar, Ed. Argentina - Botafogo - Rio de Janeiro - RJ - CEP: 22250-145. E-mail: [vera.correa@fgv.br](mailto:vera.correa@fgv.br).

## **Perfil de los Ocupantes de Cargos de Confianza del Ejecutivo Federal Brasileño: una Comparación entre el Gobierno de FHC y de Lula (1996 a 2006)**

La autora investigó si el perfil de los ocupantes de los llamados cargos de Dirección y Asesoramiento Superior (DAS) y de los cargos de naturaleza especial (NES) sufrió cambios en el período comprendido entre 1996 y 2006, partir de los Boletines estadísticos publicados en la página del Ministerio de Planeamiento, Presupuestos e Gestión, y nos posibilita comparar el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC) y el de Luiz Inácio Lula da Silva. Los análisis utilizan procedimientos de pruebas de hipótesis para evaluar la validez (o no) de algunas afirmaciones que son recurrentes en la prensa brasileña y en trabajos académicos que argumentan que el gobierno de Lula distribuye los DAS y NES sin los criterios técnicos adecuados, especialmente para los profesionales del movimiento sindical.

**Palabras-clave:** cargos de confianza; meritocracia; Ejecutivo Federal brasileño; dirigentes públicos; política de recursos humanos.

**Palavras-chave:** cargos de confiança; meritocracia; poder executivo; dirigentes públicos; política de recursos humanos.

**Keywords:** trust positions; meritocracy; executive power; public leaders; human resources policy.

## **Perfil dos Ocupantes de Cargos de Confiança do Executivo Federal Brasileiro: uma Comparação entre os Governos FHC e Lula (1996 a 2006)**

A autora investiga se o perfil dos ocupantes dos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) e os cargos de natureza especial (NES) sofreram alterações no período compreendido entre 1996 e 2006. No estudo, utiliza os dados estatísticos publicados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em sua página na internet, e compara a distribuição de cargos nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de Luiz Inácio Lula da Silva. As análises levadas a efeito por meio de procedimentos estatísticos buscaram verificar a validade da argumentação recorrente na imprensa brasileira e presente em alguns trabalhos acadêmicos, de que o governo de Lula distribuiu DAS e NES sem critérios técnicos adequados, especialmente para profissionais ligados a movimentos sindicais.

## **Profiles of Trust Position Holders of the Brazilian Federal Executive Branch**

The author investigates whether the profiles of trust position holders of the Brazilian Federal Executive branch (called DAS and NES positions) have changed in the period between 1996 and 2006. Drawing from statistical data published by the Ministry of Planning and Budget, the study compares the distribution of such trust positions in the governments of Fernando Henrique Cardoso (FHC) and Luiz Inácio Lula da Silva. The analysis carried out by statistical procedures tried to verify the validity of frequent arguments applied in the Brazilian press and some academic papers which argue that during the government of Lula, DAS and NES were distributed without appropriate technical criteria, especially for professionals engaged in trade union movements.

## 1. El Debate sobre la Función Pública en Brasil

La *meritocracia*<sup>i</sup> es un asunto recurrente en la sociedad brasileña. Tenemos una creencia de que la gestión pública si optimizaría ampliamente con la adopción del modelo *meritocrático* para nominación de los cargos públicos.

Actualmente, asistimos a algunas iniciativas brasileñas para cohibir contrataciones sin los debidos criterios técnicos, principalmente, en el sentido de evitar el nepotismo. El ejemplo marcador ocurrió en 2008, con la aprobación por el Supremo Tribunal Federal (STF) de un sumario que prohíbe la contratación de parientes de autoridades sin concurso público y también la práctica del nepotismo cruzado. El sumario tiene carácter vinculante, esto es, la regla vale para el Ejecutivo, Legislativo y Judicial en los gobiernos federal, estaduais y municipales. Aún con este marco legal, la discusión sobre nepotismo no abandonó los medios de comunicación. El punto más polémico y que el sumario excluyó, en principio, a aquellos que ejercieron cargos de naturaleza eminentemente política, así un Presidente de la República podría nombrar un pariente para ejercer el cargo de ministro, de la misma forma, un gobernador o prefecto para los cargos de secretarios estaduais o municipales, conforme el caso.

Otra discusión importante en el escenario brasileño dice respecto a la distribución de los cargos de confianza del Ejecutivo Federal, los llamados cargos de Dirección y Asesoramiento Superior (DAS) y Cargos de Naturaleza Especial (NES). Es común en la prensa brasileña la idea de que el actual gobierno Luiz Inácio Lula da Silva se diferencia de los dos mandatos del gobierno Fernando Henrique Cardoso (FHC) por “privilegiar sus relaciones con los sindicatos y sindicalistas y que cooptaría las organizaciones de la sociedad civil, especialmente aquellas vinculadas a cuestiones del trabajo” (D’ARAUJO, 2008, p.6). En la verdad, los sistemas electorales y partidarios exigen que el candidato elegido como presidente forme alianzas para apoyo parlamentario, caso contrario, la gobernabilidad remane extremadamente comprometida. Para dar consecuencia a este movimiento, que se denomina “presidencialismo de coalición” (ABRANCHES, 1988), una de las estrategias utilizadas es la distribución de cargos del Ejecutivo entre partidos y regiones, haciendo con que los proyectos de leyes o medidas de interés del Presidente y de sus Ministros puedan ganar apoyo en el Congreso.

Recientemente, la Fundación Getulio Vargas (FGV), por intermedio de su Centro de Pesquisa y Documentación (CPDOC), desarrolló un estudio para conocer el perfil del alta y media burocracia del Ejecutivo de la Unión, utilizando dos fuentes de información. La primera es una pesquisa de campo con una muestra de los ocupantes de DAS de niveles 5 y 6 y de cargos de Naturaleza Especial (NES). La segunda es extraída del Boletín Estadístico de Personal (BEP) del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MPOG, su sigla en portugués), que viene siendo publicado desde 1996, donde pueden ser encontradas informaciones básicas como el cuantitativo de los ocupantes de los cargos, remuneración media, sexo, edad, escolaridad y vínculo funcional.

Esta investigación atiende a una laguna de las pesquisas hasta ahora emprendidas. Como nos desafía Pacheco (2008, p. 15), es importante que las pesquisas sobre dirigentes públicos en Brasil consideren las lecciones de la experiencia internacional, las referencias teóricas y el propio dirigente como categoría analítica, “separando este tema de los análisis sobre los criterios de elección utilizados por los

gobernantes para nombrarlos y, aún, sobre el alto poder de nombramiento que, hoy, detiene el jefe del Ejecutivo en el Brasil”.

Atento a esta provocación, el presente trabajo también pretende investigar si el perfil de los ocupantes de DAS y NES sufrió modificación en el período comprendido entre 1996 y 2006. Estos años fueron seleccionados en función de que los datos están disponibles en los Boletines estadísticos publicados en la página del MPOG, y nos posibilita comparar el gobierno FHC y el gobierno Lula. La información publicada por el MPOG permite una comparación, en el caso del DAS, de lo siguiente: cantidad de ocupantes, edad, la participación de las mujeres, la educación y el sueldo. En cuanto a los NES sólo fue posible comparar la cantidad y sueldos, puesto que los Boletines no proporcionan información de otras variables.

Los análisis utilizan procedimientos de pruebas de hipótesis para evaluar la validez (o no) de algunas afirmaciones que son recurrentes en la prensa brasileña y en trabajos académicos (ABRUCIO, 2007; PACHECO, 2008; GAETANI, 2002; SANTOS, 2001; DE BONIS, 2008; LONGO, 2007, entre otros). Los medios de comunicación son categóricos al decir que el gobierno Lula ha distribuido los cargos de confianza de manera discrecional, mucho más que los gobiernos anteriores, especialmente en el gobierno de Cardoso, lo que sugiere el crecimiento del nepotismo y del clientelismo.

Así, esta investigación está interesada en responder las siguientes cuestiones:

- 1) ¿El número de los DAS y NES aumentó significativamente en el gobierno Lula cuando comparado al gobierno FHC? Y en caso positivo: ¿en cuáles niveles este aumento es más significativo (DAS 1,2,3,4,5, 6 o NES)?
- 2) ¿La escolaridad de los ocupantes de cargos de los DAS sufrió alteración relevante cuando comparamos el gobierno Lula con el gobierno FHC?
- 3) ¿La participación de la mujer en cargos de los DAS aumentó en el período estudiado?
- 4) ¿Existen diferencias expresivas entre las edades de los ocupantes de los DAS en el período examinado?
- 5) ¿Los sueldos de los cargos de confianza (DAS y NES) han cambiado durante el período estudiado? Y, en caso afirmativo, ¿en qué niveles estos aumentos fueron más significativos?

El texto está estructurado en cuatro partes. Esta primera sintetiza las discusiones teóricas a respecto de la función pública, y también, destaca los principales resultados de pesquisas, anteriormente desarrolladas, sobre el tema. La segunda y tercera presentan, respectivamente, la metodología y el análisis de datos. La cuarta se dedica a las conclusiones.

### **1.1. La cuestión de la meritocracia**

Barbosa (1999, p. 59) es una de las autoras que ha discutido la meritocracia en Brasil. La autora no cree que la simple adopción de un sistema de evaluación – donde el desempeño, la eficiencia y la productividad sean valorizadas – resolverá nuestro problema, afirmando que “la cuestión no es la existencia de un sistema de meritocracia en el servicio público brasileño”, pero si, “la transformación de este sistema (...) existente en el plan formal y en el plano del discurso, en una práctica social meritocrática”.

Se propone discutir la meritocracia y sistemas de evaluación en un contexto más amplio a través de tres perspectivas. La primera es la perspectiva de la teoría de la administración donde queda evidente que el asunto no es tranquilo, pues con relación a la implantación de los sistemas de evaluación, normalmente, se afirma que los instrumentos son inadecuados o los evaluadores mal preparados.

La segunda perspectiva es la intercultural, donde queda evidente que el tema ultrapasa las fronteras de la administración y, hoy, se constituye en un debate cultural. La autora discute sobre el tradicional sistema japonés, donde la señoría es el criterio privilegiado, y el norte americano, donde el desempeño y el mérito individual son los principales ordenadores jerárquicos. Con relación al Brasil, Barbosa (1999, p. 70) asevera que el servicio público “está organizado como un sistema meritocrático, tanto para el ingreso cuanto para la movilidad en su interior”, pero que los intelectuales y los servidores públicos no reconocen esta práctica, una vez que, otros criterios, tales como las relaciones personales, de parentesco, de posición social y de antigüedad, también son utilizados en conjunto con los principios meritocráticos.

Por fin, la tercera perspectiva es la histórica y para retratarla Barbosa (1999, p. 79) recorre a la minuciosa apreciación de las Cartas Magnas brasileñas, desde 1824 hasta los días de hoy, y constata que el proceso de evaluación de desempeño “nunca llegó a ser implementado de forma sistemática, quedando algunos períodos, como sucedió en la década de 1960 y sucede hoy, sin cualquier forma de evaluación”.

Barbosa (1999, p. 94) concluye que, en Brasil, no poseemos “ideología de meritocracia, como un valor globalizante y central”, que no se valorizan los talentos individuales, resultando en “un proceso que no evalúa, en el sentido de establecer diferencias y jerarquizaciones, pero que justifica el desempeño”.

Un estudio bastante abarcador con respecto al nombramiento de dirigentes en gobiernos democráticos de América Latina fue realizado por Geddes (1994). Para esta autora, los políticos se encaran con un dilema después de ser electos: se utilizan recursos públicos para el desarrollo nacional o se canalizan los recursos para apoyar personas y proyectos que puedan garantizarles sobrellevada política y reelección. Utilizando la teoría de la elección racional, esta autora nos muestra que, en los gobiernos brasileños democráticos, ocurridos en el período de 1930 a 1964, las agencias estatales fueron más eficaces cuando protegidas de presiones partidarias y cuando se utilizaron estrategias meritocráticas de reclutamiento, selección y promoción.

Es importante notar que el nepotismo no es una exclusividad de los países menos desarrollados o de la modernidad. Bellow (2003, p. 158) lanzó un libro muy interesante sobre este tema, donde analiza los tipos de nepotismo ejercidos en diferentes épocas y por distintas civilizaciones, afirmando que “en todas las sociedades nepotistas, antiguas o clásicas, el individuo como tal no existe separado de la familia y del grupo de parentesco (...) El nepotismo occidental, a pesar de emerger del mismo complejo institucional, valores y prácticas, fue mucho más individualistas que sus precursores antiguos y clásicos”.

La gran contribución de este libro es la apreciación del nepotismo en el sistema político americano, donde hay una fuerte tradición liberal y, consecuentemente, una valorización de los méritos individuales. Utilizando el socio-biología, el autor afirma que el nepotismo es constitutivo de la naturaleza humana y da dos motivaciones para explicar su práctica. La primera se refiere al “imperativo reproductor”, o sea, la

necesidad del gen perpetuarse en las futuras generaciones. La segunda es la “transmisión de propiedad, conocimiento y valores de una generación a otra” (BELLOW, 2003, p. 78). Otro ángulo interesante del texto es mostrar que las carreras públicas de Benjamín Franklin, George Washington, John Adams, Thomas Jefferson, Andrew Jackson, Lincoln, los Roosevelt, los Kennedy, entre otros, deben mucho al uso de las relaciones familiares.

El autor aborda el nuevo nepotismo, donde las carreras de los hijos son hoy definidas por estos, y no por sus padres, aumentando el grado de libertad de los descendientes. Llama la atención, aún para el hecho de hoy, el nepotismo combinar los criterios de nacimiento con los criterios de mérito, de forma a tornar las carreras de los descendientes más compatibles con los modernos criterios democráticos. A esto que conocemos como nepotismo meritocrático, que es defendido por algunos políticos brasileños, cuya argumentación principal es que no hay problema en tener parientes empleados si ellos están trabajando como cualquier otro funcionario y tienen competencia técnica. Si los políticos tuvieran que optar entre un pariente-técnico y un técnico no pariente, ciertamente la elección recaerá sobre el primero, con el argumento que los cargos de asesoramiento directo deben ser ejercidos por personas de extrema confianza. O sea, ¿quién podrá mantener mayor confianza que un pariente próximo? Se debe presumir que el pariente próximo no traicionará el político.

Este discurso es del todo preocupante en Brasil, donde el Poder Ejecutivo tiene la facultad de distribuir una serie de cargos de confianza. En 2006 <sup>ii</sup>, último año del primer mandato del Gobierno de Lula, esta cifra fue de 73.065 cargos y funciones de comisión y gratificación, en 27 categorías distintas, lo que representa el 8% de todos los servidores públicos federales. Más de 80% de estos cargos de confianza están concentrados en tres categorías:

1. Cargos de Dirección y Asesoramiento Superior (DAS), 19.797 (27%);
2. Función gratificada en las Instituciones Federales de Educación Superior (IFES), 18.610 (25%);
3. Función gratificada (Ley 8.216/91), 17.137 (23%);

Este trabajo estará dedicado a identificar el perfil de los ocupantes de los cargos de los DAS y NES, en el período comprendido entre 1996 y 2006, porque estas son las posiciones más estratégicas del gobierno, que definen las políticas públicas y influyen toda la estructura descentralizada del Estado. Así, es importante informar el histórico de creación y la descripción de estos cargos.

## **1.2. Los cargos de confianza: surgimiento y su evolución**

El decreto-ley nº 200, de 25 de febrero de 1967, es considerado como un marco para la administración pública brasileña, pero se sabe que el texto que dio origen a la reforma administrativa del período militar fue esbozado anteriormente. Como nos enseña Cavalcanti (2005, p. 65), “gran parte de aquello que fue aprobado en 1967 ya estaba presente en el texto elaborado por la comisión instalada para realizar la reforma administrativa en 1963, la cual, por su vez, tenía raíces en esfuerzos reformistas de Getulio Vargas, a través del Dasp”<sup>iii</sup>. Los cargos de los DAS fueron instituidos en el ámbito de esta reforma administrativa, específicamente durante el gobierno Médici (1969-1974) y clasificados como cargos de “Promoción en Comisión”, una vez que el reemplazo debía ocurrir por el criterio de confianza (D’ARAUJO, 2007, p.8).

En 1972, por intermedio del Decreto n° 71.235, los cargos son regulados y divididos en dos categorías: 1) Dirección Superior – para ser proveídos por libre elección del Presidente de la República; y 2) Asesoramiento Superior – a ser ocupados por asesores que desempeñan actividades técnicas, complejas, de responsabilidad y conocimiento especializado, y que también quedarán sobre la responsabilidad del Presidente de la República.

Desde su creación, los DAS han sufrido alteraciones en el sentido de adecuar su estructura a las nuevas funciones del Estado o a las intenciones de los gobernantes. Para efectos de análisis que será efectuada más adelante en este artículo, nos interesa, particularmente, como los DAS fueron estructurados en el período comprendido entre 1996-2006. D’Araujo (2007, p.9-10) hace un relato sobre cómo estos cargos fueron regidos en el período:

El acto de promoción definido en el primer mes del gobierno FHC (enero de 1995) prevaleció en todo su primer mandato. Los ministros de Estado y los titulares de órganos públicos eran responsables por el reemplazo de los cargos en comisión de DAS-101, niveles 1 y 2, además de los de DAS-102 niveles 1 a 4. La Casa Civil de la Presidencia de la República debería ser previamente consultada tratándose de la promoción de los cargos DAS-101, niveles 3 y 4. La indicación de los cargos de Jefe de Asesoría Parlamentar, código DAS-101.4, pasaría por la apreciación del Presidente de la República, por intermedio del Jefe de la Casa Civil.

En el inicio del segundo gobierno (1999-2002), son hechos algunos cambios aumentando la competencia de los ministros de Estado, que pasan a ser responsables por la promoción de los cargos de DAS 101 y 102, niveles 1 a 4. La Secretaría de Estado de Relaciones Institucionales sustituye la Casa Civil en el encaminamiento de los nombramientos. La indicación de los DAS 101, niveles 3 y 4, mientras tanto, debería ser sometida a la apreciación previa de la Presidencia de la República, por medio de aquella Secretaría. Aquí también las resoluciones tanto como las delegaciones estipuladas en el decreto no se aplicaban a los cargos de Jefe de Asesoría Parlamentar, código DAS-101.4.

En 2000, nuevo cambio: las indicaciones de los DAS-101, niveles 3 y 4, continuaron siendo sometidas a la Presidencia de la República, pero a partir de entonces, por intermedio de la Secretaría-General de la Presidencia de la República.

En 2002, el Jefe de la Casa Civil de la Presidencia de la República vuelve a tener competencia para nombramiento de los cargos de DAS de la Secretaría Especial de Desarrollo Urbano, de la Secretaría de Estado de Comunicación de Gobierno y del Gabinete del Presidente de la República, mediante propuesta de sus titulares.

En el primer año del gobierno Lula (2003-2006), se verifican varios cambios que reflejan un proceso creciente de centralización de la Casa Civil de la Presidencia de la República en la elección de los titulares de esos cargos.

(...)

El cambio más significativo vino en junio de 2003. A partir de entonces, el ministro del Jefe de la Casa Civil, que en la época era José Dirceu (PT), pasó a tener competencia para ministrar **todos** los cargos de DAS en el ámbito de la administración pública federal, teniendo

aún sobre su responsabilidad la indicación de los titulares de secretarías nacionales y similares ligadas a la Presidencia de la República [grifo nuestro].

A mediados de 2005, fue decretado que 75% de los cargos de DAS, niveles 1 y 3, y 50% de los cargos de DAS, niveles 4, deberían ser ocupados, exclusivamente, por servidores de carrera. El Ministerio de la Planificación, Presupuesto y Gestión quedó responsable por reglamentar, acompañar y controlar esta disposición.

Los NES, cargos de naturaleza especial, por su vez, fueron creados en el gobierno de Fernando Collor, y en diciembre del 2002, último año de FHC, alcanzan 96 posiciones. Están ocupados por los Secretarios Especiales de la Presidencia de la República, el Comandante de la Armada, el Comandante del Ejército, el Comandante de la Fuerza Aérea, Secretario General de Litigio, Secretario General de la Consultoría, Subdefensor Público General de la Unión, Presidente de la Agencia Espacial Brasileña y otras oficinas de la naturaleza especial en la estructura de la Presidencia y de los Ministerios.

Ahora que ya conocemos la evolución de los DAS y NES, en el período, también se torna importante analizar las informaciones disponibles sobre la promoción de estos cargos en el Ejecutivo Federal, enfatizando dos pesquisas realizadas anteriormente sobre este tema (LOUREIRO; ABRUCIO, 1998; D'ARAÚJO, 2007).

### **1.3. La promoción de cargos en el alto escalón del gobierno federal**

En la opinión de Abrucio (2007, p.77), el gobierno Lula implantó un modelo de gobierno que tiene, como principal característica, "la división de los cargos públicos para varios partidos y en diversos puntos del Ejecutivo federal (...) Este proceso no fue inventado por la gestión petista, pero su amplitud y vinculación con la corrupción sorprenden, negativamente, por causa del histórico de lucha republicana del Partido de los Trabajadores".

El mismo autor (LOUREIRO; ABRUCIO, 1998) realizó estudio anterior para identificar como fueron rellenos los cargos de cuatro gobiernos constituidos en Brasil a partir de 1985 (Sarney, Collor, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso), llegando a conclusiones interesantes. La pesquisa clasifica las escojas de los ministros de estos gobiernos, estableciendo puntuaciones, segundo seis criterios:

- 1) Partidario: cuando la indicación fue realizada por un partido político, en consecuencia de la coalición existente para gobernar o de la capacidad de articulación de lo indicado con los congresistas;
- 2) Federativo: cuando la nominación llevó en consideración el peso político del Estado o de la región de origen del elegido, dentro de la Federación;
- 3) Técnico: cuando la calificación técnica de la nominación tuvo un peso decisivo;
- 4) Grupos de interés: cuando la nominación, de una forma o de otra, fue patrocinada por grupos de interés, tanto de la esfera pública cuanto la privada.
- 5) Imagen: los investigadores introdujeron este criterio en la puntuación para poder concebir la nominación de personas, conocidas del gran público que colaboró para generar una imagen positiva al gobierno.

- 6) Personal: cuando la nominación pertenece al círculo de relaciones personales del Presidente de la República.

Las conclusiones del estudio muestran que los gobiernos analizados utilizan diferentes criterios para escoger sus ministros. En el gobierno de José Sarney el criterio más utilizado fue el partidario, seguido por el federativo y solamente en tercer lugar aparece el técnico. Aún así, el criterio técnico queda muy próximo del cuarto criterio, que es el personal.

El ex-presidente Fernando Collor utilizó, acentuadamente, el criterio de la imagen para escoger sus ministros. Esto puede ser explicado porque Collor aspiraba estar por encima de los partidos y del Congreso, debido a los millones de votos alcanzados en las urnas, por lo menos en la primera mitad de su mandato. Otra posible explicación para la prevalencia del criterio de marketing en este gobierno, puede ser la tentativa desesperada en mejorar su propia imagen, pues a partir del segundo año de gobierno, Collor enfrentó una serie de denuncias de corrupción, lo que culminó en el proceso de *impeachment*.

El criterio personal fue sobrevalorado en el gobierno Itamar Franco, sin embargo, de acuerdo con los investigadores, las alianzas partidarias también influenciaron en las elecciones ministeriales. Resaltan que “el gobierno Itamar se constituye en una importante etapa de transición para establecer un grupo de técnicos que figura en el eje central del gobierno Fernando Henrique” (LOUREIRO; ABRUCIO, 1998, p. 41).

En el gobierno FHC prepondera el perfil técnico, no obstante, el partidario también se destaca de forma a expresar “la alianza que da sustentación a su gobierno, compuesta por el PSDB y PFL, y todavía, por el PMDB/PTB<sup>iv</sup>, y a través de la cual, se procura garantizar la mayoría en las votaciones en el Congreso”(LOUREIRO; ABRUCIO, 1998, p.42).

Los resultados presentados por la pesquisa de Loureiro y Abrucio (1998) señalan que el criterio técnico estuvo presente en todos los gobiernos analizados. Se debe, sin embargo, resaltar que, solamente ser un buen técnico, no garantiza una buena actuación en la burocracia federal. Los propios autores destacan la opinión de los entrevistados sobre el perfil de un técnico que actúa, políticamente, en la esfera federal:

Como especialista, el técnico debe tener formación y producción académica; como funcionario debe conocer la máquina burocrática o el área específica donde actuará. También debe ser *esplanadeiro*<sup>v</sup>, esto es, tener relaciones y conocer la lógica política de la *esplanada* de los ministerios. Y finalmente, pero no menos importante, debe actuar como ejecutivo, o sea, saber montar buenos sistemas de información, cercarse de un buen equipo, en resumidas cuentas, desarrollar y coordinar las políticas de su área (LOUREIRO; ABRUCIO, 1998).

Figueiredo (2008), citando Amorim Neto, también endosa que los ministerios desde el gobierno Sarney hasta el de Lula, fueron establecidos a partir de los acuerdos multipartidarios, con mayor o menor grado de fragmentación y heterogeneidad ideológica. Constata, aún, que Lula amplió para nueve el número de partidos que componen el gobierno de coalición y, en consecuencia, la variedad de matices ideológicos.

Más recientemente, D'Araujo (2007) procedió a un estudio sobre el perfil de la alta y media burocracia del Ejecutivo Federal en Brasil. La pesquisa tiene interés en comprender el funcionamiento y la composición del Poder Ejecutivo en el período democrático, que se inició con la promulgación de la Constitución de 1988.

La investigación de D'Araujo (2007) está estructurada en tres partes. La primera examina los datos disponibles en la página web de Ministerio de la Planificación, Presupuesto y Gestión sobre los cargos de los DAS y los NES. La segunda parte es inédita y aborda una muestra importante (25%) de los ocupantes de los y los NES, los cuales respondieron a un cuestionario de 44 preguntas procurando identificar el perfil cuanto a los temas: personal, profesional, político-partidario y asociativo. La tercera parte traza el perfil de los ministros y secretarios de Estado, desde 1985 hasta 2006, cubriendo desde el mandato de José Sarney hasta el primer mandato Lula. A seguir nos dedicamos a informar las principales conclusiones de esta pesquisa <sup>vi</sup>, en lo que dice al respecto del perfil de la muestra de los ocupantes de los cargos de los DAS 5 y 6 e de NES, las cuales pueden ser comparadas con las informaciones que serán detalladas más adelante en este texto, en nuestra análisis de datos. La muestra, como informa la coordinadora del estudio, fue construida a partir de la lista suministrada por la Secretaría de Gestión del Ministerio de la Planificación, Presupuesto y Gestión (MPGO), en 21 de julio de 2006.

Con relación a la distribución por sexo, la pesquisa constató que cuanto mayor el nivel, menor es la participación femenina. El rango etario se sitúa entre 40 y 50 años, no presentando variación significativa entre hombres y mujeres.

Cuanto al vínculo profesional, cerca de 53% son efectivos del órgano en que actúan los servidores del ámbito federal, 28,5% fueron reclutados en la iniciativa privada, 12,4% son oriundos de otras esferas de gobierno (estadual o municipal) y 6% son jubilados.

El nivel de escolaridad de la muestra es bastante elevado. La investigación verificó que 49% de los respondientes tienen posgrado *stricto sensu* (maestría - 25,6%, doctorado - 20,6% y pos-doctorado - 2,7%), se incluimos posgrado *latu sensu* (especialización) este porcentaje crece para 81,7%.

Ahora que ya se ha revisado la literatura sobre el tema, a continuación presentamos la metodología que hemos utilizado en este estudio.

## 2. Metodología

Brasil se basa en sistemas informatizados para la gestión de las principales funciones administrativas del gobierno. El Sistema Integrado de los Recursos Humanos (SIAPE) es un sistema en línea de bases de datos de alcance nacional, que es una importante herramienta para la gestión del personal civil del ejecutivo federal. La base de datos incluye 1,9 millones de personas entre activos y jubilados, en 209 agencias gubernamentales.

Los datos tratados en este texto fueron sacados de la página del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MPOG) <sup>vii</sup>, en donde se publican informaciones mensuales del personal civil, generadas por SIAPE.

De la información que el MPOG ofrece, elegimos los datos de los ocupantes de cargos y funciones de confianza y gratificaciones del Poder Ejecutivo Federal, DAS y

NES, de la administración directa <sup>viii</sup>, que abarca el período 1996 a 2006. Estos años fueron seleccionados para que se puedan comparar las últimas gestiones federales. Los años 1996 a 2002 representan el primer y segundo mandato presidencial de FHC, y de 2003 a 2006, el primer mandato de Lula.

Se consultaron los boletines estadísticos de personal (BEP) publicados en enero de 1997 a 2007 que incluyen la información consolidada del mes de diciembre del año anterior (Boletines n<sup>o</sup>s 9, 21, 33, 45, 57, 69, 81, 93, 105 y 129).

Dado que la disponibilidad de información está en el formato PDF, fueron preparadas hojas de cálculo en el Excel para facilitar el tratamiento estadístico de los datos.

En diciembre de 2006 las posiciones de liderazgo y orientación superior sumaban 73.065 personas. La muestra de este estudio fue formada por 19.797 puestos de Dirección y Asesoramiento Superior (DAS), que representa el 27% del universo de las funciones directivas del Ejecutivo Federal <sup>ix</sup>. El estudio incluyó a las posiciones de la naturaleza especial (NES) que representan los niveles más estratégicos del gobierno, ya que se destinan a los Ministros y Secretarios de Estado Federal. La Tabla 1 presenta la relación entre los DAS y las funciones desempeñadas por sus ocupantes, teniendo en cuenta la estructura administrativa del gobierno federal.

**Tabla1: Relación entre los DAS y las funciones desempeñadas por sus ocupantes**

Categorías	Niveles	Código	Función estratégica en el gobierno
Dirección Superior	DAS-6	DAS-101.6	Secretario de órganos finalísticos Dirigentes de autarquías e fundaciones Subsecretarios de órganos de la Presidencia da República
Asesoramiento superior		DAS-102.6	Asesor Especial
Dirección Superior	DAS-5	DAS-101.5	Jefe de gabinete de Ministro de Estado Director de Departamento Consultor jurídico Secretario de Control Externo Subsecretario de Planificación, Presupuesto y Administración
Asesoramiento superior		DAS-102.5	Asesor especial de Ministro de Estado
Dirección Superior	DAS-4	DAS-101.4	Coordinador general
Asesoramiento superior		DAS-102.4	Asesor
Dirección Superior	DAS-3	DAS-101.3	Coordinador
Asesoramiento superior		DAS-102.3	Asesor técnico
Dirección Superior	DAS-2	DAS-101.2	Jefe de División
Asesoramiento superior		DAS-102.2	Asistente
Dirección Superior	DAS-1	DAS-101.1	Jefe de sección, asistencia intermedia
Asesoramiento superior		DAS-102.1	Asistente técnico

Fuente: Elaboración de la autora, basada en los artículos 4 y 5 del Decreto N<sup>o</sup> 4567, del 1<sup>o</sup> de enero de 2003.

A partir de esto, planteamos algunas preguntas sobre el perfil de los ocupantes de los DAS y NES, a fin de comparar el gobierno de FHC con el de Lula, y examinar la validez de algunas declaraciones que son recurrentes en los medios de comunicación y estudios académicos en Brasil.

Según Stevenson (2001, p. 276) “cuando el objetivo es determinar la validez de una alegación sobre una proporción de la población, es conveniente hacer un test de la muestra. Además, la metodología dependerá del número de observaciones de la muestra, si es pequeña o grande”.

Para poner en prueba las hipótesis formuladas en este estudio optamos por utilizar una técnica que puede ser empleada para determinar si las medias de dos o más poblaciones son iguales. Este es el análisis de la varianza (ANOVA) que puede evaluar la igualdad de los medios de  $n$  poblaciones.

Hay distintas maneras de diseñar un experimento ANOVA (WEBSTER, 2001, p. 274). En este trabajo el uso de la ANOVA para dos poblaciones es análogo al test t. Si las dos estimaciones son aproximadamente iguales, confirma la  $H_0$ . Sin embargo, si uno de los cálculos es mucho más grande que el otro, confirma la  $H_1$ .

Es evidente que hay tres premisas básicas que deben cumplirse para que podamos aplicar el análisis de la varianza:

- 1) La selección de las unidades de la muestra son al azar e independientemente. Este es el caso de las muestras seleccionadas, porque suponemos que la elección de los ocupantes de un año no depende del año anterior o el año después. Esto se debe a la articulación de las políticas de un gobierno de coalición, en un escenario extremadamente complejo e incierto, como en Brasil.
- 2) Las muestras proceden de poblaciones normales. Esta premisa se aplica también en este estudio. Según Webster (2001, p. 276) “con muestras de más de 20 observaciones, la distribución normal es aceptable”;
- 3) Las varianzas de los errores son constantes y por igual a  $\sigma^2$ , para todas las observaciones.

Para averiguar estas premisas procedemos test de normalidad y homogeneidad de cada una de las variables del estudio (número de ocupantes de los DAS y NES, edad, participación de las mujeres y educación).

Para las variables que no presentan varianza constante hicimos un test t para muestras con varianzas diferentes, en lugar de ANOVA. Para probar la normalidad aplicamos un test no-paramétrico (test de Wilcoxon Rank Sum Test, lo que equivale al test U de Mann-Whitney). Para ello se utilizó una aplicación gratuita de estadística, llamado R. Estas pruebas mostraron que es posible aceptar las premisas. Es decir, verificamos que las muestras recogidas son normales y las varianzas no se difieren sustancialmente.

Aceptadas las premisas señaladas, y para poner en prueba la igualdad de dos poblaciones (FHC x Lula), podemos hacer las siguientes hipótesis:

$$H_0 = \mu_{FHC} = \mu_{LULA}$$

$$H_1 = \mu_{FHC} \neq \mu_{LULA}$$

Demostrar la igualdad de las medias es equivalente a demostrar la inexistencia del efecto de los diferentes gobiernos. Es decir, que el perfil de los ocupantes de los DAS de estos gobiernos no divergen en las siguientes variables: número de ocupantes, el sexo, la edad, la participación de la mujer y la educación.

El siguiente ítem discute el análisis de los resultados.

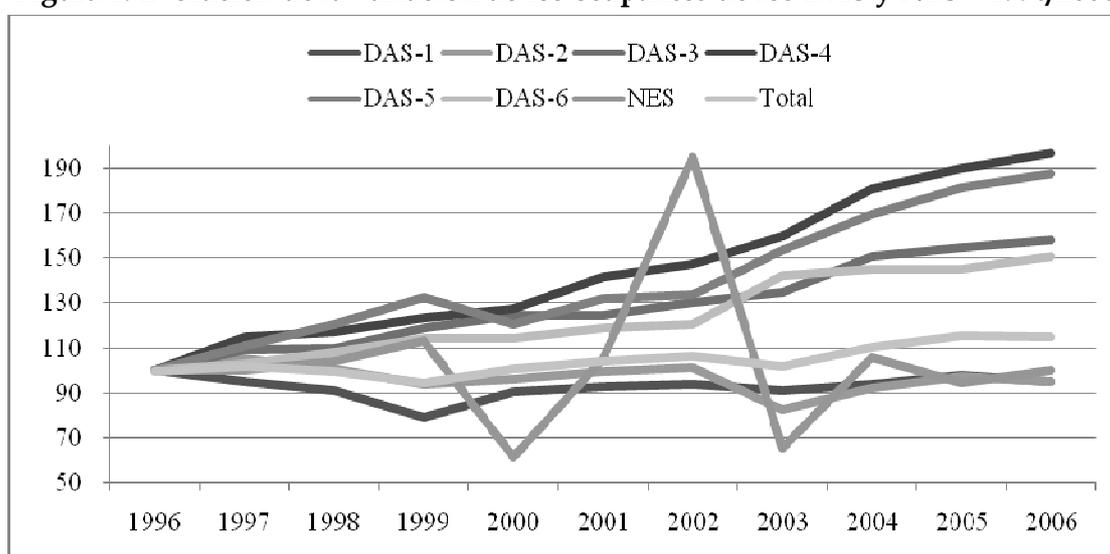
### 3. Presentación y Análisis de los Resultados

Esta parte del texto presenta los análisis de las variables elegidas para este estudio. Vamos a empezar con la cantidad de los DAS.

#### 3.1. ¿Hay diferencia entre la cantidad media de ocupantes de los DAS y NES en el gobierno FHC y en el de Lula?

Para probar la hipótesis de que el promedio de la cantidad de los DAS y NES ocupadas no ha cambiado significativamente entre el gobierno FHC y el de Lula, hemos puesto todas las categorías sobre la misma base (1996 = 100) y hemos analizado el cambio a través de los años.

**Figura 1. Evolución de la variación de los ocupantes de los DAS y NES - 1996/2006**



Nota: Considera posición en el mes de diciembre de cada año.

Fuente: Elaboración propia de la autora, a partir de Boletín Estadístico de Personal n.129, enero de 2007. Recuperado en 20/11/2009 de [http://www.servidor.gov.br/boletim\\_estadistico/bol\\_estadistico.htm](http://www.servidor.gov.br/boletim_estadistico/bol_estadistico.htm).

Podemos ver que en el período analizado todas las categorías, a excepción de las de los DAS 1, 2 y NES, mostraron un crecimiento. Los niveles 4 y 5 mostraron el mayor crecimiento del período.

En el 2006 el número de NES ha regresado a los niveles del 1996, el segundo año del mandato FHC. Es importante señalar que los años 2000 y 2003 muestran una reducción en el número de NES. Esto puede explicarse por el comienzo de los mandatos presidenciales. Es decir, 2000 es el segundo año del segundo mandato de FHC y 2003 es el primer año del primer mandato de Lula. Son años en que el Presidente forma su equipo de gobierno. El hecho de que FHC ha cambiado su composición ministerial sólo el segundo año del segundo período, puede estar asociado a la reelección, es decir, la revisión de las coaliciones políticas no fueran necesarias en un primer momento, como ocurrió con Lula en el 2003. Es un indicio para demostrar la

tesis de Abrucio y otros autores citados en el marco teórico, que apuntan para un gobierno de coalición, donde hay una distribución de cargos públicos entre los distintos partidos políticos que apoyan la aprobación parlamentaria de interés del Ejecutivo. La Tabla 2 presenta las variaciones acumuladas en el período.

**Tabla 2: Variaciones acumuladas por los ocupantes de los DAS y NES - 1996/2006**

Nivel de función	FHC	LULA	1996-2006
DAS-1	-6,56%	1,31%	-5,34%
DAS-2	0,74%	-5,91%	-5,21%
DAS-3	30,42%	21,46%	58,41%
DAS-4	47,40%	33,73%	97,13%
DAS-5	33,60%	40,33%	87,48%
DAS-6	20,31%	25,32%	50,78%
NES	94,87%	-48,68%	0,00%
<b>Total</b>	<b>6,66%</b>	<b>7,74%</b>	<b>14,92%</b>

Nota: Considera posición en el mes de diciembre de cada año.

Fuente: Elaboración propia de la autora, a partir de Boletín Estadístico de Personal n.129, enero de 2007. Recuperado en 20/11/2009 de [http://www.servidor.gov.br/boletim\\_estadistico/bol\\_estadistico.htm](http://www.servidor.gov.br/boletim_estadistico/bol_estadistico.htm).

A pesar de las informaciones presentadas no podemos decir estadísticamente si hay cambio significativo en las medias de los dos gobiernos. Por lo tanto, usamos ANOVA 1 factor en todos los niveles de los DAS y los NES para comprobarlo. La Tabla 3 presenta estos resultados.

**Tabla 3: Resultados de ANOVA para el número de ocupantes de los DAS y NES - 1996/2006**

Nivel de los DAS	$\mu$		F	Valor-P
	FHC	Lula		
DAS-1	6594,5714	6796,75	0,65	0,437991
DAS-2	5615,67	5353,00	3,49	0,103732
DAS-3	2646,43	3393,00	24,15	0,00083
DAS-4	1824,14	2665,75	32,10	0,000307
DAS-5	610,57	869,50	37,64	0,000172
DAS-6	142,29	186,75	69,66	1,58E-05
NES	52,4286	50,75	0,61	0,80907

Nota: Considera posición en el mes de diciembre de cada año.

Fuente: Elaboración propia de la autora, a partir de Boletín Estadístico de Personal n.129, enero de 2007. Recuperado en 20/11/2009 de [http://www.servidor.gov.br/boletim\\_estadistico/bol\\_estadistico.htm](http://www.servidor.gov.br/boletim_estadistico/bol_estadistico.htm).

Aceptamos la hipótesis nula (no hay diferencia entre el gobierno FHC y el de Lula) cuando  $F_{\text{calculado}}$  es inferior a la  $F_{\text{crítico}}$  y el valor-P es menor que el margen de error (0,05). Entonces, como se ha obtenido  $F_{\text{crítico}} = 5,117355$  se puede concluir que solamente en los niveles 1, 2 y NES la hipótesis nula es verdadera. En los demás niveles la hipótesis nula fue rechazada. Concluimos, con un grado de confianza del 95%, que el

número de ocupantes de los DAS-3, 4, 5 y 6 del gobierno de Lula se ha cambiado en comparación con el período de FHC.

Una posible explicación para los resultados de los DAS 1 y 2 es que pagan poco. Por lo tanto, es desalentador asumir responsabilidades de liderazgo y de dirección en estos niveles más bajos. Pero, esto no puede ser atribuido a los NES, que son las posiciones más estratégicas y las más bien pagadas del Ejecutivo. Hay una necesidad de analizar más esta cuestión. Del mismo modo, requiere investigar los motivos de los NES, en el 2006, que han regresado a los niveles del 1996. Podemos, por ahora, llegar a la conclusión de que el número de NES se ha mantenido hacia 50 posiciones en el gobierno Lula, ya que en diciembre del 2007 y del 2008, de acuerdo con las informaciones de Boletín Estadístico de Personal n° 152, el número es de 52 y 53, respectivamente.

### 3.2. ¿Hay diferencia en la participación de la mujer en los DAS?

Esta es una de las reivindicaciones de los gobiernos democráticos. La hipótesis nula es que no ha cambiado la participación de la mujer en puestos estratégicos en el período analizado. Los resultados de ANOVA se presentan en la Tabla 4.

**Tabla 4: Resultados de ANOVA para la participación de la mujer en los DAS - 1996/2006**

Nivel de los DAS	$\mu$		F	Valor-P
	FHC	Lula		
DAS-1	47,54	47,25	0,08481	0,78
DAS-2	40,84	46,20	47,791	0,00007
DAS-3	273,7	179,2	24,7446	0,0008
DAS-4	31,99	36,73	13,4715	0,005152
DAS-5	131,5	89,9	8,49714	0,02
DAS-6	14,9	17	2,901477	0,1227

Nota: Considera posición en el mes de diciembre de cada año.

Fuente: Elaboración propia de la autora, a partir de Boletín Estadístico de Personal n.129, enero de 2007. Recuperado en 20/11/2009 de [http://www.servidor.gov.br/boletim\\_estadistico/bol\\_estadistico.htm](http://www.servidor.gov.br/boletim_estadistico/bol_estadistico.htm).

El promedio de participación de la mujer en cargos directivos no ha cambiado en el nivel más bajo, tampoco en el más alto de los DAS (1 y 6). Sin embargo, podemos concluir, a un nivel de confianza del 95%, que en los otros niveles (2, 3, 4 y 5) la colaboración de la mujer ha aumentado en el gobierno de Lula.

### 3.3. ¿Hay diferencia significativa entre los porcentuales medios de las edades de los ocupantes de los DAS?

No se ha encontrado evidencia estadística de que la edad media de los ocupantes de los DAS ha sufrido variación en el período analizado, puesto que  $F_{\text{calculado}}$  (0,007217) es inferior al  $F_{\text{crítico}}$  (4,964603).

### 3.4 ¿Hay diferencia significativa en la escolaridad de los ocupantes de los DAS, en el período analizado?

En este punto tampoco hemos tenido evidencia estadística para rechazar la hipótesis nula. Es decir, en el gobierno Lula la escolaridad de los ocupantes de los DAS no ha sufrido ningún cambio, dado que  $F_{\text{calculado}}$  (0,017213159) es inferior al  $F_{\text{crítico}}$  (5,117355).

### 3.5. Comportamiento de la remuneración de los cargos estratégicos

Hemos recogido datos sobre los sueldos pagados a los DAS y a los NES. Según informaciones disponibles en la Ley nº 10.470/2007, el sueldo tiene dos partes. La primera es el sueldo del cargo y la segunda el de la función. Los funcionarios de carrera cuando desempeñan los DAS o los NES, pueden optar por una de las siguientes composiciones del sueldo:

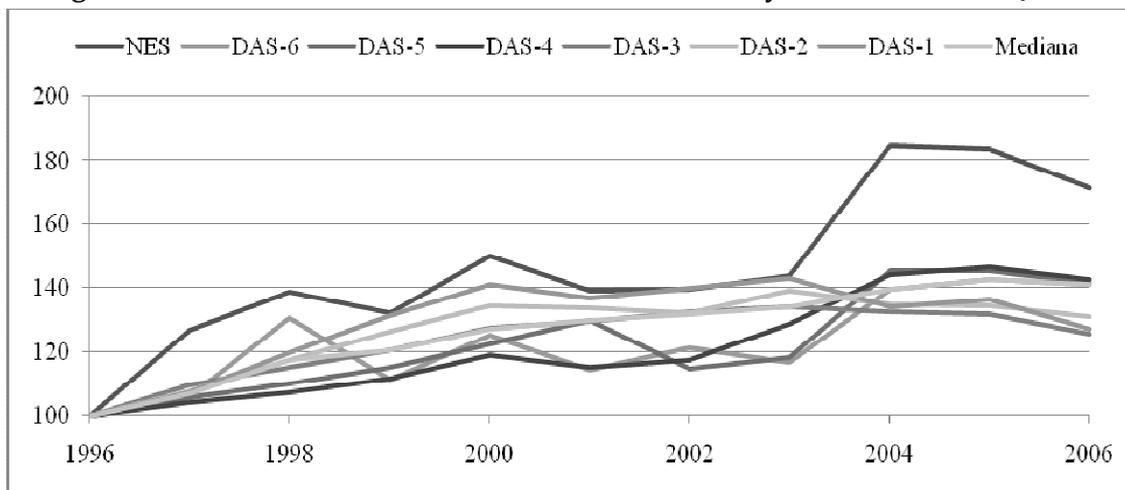
El sueldo total de los DAS o de los NES sumado a una gratificación anual que es pagada a todos los funcionarios públicos.

La diferencia entre el sueldo total de los DAS o de los NES y el sueldo de su carrera.

El sueldo de su carrera sumado al 60% × de los DAS o los NES.

Para analizar la remuneración de los DAS y de los NES en el período analizado, tomamos toda la información sobre la misma base (1996 = 100). La figura 2 presenta la evolución de los sueldos totales.

**Figura 2. Evolución de los sueldos totales de los DAS y de los NES - 1996/2006.**



Nota: Considera posición en el mes de diciembre de cada año.

Fuente: Elaboración propia de la autora, a partir de Boletín Estadístico de Personal n.129, enero de 2007. Recuperado en 20/11/2009 de [http://www.servidor.gov.br/boletim\\_estadistico/bol\\_estadistico.htm](http://www.servidor.gov.br/boletim_estadistico/bol_estadistico.htm).

El tratamiento estadístico ha confirmado una tendencia del aumento gradual, a lo largo del período analizado. Los NES se destacan en la curva. Pero, para rechazar

estadísticamente la hipótesis nula, hemos aplicado ANOVA 1 factor para todos los niveles de los cargos. Los resultados están en la Tabla 5.

**Tabla 5: Resultados de ANOVA para los sueldos totales de los DAS y los NES - 1996/2006.**

Nivel de los DAS	$\mu$		F	Valor-P
	FHC	Lula		
DAS-1	3.352,71	3.620,75	1,30	0,282834
DAS-2	3.884,57	4.300,75	3,39	0,098657
DAS-3	4.239,86	4.659,25	3,65	0,088347
DAS-4	5.600,00	7.110,25	41,42	0,00012
DAS-5	7.218,43	8.716,00	11,50	0,007978
DAS-6	8.168,57	9.543,50	7,37	0,023842
NES	7.976,29	10.298,00	13,02	0,005675

Nota: Considera posición en el mes de diciembre de cada año.

Fuente: Elaboración propia de la autora, a partir de Boletín Estadístico de Personal n.129, enero de 2007. Recuperado en 20/11/2009 de [http://www.servidor.gov.br/boletim\\_estadistico/bol\\_estadistico.htm](http://www.servidor.gov.br/boletim_estadistico/bol_estadistico.htm).

La observación es que para los niveles inferiores no hubo cambios en el período 1996/2006. Ya en los niveles superiores hubo un cambio significativo, principalmente en los DAS 4.

#### 4. Conclusiones

Es evidente que en Brasil hay varios intentos de institucionalizar la meritocracia como criterio principal para la admisión y promoción en la carrera pública, como son la creación de DASP, la publicación del Decreto-Ley n° 200/67 y otras medidas más recientes.

La intención original de esta investigación fue probar o rechazar las afirmaciones que se repiten en la prensa nacional y algunos estudios académicos, a saber, que el gobierno de Lula el número de cargos de confianza, que puede ser distribuido de manera discrecional, ha crecido significativamente, lo que permite el clientelismo y el nepotismo.

Hemos encontrado evidencias estadísticas para decir que el gobierno Lula ha aumentado el número de ocupantes de los DAS 3, 4, 5 y 6, sin embargo esto no se confirma en los niveles 1, 2 y tampoco en los NES. Hemos concluido que el número de los NES, en el 2006, ha regresado a la misma posición del 1996 y se ha mantenido alrededor de 50 desde el 2003, primer año del gobierno Lula.

Por lo tanto, los medios de comunicación y artículos académicos son correctos en la afirmación de que hay más cargos de confianza para ser llenados por designación del Jefe del Ejecutivo. Sin embargo, teniendo en cuenta que los gobiernos brasileños se caracterizan por ser "gobiernos de coalición" y también que en la función pública hay necesidad de combinar la competencia técnica y política, el simple aumento cuantitativo de estas posiciones no es suficiente para hacer una evaluación congruente.

Debido a la negociación del apoyo parlamentario para sus gestiones gubernamentales, parece que los Presidentes tienen una tendencia a empezar sus mandatos con un número reducido de los NES. Esto puede ser una indicación de los gobiernos de coalición que se han instalado en el país a partir de la redemocratización. Algunos autores que hemos mencionado en el marco teórico corroboran con esta idea. Esto merece una mayor investigación, que está fuera del alcance de este trabajo.

Las estadísticas también han demostrado que la colaboración de las mujeres ha aumentado en el Gobierno Lula, por lo menos en los niveles intermedios (DAS 2 a 5). Sin embargo, no hubo ningún cambio en los niveles 1 y 6. Tampoco una variación significativa en la edad de los ocupantes de estas posiciones, lo que coincide con las declaraciones de D´Araujo (2007).

Del mismo modo, averiguamos que no hay evidencias de alteraciones en la variable escolarización. En su estudio, D´Araujo (2007) mostró algunas reservas con los datos del BEP en cuanto a la escolaridad. Esta autora ha encontrado un porcentaje de títulos de especialización y de postgrado (maestría y doctorado) bastante alto, alcanzando el 32,9% y el 48,8% respectivamente, lo cual indica la exigencia de una mayor investigación sobre este tema.

Con el estudio hemos concluido que la política de remuneración se ha mantenido sin cambios en los niveles inferiores. Sin embargo, desde las DAS-4 las alteraciones han sido significativas. Debemos mencionar el Decreto nº 5.497, del 21 de julio de 2005, que estableció el requisito de que el 75% de las posiciones de 1 a 3 y el 50% de los DAS-4 deben ser ocupadas exclusivamente por funcionarios de carrera. Resulta que los niveles más bajos ya están de acuerdo con esta regla, por supuesto, quedando la disputa por los puestos del nivel 4. Es posible que el gobierno haya aplicado una política diferenciada de remuneración para este nivel, con el fin de atraer profesionales que no están vinculados al servicio público federal. Sin embargo, este es otro tema que merece una investigación más profundizada para validar la hipótesis.

Por último, mencionamos algunas ideas para futuros estudios sobre esta cuestión. Es muy importante averiguar cómo se ha evolucionado la composición salarial de estos cargos, es decir, si hay cambio entre las dos partes que componen el pago. También sería interesante explorar si este cambio atrae los profesionales de la iniciativa privada y de otros niveles de gobierno para trabajar con el Ejecutivo Federal.

## Referencias

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v.31, n.1, 1988.
- ABRUCIO, F.L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, ed. especial comemorativa 1967-2007, p.69-86, 2007.
- BARBOSA, L. **Igualdade e meritocracia**: a ética do desempenho nas sociedades modernas. (2a. ed.) Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- BELLOW, A. **In praise of nepotism**: a natural history. New York: Doubleday, 2003.
- CAVALCANTI, B.S. **Gerente equalizador**: estratégias de gestão no setor público. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- D'ARAUJO, M.C. (Coord). **Governo Lula**: contornos sociais e políticos da elite do poder. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 2007.

- \_\_\_\_\_. Dirigentes públicos: formação e carreiras no Brasil (2003-2006). In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 13., 2008. **Anais...** Buenos Aires: CLAD, 2008.
- DE BONIS, D.F. Em busca do dirigente público: um exercício de definição. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 13., 2008. **Anais...** Buenos Aires: CLAD, 2008.
- FIGUEIREDO, M. La evolución político-constitucional de Brasil. **Estudios Constitucionales**, v.6, n.2, p.209-246, 2008.
- GAETANI, F. Com quem governar? Dilemas da montagem de equipe no executivo federal. In: NASSUNO, M.; KAMADA, P. **Balanço da reforma do estado no Brasil: a nova gestão pública**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: 2002.
- GEDDES, B. **Politician's dilemma: building state capacity in Latin America**. Berkley: University of California Press, 1994.
- LONGO, F. **Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público**. São Paulo: Ed. Fundap, 2007.
- LOUREIRO, M.R.G.; ABRUCIO, F.L. **Burocracia e política na nova ordem democrática brasileira: o provimento de cargos no alto escalão do governo federal (governo Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC)**. Relatório de pesquisa n. 9/1998. São Paulo: NPP/EAESP/FGV, 1998.
- PACHECO, R.S. Brasil: o debate sobre dirigentes públicos. Atores, argumentos e ambigüidades. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 13., 2008. **Anais...** Buenos Aires: CLAD, 2008.
- SANTOS, L.A. Profissionalização da gestão pública, ética, corrupção, eficiência e eficácia: obstáculos institucionais e adequação da reforma do estado no Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 6., 2001. **Anais...** Buenos Aires: CLAD, 2001.
- STEVENSON, W.J. **Estatística aplicada à administração**. São Paulo: Harbra, 2001.
- WEBSTER, A.L. **Estadística aplicada a los negocios y la economía**. 3a. ed. Buenos Aires: Irwin, Mc-Graw-Hill, 2001.

---

#### Notas de la autora:

- <sup>i</sup> El término “meritocracia” es recurrente en portugués y significa una burocracia basada en méritos técnicos.
- <sup>ii</sup> Boletim Estatístico de Pessoal nº 129, Recuperado en 20/11/2009 de [http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico.htm](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm).
- <sup>iii</sup> DASP significa Departamento Administrativo de la Función Pública, establecido en el 1938, vinculado directamente al Presidente de la República. Sólo se abolió en el 1985, cuando sus funciones fueron asumidas por el Ministerio de Administración.
- <sup>iv</sup> PSDB, PFL, PMDB y PTB son algunos de los partidos políticos brasileños con diferentes matices ideológicos. El PSDB es el partido que pertenece FHC.
- <sup>v</sup> “Esplanadeiro” es un término que se utiliza para los que trabajan en los Ministerios, en Brasilia, capital de Brasil. Los Ministerios están en la “Esplanada”.
- <sup>vi</sup> Sobre esta pesquisa ver también: D'Araujo, M.C. Os ministros da Nova República. Notas para entender a democratização do Poder Executivo. *Paper* presentado en el II Consad, Brasília, 2009, e D'Araujo, M.C. Dirigentes públicos: formação e carreiras no Brasil (2003-2006). *Paper* presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, 2008.
- <sup>vii</sup> Página: [http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico.htm](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm).
- <sup>viii</sup> Los datos se refieren a la administración directa. No se incluye en la administración indirecta (las empresas estatales y empresas de economía mixta).
- <sup>ix</sup> BEP nº 129, de enero de 2007.
- <sup>x</sup> Este porcentaje ha aumentado gradualmente en los últimos años, de un 40% en 2002 a 70% en 2007.