



Rosângela Aparecida dos Reis Machado

***BUROCRACIA E POLÍTICA NO BRASIL: análise da inserção
da carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e
Gestão Governamental na máquina pública***

**CAMPINAS
2013**



Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Rosângela Aparecida dos Reis Machado

***BUROCRACIA E POLÍTICA NO BRASIL: análise da inserção
da carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e
Gestão Governamental na máquina pública***

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (orientador)

**Tese de Doutorado apresentada ao
Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, para obtenção do Título de
Doutor em Ciências Sociais.**

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA
TESE DEFENDIDA PELA ALUNA ROSÂNGELA
APARECIDA DOS REIS MACHADO, E ORIENTADA PELO
PROF. DR. VALERIANO MENDES FERREIRA COSTA.
CPG, 18/12/2013**

**CAMPINAS
2013**

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/338

M18b Machado, Rosângela Aparecida dos Reis, 1979-
Burocracia e política no Brasil : análise da inserção da carreira dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental na máquina pública / Rosângela Aparecida dos Reis Machado. – Campinas, SP : [s.n.], 2013.

Orientador: Valeriano Mendes Ferreira Costa.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Servidores públicos. 2. Administração pública. 3. Estado. 4. Burocracia. 5. Políticas públicas. I. Costa, Valeriano Mendes Ferreira, 1961-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Bureaucracy and policy in Brasil : analysis of the insertion of the experts in public politics and governmentmanagement's carrer in public administration

Palavras-chave em inglês:

Public servants

Public administration

State

Bureaucrcy

Public politics

Área de concentração: Ciências Sociais

Titulação: Doutora em Ciências Sociais

Banca examinadora:

Valeriano Mendes Ferreira Costa [Orientador]

Gilda Figueiredo Portugal Gouvea

Fernando Antonio Lourenço

Cecilia Olivieri

Marco Antonio Carvalho Teixeira

Data de defesa: 17-12-2013

Programa de Pós-Graduação: Ciências Sociais



Tese de Doutorado

Rosângela Aparecida dos Reis Machado

BUROCRACIA E POLÍTICA NO BRASIL: análise da inserção da carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental na máquina pública

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, para obtenção do Título de Doutora em Ciências Sociais, sob a orientação do Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa.

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 18 / 12 / 2013.

Comissão Julgadora:

Titulares

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (orientador)

Prof. Dr. Fernando Antonio Lourenço

Prof^a. Dr^a. Gilda Figueiredo Portugal Gouvêa

Prof. Dr. Cecília Olivieri

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira

Suplentes:

Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto

Prof^a. Dr^a. Luciana Ferreira Tatagiba

Prof. Dr. Oswaldo Martins Estanislau do Amaral

**Campinas
Dezembro de 2013**

Ao Nério e Davi.

AGRADECIMENTOS

A trajetória foi tortuosa mas gratificante e só foi possível com a colaboração de muitos:

Ao Valeriano, orientador sem igual, que me iniciou na atividade científica; pelo aprendizado que tive em sua companhia; pela forma de conduzir a orientação, sempre com incentivo e liberdade.

À Banca Examinadora pela disponibilidade, atenção e colaboração para a conclusão desse trabalho.

Aos professores Rachel Meneguelo e Bruno Speck que participaram da qualificação com suas contribuições metodológicas e teóricas.

Aos gestores governamentais que contribuíram ativamente com o resultado do trabalho. Sem eles essa tese não estaria completa. De forma especial agradeço ao Ciro e ao Trajano, que disponibilizaram muito tempo para as entrevistas e viabilizaram novos contatos.

Às minhas irmãs Julia e Regiane.

Aos meus pais, meus maiores incentivadores, pela presença constante e sem igual na minha vida.

Ao Nério, companheiro sem igual, pela sua presença silenciosa e constante.

Ao querido Davi, que surgiu na minha vida em meio às pesquisas e papéis, que me ensinou a organizar e aproveitar melhor o tempo e Viver...

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo discutir os limites da inserção da carreira dos *Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental* na Administração Pública Federal Brasileira. A hipótese levantada é que prevalece a indefinição de um locus próprio de atuação dos gestores e de suas funções, o que não tem permitido a esses servidores desenvolverem suas potencialidades. Nossa tese central é que tal indefinição é decorrência da ausência de um projeto estratégico a longo prazo da Administração Pública Federal que organize a arquitetura das carreiras. Para abordar a tese desse trabalho, confrontamos o projeto de criação da carreira no Brasil (seus fundamentos e perspectivas) e a literatura já existente sobre a carreira com as análises que exploram a complexa interação entre o Sistema Político e a Administração Pública Federal no Brasil desde 1930; realizamos entrevistas com alguns membros ativos da carreira, para averiguar como eles pensam a própria carreira, sua institucionalização e inserção na Administração Pública Brasileira e também com representantes da ENAP e da SEGEP para identificar os principais dilemas e desafios da carreira.

Palavras-chave: servidores públicos, administração pública, Estado, burocracia e políticas públicas

ABSTRACT

The present paper aims to discuss the limits of the introduction of the Experts in Public Politics and Government Management's career in the Brazilian Federal Public Administration. The hypothesis raised is that prevails the vagueness of a locus own actuation of the managers and their functions, which has not allowed these servers develop their potential. Our central thesis is that such vagueness is due to the absence of a long-term strategic project of the Federal Public Administration that organize the architecture of careers. To address the thesis of this work, we have contrasted the project of creating the career in Brazil (its foundations and perspectives) and the existing literature on a career with the analyzes that explore the complex interaction between the Political System and the Federal Public Administration in Brazil since 1930 We conducted interviews with some active members of the career, to ascertain how they think the career itself, its institutionalisation and insertion in Brazilian Public Administration and also with representatives of the ENAP and SEGEP to identify the main dilemmas and challenges of his career.

Keywords: Public careers, State, bureaucracy, Public Politics and Government Management's carrer

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

Delimitação do Tema de Pesquisa	03
Pesquisa de Campo	07

CAPÍTULO I – Burocracia e Política

1.1 – Os alicerces da administração pública moderna	13
1.2 – A mudança de paradigma na administração pública contemporânea.....	20
1.3 – Carreiras: conceito e estudos	23
1.4 – A consolidação institucional do cargo de dirigente público	25

CAPÍTULO II - A experiência brasileira de formação de dirigentes públicos

2.1 – Os alicerces do Estado Moderno Brasileiro.....	33
2.2 – A redemocratização e o estado propulsor do desenvolvimento.....	37
2.3 – O período militar e a modernização autoritária do Estado.....	40
2.4 – A Reforma do Estado conduzida por Fernando Henrique Cardoso	46
2.5 – Os Governos Lula e Dilma e a elite burocrática	50
2.6 – A formação do quadro de dirigentes públicos no Brasil: recortes da pesquisa	53

CAPÍTULO III - Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: breve histórico e perfil da carreira

3.1 – Breve Contextualização.....	63
3.2 – Da concepção à regulamentação da carreira.....	65
3.3 – Os gestores governamentais e a Reforma Administrativa.....	70
3.4 – A fase de consolidação da carreira de EPPGG.....	72
3.5 – Os concursos de ingresso na carreira dos Gestores Governamentais	75
3.5.1- O curso de Formação na Enap	83

3.6 – O processo de reestruturação da Carreira	86
3.7 – Breve caracterização da Carreira.....	89

CAPÍTULO IV - A carreira dos Gestores Governamentais

segundo os seus membros

4.1 – Competências da Carreira de EPPGG	97
4.2 – Os valores da carreira de EPPGG segundo os seus membros.....	99
4.3 – O lugar da carreira dos gestores governamentais na máquina pública	105
4.4 – Os cargos de Direção e Assessoramento (DAS) e a carreira dos gestores governamentais.....	107
4.5 - O perfil da carreira dos gestores governamentais.....	110

CAPÍTULO V – A experiência dos Gestores Governamentais

na Administração Pública Federal

5.1 - A relação dos gestores com a SEGEP	121
5.2 – Os EPPGG e as demais carreiras do Ciclo de Gestão.....	128

CONCLUSÃO	137
------------------------	------------

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	143
---	------------

ANEXOS	157
---------------------	------------

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

Delimitação do Tema de Pesquisa

Nesse trabalho pretendemos analisar os limites da inserção da carreira dos *Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental* na Administração Pública Federal. Pretendemos dar um salto qualitativo nas análises realizadas no Mestrado sobre a carreira¹, que foi originalmente concebida como peça fundamental para a Reforma do Estado no Brasil, conduzida pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Essa carreira destinava-se a profissionalizar, gradualmente, a estrutura tradicional de livre provimento de cargos de chefia e assessoramento, constituindo-se em um corpo burocrático generalista, altamente qualificado, estável e capaz de assegurar a continuidade administrativa. Assim, os EPPGG² foram a alternativa natural da Reforma Administrativa do Estado Brasileiro exposta no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 para a formação de quadros burocráticos estáveis e qualificados com o perfil gerencial.

Essa carreira foi escolhida como objeto de pesquisa mais precisamente por sua característica generalista, ou seja, com capacidades diversificadas, múltiplas e, por isso mesmo, apta a desenvolver atividades em diversos órgãos da Administração Pública Federal; o que permite aos seus membros terem uma forma de inserção e atuação diferenciada das demais carreiras, ou seja, uma atuação horizontal em diversos ministérios, já que a carreira não está vinculada a nenhum órgão ou formação técnica específica. Os gestores governamentais

¹ Ver MACHADO, Rosangela Ap. dos Reis. *Problemas e impasses da carreira pública no Brasil: a experiência dos gestores governamentais na Administração Pública Federal*. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2003.

² Ao longo do trabalho utilizaremos EPPGG ou gestores governamentais para nos referir à carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

constituem a única experiência de implementação de uma carreira generalista e de atuação transversal na Administração Pública Federal com a expectativa de constituírem o elo entre os governantes e a máquina burocrática.

Ora, os funcionários do alto escalão estão justamente no centro das tensões que percorrem as instituições públicas: entre a política e a burocracia. São eles que administram informações e conflitos; conflitos que refletem os choques de interesses de grupos sociais diferenciados, de projetos de Estado distintos que podem apresentar-se pela ação direta dos grupos de pressão ou pela mediação das organizações político-partidárias. Os gestores foram concebidos para serem esses altos funcionários destinados a preservar o interesse do Estado nas políticas de governo, devendo, por isso, atuar diretamente na formulação de políticas públicas, espaço constante de negociações e conflitos entre os diversos setores envolvidos, como mostra Graef apud Santos & Cardoso (2000:6):

“A proposta de criação dos cargos de natureza especial de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental atendia às necessidades de um corpo de profissionais de alto nível de suporte ao comando político do Estado, responsável pela ligação entre o governo e as carreiras técnicas integrantes do sistema de carreiras, com as atribuições de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como de direção e assessoramento nos escalões superiores da administração. Ou seja, constituiriam um corpo de suporte ao comando político do Estado e de sustentação superior ao sistema a ser implementado”.

Ao final do Mestrado constatamos que o Governo Federal ainda não havia conferido à carreira uma atuação estratégica dentro da Administração Pública Federal. Se por um lado a carreira dos gestores governamentais tratava-se de uma das poucas estruturas profissionais do serviço público brasileiro constituída com base em concursos públicos periódicos e formação específica ministrada por uma escola de governo; por outro, após a entrada na máquina pública, a falta de um plano de ascensão na carreira transformava seus membros em apenas mais um agregado de servidores que procuravam se inserir e ascender individualmente na Administração e para isso utilizavam as mesmas características apontadas como o grande diferencial da carreira: a mobilidade

irrestrita, a qualificação profissional, o exercício descentralizado na esplanada e o uso dos cargos em comissão.

Passados quase vinte anos da Reforma Administrativa conduzida pelo governo Fernando Henrique podemos verificar que a burocracia da administração direta brasileira aos poucos vem sendo ocupada por pessoal concursado em decorrência da realização periódica de concursos. No se refere aos gestores governamentais verifica-se uma consolidação da carreira, com o aumento do número de seus membros e a regulamentação pelo Decreto nº 5.176/2004 do papel e atribuições dos EPPGG. Porém, tal regulamentação ainda não foi acompanhada de uma política articulada de alocações da carreira na Administração Pública Federal nem mesmo na definição de um lócus de atuação.

Diante do exposto, nossa hipótese de pesquisa fundamenta-se nas seguintes questões:

→ Prevalece a indefinição de um lócus próprio de atuação dos gestores e de suas funções, o que não tem permitido a esses servidores desenvolverem suas potencialidades;

→ Em decorrência da afirmativa anterior, a inserção dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental na máquina pública ainda é um desafio tanto no que tange a construção da identidade entre seus membros quanto na relação com seu órgão gestor e fortalecimento da rede institucional da carreira.

→ Tais questões são, na verdade, consequências de uma constatação mais ampla: a própria conceituação e implementação de carreiras profissionais no serviço público ainda tem-se dado de maneira ora casuística ora incompleta, o que evidencia a ausência de uma política de gestão articulada a uma política de recursos humanos. Em outras palavras, não há um projeto estratégico a longo prazo da Administração Pública Federal que organize a arquitetura das carreiras;

como consequência, a política de recursos humanos da máquina pública continua sendo pautada na urgência.

O desenvolvimento dessa pesquisa de doutorado justifica-se não só por tratar de um tema recente, que ainda está acontecendo e pouco pesquisado mas por ter como objetivo identificar os “insucessos” da Reforma Administrativa do Estado Brasileiro no que se refere à carreira dos EPPGG além das operacionalidades próprias do processo, mas também como resultado de uma cultura política que orienta as relações entre política e administração pública no Brasil.

Para desenvolver nossa tese de trabalho estruturamos o texto em cinco capítulos.

No capítulo I apresentamos as orientações teóricas do trabalho. Procuramos ressaltar o modelo burocrático desenvolvido por Max Weber e as relações de disfuncionalidade e complementariedade entre política e administração no processo de decisão política. Discutimos também o paradigma da administração pública contemporânea no que se refere principalmente às carreiras públicas e delimitamos nosso objeto de pesquisa ao destacar a figura do dirigente público.

O capítulo II traça uma breve trajetória das tentativas de formação de uma burocracia pública no Brasil desde 1930 aos dias atuais. Apontamos as três tentativas sistemáticas de reformar o Estado brasileiro: a reforma daspeana da era Vargas, a reforma a partir do Decreto-Lei 200 no regime militar e a reforma implementada pelo governo Fernando Henrique, apoiada na proposta de uma administração gerencial; além de sinalizar os caminhos traçados pelos governos Lula e Dilma.

Já os capítulos posteriores contextualizam o objeto de pesquisa: a carreira dos gestores governamentais. Confrontamos o projeto de criação da carreira no Brasil (seus fundamentos e perspectivas) com a literatura já existente sobre ela e realizamos entrevistas com alguns dos seus membros ativos para averiguar como eles pensam a própria carreira, sua institucionalização e inserção

na Administração Pública Brasileira e também com representantes da ENAP e da SEGEP para identificar os principais dilemas e desafios da carreira.

No capítulo III apresentamos um breve histórico da criação e o perfil da carreira. Além disso, procuramos mostrar as mudanças que foram ocorrendo ao longo da carreira a partir das particularidades de cada concurso e cursos de formação tendo como foco as prioridades de cada governo eleito.

Por fim, os capítulos IV e V procuram analisar mais precisamente nossas hipóteses de pesquisa. No Capítulo IV analisamos a visão que os próprios gestores têm da carreira: suas principais características e desafios e, principalmente, qual o lugar que a carreira ocupa na máquina pública. O capítulo V apresenta os desafios atuais da carreira para uma inserção mais qualificada na Administração Pública: a relação com seu órgão gestor e com as demais carreiras públicas.

A Pesquisa de Campo

O trabalho de campo foi conduzido em três etapas:

I. Questionário enviado à ANESP em setembro de 2012 para publicação na rede dos gestores e retorno ao e-mail da pesquisadora. Porém, só houve o retorno de um questionário. Etapa portanto desconsiderada para a pesquisa.

II. Entrevistas semi-estruturadas realizadas em Brasília de 08 a 11 de abril de 2013 com 20 membros da carreira, com a Coordenadora-Geral de Formação da ENAP e com a Coordenadora Geral de Gestão de Carreiras Transversais da SEGEP.

As tentativas de agendamento iniciaram em fevereiro de 2013. Foi confirmado as entrevistas com a ENAP e a SEGEP mas com os gestores foi difícil. A ANESP, diferentemente de 2003, na época do Mestrado, não oferece mais a lista de contato dos gestores e permitiu apenas a divulgação na sua *homepage* a ida à Brasília para realização das entrevistas. Nesse sentido, conseguimos 12 contatos. Tentamos recuperar os dados de 2003 e houve o retorno de mais 4 gestores. Os demais foram indicações dos primeiros entrevistados; essas indicações foram fundamentais para conseguirmos também as entrevistas via telefone. Em Brasília conseguimos totalizar 20 entrevistas.

III. Entrevista via telefone com 18 gestores que manifestaram interesse em participar da pesquisa após as conversas realizadas em Brasília.

As entrevistas com os gestores governamentais procuraram explorar as seguintes questões:

- a) a trajetória profissional de cada um;
- b) as características que marcam a carreira e a identidade entre os seus membros;
- c) os critérios que mais influenciam no processo de inserção dos gestores nos órgãos da administração pública (formação acadêmica, pelo fato de ser gestor ou indicação de alguém);
- d) a relação da carreira com os cargos em comissão;
- e) a percepção sobre a carreira e perspectivas futuras: sua estruturação, institucionalização etc.
- f) a visão da esplanada sobre a carreira;
- g) a relação da carreira com seu órgão gestor;
- h) a relação da carreira com as demais do Ciclo de Gestão.

A entrevista com a Coordenadora-Geral de Formação da ENAP procurou (i) reconhecer as prioridades do Governo para o aperfeiçoamento da carreira ; (ii) verificar a aceitação das propostas de cursos pelos membros da carreira a partir da participação e (iii) identificar as propostas para os cursos de formação dos próximos concursos.

Já o roteiro utilizado com a Coordenadora Geral de Gestão de Carreiras da SEGEP abordou os seguintes pontos: (i) o papel do gestor para a administração pública; (ii) a visão dos órgãos sobre a carreira; (iii) como é pensada a alocação dos gestores e (iv) principais desafios para a estruturação da carreira.

No total de nossa amostra tivemos 40 roteiros de questões respondidos, sendo que um é da Coordenadora-Geral de Formação da ENAP outro da Coordenadora Geral de Gestão de Carreiras da SEGEP. A amostra com os membros da carreira de EPPGG ficou assim distribuída :

Turmas	1 ^a	2 ^a	3 ^a	4 ^a	5 ^a	6 ^a	7 ^a	8 ^a
	1	-----	3	7	-----	4	5	-----

Turmas	9 ^a	10 ^a	11 ^a	12 ^a	13 ^a	14 ^a	15 ^a	16 ^a
	5	3	1	-----	2	-----	3	4

Tabela 1: Distribuição dos gestores selecionados por Ministérios/órgãos

Ministério	Quantitativo
Ministério do Planejamento / SEGES	6
Ministério da Saúde	2
Ministério da Educação	2
Ministério do Trabalho	3
Ministério da Integração Nacional	5
Ministério do Desenvolvimento Social	7
Ministério da Justiça	1
Casa Civil – Presidência da República	5
Ministério da Defesa	1
Anvisa	1
Enap	5
TOTAL	38

Após as entrevistas realizamos a transcrição das mesmas e várias leituras de cada uma destacando os elementos mais significativos para a discussão da nossa hipótese de pesquisa. Alguns trechos foram descritos nos capítulos IV e V.

CAPÍTULO I

Burocracia e Política

CAPÍTULO I –Burocracia e Política

1.1 – Os alicerces da administração pública moderna

O século XIX, marcado pela Revolução Industrial e Revolução Francesa, lança as bases para a construção do Estado Moderno que traz consigo novas formas de pensar e organizar a vida social, o que afeta profundamente as estruturas de poder até então estabelecidas.

A maior contribuição sobre o estudo da burocracia é dada por Max Weber, que tornou esse tema um dos pontos centrais de sua análise sociológica. Seu conceito-chave é a racionalização – ou o desencantamento do mundo - como a característica fundamental da sociedade moderna, o que possibilitou o desenvolvimento do processo de burocratização.

A administração burocrática clássica, analisada por Max Weber, difundiu-se no final do século passado nos principais países europeus com a finalidade de extinguir o patrimonialismo da esfera estatal, separando, nitidamente, o interesse público e o interesse privado. Com o surgimento do capitalismo industrial e das democracias parlamentares no século XX tornou-se necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre público e privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge, então, a administração burocrática moderna, definindo os atributos da organização racional-legal, argumentada pelo próprio Weber:

“ Somente com a burocratização do Estado e do Direito em geral, vemos uma possibilidade definida de separar, clara e conceitualmente, uma ordem jurídica “objetiva” dos “direitos subjetivos” do Direito “Privado”(…). Essa separação conceitual pressupõe a separação do Estado, como portador abstrato de prerrogativas soberanas e o criador de ‘normas jurídicas’, das ‘autorizações’ pessoais dos indivíduos. Essas formas conceituais estão, necessariamente, distantes da natureza das estruturas da autoridade pré-burocrática, e especialmente das estruturas

patrimoniais e feudais(...). Coube à total despersonalização da direção administrativa pela burocracia, e à sistematização racional do Direito, realizar a separação entre o público e o privado, cabalmente e em princípio.” (Weber, 1982)

No que refere à administração pública, Weber (1982) destaca duas transformações importantes: a) a relação do indivíduo com o seu cargo e b) o critério para adquirir, manter e ascender no cargo. O que ocorre é a criação de leis uniformes que definem a função e a descrição do cargo. Passa-se a prestar contas a um conjunto de regras formais e não mais na relação patrão- cliente. O problema da sucessão política e a continuidade administrativa foi resolvido com a criação de carreiras públicas. Também, na tentativa de acabar com o interesse privado no público, criou-se o sistema de mensuração do conhecimento para o ingresso na Administração Pública. Essa metamorfose da função administrativa produziu uma estrutura relativamente autônoma no qual o uso do critério da “objetividade” passou a determinar o mérito das questões a serem discutidas e limitou a influência privada .

Os atributos da organização racional-legal estão voltados para a garantia da funcionalidade, nos quais destacam: a impessoalidade, a formalização, a divisão do trabalho, a hierarquização e a competência técnica baseada no mérito. A administração burocrática é realizada sem considerar as pessoas; o governo das pessoas só existe na medida em que elas ocupam os cargos, ou seja, o poder de cada indivíduo deriva unicamente da norma que cria o cargo e define suas atribuições. O administrador burocrático é um homem imparcial e objetivo, que tem como missão cumprir as obrigações de seu cargo e contribuir para as consecuições dos objetivos da organização. O próprio Weber descreve a virtude da burocracia:

“Sua natureza específica, bem recebida pelo capitalismo, desenvolve-se mais perfeitamente na medida em que a burocracia é desumana, na medida em que consegue eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio, e todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem ao cálculo. É essa a natureza específica da burocracia, louvada com uma virtude especial” (Weber, 1982).

Por causa dessas características, a burocracia, para Weber, é uma organização totalmente técnica, capaz de alcançar o maior grau de racionalização e eficiência. A divisão do trabalho minimiza a duplicação de tarefas e os atritos entre o grupo de trabalho; a hierarquia facilita o planejamento, o controle e a disciplina; a distribuição de trabalho baseada no mérito e no conhecimento especializado viabiliza maior competência da organização; o sistema de normas racionais, escritas e exaustivas, que define com precisão todas as tarefas permite aos funcionários calcular os resultados. O caráter impessoal da burocracia possibilita objetividade nas relações de trabalho não dando lugar ao favoritismo e ao privilégio, por um lado, e à rejeição, por outro.

Weber deu lugar de destaque à burocracia em seu estudo porque, para ele, o desenvolvimento da burocratização esteve inseparavelmente ligado ao desenvolvimento da economia capitalista, cujas necessidades administrativas não podiam ser satisfeitas pelos meios tradicionais. O seu desenvolvimento também esteve ligado ao processo de democratização, no sentido de nivelamento das diferenças de condições sociais, à abertura de carreiras a qualquer pessoa de talento. Claro que o grau de “abertura” era relativo, visto que requeria, anteriormente, acesso à educação. No entanto, as pressões no sentido da democratização significavam que a administração não poderia mais ser mantida como restrito privilégio de grupos sociais. Também, o desenvolvimento da cidadania de massas, por sua vez, fez aumentar tanto as exigências quantitativas na administração estatal, como a exigência qualitativa de uniformidade de tratamento, as quais só poderiam ser satisfeitas por um sistema operando na base de imparcialidade entre as pessoas (Beetham, 1987).

Para Weber (1982), a burocracia era tanto uma estrutura social indispensável, como uma formação enraizada nas características mais específicas do mundo moderno, o que ao mesmo tempo constituía uma formidável estrutura de poder, isto pelas mesmas razões que a tornava um sistema de administração tão eficaz: a sua capacidade de coordenar ações numa vasta área, a sua continuidade de funcionamento, a sua coesão interna e, principalmente, o seu

monopólio de conhecimento técnico e controle de processos. E, por essas características, gera conflitos com os políticos.

Woodrow Wilson foi o primeiro autor a refletir sobre a relação entre políticos e burocratas no seu texto intitulado *The study of administration* (1887). Sua visão seria a de que política e administração deveriam ser claramente separadas de forma que os políticos decidissem sobre as escolhas das políticas públicas, e os burocratas apenas as implementassem, como agentes técnicos e neutros³. Como bem aponta Oliva (2006:31):

“é importante notar que a separação proposta por Wilson não se reduz a uma mera diferenciação entre etapas de processo de produção de políticas. De fato, o ponto central do raciocínio wilsoniano reside na compreensão de que as decisões políticas e administrativas possuem natureza distintas – sendo que a especificidade das últimas estaria na possibilidade de que fossem submetidas a tratamento “científico”, o que lhes conferiria um status de neutralidade frente aos objetivos de política propostos. Nesse aspecto, Wilson é enfático ao afirmar que qualquer objetivo da política poderia ser reduzido a uma dimensão técnica indicando, assim, que o núcleo da atividade administrativa corresponderia a identificar a resposta “correta” para os problemas ou desafios definidos no nível da política”

Weber também aponta a problemática da relação entre política e administração. Segundo seu argumento, a questão por detrás dessa problemática é o contraste, a distinção e a tensão entre a racionalidade substantiva da busca de interesses – que orienta os sistemas políticos – e a racionalidade instrumental-formal, que orienta a burocracia. Como afirma Martins (1997), no nível organizacional, Weber acredita na superioridade técnica da burocracia, mais amparada no caráter histórico-universal da racionalização instrumental; porém, põe em evidência os riscos da desintegração entre política e administração,

³ Conforme Olivieri (2011:1408), “ Wilson escreveu seu trabalho no contexto da discussão sobre a primeira reforma administrativa norte-americana, que foi aprovada em 1883, na forma de uma lei conhecida como Pendleton Act (Wilson, 1887). Essa reforma instaurou a obrigatoriedade de concurso público para a escolha de algumas categorias de funcionários públicos e foi o primeiro passo de um processo, que se estendeu ao longo do século XX, de constituição de uma burocracia meritocrática”.

processo de inversão da racionalidade burocrática, cuja tendência ao absolutismo burocrático ameaça a legitimidade do Estado.

Enquanto o que orienta a burocracia é o seu conhecimento técnico, o que não deve permitir influências de interesses particulares, o que fundamenta o sistema político é a representatividade dos grupos de interesses organizados em partidos políticos ou em movimentos sociais. Ora, com a crescente organização dos grupos sociais pressionando o sistema político à favor de seus interesses, esse tornou-se mais susceptível e vulnerável às demandas sociais enquanto que a burocracia, por basear-se numa racionalidade instrumental, permanece isolada em relação às premissas valorativas da ação pública. Conseqüentemente, por um lado, com a expansão do próprio Estado, a burocracia expandiu sua capacidade de monitorar a economia e oferecer serviços públicos, tornando a sociedade cada vez mais dependente de seus recursos e serviços; por outro, tal expansão tornou necessário e incentivou a burocracia a desenvolver recursos tecnológicos mais eficazes para responder as suas crescentes demandas, permitindo maior acúmulo de informações e técnicas. Tais fatos contribuíram para que a burocracia aumentasse seu poder e se tornasse autônoma do sistema político, o que instituiu entre essas duas racionalidades conflitos e tensões.

Essa autonomia da burocracia, conforme Blau (1962), parecia ser o maior problema para Weber pois sob a dominação legal o exercício diário da autoridade fica nas mãos da burocracia. Mesmo o sucesso na disputa por votos em debates parlamentares e nas eleições legislativas pode resultar em nada se não for acompanhado de um controle efetivo sobre a implementação administrativa. Conforme Etzioni (1985), a burocracia ao aumentar seu poder e isentar-se do controle do sistema político criou autonomia para infringir, paralisar ou modificar projetos políticos que, de acordo com sua racionalidade instrumental, pareciam inviáveis. Tendo como referência o fato de que as democracias parlamentares para se manterem legítimas perante a sociedade é imprescindível a prestação de contas -a accountability- como forma de impossibilitar o abuso de poder, a burocracia, ao liberta-se do controle político está infringindo o próprio

processo democrático. Diante de tal dilema Weber (1993) propõe a criação de mecanismos de controle parlamentares da burocracia, instituindo aí formas de fiscalização ao longo do mandato.

As mudanças operadas no mundo moderno, como aponta Loureiro & Abrucio (1999), tornam mais difícil a manutenção de uma perspectiva dicotômica entre burocratas e políticos. Isso porque, com o aumento da cobrança democrática por parte da população e com a necessidade de uma atuação cada vez mais eficiente por parte do Estado, o limite do que é tarefa do burocrata e o que cabe ao político vem-se tornando cada vez mais tênue. Ao ocupar cargos públicos, os políticos precisam responder tecnicamente aos problemas e, caso não o façam, seus mandatos podem correr risco. Os burocratas, por sua vez, sobretudo quando ocupam funções do alto escalão, precisam atuar politicamente no sentido de escolher prioridades e levar em conta interesses e valores, sejam eles referentes à lógica interna do sistema político, sejam vinculados a determinadas orientações técnicas com maior aceitação na sociedade.

Como complementa Beetham (1987), embora seja possível estabelecer uma distinção nítida entre políticos e burocratas em termos de processos seguido para a sua nomeação e da natureza da sua responsabilidade, essa distinção não coincide imediatamente com uma linha traçada entre o planejamento e a execução da orientação política. Os administradores, especialmente ao mais alto nível, atuam como conselheiros dos políticos e geralmente, como têm a vantagem de uma maior experiência e conhecimento na área de política pública sobre um ministro, os seus conselhos podem ser fundamentais para a determinação do conteúdo das políticas.

Assim, a dicotomização entre burocracia e sistema político não é em si um problema político, mas a sua extensão e as suas formas de integração ou dicotomização entre política e administração, mais ou menos funcionais relativamente à governança, como sintetiza Martins (1997:48):

“Política e administração, ou sistema político-representativo e agências de governo, enquanto arenas institucionais, integram-se ou dicotomizam-se de diferentes formas à medida que competem ou cooperam tanto na identificação e agregação de interesses da sociedade civil, quanto na formulação e implementação de políticas públicas”.

O processo de implementação de políticas públicas torna mais transparente a relação de poder entre burocratas e políticos. Não há como separar a formulação da implementação de políticas públicas. Como aponta Oszlak(1982), a formulação de uma política é uma operação abstrata: implica em definir o sentido que deverá ter a ação. Contém, desse modo, elementos normativos e prescritivos dos quais resulta uma visão sobre um futuro desejável. Entre a formulação e a ação situa-se a distância entre o abstrato e o concreto. O processo de concretização da política implica na intervenção de uma cadeia de atores, cujo comportamento vai desagregando e, em seguida, materializando a política.

Qualquer formulador de políticas sabe que é improvável elaborar um texto legal que cubra todas as contingências, todos os casos possíveis durante o processo de implementação de políticas; o que, por sua vez, permite aos burocratas determinar muitos elementos de concepção que os políticos apenas esboçam. As condições em que espera-se que os burocratas implementem essas políticas os colocam na situação de participantes do processo decisório. Além disso, a execução cria políticas pois a realiza mediante tentativa e erros. Uma vez que cada passo corrige as inadequações do passo precedente, a implementação torna uma fonte importante de informações para o próximo passo e para orientar novas políticas.

As decisões técnicas não são neutras (Loureiro & Abrucio, 1999). Constituem, na verdade, escolhas entre rumos a tomar, com determinados impactos sobre a sociedade. Assim, os burocratas desempenham papel importante no processo de decisão política – servem, nos níveis mais elevados, como a principal fonte de análise e aconselhamento para os formuladores de políticas. O bom resultado das políticas públicas, desde a etapa de formulação até

a sua implementação, depende em grande medida do equilíbrio existente no relacionamento entre políticos e burocratas.

1.2 – A mudança de paradigma na administração pública contemporânea

O tema de Reforma do Estado surge com força ao final da década de 70, quando entra em crise o modelo estatal montado no pós-guerra, o qual tinha sido o agente fundamental de uma era de gigantesca prosperidade das economias capitalistas, centrais e periféricas (Abrucio & Pó, 2002). No primeiro momento o impulso para a mudança veio da crise fiscal, iniciada com os choques do petróleo, que se estende com outros fenômenos de natureza social (mudança nos padrões familiares e demográficos, novos problemas complexos como violência e drogas), tecnológica (novas tecnologias da informação e comunicação, opinião pública mais informada e exigente) e política (anseios de aprofundamento da democracia, perda da legitimidade dos governos e da burocracia). Tais pressões constituíram-se em premissas dos numerosos programas de reorganização e redução do Estado.

Duas correntes teóricas foram-se afirmando como os fundamentos dessa mudança administrativa: a Public Choice e a New Public Management (Fedele, 1999). Embora a Public Choice esteja voltada especialmente à aplicação dos princípios da economia nas escolhas individuais, os estudos sobre a administração pública feitos por Dows (Inside Burocracy, 1967) e Niskanen (Representativa Government and Bureaucracy, 1971) seriam absorvidos posteriormente em algumas experiências de reforma administrativa. A idéia central desses autores é que as burocracias tendem a perseguir uma visão particular e privada do interesse público, porque são orientadas em maximizar o orçamento disponível subtraindo-se, por outro lado, ao controle efetivo dos organismos políticos eleitos.

Essa idéia difundiu-se rapidamente nos anos oitenta, sobretudo porque cruzou com dois diferentes processos: a necessidade de reduzir o déficit estatal e a crescente desaprovação popular da cúpula burocrática, que concentrava alto poder discricionário e que a classe política tinha grandes dificuldades de controlar. De outro lado, a New Public Management, procurou convencer que o gerencialismo do setor privado poderia se deslocar ao setor público, reforçando a superioridade das técnicas utilizadas no setor privado em relação aos tradicionais critérios de organização do Estado (Fedele, 1999).

A partir dessas duas correntes teóricas, portanto, começam a ser realizadas mudanças no funcionamento da máquina do Estado nos países europeus e nos Estados Unidos, incorporando as orientações da “revolução gerencial”. As diretrizes da administração pública gerencial empreendidas em diferentes países nos últimos 30 anos podem ser sintetizadas da seguinte forma⁴:

- descentralização de atividades para entes federados ou para o setor público não-estatal e desconcentração, mediante ampliação da autonomia dos órgãos da administração pública;
- controle gerencial sobre as unidades descentralizadas, mediante contrato de gestão e mecanismos que viabilizem o controle social, por meio de conselhos de usuários e mecanismos de consulta ao cidadão;
- adoção de mecanismos de mercado ou quase-mercados como a competição de resultados em termos de melhoria de serviços prestados acompanhados por instrumentos de boa governança, responsabilidade e *accountability*;
- novas políticas de pessoal, compreendendo especialmente: regras de promoção baseadas no desempenho; melhorias seletivas de remuneração; ênfase no desenvolvimento de habilidades gerenciais e na motivação do pessoal, além de

⁴ As informações aqui apresentadas sobre a revolução gerencial foram recolhidas de alguns textos consultados ao longo do trabalho, por isso não faço referência a textos específicos. Ver Pimenta: 1998; Bresser Pereira:1996, 1997, 1998, 1999; Martins: 1995; Kliksberg: 1988; Ferreira, 1998; Newcomer, 1999. OCDE 1999, 2005 Clad, 1998

mudanças na natureza do emprego público e nas relações contratuais entre Estado e seus funcionários, se aproximando mais do setor privado;

- a emergência de um novo grupo de atores, além dos políticos e burocratas: os dirigentes públicos, dos quais se requer competências específicas de direção a partir da contratualização prévia dos resultados e de critérios de racionalidade econômica (Longo, 2003)

Cabe destacar, como bem aponta Pacheco (2010:189-190) que:

“A ampla denominação *new public management*, abriga conteúdos e trajetórias distintos e que evoluíram ao longo das últimas três décadas. A orientação inicial voltada à busca de eficiência e à redução do gasto público foi sendo alterada em direção ao foco em resultados, à qualidade dos serviços prestados, ao empoderamento do cidadão por meio de oportunidades para escolher entre diferentes provedores de serviço e para expressar seu grau de satisfação como usuário”

Assim, a fase mais recente da reforma é norteada por princípios da “boa governança”: engajamento dos cidadãos, transparência, *accountability*, inclusão social liderança, sustentabilidade. Há, portanto, uma grande distância entre as primeiras medidas voltadas à redução do tamanho do Estado e as iniciativas atuais de melhoria do desempenho das organizações públicas (Pacheco, 2010).

Em relação à política de recursos humanos, o Estado também aderiu ao modelo organizacional “pós-burocrático”. Políticas de descentralização, desconcentração e privatização da ação estatal assim como os programas de terceirização, flexibilização das contratações e demissões voluntárias se inserem nesse contexto de “enxugamento” da máquina do Estado (Paes de Paula, 2003). O que vem ocorrendo no que se refere aos “altos funcionários” dos Estados é um processo de redefinição do seu papel e de sua atuação. Na medida em que o núcleo decisório do Estado torna-se cada vez menor e ao mesmo tempo tendo que ser cada vez mais dinâmico e efetivo, a alta burocracia aparece como uma potencial solução para o equilíbrio entre um aparelho de Estado mínimo e uma

maior governança. Daí o surgimento de novos atores, nem políticos, nem burocratas: os dirigentes públicos.

1.3- Carreiras: conceitos e estudos

A concepção da carreira deriva do latim *via carraria*, estrada para carros, remetendo a ideia de um caminho das organizações. Trata-se de uma analogia para descrever a entrada do indivíduo na vida profissional, numa estrada preexistente, na qual ele saiba o que esperar do percurso. A concepção moderna, derivada do dicionário, define carreira como um ofício, uma profissão que apresenta etapas, uma progressão. Nessa concepção, a carreira seria constituída com base em três dimensões: a noção do avanço, numa perspectiva vertical na hierarquia de uma organização; a noção de carreira à uma profissão regulamentada, construída em contraposição à falta de perspectiva de um funcionário de baixo escalão e a noção de estabilidade (Nicolini, 2007).

Assim, numa concepção tradicional, a carreira pode ser caracterizada por um grupo de funcionários que desempenham um mesmo tipo de atividades, que tenha qualificações semelhantes e esteja sujeito a um mesmo conjunto de regras de ingresso, lotação, movimentação, promoção e remuneração, respeitadas as especificidades dos órgãos de atuação, que também esteja exposto aos mesmos tipos de ações de capacitação e desenvolvimento (Marconi, 1999)

Numa nova concepção definida por Hall (apud Ribeiro, 2010), a carreira seria menos ligada à organização e mais ao colaborador, o que colocaria em questão a definição anterior. Nessa nova abordagem surge a definição de carreira proteana, expressão criada em alusão ao deus grego Proteu, que tinha a capacidade de metamorfose que o permitia transformar em qualquer animal ou elemento a fim de proteger seu rebanho e fugir dos seus oponentes.

Hall (apud Ribeiro, 2010) apresenta a carreira proteana para evidenciar que as transformações ambientais implicam em alterações nas relações e contratos de trabalho existentes. O contrato que se afigura no contexto atual é denominado relacional-transnacional e demonstra que as mudanças nas relações de trabalho modificaram a relação existente entre indivíduos e organização, a qual não é tão duradoura ou estável e se caracteriza pela mobilidade e dinamicidade. Assim, a carreira seria construída a partir de uma série de experiências e aprendizagens pessoais relacionados ao trabalho que se desenvolve ao longo de uma vida, deixando de se focar os cargos e ocupações dos indivíduos para desenvolver neles a percepção de sua trajetória e estimular a construção dos próprios caminhos. O gerenciamento da carreira sai das mãos da organização e cai nas mãos do próprio interessado (Nicolini, 2007).

As organizações, nesse contexto, passam a exercer o papel de facilitador ao invés de gestor da carreira da pessoa. Elas devem prover meios para que o profissional tenha tarefas mais desafiadoras, desenvolva relações e tenha informações e recursos para seu desenvolvimento (Martins, 2003).

A ideia de carreiras no serviço público por muito tempo foi suscitada pela imagem weberiana de competências prefixadas, especialização como fundamento de atuação, continuidade, supervisão hierárquica (Weber, 1982). Observou-se ao longo do século XX que o tipo weberiano não fosse tão universal quanto se pressupunha. Enquanto países como França, Alemanha e Japão formaram carreiras burocráticas de acordo com esse padrão, outros como Estados Unidos criaram carreiras mais flexíveis e baseadas na formação profissional do indivíduo, mas mesmo assim meritocráticas.

A administração pública contemporânea, como discutido acima, passa por um processo de redefinição de seus quadros de recursos humanos. Nesse espírito, o estabelecimento de uma carreira vertical e especializada em cada órgão passa a ser substituído por carreiras com um conjunto de atribuições suficientemente amplas que possibilite o exercício de um número maior de atividades e em distintos órgãos (Nicolini, 2007).

Para Pollitt e Bouckaert *apud* Cruz (2010), três pontos fundamentais das carreiras públicas tradicionais foram questionados pelas Reformas em curso: a estabilidade na carreira, a promoção por antiguidade e/ou qualificação e a uniformidade do serviço civil quanto à estrutura de carreira e condições de trabalho.

Nesse sentido, novos sistemas de organização dos quadros administrativos do setor público têm sido criados principalmente para a ocupação de postos estratégicos no Estado.

1.4- A consolidação institucional do cargo de dirigente público

Uma das funções necessárias de todo Governo é dirigir a Administração Pública, uma instituição instrumental da qual o sistema detém para a obtenção de seus fins que consistem sistematicamente na aplicação de seus programas políticos e a prestação de serviços ao cidadão. Para alcançar tais objetivos a Administração Pública está organizada numa vasta variedade de níveis de responsabilidades e de especialização, desde a formulação dos objetivos das políticas públicas até a execução material mais concreta.

Historicamente, nas administrações públicas consolidadas a partir do modelo weberiano, a ação pública era conduzida por dois grandes protagonistas: a classe política, investida de autoridade mediante os mecanismos da democracia representativa e a burocracia profissional, regida pelo sistema de mérito.

O enorme crescimento do aparato do Estado Contemporâneo, o movimento de reformas com ênfase nos resultados e as críticas ao excessivo poder dos burocratas de carreira nas democracias levou à necessidade de profissionalização da função diretiva como condição para o funcionamento do Estado num regime democrático (De Bonis & Pacheco, 2010). É nesse contexto que surge na Administração Pública a idéia de *management* ou dirigentes públicos.

Mas quem são os dirigente público?

“são pessoas que ocupam cargos no alto escalão governamental com responsabilidade significativa pelas políticas públicas e pelo desempenho das organizações públicas, respondendo diretamente aos ministros ou secretários de Estado. Sejam oriundos ou não das carreiras do funcionalismo, esses profissionais integram uma equipe de governo, tanto sob os olhos dos políticos que os nomeiam como perante a sociedade. Dirigem organizações, buscando alinhá-las às políticas de governo e mobilizando recursos para maximização de resultados.” (De Bonis e Pacheco, 2010:329-330)

O modelo do dirigente público da reforma gerencial do Estado supõe, portanto, um profissional que destoa dos dois atores tradicionais que compõem a administração pública: os burocratas e a classe política. Na diferenciação desse novo ator, De Bonis e Pacheco (2010) destacam que, em relação aos burocratas, por exemplo, enquanto o que orienta o *ethos* burocrático é o cumprimento da regra, a conduta do dirigente público se orienta pela utilização eficiente dos recursos disponíveis com vistas à maximização dos resultados; ele usa sua racionalidade para escolher entre as diversas alternativas de ação aquela que maximiza os resultados a partir do uso eficiente de recursos; assim, o dirigente público, diferente do burocrata, necessita de um espaço maior de ação discricionária.

Com relação às competências, enquanto as dos burocratas são técnicas, as dos dirigentes públicos são gerenciais como: dirigir e motivar equipes, coordenar compras, investimentos e contratações de serviços, negociar relações com pessoas e organizações (De Bonis e Pacheco, 2010).

Já em relação aos políticos, cabe ressaltar que os dirigentes públicos são nomeados pelos políticos e que, portanto, os limites do seu espaço de atuação são dados pela esfera política e sua permanência no cargo depende do feedback político e da duração do mandato do chefe do Executivo que o nomeou. Assim, num primeiro momento, a relação entre político e dirigente público parece se estabelecer como uma relação de subordinação; porém, o que distingue o político do dirigente público é o mecanismo de *accountability*: enquanto para o

político a responsabilização se dá pelo processo eleitoral, onde suas ações são submetidas ao juízo da população; o dirigente público é constantemente avaliado formal ou informalmente, relativo aos resultados visíveis de sua atuação, por seu superior político e também pela sociedade.

Enfim, a figura do dirigente público surge para realizar a interlocução entre o sistema político, representado pelos políticos eleitos e a administração pública - duas racionalidades distintas e complementares-. Esse grupo é denominado por alguns autores como “analistas simbólicos” (Santos & Cardoso, 2000; Santos & Brito, 1995), ou seja,

“são aqueles gerentes públicos que escutam as demandas da sociedade, traduzem aquilo em termos políticos e técnicos, vislumbram quais possibilidades técnicas e políticas naquelas demandas e fazem o meio de campo para que as coisas aconteçam”. (Machado, 2003:16)

Loureiro & Abrucio (1999) denominam *polycymaker* os ocupantes do alto escalão do serviço público federal por serem justamente um modelo híbrido de atuação que conjuga características dos políticos e dos burocratas. Segundo esses autores, o pano de fundo da ação dos *polycymaker* é sempre político, de tal forma que eles são avaliados por dois critérios: o de responsabilidade política, vinculada à transparência e às consequências gerais de cada ato e o da responsabilidade, ligada à efetividade da política pública adotada; são, portanto, responsáveis tanto pela gestão eficiente quanto por atender aos objetivos políticos da agenda governamental (D’Araújo, 2009).

O problema, como coloca Longo (2003) é que as Administrações Públicas carecem de capacidade para produzir perfis de dirigentes na proporção requerida pelas reformas, o que torna a profissionalização dos quadros de direção uma prioridade, concentrando políticas específicas de gestão de recursos humanos na camada superior dos sistemas de serviço público.

Diversas mudanças substanciais ocorreram no sentido de tentar introduzir os princípios do modelo gerencial. Dentre essas mudanças destacam-se:

- maior ênfase na formação e habilidades generalistas, em detrimento de habilidades técnicas ou especialistas;
- mudanças no processo de recrutamento e de compromisso com o objetivo de atrair pessoas mais jovens e com a melhor formação possível;
- aumento na diversidade dos *senior public servants* (denominação dos dirigentes públicos em muitos países da OECD) com a participação de mulheres e de representantes de minorias étnicas;
- novas iniciativas relativas ao sistema de remuneração, mobilidade e avaliação de desempenho; novos processos e critérios de seleção (OECD, 2003; OECD, 2005 e OECD, 2008).

Dentre as habilidades exigidas para os dirigentes públicos destacam-se:

- visão estratégica;
- liderança;
- capacidade de iniciativa e adaptação aos processos de mudança;
- competências gerenciais generalistas;
- visão de todo o funcionamento do Governo. (OECD, 2003; OECD, 2005 e OECD, 2008).

Os *senior public servant* são funcionários públicos que podem ser recrutados entre os servidores efetivos de Estado, do setor privado ou mesmo por indicações políticas. São cargos públicos, que podem estar ou não relacionados a um sistema de carreiras. Há dois princípios básicos que orientam os países no que concerne ao recrutamento e seleção do *senior public servant*. O primeiro consiste no uso do sistema de carreiras, que podem ser mais fechadas ou não conforme o país. O segundo é o sistema de posição no qual há competições para a ocupação das posições *seniors* (OECD, 1998).

No primeiro princípio destacam-se Bélgica, França e Japão no qual a promoção do *senior public servant* consiste numa promoção interna; há uma definição clara dos caminhos para chegar a esse cargo. Enquanto que no sistema de posição há competições abertas para vagas e não há uma qualificação formal para ter acesso a essa posição. Nessa categoria destacam-se a Holanda, a Austrália, a Inglaterra e os Estados Unidos.

Na Inglaterra, por exemplo, o recrutamento dá-se mediante processo seletivo em que se considera, essencialmente, a formação superior. A apreciação do *curriculum* universitário é o item fundamental para a análise. Já o modelo americano promoveu duas alternativas de recrutamento: a) baseado no modelo privado de livre designação e mobilidade e b) orientado pelos países da Europa, no qual esses servidores fazem parte de uma estrutura permanente de carreiras. A competição e o mérito são características desse processo. Uma vez aprovado, o candidato é analisado por um departamento responsável por recursos humanos no governo federal - o Office of Personnel Management (OPM), que identifica a experiência e o potencial dos candidatos baseados em atributos de sucessos executivos tanto no setor público quanto privado (Dargie & Locke, 1999).

Na França, o recrutamento é organizado por escolas específicas: a ENA para os cargos administrativos do *grands corps* e a École Polytechnique para os demais. Há duas etapas no processo de seleção: primeiro, um estágio de formação e treinamento, no qual os candidatos para participarem já devem ser funcionários públicos; depois, conforme a classificação final do período de treinamento é o que determina o lugar de cada um nos altos postos da administração. Os postos mais privilegiado (Conselho de Estado, Carreira financeira etc) são reservados aos primeiros lugares na classificação geral e é um número muito limitado para proteger o elitismo nessas posições (o máximo 10% do total dos participantes do curso de cada ano, o que equivale ao máximo 50 pessoas), o que provoca muita competitividade entre os servidores em formação (Page & Wringht, 1999).

O tamanho e a estrutura do *senior public servant* diferencia consideravelmente entre os países; no entanto, a exigência de formação profissional de alto nível e a oferta de remunerações atrativas são prerrogativas presentes em todos os países, o que possibilita que sejam recrutados e, principalmente, mantidos os melhores profissionais para o setor público. Essas características, associadas ao pequeno número de funcionários que esse grupo representa, transformam a administração pública numa elite meritocrática compacta, porém pluralista.

Impulsionar o desenvolvimento de dirigentes públicos é, sem dúvida, um dos eixos básicos das Reformas Administrativas conduzidas pelos Governos a partir dos anos 80. Porém, como coloca Longo (2003), seria um erro pensar que o desenvolvimento de dirigentes constitui em si a solução para institucionalizar o sistema de cargos de direção no setor público. Formar dirigentes para atuar numa estrutura em que não há espaços para o exercício da liderança e tomada de decisão não há razão de ser; como sintetizou um dirigente público em Machado (2003:64): “de nada adianta constituir um núcleo duro para atuar em cima de um pudim mole”

Assim, a própria pretensão de tornar os executivos públicos responsáveis perante o poder público leva consigo a necessidade de ampliar o grau de autonomia para tomada de decisão, o que torna imprescindível transformar as relações dos dirigentes com duas instâncias de poder distintas: os políticos eleitos por um lado e os tecnocratas por outro. E, novamente, o nexo política-burocracia é problematizado: por serem postos burocráticos com responsabilidade política, a compreensão da lógica de provimento e de funcionamento desses cargos num determinado Estado permite identificar que tipo de relação é estabelecida entre o sistema político e a burocracia e seus possíveis desdobramentos para a formulação e implementação de políticas públicas.

No Capítulo II problematizaremos como a relação política e burocracia foi-se dado ao longo da história brasileira.

CAPÍTULO II

A experiência brasileira de formação de dirigentes públicos

CAPITULO II - A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE FORMAÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS

2.1- Os alicerces do Estado Moderno Brasileiro

O Estado que surge a partir de 1930 de acordo com Martins (1985) é não só promotor mas ator de um projeto de desenvolvimento para o país, o que transforma a burocracia que nesse momento começa a se constituir como protagonista desse processo. O novo Estado, ao assumir o papel de promotor e ator do processo de industrialização, conduziu um projeto que tinha como objetivo transformar o Brasil numa potência industrial e permitir sua reinserção no ambiente externo em outras bases. Com isso, desenvolveu também, dentro do próprio Estado, a montagem de um aparelho técnico centralizado para regulação econômica e ação direta na produção, determinando a formação de uma burocracia detentora de um conhecimento técnico e especializado dirigido para a realização do projeto modernizante (Tojal & Carvalho, 1997).

Nunes (1997) ao estudar as relações entre sociedade e Estado no Brasil pós-30 propõe quatro padrões institucionalizados de relações ou "gramáticas" que estruturam os laços entre esses dois atores: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. O clientelismo, que já fazia parte da tradição brasileira se relaciona com as três novas instituições e juntas, irão conduzir a construção de um Estado Nacional e o processo de industrialização no Brasil.

O clientelismo e o corporativismo serão instrumentos de legitimidade política; o insulamento burocrático, a forma através da qual as elites modernizantes burocráticas e empresariais driblam a arena controlada pelos partidos políticos e promovem o desenvolvimento, o universalismo de

procedimento a afirmação de um regime burocrático racional-legal (Bresser Pereira *in* Nunes, 1997:11-12).

A persistência dessas quatro gramáticas políticas configuram o modelo de Estado Moderno que começou a ser construído da década de 30 em diante no Brasil, que foi denominado “Estado de compromisso” por Nunes (1997), caracterizado pela tentativa, por parte do governo, de agradar a muitos interesses diferentes e mesmo antagônicos e o qual nenhum ator ou facção principal detinha uma supremacia clara sobre as outras.

O governo Vargas de 1930, dentro do processo de modernização do Estado, fez aprovar a Lei nº 284 de 1936, que iniciou a sistematização do Serviço público federal e o projeto de uma reforma administrativa. Três diretrizes principais foram implementadas: critérios profissionais para ingresso no serviço público, desenvolvimento de carreiras e regras de promoção baseadas no mérito (Martins, 1995). Criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil, primeiro órgão voltado especificamente para a gestão da função administrativa no Brasil e, em 1938, a partir desse conselho foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) para ser o principal agente modernizador.

Utilizando-se das “gramáticas” analisadas por Nunes (1997) nesse período, o DASP era um organismo paradoxal porque combinava insulamento burocrático com tentativas de institucionalização do universalismo de procedimentos. O universalismo de procedimentos foi realizado através da reforma do serviço público e pelo estabelecimento do sistema de mérito. No que se refere ao insulamento burocrático, o DASP sustentou um processo de centralização sem precedentes no país. Praticamente todas as medidas legais importantes lançadas por decretos de Vargas eram analisadas pelo DASP, seja como resposta à legislação originada nos ministérios ou como iniciativa do próprio DASP (Nunes, 1997).

O processo de centralização abrangeu também os estados, compelidos pelo DASP a criarem departamentos de administração – “os daspinhos” – que se

reportavam diretamente à sua matriz federal e desempenhavam funções de fiscalização das ações dos interventores.

O insulamento burocrático também foi conseguido com as recém-criadas autarquias e mais tarde com as empresas estatais, como atividades do próprio DASP – em seu papel de órgão consultivo da Presidência e de agências de formulação de políticas -. A criação desses novos órgãos foi o recurso utilizado pelo governo para intervir diretamente nas relações econômicas até então essencialmente privadas: equilibrar o consumo e a produção; regular a exportação e importação; incentivar a indústria; implantar e remodelar a infra-estrutura com vistas a industrializar o país (Lima Junior, 1998).

O primeiro governo Vargas implicou considerável expansão do número de órgãos no âmbito do Executivo. Até 1939 haviam sido criadas 35 agências estatais; entre 1940/45 surgiram 21 agências englobando empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações (Lima Junior, 1998).

No entanto, se o novo regime implementou a centralização teve de contentar, ao mesmo tempo, os grupos rurais, os grupos industriais emergentes, os militares, os profissionais de classe média e os operários (Nunes, 1997). Isso significou a desagregação de políticas estatais em direções diferentes a fim de tomar medidas para proteger a indústria, incorporar e domesticar os trabalhadores, proteger a burguesia cafeeira e modernizar o aparelho do Estado. Em relação à classe operária, a criação do Ministério do Trabalho, da Justiça do Trabalho, dos institutos de previdência social e mais tarde a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) foram as práticas corporativas⁵ utilizadas pelo governo para controlar os trabalhadores.

Longe de destruir as bases locais e personalistas da República Velha, o regime pós-30 sustentou-se nelas para conseguir apoio (Nunes, 1997; Gouvêa,

⁵ Wanderlei Guilherme dos Santos utiliza o termo “cidadania regulada” como conceito chave para entender a política econômico-social pós 30. De acordo com esse conceito, são considerados cidadãos aqueles que têm a profissão reconhecida por lei, sendo a carteira trabalhista a evidência jurídica do gozo dos direitos trabalhistas. É o reconhecimento das profissões que garante ao indivíduo o “ título” de cidadão, de gozar dos direitos sociais que se resumem aos direitos trabalhistas.

1994). Mesmo enfraquecida e sem consenso, a velha oligarquia agrária ainda se mostrava presente como importante ator político e principal fornecedora do apoio político e dos recursos necessários para reestruturação do Estado. Assim, permaneciam, ainda, as relações clientelistas como traço importante do sistema político que vinha sendo implementado pelos novos governantes dentro do novo Estado. O que diferenciou o Estado pós-30, porém, foi a centralização dos instrumentos para o exercício do clientelismo na esfera federal.

Martins (1997) sintetiza que a ação centralizadora desse novo Estado através da figura do Dasp teria criado um divórcio entre a administração e o quadro social e econômico, sem expressão política pela via democrática. No entanto, como aponta Luciano Martins (1985), o que permite ao Estado e à sua burocracia converter-se em “agente histórico de transformação” é exatamente a sua autonomia da dimensão política face às demais instâncias da estrutura social cujos interesses privados eram fragmentados e incapazes de criar uma hegemonia.

Na verdade, nesse período, um duplo padrão foi estabelecido (Martins, 1995; Gouvêa, 1994). O Estado que surgia procurava incorporar os princípios de uma burocracia racional-legal, com a montagem de aparelhos modernos e a implantação de carreiras baseadas no mérito. Mas era um Estado que, fundado numa base populista, não podia resistir às pressões clientelísticas. Assim, para impor seu poder e acomodar os diferentes interesses usava mecanismos informais como a criação de uma estrutura administrativa paralela ou de inúmeros cargos “extranumerários” para atender aos crescentes pedidos de emprego.

A partir de 30 temos um Estado que se expande e se diferencia, expandindo e diferenciando também a envergadura estrutural de sua burocracia, principalmente através do crescimento e diversificação das empresas públicas e dos órgãos da administração direta encarregados da definição de políticas e do controle.

2.2 – A redemocratização e o estado propulsor do desenvolvimento

A queda da ditadura de Vargas e a democratização de 1945 não ajudaram muito para a modernização da administração pública. Na verdade, podemos identificar retrocessos sobre esse assunto. O DASP foi esvaziado mas não extinto pelo presidente José Linhares. Através do Decreto-Lei nº8.323 de 7 de dezembro de 1945, o DASP foi despojado do seu papel de “sistema centralizador” (Nunes, 1997).

A democratização de 1945 não rompeu, no entanto, a gramática personalista do clientelismo, conforme aponta Nunes (1997:68):

“O novo regime emergiu das entranhas da ditadura que ele ousou substituir, e as elites que administraram a transição e que, em última análise, controlaram o período constitucional e democrático pós-45 eram compostas pelas mesmas pessoas que apoiaram o regime anterior ou que dele se beneficiaram”

Assim como em 1889 e 1930, prevalece a continuidade da antiga legitimidade na nova ordem política. Os partidos políticos desse período utilizam deliberadamente o clientelismo para manter sustentação política e a patronagem tornou-se responsável por milhares de nomeações na burocracia estatal tradicional, o que impossibilitou qualquer reforma administrativa no âmbito do funcionalismo. Entretanto, os partidos políticos não tinham controle sobre o núcleo técnico do Estado.

Como mostra Gouvêa (1994), entre 1930 e 1964 algumas agências e órgãos governamentais serviram de base privilegiada para a formação de burocratas que passaram a ter presença obrigatória na formulação e execução de políticas. Organismos como a SUMOC – autoridade monetária brasileira e embrião do Banco Central -, o BNDE, o Banco do Brasil, o Ministério da Fazenda, a Sudene, além do grupo dos administradores públicos que atuaram nas empresas

públicas, passam a ter um papel estruturante no processo de desenvolvimento do país.

Essa elite burocrática, como mostra Nunes (1997), tinha como premissa implícita que o Estado, enquanto arena política, é sempre um executor incompetente; o conhecimento técnico e o universalismo de procedimentos eram entendidos como os meios para conter os *spoils system* promovidos pelos políticos. Para essa elite desenvolvimentista, a modernização econômica só seria possível se as agências burocráticas de planejamento e implementação das políticas econômicas fossem equipadas com pessoal recrutado à base de competências e não de conexões políticas.

Os técnicos desse período tinham um compromisso comum⁶, uma vontade política que acompanhava os objetivos maiores do Estado, ou seja, o compromisso com o desenvolvimento econômico através da industrialização. Como aponta Martins (1985), houve sempre uma ideologia de intervenção do Estado, cujo referente era a idéia de nação. Era esse referente que emprestava à empresa governamental a condição de *respublica*, mais do que sua finalidade social ou sistema de controle sobre ela efetivamente exercido pelo público através de seus mandatários. Daí que, na medida em que nacionalismo ou desenvolvimentismo eram percebidos como instrumentais de um projeto de desenvolvimento da nação, serviam para justificar politicamente a existência da empresa estatal e o papel exercido por seus administradores. Na prática, esses burocratas da década de 50 promoveram um sério processo de insulamento burocrático como uma estratégia crucial para deslanchar o ambicioso plano de industrialização do país.

Enquanto o Congresso e os partidos estavam ocupados com questões ligadas ao debate político nacional, a burocracia insulada dedicava-se à formulação e administração de políticas vinculadas ao processo de industrialização:

⁶ Gouvêa (1994) mostra em seu trabalho que embora o compromisso fosse comum entre os técnicos desse período, ocorreram divergências teóricas, que ela sistematizou em dois subgrupos: os monetaristas e os estruturalistas.

“Ao lado da política do clientelismo, que atingiu seu apogeu com a coalizão PSD-PTB, mecanismos alternativos para canalizar interesses industriais e desenvolvimentistas foram criados e escaparam ao controle da máquina pública tradicional. Ao lado de uma ideologia nacionalista quase universal entre as elites, expandiu-se a internacionalização da economia brasileira” (Nunes, 1997:97).

Exemplo da combinação entre o uso do insulamento burocrático e a patronagem para consolidar o avanço da industrialização brasileira será o governo Kubistschek (1956-61). Uma vez obtida a aprovação do Plano de Metas no Congresso, o presidente conseguiu criar um espaço de manobra para sua implementação. A administração do Plano de Metas foi executada, em grande medida, fora dos órgãos administrativos convencionais; a coordenação política das ações se fazia através dos Grupos Executivos, nomeados diretamente pelo Presidente da República.

A política adotada por JK, de governar através de uma administração paralela para Lima Junior (1998:10) decorre de sua tendência a evitar conflitos:

“como parte de sua política de evitar conflitos, JK raramente tentara abolir ou alterar radicalmente as instituições administrativas existentes. Preferiu uma atitude mais prática, como a de criar um novo órgão para solucionar um novo problema”.

Mais do que evitar conflitos, no entanto, como aponta Guerzoni (1996), essa administração paralela advém da incapacidade da máquina administrativa de implementar as políticas públicas propostas pelo Governo JK que, sabendo que não podia alterar, pelas exigências de sua base político-parlamentar o perfil do serviço público, profissionalizando-o e retirando dele a influência política, constrói uma estrutura administrativa paralela para dar efetividade às suas políticas públicas.

O governo de JK utilizou de duas estratégias contraditórias, porém complementares no contexto brasileiro para atingir seu Plano de Metas. Ao mesmo tempo em que se apoiava nas agências insuladas para realizar as tarefas do desenvolvimento, Juscelino utilizava a política tradicional de empreguismo para

consolidar apoio político. Assim, protegia as agências insuladas e lhes garantia acesso aos recursos, enquanto geria o resto do sistema político de modo a reduzir potenciais contestações às metas desenvolvimentistas e às suas formas de alcançá-las.

A burocracia brasileira, ao longo desse período, como afirma Lima Júnior (1998), nunca serviu efetivamente como meio para implementar as ações políticas do governo, exceto as ilhas de competência existentes em alguns órgãos, em geral fora da administração direta.

2.3 – O período militar e a modernização autoritária do Estado

A partir de 1964, com a Comissão Amaral Peixoto, até 1978, a reforma administrativa fez parte da agenda governamental com grande recorrência. Destaca-se, nesse período, a criação do Decreto-lei nº 200.

A expansão do Estado nesse período foi extremamente acentuada; o número de empresas estatais no Brasil chegou a quase seiscentos (Lima Junior, 1998). De acordo com Schwartzman (1987:75),

“não era intenção do Decreto-Lei nº 200 o crescimento do setor estatal, muito pelo contrário. Mas, como o setor privado frequentemente não tinha a organização e a competência para a execução das tarefas mais técnicas que o governo pretendia lhe atribuir, as únicas alternativas eram o recurso a empresas privadas estrangeiras ou a criação de empresas nos moldes privados mas com capital e controle públicos, e que pudessem agir sob a orientação de um órgão normativo superior”.

O Estado que se consolida nesse período mostra-se como um executor forte, com um aparelho burocrático-administrativo moderno e complexo que passa a operar através de um corpo cada vez maior e sofisticado de funcionários. Na medida que esse Estado expande sua burocracia tem condições de se fortalecer, se diferenciar e se tornar peça importante na formulação e operação de políticas (Gouvêa, 1994).

Bresser Pereira (1982) utiliza o termo “tecnoburocracia” para caracterizar o tipo de atuação do Estado em que os técnicos têm capacidade decisória. O autor afirma que essa tecnoburocracia é o sistema político em que o poder está nas mãos dos técnicos, sejam eles economistas, engenheiros, administradores públicos e privados ou militares profissionais; enfim, “(...) é um sistema político no qual o poder é legítimo na medida em que suas origens sejam ou pretendam ser técnicas ” (1982:88). A ideologia desse grupo, afirma o autor, é exatamente o fato de se considerarem ideologicamente neutros:

“O grande critério para a ação tecnoburocrática é a eficiência e o grande objetivo a ser alcançado é o desenvolvimento econômico, é o aumento da produção por habitantes (...) Ora, desenvolvimento significa modernização, industrialização e racionalização (...) Desenvolvimento é aumento de eficiência (...) eficiência é a característica distintiva dos técnicos. Técnicos e desenvolvimento dão-se assim, os braços, através da eficiência. O técnico torna-se o principal agente do desenvolvimento, o único elemento da sociedade capaz de planejar e executar esse desenvolvimento com eficiência” (Bresser Pereira, 1982:98-99).

De fato, durante o regime militar temos dois fatores importantes que contribuem para essa presença da tecnoburocracia: primeiro, a criação de agências e empresas públicas permite a seus técnicos uma relativa autonomia frente ao Estado, o que lhes dá considerável capacidade decisória; segundo, devido ao próprio regime autoritário, a elite política sofre um esvaziamento por não ter o governo de lidar com a política de massa para manter-se no poder, o que veio a dar maior realce à presença dos técnicos. Dessa forma, como aponta Souza (1979), o tecnocrata brasileiro coexiste com o autoritarismo: o primeiro justificando e dando viabilidade técnica à estratégia desenvolvimentista, o segundo fornecendo as condições julgadas necessárias para que os tecnoburocratas desempenhem adequadamente os seus papéis.

Martins (1985) em seu trabalho mostra que a elite burocrática desse período é distinta daquela dos anos 30 e 40. Para o autor, com a criação das empresas estatais surge um novo tipo de burocrata vinculado a elas, o “executivo de Estado”, o qual sua lógica de atuação não é mais conduzida por uma vontade

política como foram seus antecessores, mas é o produto da racionalidade da grande empresa capitalista, ocupando a posição de agente da estatização sem uma ideologia estatizante.

Esse “executivo de Estado” não vai caracterizar toda a burocracia desse período. Na verdade, um dos fatores que contribuirá para a formação desse tipo de burocrata é o órgão ao qual está vinculado – administração direta ou indireta – pois cada um apresenta uma capacidade decisória e uma autonomia diferenciada frente ao Governo.

Martins (1985) conclui através do estudo de três agências (o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE como exemplo de administração indireta, o Conselho de Desenvolvimento Industrial – CDI como órgão da administração direta e a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil – Cacex como órgão híbrido) que a autonomia de suas burocracias depende fundamentalmente do tipo de inserção que as agências têm no aparelho do Estado. E mostra que ela será maior quanto mais distante do setor do Governo estiver a agência. Este é o caso das empresas estatais:

“... Não é tanto a delegação de atribuições pelo poder político que confere graus distintos de importância a cada uma dessas agências, mas os recursos de poder que conseguem reunir e maximizar através de suas próprias ações e a partir das faculdades conferidas pela natureza de suas respectivas inserções no aparelho de Estado... É o situar-se fora do setor Governo que constitui a variável importante e que possibilita a essas agências desenvolverem comportamentos mais ou menos autônomos e mais ou menos criativos” (Martins, 1985:192).

Entretanto, como o mesmo autor sugere, o fato desses órgãos incorporarem “lógicas” específicas evidencia a precariedade de mecanismos internos auto-reguladores do Estado e até mesmo uma forma desequilibrada de expansão do Estado. Como afirma Martins em outro trabalho,

“a criação de órgãos semi-independentes, empresas públicas e empresas controladas pelo Estado (cada uma dessas categorias com um tratamento jurídico diferente) ensejou uma enorme expansão desses três níveis da administração pública. Na verdade, o governo autoritário perdeu

o controle sobre essa expansão, em parte porque as vantagens de se ver livre da rigidez burocrática e dos maus salários da administração direta tinha um grande atrativo para a burocracia na qual o sistema autoritário tinha que se apoiar; e, no que diz respeito às empresas estatais, uma vez que foram estimuladas a adotar uma atitude mais empresarial, as administrações dessas empresas se sentiram à vontade para expandir amplamente suas atividades e criar tantas subsidiárias quantas quisessem” (1995:21).

A situação de imbricamento entre estatal e empresarial favorecia as organizações do setor produtivo estatal que, pela condição de órgãos do Estado, se capacitavam a receber substanciais aportes de recursos públicos necessários ao desempenho de suas atribuições ao mesmo tempo que a proximidade com o setor privado facilitava a mediação dos capitais nacional e estrangeiro, fundamentais para conduzir o país ao estágio de capitalismo industrial.

Uma consequência inesperada, no entanto, foi que, na maioria das vezes, as empresas executoras passaram a concentrar a maior parte da competência técnica e dos recursos financeiros, esvaziando assim, na prática, as funções de seus órgãos normativos. Tal fato permitiu uma nova forma de relações clientelísticas através de coalizões entre os órgãos descentralizados da burocracia e grupos privados, que tornam-se impermeáveis à tentativas de mudança de políticas vindas de cima (Diniz, 1997).

Fernando Henrique Cardoso (1975) desenvolveu o conceito de “anéis burocráticos” para caracterizar esse tipo de relação. Segundo o autor, através da burocracia empresarial desse período, especificamente aquela captada pelo sistema de interesses das empresas privadas, criava-se entre o Estado e interesses privados uma teia de cumplicidades pessoais que mobilizava os setores mais dinâmicos da economia. A partir desse sistema as decisões eram tomadas e implementadas.

Como mostra Diniz (1997), o período autoritário possibilitou a consolidação de um Estado caracterizado por alto grau de autonomia quanto à sua capacidade de insulamento em relação às próprias pressões políticas. A contrapartida dessa autonomia foi a fraqueza do Estado no que diz respeito à sua

capacidade de fazer valer suas decisões e executar as políticas voltadas para impulsionar o desenvolvimento do capitalismo industrial no Brasil. A permeabilidade das agências governamentais aos interesses empresariais, pela peculiar interpenetração dos setores público e privado, levou a uma vulnerabilidade do Estado. Em diferentes momentos, afirma a autora, a privatização do aparelho burocrático gerou distorções comprometendo, por exemplo, a capacidade de planejamento do Estado ou sua eficácia na implementação de políticas. Como completa Martins (1997: 58):

“O padrão de regulação tecnocrática adotada nesse período não foi capaz de resguardá-lo da própria influência patrimonialista tecnocrática, que através de formas como a dos anéis burocráticos e estratégias de ganhos crescentes auto-orientados representaram um padrão de autonomia insulada diante do seu próprio centro normativo, o Estado”.

Apesar do compromisso de reestruturação da Administração Pública Federal, a máquina administrativa que emerge do período do governo militar é absolutamente desestruturada. Cresceu o número de servidores, grande parte deles contratados sem qualquer forma de controle. Não se constituiu uma burocracia orgânica, ao contrário, constitui-se a *tecnocracia*, no sentido de que as funções da alta direção burocrática passaram a ser ocupadas por técnicos não ligados à administração direta, não vinculados à burocracia tradicional (Guerzoni, 1996).

Podemos sintetizar o processo de formação de nossa burocracia pública nesse período nas palavras de Luiz Alberto dos Santos (1995:78):

“Oriunda do meio acadêmico, do setor privado, das empresas estatais e de órgãos do próprio Governo, esta tecnocracia – mais por méritos, ligações políticas e ideológicas de indivíduos do que por uma identidade de classe - supriu a Administração Federal de quadros para a alta administração. A forma como tal processo se desenvolveu, no entanto, a partir de iniciativas isoladas ou condições políticas e econômicas muito localizadas, não se constituiu num meio institucionalizado para o recrutamento da alta administração”.

Por outro lado, não podemos deixar de apontar aqui a presença de grupos de funcionários de Estado responsáveis por ações estratégicas dentro do governo, o que evidencia as tentativas de consolidação de uma burocracia de Estado no Brasil.

Ainda no Império, ao final do período de rebeliões internas e do próprio conflito com o Paraguai, somado ao crescimento da indústria cafeeira, a administração central precisou racionalizar mais as suas finanças para organizar a vida institucional do país, o que atribuiu um papel central ao Ministério da Fazenda (Uricoechea, 1978). Soma-se à ele a Carreira Militar, responsável por manter a unidade do país e proteger suas fronteiras e a Diplomacia imperial, designada a conseguir apoio e reconhecimento internacional de sua condição de nação e a realizar negociações rotineiras com os países europeus e os Estados Unidos (Cheibub, 1985). Como consequência, em 1950 a carreira de Diplomata já estava estruturada e consolidada a partir do sistema de mérito e se constituía em habitual repositório de quadros para a alta hierarquia do Estado.

O surgimento de uma preocupação com a implantação de critérios universais no preenchimento de quadros da administração pública, acrescido da atenção que começou a ser dada à formação de profissionais competentes, começou ainda em 1906 no Banco do Brasil, através dos seus concursos para o preenchimento de seu quadro de funcionários (Gouvêa, 1994).

Assim, até o final da década de 30, além dos militares, dois órgãos do governo federal - o Itamaraty e o Banco do Brasil – já eram bem estruturados: tinham conseguido instituir normas para o ingresso no serviço público, criado planos de carreira, regras para promoção baseadas no mérito e alimentado uma burocracia profissional com um ethos de serviço público. Como bem observa Martins (1995:16):

“Foi essa elite burocrática, aliada aos militares e inspirada por uma idéia de construção nacional, que concebeu e implementou, na década de 30, três importantes intervenções estatais na economia: a nacionalização de recursos minerais (1934), a nacionalização das jazidas de petróleo (1938) e a construção da primeira siderúrgica moderna (estatal) no Brasil (1939-

41). A nacionalização preventiva de petróleo cujas reservas ainda não haviam sido descobertas salienta o fato de que essa elite burocrática foi capaz de desenvolver e implementar uma estratégia nacional de longo prazo (...)"

Embora não tenhamos estabelecido um meio institucionalizado para o recrutamento da alta administração, por razões que vão além da competência técnica e postura ética dos eventuais reformadores (Martins, 1995; Martins, 1997; Guerzoni, 1996), vale observar que órgãos como o Banco do Brasil, o Banco Central, o Itamaraty e a carreira militar tornaram-se os principais fornecedores de servidores que constituíram a elite da administração pública e que alavancaram o projeto de desenvolvimento industrial do país.

Portanto, como sintetiza Ricupero (1999), “dizer que a profissionalização é o sonho para a França, não para nós, é entregar os pontos diante da realidade que temos que mudar. Afinal foi possível no Itamaraty, no Banco do Brasil, no Banco Central, por que não no conjunto do serviço público? ”.

2.4 – A Reforma do Estado conduzida por Fernando Henrique Cardoso

Desde 1990, quando Fernando Collor assume o poder, a necessidade de uma reforma administrativa já era um imperativo. O modelo de reforma administrativa do seu governo tinha como objetivo a desestatização. Dentre as medidas adotadas destacam: a extinção de órgãos, a privatização de empresas e bens públicos e a desregulamentação da atividade econômica (Costa & Cavalcanti, 1991).

A burocracia que se tentava estabelecer nesse período já sofre duros golpes. O pior deles foi a demissão radical de milhares de servidores determinado pelo governo Collor. Órgãos responsáveis pela regulação econômica foram abolidos e os investimentos em saúde, educação, habitação foram cortados. Desestimulados pela desorganização administrativa e preocupados com a

possibilidade de cessarem seus privilégios previdenciários, muitos burocratas resolveram aposentar-se. O resultado disso foi que, em poucos meses, a administração pública perdeu boa parte de seu pessoal mais experiente. Dessa maneira, a capacidade operacional do estado brasileiro entra em colapso (Castanhar, 1991).

Com o *impeachment* de Collor, assumiu o vice-presidente Itamar Franco. Em seu governo não houve maiores debates em torno da reforma administrativa e as ações foram bastante tímidas. Fundamentalmente, o governo Itamar manteve-se incapacitado de iniciar um processo de ajuste estrutural na administração pública pois a barganha instrumental ainda fortalecia-se pelos momentos delicados o *impeachment* (Martins, 1997).

Fernando Henrique Cardoso assume a presidência após ter obtido sucesso no seu plano de estabilização da economia, o Plano Real, quando foi Ministro da Fazenda no governo de Itamar Franco. O êxito do Plano permitiu ao presidente Fernando Henrique construir uma aliança política que tirava proveito de sua sólida vitória eleitoral. Essas forças conferiram um alto grau de legitimidade à sua administração, dando-lhe condições de formar uma maioria no Congresso no primeiro momento de seu mandato (Faucher, 1998).

No governo de FHC surge uma nova oportunidade para a Reforma do aparelho do Estado e do seu pessoal. Em 1994, Bresser Pereira viaja para o Reino Unido para estudar a nova administração pública, investigando tanto as experiências européias quanto o movimento “*reinventando o governo*”⁷. Ao

⁷ Esse movimento é caracterizado por fazer crítica às organizações burocráticas e por disseminar a cultura do management. Passa a ter maior relevância intelectual e prática com a publicação do livro dos norte-americanos Osborne & Gaebler, *Reinventing the government – how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector* - (1992). Nesse trabalho os autores examinam algumas experiências de “reinvenção de governo” nos Estados Unidos que consideram inovadoras e identificam como características: a promoção da competição entre os que prestam serviços públicos, a transferência do controle das atividades Públicas para a comunidade, a orientação para objetivos e a focalização nos resultados; ou seja, evidenciam como o gerencialismo do setor privado pode se deslocar ao setor público e os seus benefícios para a gestão do Estado. A partir daí elaboram “dez princípios” que levariam a uma “reinvenção do governo”, através de um “espírito empreendedor” (Paes de Paula, 2003).

retornar, integra esses estudos às suas análises⁸ sobre a crise do Estado brasileiro para planejar suas ações. Em janeiro de 1995 Bresser Pereira cria o Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE -, torna-se seu ministro e inicia-se a implementação da nova administração pública no Brasil com a apresentação do Plano Diretor de Reforma do Estado, que sintetizava as suas propostas.

A Reforma administrativa implementada no Brasil incorpora as orientações da administração pública gerencial, também conhecida internacionalmente como *new public management*. Em linhas gerais, esse modelo de administração gerencial é assim denominada por considerar o provimento de serviços públicos como um negócio e por aderir à lógica empresarial no setor público. Tal abordagem se opõe ao estilo burocrático de gestão e faz propostas de descentralização, afirmando-se como portadora de um novo modelo de gestão pública.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) consolidou seu projeto de reestruturação do aparelho do Estado ao dividir suas atividades em quatro setores:

1- *o núcleo estratégico do Estado*, responsável pela formulação das políticas; compreende, no Poder Executivo Federal, a estrutura da Presidência da República e dos Ministérios;

2- *o setor de atividades exclusivas de Estado*, que compreende as atividades em que o poder do Estado é exercido, tais como regulação,

⁸ Bresser Pereira tem uma ampla produção acadêmica sobre a situação do estado brasileiro: entre o final da década de 60 e início da década de 80 publicou livros abordando a crise nacional-desenvolvimentista e a tecnoburocracia brasileira; durante a década de 80, o autor focaliza questões sobre a economia brasileira como a crise fiscal, a dívida externa e a inflação, além de dedicar alguma atenção ao processo de redemocratização. As análises realizadas nesses períodos se sedimentam nos textos elaborados a partir da década de 90, os quais estabelecem os patamares da Reforma do Estado (Paes de Paula, 2003).

fiscalização, arrecadação, polícia etc. Essas atividades seriam realizadas pelas “agências executivas” e as “agências reguladoras”;

3- *o setor de serviços não-exclusivos ou competitivos*, que abrange aquelas atividades que o Estado realiza ou subsidia porque são de alta relevância para o bem estar da sociedade, tais como os serviços sociais que seriam prestados pela iniciativa privada e pelas “organizações sociais” ;

4- *o setor de produção de bens e serviços para o mercado*, que corresponde às atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado, como as empresas estatais do setor de infra-estrutura.

Como aponta Cruz (2008), uma das preocupações implícitas da Reforma era criar uma burocracia responsiva ao governante. Assim, propôs-se uma burocracia permeável, cujo mérito não repousava apenas na aprovação no concurso público mas dependia do desempenho ao longo da vida funcional. Dessa forma, desenhou-se um modelo de burocracia meritocrática compatível com a flexibilidade de nomeação. A formação do núcleo estratégico do Estado materializa tal concepção: no Estado deve haver um núcleo duro a demandar pessoal de carreira com qualificação de alto nível e expertise, candidatos naturais ou concorrentes aos cargos em comissão.

O MARE, ao basear-se nesse modelo de gestão, afirmava estar buscando uma ampliação da democracia através de uma maior inserção e participação da sociedade na administração pública (Plano Diretor de Reforma do Estado, 1995). Em seus textos (1996, 1997, 1998, 2000), Bresser Pereira evidencia sua convicção em relação ao caráter democrático da reforma e da administração pública gerencial. De acordo com Paes de Paula (2003), os

argumentos utilizados pelo ex-ministro são: 1) a diversificação de controles sociais ajuda a preservar o interesse público, pois mantém os burocratas em contato com a sociedade, favorecendo o equilíbrio entre técnica e política; 2) o modelo pós-burocrático da organização flexibilizou o aparelho do Estado, tornando-o mais eficiente na prestação de serviços; 3) a esfera pública não-estatal viabilizou a participação representativa e direta dos cidadãos nas decisões públicas.

No entanto, a reforma “gerencial” do Estado, implementada pelo governo FHC, parece não ter realizado a contribuição imaginada para a democratização do Estado brasileiro: o controle democrático da burocracia pública, o modelo de gestão pública participativo e os mecanismos de participação popular foram praticamente abandonados já no segundo mandato de FHC. Tal “insucesso”, associado ao período de estagnação econômica afetando os índices de desemprego e a capacidade produtiva do país contribuiu para aumentar a oposição ao governo e reorganizar as forças da esquerda, o que resultou na vitória de Luis Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2002.

2.5- Os Governos Lula e Dilma e a elite burocrática

O presidente Lula, ao contrário do primeiro governo FHC, iniciou seu governo com uma bancada minoritária; para alargar suas bases aliou-se a partidos mais à direita; essa coalizão heterogênea e fragmentada acarretou um alto custo político. A falta de coesão ideológica vem sendo apontada como uma causa do aumento da instabilidade no primeiro Governo Lula, ao que se acrescenta a própria dissidência interna do PT (Costa, 2006)

Nesse contexto, o controle dos cargos em comissão assume maior destaque. No primeiro ano de governo, as regras sobre nomeação dos DAS (cargos de direção e assessoramento superiores) foram alteradas três vezes.⁹

A crise do mensalão¹⁰ reforçou a preocupação do governo em afastar a acusação de aparelhamento político da Administração e, em 16 de novembro de 2005 edita o Decreto nº 5.497, que define que 75% dos cargos de DAS 1 ao 3 e 50% de DAS nível 4 deveriam ser ocupados exclusivamente por servidores de carreira. Entretanto, o conceito de servidor de carreira nesse decreto abrange inativos, servidores do Legislativo e do Judiciário e de outras esferas federativas e aqueles que ingressaram no serviço público antes de 1988 sem passar em concurso público (Cruz, 2008). Assim, verifica-se que o Decreto estabeleceu critérios confortáveis que não alteram o quantitativo vigente de servidores de carreira e externos à Administração ocupantes de DAS.

Por outro lado, o Governo Lula teve como um dos seus eixos de atuação o fortalecimento da função pública, o que abrangeu a melhoria de remuneração, a realização de concursos públicos periódicos e o modelo de negociação coletiva.

Ainda em junho de 2003 foi instituída formalmente a “Mesa de Negociação Permanente”, que sugere que, em lugar do governo propor medidas que julgue adequadas, estas surjam das conversas entre o governo e as entidades classistas e da capacidade de cada uma para pressionar a tomada de

⁹ Decreto 4579/2003 – Casa civil pratica atos de provimento de cargos em comissão , nível 5e 6; ministros níveis 1 ao 4; Decreto 4676/2003- Casa civil pratica atos de provimento de cargos em comissão , nível 5e 6 e de titulares de órgãos jurídicos; ministros níveis 1 ao 4, sendo que a indicação dos níveis 3 e 4 devem ser encaminhados à apreciação prévia da Casa Civil; Decreto 4734/2003- Casa civil pratica atos de provimento de cargos em comissão em todos os níveis; ministros devem encaminhar à Casa Civil as propostas de provimento para todos os cargos em comissão.

¹⁰ Mensalão é o nome dado pela mídia ao escândalo de corrupção política mediante compra de votos de parlamentares no Congresso Nacional do Brasil, que ocorreu em 2005. O caso teve como protagonistas alguns integrantes do governo do presidente Lula, membros do Partido dos Trabalhadores e de outros partidos, sendo objeto da ação penal movida pelo Ministério Público no Supremo Tribunal Federal.

decisão. Um exemplo disso foi o reajuste salarial para as carreiras do Ciclo de Gestão.

O Ciclo de Gestão, que já veio organizado do governo FHC colheu frutos dessa nova conjuntura política. Como aponta Cruz (2008), a disponibilidade de receita, que permitiu a consolidação de um patamar de remuneração próximo às demais carreiras do Estado; o espaço de interlocução por meio da mesa de negociação e a realização de concursos públicos de ingresso resultou na consolidação de seu status na Administração Pública.

Outro aspecto importante foi a ausência de uma proposta específica para as carreiras, como havia no Governo FHC, o que permitiu aos burocratas apresentar suas propostas quanto à modelagem desejada e definir políticas de interesse de seus membros nos órgãos gestores das carreiras.

Em relação ao Governo Dilma prevalece a política de realização periódica de concursos públicos, além da criação de novas carreiras de atividades específicas e tentativas de regulamentação das carreiras já existentes. Temos, por exemplo, a criação em 2009 e regulamentação em 2010 da Carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais para atender a uma das áreas prioritárias do governo. Trata-se de uma das chamadas “carreiras transversais”, cujos integrantes podem atuar em qualquer dos ministérios que desenvolvam programas e projetos de cunho social. Além disso, o governo Dilma adotou a Medida Provisória 568 em 11 de maio de 2012, em substituição ao Projeto de Lei 2.203/2011 que trata da reestruturação de cargos; planos de cargos e carreiras; além de tabelas remuneratórias. Em específico sobre a carreira dos gestores governamentais, nosso objeto de estudo, foi publicado a Portaria nº202 de 24 de maio de 2013 que institui e regulamenta o Processo Integrado de Mobilidade (PROIM) da Carreira, o que será mais discutido nos capítulos III e IV.

2.6- A formação do quadro de dirigentes públicos no Brasil – recortes da pesquisa

O marco inicial de formação de carreiras burocráticas na Administração Pública brasileira ocorre no governo Vargas a partir de 1930; que tem implícita a ideia de carreiras nos moldes weberianos com o objetivo de superação do patrimonialismo e produção de políticas públicas em larga escala.

A lei nº 284 de 1936 procurou racionalizar a estrutura de cargos e salários do governo federal; foram criadas carreiras em classes e definida a promoção por critérios de antiguidade e merecimento. No entanto, o agrupamento dos cargos em carreiras não foi acompanhado de gradação por dificuldade e responsabilidade dentro de cada classe. Além disso, a Lei estipulou o provimento em comissão de todos os cargos de direção (Cruz, 2008).

Com bem analisa Fernandes (2011), a estrutura adotada preservou, um duplo padrão: uma administração pública formalmente organizada segundo os padrões do DASP contraposta a outra “funcional”, adaptada às circunstâncias políticas e às necessidades de gestão. O padrão dual acompanhou a trajetória da administração pública brasileira, com a criação frequente de estruturas paralelas para a viabilização de projetos prioritários e/ou de elevada complexidade técnica.

No período de abertura democrática pouca coisa mudou. Em 1960 é consolidada a lei nº3.780, que dispõe sobre a classificação dos cargos do Poder Executivo, também determinou a diferenciação de atribuições entre as classes e a promoção meritocrática; porém, a lei não se refere às carreiras: as classes foram reunidas em Grupos Operacionais que poderiam conter níveis distintos de escolaridade.

A edição do Decreto-lei nº 200 de 1967, que estabeleceu as diretrizes gerais de organização e funcionamento da administração pública brasileira para a reforma administrativa, seguida pela aprovação da Lei nº 5.645, de 1970, o instrumento normativo da organização do sistema de pessoal civil da União, são o

marco de uma nova fase da utilização de técnicas de classificação e avaliação de cargos no serviço público federal: a fase de flexibilização (Santos ,1996).

Essa Lei aprova o Plano de Classificação de Cargos – PCC de todo o serviço civil da União, definindo que o serviço público seria composto por cargos de provimento em comissão e de provimento efetivo.

De acordo com Fernandes (2011), a construção de um quadro unificado de servidores públicos, com atribuições de direção e assessoramento, conformando um escalão voltado às funções gerenciais em alto nível, foi um passo à frente, resultado da aplicação das diretrizes da reforma de 1967, com a criação dos cargos denominados Direção e Assessoramento Superior – DAS.¹¹ Adotou-se uma estrutura de níveis que tem se mantido no seu desenho básico até hoje.¹² Suas características essenciais incluem as atribuições genéricas definidas como direção e assessoramento aos escalões hierárquicos superiores, que podem ser particularizadas nos regulamentos de cada órgão.¹³ Os cargos DAS podem ser ocupados livremente por servidores de qualquer carreira ou recrutados externamente. A ocupação do cargo é cumulativa com a do cargo na carreira: o servidor faz jus a uma parcela adicional de remuneração que se soma à sua remuneração ordinária.

Essa forma de organização dos quadros de gerência permite a mobilidade horizontal e a estruturação de um quadro único para toda a administração federal, inclusive suas entidades descentralizadas. Mas a criação do sistema permaneceu incompleta porque não foi acompanhada da constituição de carreiras e programas de recrutamento e capacitação voltados para dirigentes públicos.

¹¹ Lei n. 5.645, de 10 de dezembro de 1970.

¹² A estrutura dos cargos inicialmente em 4 níveis (Lei n. 5.843, de 6 de dezembro de 1972) foi ampliada para 6 níveis hierárquicos (Decreto n. 77.336, de 25 de março de 1976).

¹³ As atribuições dos cargos DAS, estabelecidas por Decreto n. 77.336, de 25 de março de 1976, compreendem as “atividades de confiança, incluindo planejamento, supervisão, coordenação, orientação e controle, nos níveis mais elevados da hierarquia dos órgãos da administração federal direta e autarquias, com vistas à formulação de programas, normas e critérios que deverão ser observados pelos demais escalões hierárquicos.”

A reforma administrativa do governo José Sarney (1985-1989) incorporou como projeto prioritário a organização de uma carreira de elite destinada à ocupação dos cargos DAS. Essa carreira, criada em 1989, recebeu a denominação Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, ou simplesmente, gestores governamentais.¹⁴ Os gestores deveriam atuar como burocratas técnico-políticos. Seu perfil previa a formação generalista, com inserção horizontal em qualquer órgão, dentre suas atribuições estaria a de apoiar a formulação e implementação de políticas públicas e de direção e assessoramento aos escalões superiores da administração pública. O recrutamento dar-se-ia por meio de concurso público aberto a candidatos internos e externos de forma que a carreira se inseriria como portão de entrada ao ingresso dos servidores das demais carreiras da administração federal aos seus escalões de gerência e assessoramento nos níveis hierárquicos mais elevados.

A Constituição de 1988, aprovada durante a transição para a redemocratização política no Brasil, em seguida ao período autoritário entre 1964 e 1984, representou marco de construção da burocracia ao fixar regras rigorosas de obrigatoriedade do concurso público para ocupação de cargos na administração pública. Contudo, esse avanço se deu de forma parcial ao não se fazer acompanhar por medidas voltadas para a redução e circunscrição desses cargos, mantida a ampla abertura ao livre provimento de todos os cargos de direção e assessoramento da administração federal. A reforma gerencial do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira (1995-98) elegeu como uma de suas diretrizes o fortalecimento do núcleo estratégico do estado com um *mix* de servidores permanentes qualificados e quadros externos, recrutados no mercado e na academia (Bresser Pereira, 1998). Retomou o recrutamento para as carreiras consideradas de importância estratégica, inclusive gestores governamentais, por meio de concursos anuais. A renovação desses quadros foi compatibilizada com a livre nomeação dos cargos em comissão:

¹⁴ Ver capítulo III.

[...] Na verdade, o sistema de DASs, ao flexibilizar a estrutura rígida e distorcida do sistema remuneratório brasileiro, é um passo na direção de uma administração pública gerencial. Os DASs são ocupados a partir de um verdadeiro mercado, no qual os ministros e dirigentes públicos que dispõem de DASs disputam entre si os melhores quadros do serviço federal. Desta forma se premiam os mais competentes. Certamente existem distorções no sistema, derivadas da consignação de DAS para pessoas sem mérito, geralmente provenientes de fora do serviço público. Estas distorções, entretanto, são a exceção e não a regra. Uma exceção cuja ocorrência será cada vez mais rara à medida que um número alto e crescente de DASs seja reservado por lei a servidores. (BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995, p. 41)

A política de concursos foi mantida com ampliação do recrutamento no governo Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de 2002, para reposição de pessoal e substituição de pessoal contratado na forma de terceirização, recuperação dos níveis de remuneração e do represamento de demandas por concursos em diversas áreas, especialmente saúde e educação.

Em 16 de novembro de 2005, o Decreto nº 5.497 definiu que 75% dos cargos de DAS 1 ao 3 e 50% de DAS nível 4 deveriam ser ocupados exclusivamente por servidores de carreira. A fixação desses percentuais representa um marco de estabelecimento de parâmetros para a profissionalização da gerência na administração federal, admitindo como política de governo o provimento da maioria desses cargos por servidores de carreira.

O contingente de cargos de direção e assessoramento na administração federal (cargos DAS) é da ordem de 22.174 (BEP, 05/2013); desses, 16.438 são ocupados por servidores de carreira. Do DAS 1 ao 3 75% dos cargos são ocupados por servidores de carreira, obedecendo o disposto no Decreto nº 5.497 de 2005; nos DAS 4 e 5 71% dos cargos também são ocupados por servidores de carreira e no DAS 6 esse percentual é 65% conforme tabela abaixo:

TABELA 2: Quantitativo dos ocupantes de DAS por situação de vínculo, idade média, remuneração média, nível de escolaridade e sexo

Nível da Função	Quantitativo dos ocupantes de DAS			Idade Média	Remuneração Média** (R\$)	Nível Superior %	Sexo Feminino%
	TOTAL	Servidor de Carreira*	Sem Vínculo				
DAS-1	7.171	5.426	1.745	45	7.462,05	65	45
DAS-2	6.100	4.658	1.442	44	8.272,08	77	46
DAS-3	4.211	3.020	1.191	44	8.523,30	85	46
DAS-4	3.431	2.438	993	46	9.432,80	91	36
DAS-5	1.047	456	291	48	10.306,38	95	28
DAS-6	214	140	74	52	11.216,68	97	21
TOTAL	22.174	16.438	5.736	45	8.361,82	78%	43%

FONTE: Boletim Estatístico de Pessoal, maio/2013

*No quantitativo de ocupantes por situação de vínculo, foi considerado 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. De acordo com Decreto 5.497/2005.

**Consideradas as remunerações média do total (efetivo e do cargo em comissão). A remuneração do cargo efetivo refere-se, tão somente, àquela constante do SIAPE (servidores efetivos e aposentados dos órgãos e entidades que processam a folha de pagamento no SIAPE).

A presença dos cargos de DAS na administração pública brasileira é discussão de diversos autores (Costa,1993; Loureiro & Abrucio, 1999; Scheneider, 1995; Gaetani, 2002; D´Araújo, 2009 dentre outros).Em linhas gerais, os mecanismos pelos quais ocorrem o preenchimento de tais cargos evidencia a relação entre sistema político e administração pública brasileira.

No Brasil, a variável político-institucional mais relevante é o presidencialismo. O sistema presidencialista tem como características a eleição popular do chefe do Executivo; mandatos fixos para os poderes Executivo e Legislativo e não dependente de confiança mútua e o chefe do Executivo quem nomeia e dirige a composição do governo. Por um lado essas características

fortalecem o Executivo pois o presidente torna-se, de fato, o construtor do seu gabinete, o que lhe dá a possibilidade de montar e remontar estruturas administrativas vinculadas ao seu projeto político, bem como seu poder de nomeação independentemente dos arranjos burocráticos mais perenes (Loureiro & Abrucio, 1999). Por outro, o presidencialismo é um sistema de bases múltiplas de poder, no qual as decisões são o resultado de um processo difuso de mediações e negociações, o que pode apontar para um padrão de interação competitivo, que resulte numa fragmentação do processo decisório. No caso brasileiro, o sistema político combina presidencialismo e um sistema multipartidário, o que pode acentuar o enfraquecimento do Poder Executivo federal.

Acrescenta-se a essas características do presidencialismo brasileiro a análise que alguns autores fazem sobre a “ocupação politizada” dos cargos de DAS. Loureiro & Abrucio (1999:69) destacam, neste sentido, que a “relação entre política e a burocracia é fundamental na definição do processo de governo, sobretudo no presidencialismo”.

O loteamento dos principais postos governamentais apresenta um efeito paradoxal: garante a maioria para o presidente mas pode reduzir sua capacidade de controlar a delegação de funções na montagem do seu gabinete. Esse é o dilema da governabilidade do presidencialismo brasileiro, o que não leva necessariamente à ingovernabilidade, como aponta Loureiro & Abrucio (1999) no estudo sobre o Ministério da Fazenda. Segundo os autores, embora nosso sistema burocrático seja aberto às nomeações políticas, parte significativa do alto escalão é ocupada por determinados grupos que estão sempre em cargos comissionados, sobretudo porque a forte rotatividade ministerial leva os políticos a escolherem burocratas com experiência e conhecimento da máquina. Os burocratas com maiores qualidades técnicas e capacidade de mobilização política permanecem, a despeito das mudanças de governo. Embora configurando um padrão informal, tal característica é crucial para o funcionamento estável do presidencialismo brasileiro (Loureiro & Abrucio, 1999:73).

Além disso, os dilemas associados à composição da cúpula do Executivo Federal mudaram ao longo dos últimos vinte anos. Hoje, o Executivo Federal conta com competentes profissionais oriundos tanto de uma seletiva política de concursos públicos, que iniciou uma regeneração do núcleo estratégico do Estado, quanto uma política competitiva de atração de quadros de outros setores da sociedade para assumir posições de confiança no Governo Federal. O mercado de altos DAS apresenta competitividade embora numa imperfeita analogia com o mercado de trabalho de executivos privados (Gaetani, 2002).

Os cargos de DAS são fundamentais para a operacionalidade do Governo brasileiro. As análises de D'Araújo (2009) sobre a “Elite dirigente no governo Lula”, por exemplo, demonstram que, mesmo naqueles Ministérios considerados “insulamentos burocráticos”, em que prevalecem discussões e decisões de natureza técnica, atuam e reproduzem práticas de natureza eminentemente política.

Nos últimos governos foram exatamente estes cargos – os DAS, notadamente de nível 4 a 6- que sobrecarregaram a máquina pública através de uma série de determinações dos Executivos Federais. Neste sentido D'Araújo (2009) reitera a indefinição de regras, normas e mesmo de percentuais para a nomeação destes cargos em cada governo, o que, evidentemente, fragiliza a administração pública. Como consequência desta indefinição a cada mudança de governo verifica-se uma crescente ampliação dos cargos de comissão¹⁵.

Como aponta Monteiro (2012), as análises de D'Araújo (2009) sobre os dois Governos de Luiz Inácio Lula da Silva trouxeram contribuições importantes para compreender a alta burocracia pública, mas não exploram a formação dos quadros técnicos da administração pública brasileira uma vez que não colocam em discussão os servidores de carreira.

¹⁵ Cabe citar aqui o projeto de Lei nº 3429/2008 que propôs a criação das funções comissionadas do poder executivo (FCPE) restrita aos servidores de cargo efetivo da União. A ideia é que ao extinguir certo número de cargos de DAS para criar cargos correspondentes de FCPE e alocados em órgãos com carreiras estruturadas e que demandem conhecimento técnico reduzam-se as livres nomeações e a administração pública se profissionalize.

Sem negar o possível uso político dos cargos em comissão no Brasil, já que são postos de confiança e, por isso, vulneráveis aos “ventos políticos”, entendemos que o preenchimento dos cargos de livre provimento por pessoas adequadamente competentes demonstra, de certa forma, a intenção de um governo em zelar pela eficiência da máquina pública. Nesse sentido, o que propomos fazer é avançar na discussão de como a carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, criada exatamente com o objetivo de preencher os cargos em comissão e profissionalizar a Administração Pública Federal, está ocupando os postos estratégicos da máquina pública.

CAPÍTULO III

**Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental:
breve histórico & perfil da carreira**

CAPÍTULO III – Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: breve histórico & perfil da carreira

3.1- Breve contextualização

O processo de criação e construção da carreira de gestor, conjuntamente com a criação da Enap¹⁶, começou com o estudo feito pelo Embaixador Sérgio Paulo Rouanet, a pedido do Dasp em 1982. Esse relatório traz um levantamento das instituições de capacitação de funcionários públicos existentes no Brasil e uma avaliação das experiências francesa e alemã na formação de altos quadros para o serviço público civil. Sua conclusão foi a de que os mecanismos realmente eficazes de recrutamento e capacitação de altos quadros no Brasil estavam restritos a algo como uma dúzia de carreiras e instituições de formação específicas, entre as quais o Instituto Rio Branco, a Escola Superior Fazendária, a Academia Nacional de Polícia, a Escola Superior de Administração Postal, os programas de formação da Petrobras e Eletrobrás e, nos estados, o Centro de Desenvolvimento em Administração da Fundação João Pinheiro, a Fundação Escola do Serviço Público do Estado do Rio de Janeiro e a Fundação para o Desenvolvimento Administrativo do Governo do Estado de São Paulo. Ainda, como aponta Cheibub & Mesquita (2001), concluía-se que a fragilidade dos quadros da administração direta, especialmente os que ocupam as mais altas posições, consistia um obstáculo importante para a modernização do Estado e dificultava enormemente, senão inviabilizava, a consecução de metas reformistas, devido a ausência de recursos

¹⁶ A Fundação Escola Nacional da Administração Pública (ENAP) é uma escola de governo, do Poder Executivo federal, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que oferece formação e aperfeiçoamento em Administração Pública a servidores públicos federais. É a ENAP que coordena a formação inicial da carreira dos EPPGG, considerada segunda etapa do concurso de seleção para a carreira, além de oferecer cursos contínuos de aperfeiçoamento para a carreira.

humanos capazes de conduzir com competência e continuidade sua implementação.

Tornava-se necessário, portanto, dotar o Brasil de uma Escola de Governo, à semelhança das existentes na Europa, especialmente a França, e adaptar-se o modelo aplicado nesses países à realidade brasileira. Para tanto, recomendava a criação de uma instituição encarregada da formação de quadros dirigentes no Brasil e a constituição de uma carreira, a fim de que viabilizasse a sua absorção pela máquina administrativa, à semelhança dos “*grands corps*” franceses (Santos & Cardoso, 2000).

No entanto, após o estudo do embaixador, a iniciativa da criação da carreira não progrediu. Somente em 1986 retomaram-se os trabalhos nesse sentido, num contexto de redemocratização e de propostas de reforma do Estado. Criou-se, assim, pelo Decreto nº93.277, de 19 de setembro de 1986 a Escola Nacional de Administração Pública – Enap, e propôs-se ao Congresso a criação da carreira composta pelos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Após a criação da Enap foi realizado um convênio de cooperação técnica entre a Enap e a Ena francesa, inclusive com a vinda de um diretor da escola francesa para acompanhar e supervisionar a implantação da nova escola (Graef et alli, 1994).

A criação da Enap e da carreira de gestores governamentais ocorreram num contexto em que se procurava construir um novo Estado. Já na vigência do regime democrático, diante das acusações contra o clientelismo generalizado, o governo Sarney começou a se preocupar com a transparência de seus atos, a melhoria da qualidade dos serviços públicos e burocratização dos altos quadros da administração pública brasileira.

A criação da Carreira de Gestores Governamentais ocorreu, portanto, num contexto de modernização do Estado brasileiro. O modelo adotado para a carreira – suas atribuições, características e inserção no aparelho administrativo -, baseava-se na experiência de países como a França, Alemanha, Inglaterra, Canadá entre outros que buscaram, em momentos anteriores, solução para os

mesmos problemas: a descontinuidade administrativa, a interferência clientelista na gestão pública e a necessidade de conferir maior grau de transparência e qualidade técnica ao processo de formulação de políticas públicas.

3.2 – Da concepção à regulamentação da carreira

O modelo da carreira proposto através dos estudos do embaixador Rouanet e dos debates do Comitê da Reforma em 1986 e 1987 foi consolidado no Projeto de Lei nº243/87 encaminhado ao Congresso Nacional pela Secretaria de Administração Pública da Presidência da República – Sedap. Nesse Projeto de Lei a carreira estava sendo criada com novecentos e noventa cargos de Técnicos em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Esses servidores teriam atribuições generalistas e inserção em todos os Ministérios, embora deveriam pertencer ao quadro permanente da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República - Sedap. Naquele momento, os cargos tinham sido pensados como de provimento efetivo e de natureza especial e se situariam, na escala salarial, num nível superior a todos os outros cargos existentes.

Quanto à remuneração, ela foi concebida, nesse primeiro momento, como equivalente à hierarquia e à natureza das atividades a serem executadas. Assim, era superior a todas as outras de topo dos demais cargos. Além da remuneração inicial ser maior, a amplitude salarial era grande, uma vez que a remuneração de final de carreira correspondia a mais de cem por cento da inicial.

A carreira teria uma trajetória própria. Primeiramente, teria um tempo de desenvolvimento, ou seja, de duração para se chegar ao topo da carreira, sendo o tempo de promoção de dois anos para cada um dos cinco padrões de remuneração. Assim, o servidor chegaria ao topo da carreira em oito anos – tempo considerado curto quando consideramos a carreira como trajetória de vida. Para tanto, o servidor seria submetido a uma avaliação de desempenho para a

promoção e deveria frequentar programas de capacitação que seriam dispostos em regulamentos.

Com relação à estrutura hierárquica, não havia referência quanto à correspondência entre os cinco níveis, isto é, não foi estabelecido que o servidor que estava em um nível inferior a um outro da carreira fosse seu subordinado hierárquico. Isso porque a estrutura do cargo era independente da estrutura de responsabilidade, dada pelos cargos em comissão. Trata-se de uma característica genérica da administração pública que desvincula cargos de responsabilidade e cargos de provimento efetivo. Assim, o ocupante de um cargo, quando obtém progressão funcional recebe somente aumento de remuneração correspondente à passagem de um padrão a outro imediatamente superior que, por sua vez, não está relacionado com um aumento de responsabilidade. A responsabilidade crescente vem da ocupação dos cargos em comissão que não estão atrelados aos cargos efetivos. Dessa forma, não havia uma trajetória definida para que os gestores pudessem desenvolver sua carreira numa estrutura de correspondência remuneratória e de responsabilidade, dando liberdade a cada um construí-la de acordo com a própria capacidade.

Em sua passagem pela Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei 243/87 sofreu modificações que afetariam a essência da carreira. As principais mudanças foram a alteração do nome do cargo, que passou a se chamar Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e a sua natureza, que deixou de ser de natureza especial para ser de cargo efetivo.

O Projeto de Lei foi finalmente aprovado pelo Congresso Nacional em outubro de 1989 e transformou-se na Lei nº 7.834, que criou a carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental cujas atribuições legais envolvem o exercício de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e de direção e assessoramento nos escalões superiores da Administração Federal direta, autárquica e fundacional. A Lei criou 960 cargos, cujo preenchimento através de sucessivos concursos possibilitaria

uma rápida consolidação da carreira e impactos imediatos nos padrões de gestão do Estado Brasileiro.

Como aponta Santos & Cardoso (2000), a implementação da concepção original da carreira não se deu de forma tranquila. Ao longo da tramitação da Lei 7.834/ 89 e sua regulamentação, o plano inicial foi sucessivas vezes adaptado e alterado, chegando a certos momentos a ameaçar o êxito da iniciativa quando já se achava próxima a nomeação da primeira turma de gestores, recrutada em concurso público realizado em 1988¹⁷. A carreira também foi alvo de tentativas de extinção dos cargos de gestor e transformação em cargos de Analistas do Orçamento (Lei nº 8.216, de 13 de agosto de 1991)¹⁸.

Além disso, enquanto no projeto original os gestores levariam cerca de oito anos para atingir a classe mais alta da carreira, a partir do Decreto nº 98.895/90 esse tempo foi fixado para 18 anos, como mostra Maria (2000) :

- a) quatro anos, da Classe I para a II;
- b) cinco anos, da Classe II para a III
- c) cinco anos, da Classe III para a IV; e
- d) quatro anos, da Classe IV para a V.

¹⁷ Um dos problemas ocorridos durante a implementação da carreira foi o fato do curso de formação da primeira turma ter começado antes da carreira ser efetivamente criada. Faltavam sua tramitação e aprovação no Poder Legislativo e posterior sanção presidencial. Por outro lado, essa turma de gestores teve a possibilidade de participar efetivamente do processo de regulamentação da carreira através de lobbies (Maria, 2000).

¹⁸ Aqui refere-se à extinção da carreira de gestor em 1991 e sua transformação em cargos de Analistas do Orçamento. Como descreve Maria (2000), essa decisão do governo tem duas explicações: primeiro, a carreira de analistas do orçamento foi criada em 1987 por transformações de cargos, ou seja, todos os cargos equivalentes ao orçamento, em todos Ministérios, foram transpostos para os cargos de Analistas ou técnicos do Orçamento; assim, não seria difícil incorporar mais um “cargo”, apesar da maioria dos gestores não executarem atividades relativas ao orçamento. Segundo, o Supremo Tribunal Federal ainda não considerava a transformação de cargos inconstitucional. Depois de uma mobilização dos gestores e da ação do Ministério Público, o Supremo Tribunal suspendeu a eficácia do artigo 27 da Lei nº 8.216 justificando que para ocupar um cargo público deve ser realizado concurso público. Dessa forma, os gestores fizeram concurso para o cargo de EPPGG e, portanto, com atribuições específicas, enquanto que com a transformação deveriam executar atividades diferentes daquelas do cargo original. Assim, a extinção foi anulada. Restaurou-se a carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e os gestores da primeira turma foram reintegrados aos seus cargos.

Conforme afirma um dos entrevistados por Cheibub & Mesquita (2001:13), a concepção original da carreira foi modificada porque a implementação dessa proposta implicava transformações políticas profundas:

“A carreira de gestor foi pensada como a diplomacia, para se galgar postos, mas para definir isso, tem-se que estabelecer quais são os postos que vão ser galgados. A sistemática que estava por trás da carreira de gestor era o modelo canadense, que tinha uma hierarquização das funções importantes da administração pública. O gestor seria o topo delas. (...) Só que isso implica uma discussão dos postos de confiança. Alguns postos seriam de confiança política, outros seriam da meritocracia. Fazer essa regulamentação para os gestores significa ter uma disposição política de reforma estrutural, que é um grande ‘baque’ nos lobbies, em todo o pessoal que entra politicamente. Seria acabar com isso. O governo não poderia mais nomear de DAS-6 para baixo”.

De fato, como aponta Maria (2000) em seu trabalho, houve muitas resistências das corporações estatais à criação da carreira dos gestores. Nossa meritocracia não é concebida segundo uma lógica organizacional. Portanto, qualquer tentativa de criação de um espaço claro de atuação funcional e ascensão à alta burocracia é logo rechaçado pelos demais grupos do funcionalismo, que veem ali um perigo ao sistema aberto de ocupação de postos do alto escalão. O mecanismo dos cargos em comissão pode ser um caminho incerto para se chegar ao topo do organograma estatal, mas é mais rápido e depende sobretudo de mecanismos informais e contatos pessoais.

Também, as poucas carreiras já estabelecidas foram contra o projeto de implementação da carreira dos gestores. Afinal, quanto mais carreiras – e portanto o sistema de mérito mais amplo – mais frágil ficaria a posição de poder das carreiras consolidadas. Isso porque funciona uma dupla lógica nestes corpos estratégicos: de um lado, a inegável meritocracia interna; de outro, a luta para que essa meritocracia não se expanda.

Outra resistência corporativa que o projeto sofreu foi por parte das universidades federais no que se refere à criação da ENAP. Os envolvidos na concepção do modelo dessa Escola não esperavam a reação contrária desse segmento porque, para eles, a proposta da ENAP era oferecer um aprendizado

prático de administração pública para os profissionais, o que não era fornecido pelas universidades, que se centravam num ensino acadêmico e teórico. No projeto estavam incluídas idéias de parceria com as universidades para que elas pudessem ser entes multiplicadores desse conhecimento prático mas a resistência foi tão grande que o projeto só foi parcialmente concretizado (Maria, 2000).

Portanto, a proposta de criação da carreira dos gestores era totalmente contrária à realidade da nossa administração pública e, como consequência, não encontrou o devido apoio para sua consolidação, como aponta Santos & Cardoso (2000:14):

“Mais do que revelar uma postura de governo, tais mudanças (na concepção da carreira) refletem o resultado de uma disputa por espaços de poder e status no âmbito do serviço público federal, que ainda convive com estruturas arcaicas de livre comissionamento e baixa aderência ao sistema de mérito, em que frequentemente decisões vitais para a estruturação de um sistema de carreira são adotados por técnicos sem vinculação permanente com o serviço público e sem a necessária visão de conjunto da administração pública ou a compreensão das necessidades de um sistema consistente”.

Sem o necessário apoio político que assegurasse sua continuidade, a carreira de Gestor Governamental passou a ser considerada um cargo como os demais, sem maiores atenções e regalias do governo. Na verdade, como afirma Santos & Cardoso (2000), nem mesmo a perspectiva de uma Reforma Administrativa logrou encontrar uma formulação consistente, que considerasse a importância estratégica de dotar o Estado de quadros gerenciais e de assessoria capazes de planejar e executar políticas públicas.

No Governo Collor em 1990 os concursos públicos para a entrada dos servidores e preenchimento desses cargos não foram realizados. Somente em 1995, com a nova proposta de Reforma do Estado, conduzida pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, os gestores começaram a ter seu papel reconhecido novamente.

3.3 – Os gestores governamentais e a Reforma Administrativa

Já no seu discurso de posse, o Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira assumia o compromisso de promover a reativação da ENAP como Escola de Governo e de realizar concursos para a Carreira de Gestores Governamentais, inserida no núcleo estratégico da Administração Federal. Os gestores governamentais, que foram esquecidos pelos governos anteriores, tornaram-se no governo FHC a peça fundamental para o sucesso da Reforma Administrativa do Estado Brasileiro, sendo denominados como os “*salvadores da pátria*” ou “*os meninos dos olhos*” do ministro Bresser Pereira, como afirmaram alguns entrevistados.

Segundo Souza (2002), a carreira dos Gestores Governamentais foi retomada pois eram vistos como

"elementos estratégicos de um amplo processo de reforma administrativa que visava a corrigir inúmeras disfunções do aparelho estatal, como: a rigidez do aparato público que não se adaptou aos tempos de crise e incertezas; as deficiências relacionadas à capacidade de gestão e capacidade técnica para a elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas; o baixo nível de articulação governamental; a distância entre o aparato burocrático e a sociedade, principalmente por falta de mecanismos de participação do cidadão, exigência básica dos processo democráticos; a falta de uma política de pessoal que proporcionasse a valorização, o incentivo e a qualificação do servidor públicos. (1999:152)

A iniciativa de retomada dos concursos de ingresso deu-se, em grande medida, a partir dos contatos pessoais e posterior interesse e compreensão do Ministro Bresser Pereira de que a carreira tinha plenas condições de servir ao objetivo de fortalecimento do nível estratégico da Administração Federal. Segundo um dos entrevistados por Maria (2000), o Ministro achou a missão da carreira interessante, pois estava voltada para os objetivos da Reforma do Estado:

“ O ministro Bresser, desde que foram confirmados os resultados da eleição de 94 e ele sendo designado como Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, começou a trabalhar com um grupo (...). Então, entre novembro e dezembro esse grupo já trabalhou na

montagem de uma proposta de reforma do Estado. Durante esse período, o Ministro Bresser soube da carreira dos gestores. Foi informado e achou muitíssimo interessante desde que atualizada. Interessante para os propósitos da Reforma do Estado. Então, qual o vínculo entre as duas coisas? A Reforma do Estado fala em aumentar a capacidade do Estado, da Administração Pública Federal, nas áreas de regulação, formulação e implementação de políticas. Ou seja, está lá claro, expresso, que trata de fortalecer o núcleo estratégico do Estado. A carreira dos gestores apareceu como um instrumento interessante para esse fortalecimento. Nesse período parece que ele conversou com vários gestores e adotou, em seguida, a política de concursos anuais – com a idéia de fortalecer o Núcleo Estratégico do Estado” (Maria, 2000:62).

Conforme também mostra Maria (2000), coube à Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (Anesp) um papel importante na apresentação da carreira ao Ministro. Ademais, dois dos seus assessores próximos, a Secretária-Executiva Cláudia Maria Costin e o Secretário Carlos Pimenta, tinham conhecimento da carreira, tanto que já estavam negociando para que sua supervisão fosse transferida do Ministério do Planejamento e Orçamento para o seu Ministério - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado -, o que de fato ocorreu enquanto o MARE existiu (1995-1998). A carreira, portanto, foi reativada a partir de 1996; definiu-se um cronograma de ingresso que previa a realização de concursos anuais até o fim do Governo Fernando Henrique. No segundo governo FHC houve a extinção do MARE e repasse de partes de suas atribuições para SEGES (Secretaria de Gestão) e assim ocorreu mais um período de intervalos nos concursos, sendo retomada efetivamente em 2001, com a realização de dois mais concursos. No Governo Lula o ingresso dos EPPGG também foi mantido numa agenda regular de concursos e no governo Dilma está em processo de andamento a seleção da 16ª turma. Cada concurso e cada turma de formação foram etapas importantes para a consolidação da carreira.

3.4- A fase de consolidação da carreira de EPPGG

A fase de consolidação da carreira ocorreu efetivamente com a regulamentação da carreira pelo Decreto nº 5.176/2004. Como aponta Ribeiro (2010), no regulamento da carreira foram consolidados e estabelecidos o papel e atribuições do EPPGG, além de conceitos e definições importantes para o desenvolvimento na carreira. O papel da carreira do EPPGG é definido no Art 1º do Decreto:

Art 1º Aos titulares de cargos de provimento efetivo da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG compete o exercício de atividades de gestão governamental nos aspectos técnicos relativos a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em graus elevados de complexidade, responsabilidade e autonomia (Decreto nº 5.176 de 10 de agosto de 2004).

A entrada na carreira depende de nomeação após aprovação em concurso público de provas e títulos e subsequente conclusão do curso de formação específico, definido em edital de seleção como etapa obrigatória do concurso.

O desenvolvimento do servidor na carreira de EPPGG pode ocorrer por progressão funcional e promoção. A progressão funcional seria a passagem do servidor para o padrão de vencimento superior dentro da mesma classe, ou seja, passar do padrão I para o II dentro da mesma classe. A passagem do padrão depende de cumprimento de um período mínimo de permanência na classe e a habilitação em uma avaliação específica definida pelo Órgão Supervisor. A promoção é a passagem do servidor para as classes superiores. O cumprimento de período mínimo, no último padrão da classe e a habilitação em avaliação específica são requisitos semelhantes à progressão; contudo, a promoção só é efetivada após a realização de um Curso de Aperfeiçoamento, que deve somar 120 horas de atividades formativas oferecidas pela ENAP, acumuladas ao longo

de três anos que antecederam o período de promoção. As atividades formativas incluem disciplinas, oficinas, seminários, palestras, visitas técnicas dentre outras.

O EPPGG tem uma atuação descentralizada em diversos órgãos da Administração Pública Federal mas possui uma vinculação com o seu Órgão Supervisor que é o MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) , em específico, a SEGEP (Secretaria de Gestão Pública). A SEGEP é resultado da fusão entre a Secretaria de Gestão (SEGES) e parte da Secretaria de Recursos Humanos (SRH). Foi criada pelo Decreto nº 7.675, publicado no Diário Oficial da União do dia 23 de janeiro de 2012, que promoveu a revisão da estrutura regimentar do MPOG. Compete à SEGEP formular políticas e diretrizes para a gestão pública e de pessoal. A Secretaria atua nas áreas de recursos humanos, carreiras, estruturas remuneratórias, e cargos em comissão. Trabalha também no âmbito das estruturas organizacionais, ações e projetos estratégicos de inovação e transformação da gestão pública.

É responsabilidade da SEGEP coordenar a definição da unidade de exercício dos gestores e autorizar suas movimentações; definir os termos do concurso e o conteúdo do curso de formação; acompanhar a inserção dos EPPGG durante o estágio probatório; formular cursos de aperfeiçoamento e supervisionar as normas para progressão e promoção na carreira. Tais responsabilidades já estavam definidas no Decreto nº 5.176/2004 quando a carreira ainda era supervisionada pela extinta SEGES.

Ainda sobre a alocação, o decreto estabeleceu alguns critérios que devem ser observados pelo órgão supervisor da carreira: a) interesse e necessidade dos órgãos; b) correlação entre as atividades a serem executadas e as competências e atribuições inerentes ao exercício do cargo de EPPGG. A mobilidade do EPPGG pode ocorrer somente após dois anos de efetivo exercício do servidor no órgão, com anuência deste (Ribeiro, 2010).

No dia 27 de maio de 2013 foi publicado no Diário Oficial da União a Portaria nº 202 de 24 de maio de 2013 que institui o Processo Integrado de Mobilidade (PROIM) da Carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão

Governamental – EPPGG. Por essa Portaria fica estabelecido que o PROIM ocorrerá no mínimo uma vez ao ano por meio de edital e calendário organizado pela SEGEP. Caberá a manifestação dos órgãos que desejam receber os EPPGG com a descrição do perfil desejado e a inscrição dos EPPGG no PROIM nas oportunidades apresentadas; será responsabilidade da SEGEP cruzar os perfis dos EPPGG inscritos com as competências requeridas pelos órgãos. Após esse momento haverá entrevistas dos EPPGG nos órgãos participantes de acordo com o encaminhamento da SEGEP. Um ponto fundamental dessa Portaria foi a fixação de limites no número de inscritos para a mobilidade: não poderá ultrapassar 30% dos EPPGG em exercício em cada órgão. As mobilidades poderão ocorrer a qualquer tempo desde que ocorram para ocupação de cargos de natureza especial DAS 4,5 e 6 em outros órgãos da união, em autarquias ou fundações ou DAS 3 para exercício nos gabinetes das Secretarias Executivas dos Ministérios; porém, tais exceções só ocorrerão após deliberação da SEGEP.

O Decreto nº 5.176/2004 também prevê o funcionamento de um Comitê Consultivo formado por seis integrantes da Carreira que tem como função assessorar o Órgão Supervisor em relação a assuntos como recrutamento, formação, capacitação, avaliação de desempenho e exercício dos integrantes da carreira.

Como destaca Ribeiro (2010), o Decreto introduziu mudanças importantes para a carreira ao definir diretrizes fundamentais para a consolidação da carreira e direcionar a reestruturação da carreira.

Atualmente cerca de 1.290 Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental compõem o quadro de burocratas técnicos em vários Ministérios Federais. O desenvolvimento da carreira de EPPGG permite repensar a estrutura da administração pública no Brasil e a forma como as políticas públicas são elaboradas, implementadas e avaliadas pela gestão governamental. Através do estudo da sua estruturação e desenvolvimento é possível apreender como se estrutura a burocracia permanente do Estado brasileiro, o que justifica seu estudo aprofundado (Monteiro, 2012).

3.5– Os concursos de ingresso na carreira dos Gestores Governamentais¹⁹

A seleção para a carreira dos EPPGG já passou por 11 concursos e o 12º está em andamento. O concurso para o preenchimento das vagas consta de duas etapas: uma formada por provas objetivas e uma discursiva e a segunda é o curso de formação, oferecido pela ENAP em Brasília.

TABELA3: Carreira de EPPGG – Concursos e vagas

Concurso	Número de vagas*	Provimento efetivo	Edital	Instituição Promotora
1º (1988)	120	103	DOU, 17/12/1987	Fundação Cesgranrio/ENAP
2º (1996)	70	54	31/1995	ESAF
3º (1997)	130	96	03/1996	FCC
4º (1998)	120	107	03/1997	FCC
5º (1999)	140	130	11/1997	FCC
6º (2001)	90	80	28/2000	ESAF
7º (2002)	90	75	87/2001	ESAF
8º(2003) (8ª e 9ª Turmas)	135	125	20/2003	ESAF
9º(2005) (10ª, 11ª e 12ª Turmas)	224	217	46/2005	ESAF
10º(2008) (13ª e 14ª Turmas)	120	113	12/2008	ESAF
11º(2009) (15ª e 16ª Turmas)	200	194	46/2009	ESAF
12º(2013) Em andamento	150	-----	48/2013	ESAF
TOTAL	1540	1294		

FONTE: <http://www.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=80&ler=s935>, acessado em 24/08/2013 e dados retirados da ANESP e ENAP.

*corresponde ao número disponibilizado para o curso de formação, que poderia chegar ao dobro do número de vagas disponibilizadas nos concursos.

¹⁹ Os dados sobre a carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – os gestores governamentais – foram retirados das dissertações de MARIA (FGV, 2000), MACHADO (Unicamp, 2003), Relatório de Pesquisa de CHEIBUB & MESQUITA (2001), do Cadernos de Formação da ENAP (Ferrarezzi et al , 2008) e dos dados disponíveis no site da ANESP: <http://www.anesp.org.br/?q=taxonomy/term/23>, acessado em julho de 2013.

O primeiro concurso de acesso à carreira foi convocado em fins de 1987 e realizado em meados de 1988. Para assegurar a ampla divulgação e competitividade do concurso, a Secretaria da Administração Pública – SEDAP adotou incisiva estratégia de marketing e divulgação que visava, dentre outros objetivos, o resgate da credibilidade dos concursos públicos como única forma de ingresso em cargos de carreira. As promessas eram as melhores possíveis, atraindo candidatos de todo o país em função, inclusive, da remuneração inicial prevista para a Carreira, o que contribuiu para que mais de 68 mil candidatos concorreram às 120 vagas então oferecidas. No entanto, ao ser convocado o concurso, ainda não estavam criados os cargos em que seriam providos os candidatos selecionados, o que somente veio a ocorrer a poucos meses do encerramento do curso de formação a que foram submetidos.

O processo seletivo teve duas fases: as provas de ingresso e o curso de formação ministrado pela Enap. A primeira fase do concurso foi dividida em três etapas. Na primeira, os candidatos se submeteram às provas objetivas, com questões de múltipla escolha sobre História do Brasil, noções de Administração, de Direito, de Ciência Política e de Economia; na segunda, às provas discursivas, sobre questões nacionais e internacionais de enfoque administrativo, econômico, político e jurídico além das provas de Português e Língua Estrangeira; na terceira participaram de exame de títulos e entrevista. Nesta última etapa, além da titulação acadêmica foram avaliados o perfil do candidato e sua experiência profissional, de modo a valorizar os conhecimentos e experiências em nível gerencial e técnico.

O concurso tinha a peculiaridade de destinar cinquenta por cento (50%) das vagas para candidatos já servidores públicos e somente os outro cinquenta por cento (50%) para os não servidores. Além disso, enquanto não havia limite de idade e nem exigência de nível superior para os servidores públicos, os candidatos da clientela externa deveriam ter no máximo trinta e cinco anos e possuir terceiro grau completo (Maria, 2000).

A segunda fase constou do Curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental, que começou em agosto de 1988. Com carga horária de 2.800 horas, desenvolvida ao longo de 18 meses em horário integral, o curso foi ministrado por docentes contratados junto a diversas universidades e centros de ensino e pesquisa como a Universidade de Brasília, Universidade de Campinas, Universidade de São Paulo, Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Federal do Rio de Janeiro e Fundação João Pinheiro.

Como a turma era heterogênea, não só no que concerne à experiência profissional (setor privado ou público), como na formação (segundo grau a doutorado) foi realizada uma etapa de “nivelamento”, dividida em três blocos: Disciplinas básicas de Ciências Humanas (temas como Filosofia, Ciência Política, Administração, Direito, Economia, Estatística, Metodologia Científica), Instrumentos de Gestão e Instrumentos de Pesquisa. Em seguida, os alunos desenvolveram 340 horas de laboratório de Políticas Públicas, através da preparação, em equipes, de trabalhos de diagnóstico e proposição de projetos e medidas referentes a uma situação real de governo.

Na etapa de estágio foram dispendidas 1.000 horas com imersão total dos alunos na realidade de órgãos da Administração Direta e Indireta, do qual resultaram relatórios de análise dos problemas vivenciados. O curso foi concluído com um período de complementação de 500 horas, durante o qual se procurou suprir carências constatadas nas etapas precedentes, particularmente no que se refere ao conhecimento dos conceitos e métodos da análise de Políticas Públicas.

O resultado foi homologado em 22 de janeiro de 1990. Dos 120 candidatos somente 103 terminaram o curso e apenas 93 tomaram posse. Até a realização do segundo concurso 35 gestores da primeira turma já tinham saído da carreira (Maria, 2000).

Somente em 1994 a política de concursos é retomada e em 1995 ocorre o 2º concurso. Foram oferecidas 70 vagas; para executar a primeira etapa

foi contratada a Escola Superior de Administração Fazendária – ESAF e as provas foram aplicadas em dez capitais brasileiras²⁰.

A primeira prova constou de questões objetivas de Administração Pública (incluídas as disciplinas de Administração, Direito Constitucional e Administrativo e Ciência Política), Economia, Língua Inglesa, Língua Portuguesa e Raciocínio Matemático. Houve ainda uma prova de redação sobre um tema sugerido de Administração Pública. Esse concurso, assim como os posteriores, diferentemente da primeira turma, procurou recrutar candidatos com sólidos conhecimentos acadêmicos. Para isso foi realizada uma prova de títulos no qual os candidatos classificados até o tricentésimo lugar na etapa das provas poderiam apresentar seus títulos e os pontos seriam acrescidos à nota final.

O curso de formação da segunda e das demais turmas foi bem diferente do oferecido à primeira. Optou-se por um treinamento mais curto, de aproximadamente seis meses, até porque a seleção desses concursos privilegiou candidatos com sólidos conhecimentos acadêmicos.

Assim, os cursos de formação passaram a ter como característica a curta duração em período integral e intensivo²¹, a ausência de uma experiência de estágio, que foi transferido para o estágio probatório e a ênfase na gestão de políticas, diferentemente do curso oferecido na primeira turma que privilegiava a formulação de políticas.

Toda a construção do curso da segunda turma foi feita em sintonia com a Reforma do Estado - seus diagnósticos e propostas -. A carreira como era uma alternativa natural para os objetivos de profissionalização tornava-se necessário que ela conhecesse os propósitos de Reforma para implementá-la no âmbito da administração pública.

²⁰ Belém - PA, Belo Horizonte – MG, Brasília – DF, Curitiba – PR, Fortaleza - CE, Porto Alegre – RS, Recife– PE, Rio de Janeiro – RJ, Salvador – BA, São Paulo – SP.

²¹ Durante o curso, o candidato não-servidor faz jus a bolsa de estudos no valor de 50% da remuneração do cargo. Atualmente, a bolsa é de aproximadamente R\$ 6.700,00. O vencimento básico do cargo no padrão inicial é de R\$ 13.402,37. A remuneração máxima em fim de carreira atualmente é de R\$18.478,45.

Em 2 de setembro de 1996, com a conclusão do II Concurso de Ingresso, 54 novos gestores tomaram posse. Esses gestores iniciaram as atividades em dezembro de 1996, distribuídos por vários ministérios, especialmente nas áreas de saúde, educação, previdência social, trabalho, planejamento e administração. A partir daí, definiu-se um cronograma de ingresso que previa a realização de concursos anuais, até o fim do governo Fernando Henrique Cardoso. Seguindo uma estratégia ampla e consequente de Reforma Administrativa, o Governo Federal enfatizou, na formação e alocação posterior destes profissionais, o revigoramento de áreas onde era identificada carência de quadros qualificados.

O terceiro concurso foi realizado em 1997 e algumas mudanças foram feitas. Uma delas ocorreu na primeira fase do concurso: poder-se-ia optar entre as áreas de gestão econômica, gestão pública ou políticas sociais sobre a qual recairia um peso maior na correção das provas. As demais provas foram mantidas. Foram destinadas 130 vagas ao concurso, sendo 70 vagas para a área de gestão pública, 30 para gestão econômica e 30 para políticas sociais.

A existência de diferentes áreas criou a expectativa em muitos candidatos que iriam trabalhar em Ministérios relacionados com a área para a qual fizeram a opção. Porém, nem todos os candidatos de áreas específicas foram alocados em ministérios correspondentes à sua opção já que as vagas nos ministérios eram negociadas apenas no final do curso de formação. Assim, o MARE e a ENAP sabendo da impossibilidade de alocarem todos os candidatos em suas respectivas opções, elaboraram a classificação final dos alunos sem considerar suas áreas. Todos foram classificados numa mesma lista e concorreram às mesmas vagas. Dessa forma, toda a sistematização de elaborar provas e cursos por áreas específicas foi desconsiderado ao final do processo de alocação. Dessa turma, 96 gestores foram empossados.

O quarto concurso foi iniciado em outubro de 1997 com a oferta de 120 vagas. Na primeira etapa os candidatos se submeteram a duas provas objetivas - uma específica e outra de conhecimentos gerais - e uma prova de redação, todas

de caráter eliminatório e classificatório. A prova específica referia-se à opção dos candidatos entre administração pública, educação e economia, com peso dois. A prova de redação deixou de ser uma dissertação sobre um tema e passou a ser um resumo sobre um texto fornecido (Maria, 2000).

O curso de formação da quarta turma de gestores teve sua estrutura modificada devido o ano eleitoral pois precisava ser menor para que os gestores pudessem ser empossados antes dos noventa dias que precedem a eleição. Assim, a ENAP dividiu o curso em duas fases. Após a primeira os alunos foram nomeados, porém não escolheram os ministérios nesse momento. Eles continuaram em treinamento na Enap por mais três meses com ciclo de atividades, trabalhos e seminários. Essa turma, com 107 gestores, iniciou suas atividades em setembro de 1998.

Ainda em 1998, o governo Fernando Henrique Cardoso promove, por meio de Medida Provisória, alterações na estrutura e na legislação da Carreira. Com a aprovação dessa Medida Provisória, convertida na Lei nº 9.625/98, as suas atribuições legais passam ser definidas como "exercício de atividades de gestão governamental, nos aspectos técnicos relativos a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas", numa tentativa de aproximação de conteúdos atributivos com outras carreiras do serviço público federal, que igualmente passaram a ter, dentre suas atribuições, o exercício de atividades de gestão governamental, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas em áreas específicas (finanças públicas, controle interno, planejamento e orçamento público, essencialmente).

No final de 1998 iniciou o quinto concurso de ingresso à carreira destinado a selecionar mais 140 gestores. Esse concurso, no entanto, só foi concluído em janeiro de 2000, com a entrada em exercício de 130 gestores²².

Quanto às provas, elas continuaram com a mesma estrutura dos concursos anteriores. Na prova de conhecimentos específicos foi adicionada a

²² Em 1999 não foi convocado novo concurso em virtude do Decreto Presidencial nº2.983 de 05 de março de 1999, que proibiu a realização de concursos naquele ano (Santos & Cardoso, 2000:9)

opção pela área de Saúde ao lado das outras três já existentes (educação, administração pública e economia). Essa nova opção foi inserida para responder a uma demanda do próprio Ministério da Saúde que assim solicitou ao Ministério do Planejamento. Assim, as 40 vagas de Saúde oferecidas no concurso já estavam destinadas ao respectivo Ministério.

O Edital do VI Concurso foi publicado em novembro de 2000, visando o preenchimento de 90 vagas. Nesse concurso foi eliminado a opção por uma área específica (educação, economia, saúde ou administração pública).

O curso de formação foi realizado ao longo de 2001. A lotação dessa turma foi diferenciada das demais. O Ministério do Planejamento procurou saber as demandas específicas de cada ministério. Alguns ministérios descreveram onde precisavam de gente: para tais programas, para realizar tais atividades, cumprir tais funções ou pessoas com tais perfis. Ao todo foram disponibilizadas 63 posições, em contrapartida aos 90 alunos no curso de formação.

Todos os alunos do curso de formação fizeram uma carta de apresentação descrevendo sua trajetória profissional e seus interesses, além de anexarem seus currículos. Os candidatos podiam colocar três opções de Ministérios para trabalhar. A partir daí, o Ministério do Planejamento e a ENAP procuraram adequar as pessoas às vagas existentes. Nesse processo de lotação não foi considerada a classificação geral dos alunos. Durante o período de lotação foram realizadas duas rodadas: na primeira, colocaram algumas pessoas perfeitamente, ou seja, conseguiram equilibrar o perfil e o interesse pessoal com uma vaga existente; na segunda, chamaram as pessoas para conversar e a partir daí iam distribuindo-as. Como relatam as entrevistas, algumas pessoas saíram satisfeitas; outras, foram para ministérios ou ocupar funções que não queriam; de forma geral, não foi um processo tranquilo. Entre dezembro/2001 e janeiro/2002 80 novos gestores assumiram o cargo.

Em 18 de dezembro de 2001 foi publicado o Edital do VII Concurso de Ingresso para a carreira, também destinado a prover 90 cargos ao longo de 2002; esse concurso foi praticamente igual ao anterior. Os alunos dessa turma

realizaram estágios em alguns Ministérios durante o Curso de Formação. Nos ministérios tiveram a oportunidade de acompanhar o dia-a-dia e estudar um assunto específico para, ao final do estágio, realizarem um Trabalho Aplicado. Após esse período os candidatos seriam lotados definitivamente, não necessariamente nos ministérios que haviam estagiado.

A lotação nos ministérios, como ocorreu com as turmas anteriores, foi repleta de mistérios e angústias desde o início do curso. Ninguém sabia os critérios que seriam utilizados. O estágio contribuiu para que os alunos identificassem onde gostariam de trabalhar e permitiu a alguns negociarem sua lotação nos ministérios onde haviam estagiado. Os demais foram lotados a partir das vagas anunciadas pelo Ministério do Planejamento. Em julho de 2002 foram nomeados os 75 candidatos aprovados²³.

Foram abertas as inscrições em meados de julho de 2003 para o VIII concurso da carreira de gestor governamental para o provimento de 90 vagas. Nesse concurso reestabeleceu-se a opção por áreas específicas: econômica, infra-estrutura e social, sendo 30 vagas para cada uma. Uma novidade nesse concurso é a estrutura da prova de títulos, que passou a incluir a experiência profissional como um item a ser avaliado, podendo atingir o equivalente a quem possui título de doutorado. O curso de formação iniciou-se em março de 2004 e 88 gestores foram nomeados.

Em 30 de agosto de 2004 teve início o 2º curso de formação para 39 convocados do VIII concurso da carreira de EPPGG, sendo 18 da área social, 17 da área de infra-estrutura e 4 da área econômica. Em dezembro de 2004, 36 gestores da 9ª Turma foram nomeados.

Já no dia 29 de abril de 2005, o Ministério do Planejamento autorizou a realização do IX Concurso. O edital foi divulgado pela ESAF em 11 de julho 2005. Foram oferecidas 150 vagas, 75 vagas na área de regulação (10ª Turma) e 75 na

²³ Embora foram oferecidas 90 vagas nesse concurso, apenas 75 gestores tomaram posse. Muitos durante o curso de formação passaram em outros concursos e desistiram da carreira.

área de Gestão e Políticas Públicas (11ª Turma). Em julho de 2006, 147 gestores foram nomeados.

Os 74 candidatos aprovados na primeira etapa do IX Concurso e não convocados durante o ano de 2006 formaram a 12ª Turma de gestores, conforme a portaria MP nº 2, de 05/01/2007. O curso de formação teve 450 horas de duração, com início em 5 de fevereiro e fim em 10 de maio. No dia 16 de maio de 2007, 70 novos gestores tomaram posse.

Em março de 2008 é divulgado o Edital para a realização do X Concurso com a oferta de 60 vagas, divididas entre políticas públicas e gestão governamental. Foram classificados para o curso de formação 120 candidatos, 60 para cada área. Concluíram o Curso de Formação 113 gestores em setembro de 2009, divididos em 2 turmas (13ª e 14ª).

O XI concurso foi autorizado pela Portaria nº 26, de 11/02/2009 e o Edital foi publicado em 19 de junho daquele ano com a oferta de 100 vagas sem opção por áreas específicas. Em julho de 2010 foram convocados 103 aprovados na 1ª etapa do concurso para o curso de formação da 15ª turma; desses, 102 concluíram o curso em novembro de 2010.

Em 19 de agosto de 2011 a presidente Dilma Rousseff autorizou o ingresso de mais 92 aprovados na 1ª etapa do concurso para o Curso de Formação na ENAP, formando assim a 16ª Turma.

Em 2013 teve início o XII Concurso para o provimento de 150 vagas, também sem definições de áreas específicas. O atual concurso está em fase de correção das provas discursivas.

3.5.1- O curso de Formação na ENAP

O curso de Formação na ENAP faz parte da 2ª etapa do concurso para a carreira dos gestores governamentais. A ENAP analisou os cursos de cada concurso até 2008 relacionando-os ao contexto político-institucional vigente e

conseguiu agrupar os cursos em momentos distintos, o que foi apresentado num relatório em dois volumes denominado “*A experiência da ENAP na Formação Inicial para a Carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental*” (Ferrarezi et al, 2008).

Um *Primeiro momento* corresponde à formação da 1ª turma, que como apontado anteriormente, foi bem peculiar por não exigir a formação superior como requisito para investidura no cargo. Dessa forma, foi necessário um curso de formação mais longo com uma etapa de “nivelamento”. Esse primeiro curso baseou-se no projeto de concepção da carreira que esperava a capacitação de uma elite administrativa ; porém, como aponta Ferrarezi & Zimbrão (2005), o curso foi exaustivo, com conteúdos desarticulados.

O *Segundo Momento* corresponde ao primeiro governo FHC com a formação da 2ª à 5ª turma de EPPGG. Essas turmas foram marcadas por um período de transições e reformas, voltado para o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado (Ribeiro, 2010). Assim, os cursos ministrados pela ENAP refletiam os esforços da institucionalização e de legitimação da Reforma Administrativa empreendida pelo MARE a partir de 1995; isso se verifica na extensa carga horária dos eixos temáticos “Reforma do Estado e políticas públicas no Brasil” e “Administração pública e sistemas de gestão”. Portanto, a característica marcante do curso, nesse período, foi a ênfase na temática Administração Gerencial baseada no discurso do *expert* em gerencia e avaliação desse novo gerente (Ferrarezi & Zimbrão, 2005)

Com a crise financeira internacional ocorrida no final da década de 1990, o tema de implantação definitiva da Reforma do Estado perdeu importância durante a reeleição de FHC. O MARE foi extinto em 1999 e incorporadas algumas funções na SEGES, secretaria subordinada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O destaque nesse *terceiro momento*, portanto, foi o desenvolvimento do Plano Plurianual 2000-2003, o qual o governo buscava ampliar sua atuação através da implantação de uma série de políticas públicas. Dessa forma, o Curso

de Formação das 6ª e a 7ª turmas privilegiou as disciplinas de Políticas Públicas como “Formulação e implementação de Políticas Públicas”, “Elaboração de Projetos e indicadores de desempenho”, “Gestão de Políticas Públicas”, “Avaliação de Programas Governamentais” dentre outras com o objetivo de qualificar agentes para gestar os projetos governamentais do período (Monteiro, 2012).

A partir do primeiro governo Lula o curso da ENAP foi reformulado. Já no primeiro mandato de Lula novas diretrizes e prioridades foram contempladas na agenda governamental que referiam-se ao combate a concentração de renda e riqueza e a exclusão social, assim como os entraves a geração de emprego e renda. Diante dessas metas o governo ampliou suas atividades de gestão de políticas públicas através do fortalecimento de ações intergovernamentais (Monteiro, 2012).

Nesse sentido, a ENAP passa a ter um perfil mais prático, como uma escola de aplicação e reflexão sobre as práticas e políticas sociais. Destaca-se a ênfase em disciplinas de gestão, implementação e avaliação de Políticas Públicas e um aumento nas disciplinas de análise e interpretação de dados econômicos, sociais e administrativos. Esse *quarto momento* refere-se a formação da 8ª à 11ª turmas.

Dentre as principais mudanças buscou-se dar maior organicidade didática às disciplinas ministradas. Tal mudança, como aponta Monteiro (2012), deve-se em parte ao Decreto nº 5.497 de 2005 que estabelece que 75 % dos DAS 1 ao 3 e 50% dos DAS 4, deveriam ser ocupados por servidores de carreira. Dessa forma, o processo de formação da burocracia, em especial dos EPPGG, constituía numa peça chave para aumentar a capacidade técnica do Estado, o que justificava a ênfase numa formação generalista e orgânica.

Houve também melhoria no acompanhamento das aulas, por meio de planos de aula definidos pelos professores, maior orientação aos professores, clareza e transparência quanto aos critérios de avaliação de cada disciplina e melhoria nos instrumentos e escalas de avaliação.

A partir da 12ª turma, já no governo Dilma, o Curso de Formação passou a contar com o módulo “Práticas de Governo”, composto por Estágio Supervisionado e pelas Oficinas de Análise de Prática Governamental e de Políticas Públicas.

Se por um lado podemos constatar que alguns núcleos permaneceram ao longo dos concursos como cerne da formação da carreira de EPPGG, tais como Gestão Governamental e políticas públicas, tentando manter o projeto original da carreira; por outro, percebe-se a influência do contexto político institucional na concepção desses cursos e o impacto das mudanças de prioridades nas orientações de governo em cada turma.

3.6- O processo de reestruturação da Carreira

Em abril de 2009 é divulgada versão final do Documento intitulado *“Aprimoramento da Gestão da Carreira de EPPGG- documento de consolidação e sistematização dos principais aspectos levantados, discutidos e sugeridos para subsidiar a realização da Oficina”*. O processo de redefinição da carreira de acordo com o documento foi iniciado em 2007 com a formação de grupos de trabalho e intensificado em 2008, quando foram realizadas várias ações, tais como oficinas de discussões organizadas pela Associação Nacional dos EPPGG- ANESP, entrevistas com Secretários Executivos, oficinas com consultores internacionais, elaboração de planejamento estratégico e de documentos consolidados, relatórios, estudos e notas técnicas da SEGES, ANESP, ENAP e dos próprios membros da carreira. Essa versão final relaciona 29 documentos de referência de todo o período de discussão. Será dado enfoque na questão da mobilidade, alocação, perfil e gestão da carreira.

O Documento, como ele mesmo se define na Introdução, é parte integrante da Proposta de Aprimoramento da gestão da carreira de EPPGG. Está estruturado em cinco partes: 1) Introdução, 2) Histórico da Carreira, diagnóstico e

Avaliação, 3) Caracterização da Carreira, 4) Proposta de reestruturação da Gestão da Carreira e 5) Medidas e Ações a serem tomadas.

O histórico da carreira retoma toda a trajetória de criação dos EPPGG, como já foi apontado no presente capítulo. Diagnóstico e avaliação debate os seguintes tópicos: locus e atuação, concurso e curso de formação, política de capacitação, política de mobilidade e desenvolvimento na carreira. Sobre mobilidade, alocação, perfil e gestão da carreira as principais questões apontadas foram: falta de consenso sobre a inserção da carreira tanto entre os seus membros como do próprio governo, em especial da SEGEP; falta de definição clara das funções e locus institucional de atuação da carreira; as mobilidades acontecem mais por razões pessoais dos indivíduos e seus gerentes²⁴; os cargos gerenciais de DAS constituem objeto de decisões políticas²⁵.

Em Caracterização da Carreira, o documento relata rapidamente dados da distribuição da carreira pelos ministérios e formação acadêmica dos seus membros, o que será apresentado abaixo com dados mais recentes.

Como aponta Ribeiro (2010), os diagnósticos orientaram a elaboração de uma matriz com marcos referenciais para a Proposta de Reestruturação. Essa matriz contém: visão de futuro da carreira, valores e objetivos estratégicos. As ações a serem adotadas foram definidas para cada uma das áreas de atuação: a) papel e perfil desejado do EPPGG; b) concurso, recrutamento e seleção; c) alocação e movimentação; d) formação e aperfeiçoamento; e) progressão, promoção e gestão de desempenho; f) macro processo de gerenciamento da carreira.

²⁴ Cabe citar aqui a Portaria nº 202 de 24 de maio de 2013 que institui o Processo Integrado de Mobilidade (PROIM) da Carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG. Por essa Portaria fica estabelecido que o PROIM ocorrerá no mínimo uma vez ao ano por meio de edital e calendário organizado pela SEGEP, que cruzará os perfis dos EPPGG inscritos com as competências requeridas pelos órgãos, com o objetivo de ajustar as demandas pessoais dos gestores às necessidades dos órgãos federais. Um ponto fundamental dessa Portaria foi a fixação de limites no número de inscritos para a mobilidade.

²⁵ Tais questões serão discutidas no Capítulo IV e V.

Sobre a visão de futuro, tal é a definição da carreira (BRASIL, 2009: 20):

“Carreira inserida na estrutura da Administração Pública Federal, com papel e lócus de atuação definidos, trabalhando em rede, reconhecida e valorizada pela sua contribuição para o desenvolvimentos de políticas de Estado e para a viabilização das ações do Governo”.

A partir dessa Visão, como ações estratégicas são apontadas em linhas gerais:

- a) Definir o papel, as atribuições e funções da carreira em consonância com as necessidades e o contexto e competências, em ambientes crescentemente complexos e permanentemente mutáveis.
- b) Construir um perfil da carreira;
- c) Estabelecer regras transparentes para a alocação de novos gestores;
- d) Alinhar a alocação com as áreas prioritárias de Governo;
- e) Estimular a movimentação para áreas prioritárias do Governo;
- f) Organizar banco de dados com informações gerenciais (demanda dos órgãos, perfil e localização dos gestores e projetos prioritários do governo);
- g) Adequar o perfil do gestor ao perfil desejado pelas áreas no processo de alocação;
- h) Formar uma rede em caráter mais institucional, sendo a SEGEP o órgão de referencia na gestão da carreira.
- i) Formar parceria com a Anesp²⁶ para a viabilização da inserção estratégica da carreira.

²⁶ A ANESP é a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental fundada em 10 de maio de 1989, que congrega atualmente aproximadamente 900 associados.

As ações estratégicas listadas acima indicam os caminhos apontados a curto e médio prazo para a reestruturação e melhor inserção da Carreira na máquina pública. Nos capítulos IV e V verificaremos se tais ações tem avançado a partir da análise das entrevistas realizadas com os gestores governamentais e atores institucionais da SEGEP e ENAP.

3.7- Breve caracterização da Carreira

A carreira é integrante dos escalões superiores da Administração Federal e do seu “núcleo estratégico”, identificada como estratégia essencial à reforma do aparelho do Estado. Do ponto de vista conceitual, portanto, os Gestores Governamentais continuam a constituir-se num instrumento versátil, eficaz e consistente de intervenção administrativa, notadamente como corpo profissional de executivos públicos com atribuições amplas de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

A carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental é constituída por diversificadas formações acadêmicas; além disso, mais de 50% dos membros da carreira possuem uma pós-graduação. Assim, pode-se afirmar que os gestores governamentais são capazes de atuar em qualquer programa ou órgão da Administração Pública Federal, dada a amplitude de perfis pessoais que compõem a carreira, conforme mostram tabelas abaixo:

TABELA 4: Distribuição dos gestores governamentais por formação acadêmica – graduação

FORMAÇÃO ACADÊMICA	TOTAL
Ciências Econômicas	208
Engenharia	138
Administração	95
Relações Internacionais	73
Direito	69
Ciências Sociais	44
História	17
Comunicação Social	19
Letras	18
Agronomia	10
Pedagogia	14
Psicologia	10
Ciência Política	13
Medicina	9
Sociologia	10
Matemática	10
Arquitetura	7
Administração Pública	10
Odontologia	9
Biologia	6
Ciências Contábeis	4
Processamento de Dados	7
Física	5
Ciência da Computação	3
Geologia	3
Outros	20
TOTAL	831*

FONTE: Machado, 2003; Ferrarezi et al, 2008

*são valores aproximados. Não conseguimos dados específicos da 12ª turma em diante.

Por causa desse perfil generalista, a carreira ao longo das turmas conquistou cada vez mais espaços na esplanada. No que se refere ao processo de lotação, verificamos que a cada nova turma também novos ministérios passam a receber gestores em suas equipes, de tal forma que atualmente a carreira já está espalhada por praticamente todos os Ministérios consolidando-se como uma carreira de atuação horizontal, como mostra tabela abaixo:

TABELA 5: Distribuição dos EPPGG por órgãos

ÓRGÃO DE EXERCÍCIO	EPPGG
MPOG	163
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	124
MINISTERIO DO DESENV SOCIAL E COMBATE À FOME	84
MINISTERIO DA JUSTICA	64
MINISTERIO DA FAZENDA	63
CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONOMICA	50
MINISTERIO DA EDUCACAO	35
MINISTERIO DA SAUDE	33
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	29
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	24
MINISTERIO DO DESENV.INDUST.E COMERCIO EXTERIOR	23
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	22
MINISTERIO DA CULTURA	19
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	18
MINISTERIO DA AGRICULTURA,PECUARIA E ABAST.	17
MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO	16
MINISTERIO DAS CIDADES	16
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	15
FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADM. PUBLICA	15
AGENCIA NACIONAL DE SAUDE SUPLEMENTAR	14
MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	13
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	12
AGENCIA NACIONAL DO CINEMA	9
CAMARA DOS DEPUTADOS	9
ESTADOS / MUNICIPIOS / EMPRESAS	9
MINISTERIO DA DEFESA	8
INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA	7
DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO	6
AGENCIA NAC PETROLEO GAS NAT BIOCOMBUSTIVEL	6
INSTITUTO DO PATRIMONIO HIST.E ART. NACIONAL	6
GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL	6
SENADO FEDERAL	6
INSTITUTO NAC. DE COLONIZ E REFORMA AGRARIA	5
AGENCIA NACIONAL DE AVIACAO CIVIL	5
MINISTERIO DO TURISMO	5
MINISTERIO DE PESCA E AQUICULTURA	5

AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELETRICA	4
AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES	4
INSTITUTO CHICO MENDES CONSERV.BIODIVERSIDADE	4
FUNDACAO OSWALDO CRUZ	4
INST. BR. MEIO AMB. REC. NAT. RENOVAVEIS	4
FUND COORD APERF PESSOAL NIVEL SUPERIOR	3
FUNDACAO NACIONAL DO INDIO	3
AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITARIA	3
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	3
INST.NACIONAL DE EST.E PESQ.EDUCACIONAIS	3
ADVOCACIA-GERAL DA UNIAO	3
FUND.JORGE DUPRAT FIG. SEG. MED.TRABALHO	2
COMANDO DA AERONAUTICA	2
FUNDACAO CULTURAL PALMARES	2
EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGISTICA S.A.	2
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	2
MINISTERIO DO ESPORTE	2
FUNDACAO CASA DE RUI BARBOSA	2
CASA DA MOEDA DO BRASIL	2
ESTADOS/MUNICIPIOS/ADM.DIR-AUT/FUNDACOES	2
INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS	2
MINISTERIO PUBLICO DO TRABALHO	1
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SAO PAULO	1
AGENCIA NAC. DE TRANSPORTES AQUAVIARIOS	1
AGENCIA NAC. DE TRANSPORTES TERRESTRES	1
AGENCIA NACIONAL DE AGUAS	1
DEPARTAMENTO NAC. DE PRODUCAO MINERAL	1
COMISSAO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR	1
INSTITUTO DE PESQ. JARDIM BOTANICO DO RJ	1
SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS PRIVADOS	1
FUNDACAO UNIVERSIDADE DE BRASILIA	1
GOVERNO DO ESTADO DO PARANA	1
INSTITUTO DE RESSEGUROS DO BRASIL	1
GOVERNO DO ESTADO RONDONIA	1
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLV. DA EDUCACAO	1
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL	1
INSTITUTO FEDERAL DE SAO PAULO	1
INST.NAC.METROLOGIA,NORM.E QUAL.INDL.	1
FUNDACAO BIBLIOTECA NACIONAL	1
SUPERINT.NAC.DE PREVIDENCIA COMPLEMENTAR	1

INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACAO DE SURDOS	1
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS	1
INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL	1
INSTITUTO BENJAMIN CONSTANT	1
GOVERNO DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO	1
Total Geral	1043

FONTE: SIAPE, julho de 2013, disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=80&ler=s929> acessado em 03 de setembro de 2013.

Desde a inserção dos aprovados no primeiro concurso de ingresso, em 1990, os Gestores Governamentais têm-se destacado na composição de equipes ministeriais e em agências governamentais, participando ativamente na formulação e implementação de projetos de grande importância. Entre essas iniciativas, há que se mencionar a Reforma do Aparelho do Estado, a Reforma do Sistema Previdenciário, a modernização da gestão da seguridade social, a implantação da política de assistência social, a elaboração e o acompanhamento do Plano Plurianual de Investimentos, a implementação das reformas do sistema de ensino, bem como a implementação de sistemas de acompanhamento e avaliação dos efeitos dessas reformas²⁷.

Um outro aspecto relevante para demonstrar a presença dos Gestores Governamentais no processo de formulação e implementação de políticas é o percentual de membros da Carreira investidos em cargos em comissão e funções de confiança: em agosto de 2009, pelo menos 148 Gestores Governamentais encontravam-se nessa situação, apesar do pouco tempo de serviço público federal.²⁸

²⁷ Dados retirados dos trabalhos sobre a carreira dos EPPGG (Maria, 2000; Machado, 2003; Monteiro, 2012 e documentos disponíveis na ANESP: <http://www.anesp.org.br/?q=node/4702>, acessado em 10 de setembro de 2012.

²⁸ Dados retirados da Segesp - Carreira dos EPPGG: diagnóstico disponível em: <http://www.anesp.org.br/files/Gest%C3%A3o%20da%20Carreira%20de%20EPPGG%20-%20Seges.pdf> acessado em 10 de setembro de 2012.

A missão dos Gestores, portanto, como executivos públicos ou como formuladores de políticas públicas, reveste-se de excepcional importância, que transcende o mérito dos seus integrantes para inserir-se entre os temas que devem ser priorizados por qualquer governo que queira, simultaneamente, ser eficiente, eficaz e efetivo e ao mesmo tempo pautar a sua gestão pelos valores da democracia e da cidadania (Santos & Cardoso, 2000).

Porém, a inserção dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental na máquina pública ainda apresenta desafios tanto na construção da identidade entre seus membros quanto na relação com seu órgão gestor e fortalecimento da rede institucional da carreira; questões que serão discutidas nos capítulos seguintes.

CAPÍTULO IV

A carreira dos Gestores Governamentais segundo os seus membros

CAPÍTULO IV – A carreira dos Gestores Governamentais segundo os seus membros

4.1- Competências da Carreira de EPPGG

A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental é uma das carreiras do ciclo de Gestão de Políticas Públicas²⁹ e se caracteriza pelo exercício de atividades relacionadas à gestão governamental e à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, podendo assumir variadas funções de alto nível da política pública de gestão e responsabilidades, como o gerenciamento, a assessoria técnica, a direção ou a coordenação de programas e projetos governamentais. Assim é demandado dos seus membros uma visão global da política pública e a capacidade de realizar associação estratégica entre política, recursos de gestão e aspectos institucionais do negócio do governo, facilitando a interface entre os seus níveis políticos e administrativos (Brasil, 2009).

Na verdade, quatro características são estruturantes da carreira dos gestores governamentais: a) tem um perfil generalista, com atribuições amplas, o que permite atrair profissionais com as mais variadas especializações; b) foi idealizada para prover quadros de direção e assessoramento em escalões superiores da administração pública; c) fundamenta-se no exercício descentralizado nos órgãos da administração pública e d) apresenta mobilidade funcional, em razão do exercício descentralizado, da ausência de uma vinculação do cargo a um lugar na estrutura dos órgãos (Cruz, 2010). Esse desenho

²⁹ Em 2001 o Núcleo Estratégico do Estado foi transformado na ideia de Ciclo de Gestão que abrange as Carreiras de Finanças e Controle, Planejamento e Orçamento, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Analista de Comércio Exterior; mas não há registros sobre quando surgiu a expressão Ciclo de Gestão.

pretendeu dotar a Administração Pública de um quadro profissional altamente qualificado, de modo a conferir maior eficiência e qualidade técnica à ação governamental, conforme discutido no capítulo III.

Há vinte anos já existia no governo federal uma carreira transversal, flexível e apta a recrutar profissionais com excelente formação profissional. Esse perfil da carreira continua a ser o lócus de atuação no aperfeiçoamento de seus membros.

Nesse sentido, a definição do perfil dos ocupantes para o cargo foi o ponto de partida para o mapeamento das competências e identidade da carreira. De acordo com a SEGEP, o órgão gestor da carreira, o perfil esperado dos gestores é, em linhas gerais: a) um especialista em políticas públicas, possuidor de formação generalista, diversificada com ênfase em ciência política, econômica e sociais; b) detentor de um conhecimento tanto teórico quanto prático sobre o Estado e Governo, sua história e cultura como dos movimentos políticos e sociais com visão de conjunto; c) possuidor de visão estratégica, negociador e articulador tanto a nível do Executivo quanto do Legislativo; d) especialista em comando apto a buscar conhecimento técnico especializado necessário ao detalhamento e execução das políticas públicas durante seu processo de formulação, implementação e avaliação; além de ser capaz de motivar e agregar equipes de trabalho, planejando e coordenando a sua ação (BRASIL, 2009).

A partir desse perfil, nove macrocompetências foram definidas como relevantes para a carreira: a) apoio à construção da agenda de políticas públicas; b) formulação de planos, programas de ações governamentais; c) implementação de políticas, planos e ações; d) avaliação; e) resolução de problemas; f) aperfeiçoamento da gestão pública; g) compartilhamento de conhecimentos; h) multifuncionalidade e i) construção de redes³⁰.

³⁰ Como destaca Cruz (2010:8), este conjunto de macrocompetências vem sendo aplicado a todas as requisições de EPPGG pelos órgãos. Assim, a futura chefia imediata identifica quais as competências o gestor deverá demonstrar para ocupar o posto de trabalho. Chama a atenção que muitas das requisições enfatizam a competência “aperfeiçoamento da gestão pública” e “construção de redes”, o que indica a demanda por profissionais com esse perfil e confirma a adequação dessas macrocompetências para a carreira

A confirmação do caráter generalista do cargo, a melhor definição do seu perfil profissional, a identificação de lacunas ou espaços a serem ocupados por estes servidores, o mapeamento de competências e os valores defendidos pelos seus membros têm se mostrado elementos fundamentais para a construção da identidade do gestor governamental.

4.2- Os valores da carreira de EPPGG segundo seus membros.

Como salienta Cheibub & Mesquita (2001), um componente diferencial de qualquer grupo é a existência de uma identidade comum, compartilhada por seus membros. É, em geral, com base na existência de um senso de identidade que se cimeta o *sprit de corps* de grupos sociais. E o gestor, como se identifica?

Não há uma única resposta para essa questão. A qualificação profissional, a mobilidade, a atuação horizontal e a formação generalista formam a “cara” do gestor.

Um primeiro aspecto dessa identidade é o idealismo em relação ao papel do gestor na administração do Estado, como aponta um dos entrevistados: “De maneira geral nós nos vemos como agentes de mudança principalmente relativo à profissionalização na busca de melhor qualidade na gestão da coisa pública”.

A identidade profissional também baseia-se na afirmação constante de sua diferença e competência profissional *vis-à-vis* outros grupos profissionais, como descreve outro entrevistado: “Comparativamente dos outros servidores somos mais qualificados principalmente pelo fato de sermos generalistas; além disso, sabemos como funciona a máquina, o que é um diferencial da carreira”.

De fato, o perfil generalista é apontado como a grande característica da carreira e que precisa ser mantido, como é bem sintetizado em Brasil (2009:31-32):

“EPPGG é a única carreira generalista e existe um forte apoio dos membros seniors dos EPPGG para manter essa situação, a partir da percepção de que é um papel que atinge todos os níveis e setores do governo e facilita a coordenação das políticas públicas e da gestão estratégica”

A mobilidade por toda a esplanada e, em consequência, a formação de uma visão generalista da máquina pública também é vista como diferencial da carreira do gestor, conforme afirma um entrevistado:

“A principal coisa que a gente se diferencia é poder trabalhar em qualquer área federal. Essa mobilidade é muito importante porque a gente circula em cargos importantes pela esplanada e acaba constituindo uma rede de pessoas e contatos que pode articular os diversos ministérios e posições”.

Além disso, como apontaram outros entrevistados, mais que a mobilidade e o perfil generalista, o que caracteriza os gestores governamentais é a atuação horizontal na esplanada pois ao “andar de lado” o gestor pode levar a diversos órgãos novas formas de solucionar problemas e contribuir com a administração a partir de suas experiências anteriores:

“É o grande diferencial da carreira dos gestores, é a característica mais importante da carreira que deveria ser defendida a todo custo. A grande vantagem da atuação horizontal é que ela permite uma experiência diversificada sem que as pessoas fiquem muito enraizadas na cultura organizacional de um órgão ou área. É muito importante isso no perfil dos gestores. Por exemplo, pode haver um gestor que é formado em engenharia, trabalha no Ministério da Educação, depois vai para a Previdência depois para a Justiça. Os gestores têm as formações mais diversas possíveis e podem trabalhar em qualquer órgão ou entidade, o que é fantástico. Como diferencial da carreira, isso permite que tenha funcionários públicos com uma visão ampla, não está contaminada com uma visão corporativista dos órgãos, das áreas profissionais e ao mesmo tempo supõe-se que o gestor tem uma ampla e sólida bagagem técnica”.

Somada à identidade profissional, os gestores também têm uma identidade pessoal e corporativa (Cheibub & Mesquita, 2001). Essa identidade pessoal foi construída principalmente a partir da rede de relações de amizade e

camaradagem que se formou no período de treinamento na ENAP (são aproximadamente quatro meses de aulas em período integral). Além disso, deve-se mencionar o papel da Anesp (Associação Nacional do Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental), na defesa e articulação dos interesses corporativos dos gestores. Um outro mecanismo de solidariedade entre os gestores é a “rede de contatos virtual” onde colocam suas dúvidas e problemas, pedem ajuda aos que estão em outros ministérios e informam as vagas existentes nos órgãos da administração. É uma forma de manterem contato e se ajudarem constantemente.

Mais uma manifestação dessa identidade corporativa é o fato de gestor querer trabalhar com gestor sempre que possível. Como mostra um entrevistado, essa opção ocorre porque reconhecem a qualificação da carreira e porque sabem que são servidores públicos comprometidos com o Estado: “Se preciso de mão-de-obra vou chamar um gestor porque sei que ele tem capacidade de fazer aquilo. Garantimos que o conhecimento fica no governo”.

Porém, a diferenciação dos gestores por turmas ou ministérios também é apontado como um dos problemas para a definição de uma identidade, o que é acentuado por causa do exercício descentralizado na esplanada, como destaca um entrevistado:

“O grande desafio da carreira é fazer dos gestores um corpo único; a identidade se dá muito por turmas. Isso quando se fala na esplanada mas quando se fala por ministério, é natural que os gestores novos são bem recebidos e há uma integração desses gestores mesmo que de diferentes turmas. Dentro dos ministérios há uma harmonia entre os gestores. No total prevalece a estratificação por turmas”.

Outra questão sobre a identidade dos gestores é a própria trajetória profissional. A amplitude das atribuições da carreira dos gestores governamentais (atuar na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas em toda administração direta e autárquica), a diversidade de conhecimentos e formações entre seus membros e a possibilidade de atuarem em qualquer órgão da administração pública permite à carreira expandir-se por toda a esplanada,

realizando diversos tipos de atividades. Pela própria definição da carreira – generalista – e por suas atribuições não há uma trajetória homogênea entre seus membros; fato que se por um lado é visto como positivo na perspectiva que cada gestor pode determinar sua trajetória; por outro, pode significar mal aproveitamento da carreira pela máquina pública.

No caso dos gestores governamentais, entre os membros da mesma turma, podemos encontrar aqueles que já ocuparam postos de maior responsabilidade, aqueles que apresentaram maior mobilidade e aqueles que estão no mesmo órgãos desde a primeira lotação. Ilustramos com quatro exemplos de duas turmas:

(4^A TURMA) “Entrei em 98 e fui para o MEC na secretaria do ensino médio, sem DAS. Fiquei um ano e três meses e depois fui convidado para vir para a SEGES, no final de 2000, no programa gestão pública empreendedora, sem DAS e depois para o programa da qualidade com DAS-3, fiquei 3 meses e reconvidado para gestão pública com DAS-4”

(4^A TURMA) “Sempre trabalhei aqui (Ministério do Trabalho). Desenvolvemos a equipe do Observatório de mercado de trabalho. Assumi coordenação do trabalho e emprego. Tinha DAS- 2 e agora DAS-3”.

(7^a TURMA) “Eu entrei na carreira de 2002, tinha só a graduação em comunicação social. Na minha primeira alocação foram apresentados alguns ministérios que tinham interesses em gestores e surgiu a oportunidade de trabalhar no Ministério do Planejamento, então tive que mudar um pouco a trajetória da minha formação para trabalhar na área de gestão de pessoas, que estava carente de pessoas e comecei a trabalhar em um programa ainda vinculado ao governo FHC que é o programa de valorização do servidor, lá trabalhávamos com política de desenvolvimento de pessoas, políticas de carreira, políticas salarial para toda esplanada; foi lá que comecei minha trajetória, trabalhei aproximadamente 8 anos nessa temática incluindo também a questão das carreiras transversais, sai por 3 anos para fazer o doutorado e retornei agora para o Ministério da Justiça pra trabalhar na área de pessoas mas na área de execução do ministério, ou seja, cuidamos de política de pessoas mais focado para o Ministério da Justiça.

(7^a TURMA) “Eu sou formado e graduado em Economia e estou na carreira de gestor desde 2002, sou da 7^a turma e fiz um curso de pós-graduação em Administração Publica na Alemanha depois que já tinha entrado na carreira, trabalhei na primeira lotação na Casa Civil na Presidência da Republica, depois passei um tempo no IPEA porque eu já tinha passado pelo IPEA antes de ser gestos depois eu sai do IPEA e

fiquei um ano em licença que foi quando eu fiz esse curso de pós-graduação, e depois que eu terminei o curso de pós-graduação eu voltei para a Presidência da República na Secretaria de Relações Institucionais na área de assuntos federativos e fiquei lá até o final do ano passado quando vim para a ENAP inicialmente para trabalhar na área de pesquisa, mas as coisas mudaram internamente e eu vim para a área de formação profissional para trabalhar na concepção do próximo curso de formação da próxima turma de gestores”.

A lotação inicial parece ser um fator fundamental na trajetória dos gestores e por isso deve ser bem feito e acompanhado pelo órgão gestor da carreira. A primeira lotação dos gestores é realizada a partir dos critérios elaborados pelo Ministério do Planejamento para cada concurso (classificação dos candidatos, demanda dos órgãos e interesse pessoal etc) conforme já descrevemos no Capítulo III. Mas a alocação inicial ainda tem sido um desafio uma vez que há grande assimetria de informação das partes envolvidas: da Secretaria de Gestão, que não consegue detectar as reais demandas dos órgãos solicitantes de gestores; dos órgãos que irão receber esses gestores por não conhecerem seu perfil e dos próprios gestores que ficam a depender da qualidade das informações repassadas pela Secretaria de Gestão.

Nesse sentido, a mobilidade torna-se o grande trunfo para aqueles que consideram que estão sendo mal aproveitados. Porém, cabe ressaltar que o Decreto nº 5.176 de 2004 estipula um prazo mínimo de dois anos para a primeira movimentação do gestor.

A insatisfação com a própria função exercida é uma das principais razões apontadas para a mudança de órgão. Essa insatisfação decorre da ausência de espaço de atuação, tarefas muito rotineiras, dificuldade de realizar um bom trabalho, a falta de perspectiva de assunção de responsabilidades – crescer no órgão – e a impossibilidade de obtenção de DAS. Por outro lado, órgãos que ofereçam boa perspectiva de desafio, de crescimento profissional, de execução de tarefas diversas, de espaço decisório e de obtenção de DAS, exercem grande poder de atração sobre os gestores.

A mobilidade é muito mais um recurso que o gestor administra na sua carreira pessoal do que um recurso que a administração pública usa a seu favor. Cada pessoa constrói sua trajetória de acordo com seus interesses pessoais, suas experiências profissionais ou sua formação acadêmica, o que pode ou não ser parecido com a trajetória de outros membros, como sintetiza um entrevistado:

“Vários colegas entram na carreira e querem trabalhar especificamente com uma área. Tenho colegas economistas que tomaram posse e foram trabalhar na Secretaria de Política Econômica, já estão há 6 anos e querem continuar lá. Há colegas que vieram da academia e foram trabalhar na Secretaria de Ensino Superior do MEC; fazem um trabalho que tem a ver com a formação deles. Tem outros que pulam de galho em galho e tendem a ter um perfil mais gerencial, outros tem mais um perfil de assessoria”.

Porém, a atuação horizontal também tem seus pontos negativos. Embora não pareça ser a característica dos gestores, alguns apontaram para o problema de uma excessiva mobilidade:

“Com a mobilidade, ao ser incorporado por outro ministério ele precisa se localizar, se identificar, aprender, um período de transição que nesse momento não seja muito efetivo mas no futuro próximo possa contribuir. Aí os momentos de crise de identidade. Se troca constantemente de ministérios perde a oportunidade de conhecer, se muda sempre a possibilidade de conhecimento é muito pequena, acaba não fixando, conhecendo a fundo as políticas. Eu pretendo administrar minha carreira fazendo isso – não trocar muito rápido”.

A mobilidade e o perfil generalista são apontados como o grande diferencial da carreira dos gestores, com todos os aspectos positivos e possíveis negativos que possa acarretar. A administração pública só tem a ganhar com essa transitoriedade, principalmente se pensarmos que essa carreira foi concebida para ocupar os cargos de formulação de políticas. Ora, para termos políticas públicas eficazes torna-se necessário conhecermos a realidade de toda a administração e isso pode ser possível através da mobilidade dos gestores. Assim, a mobilidade pode ser um trunfo não só para os gestores mas para a própria administração pública, que pode aproveitar melhor os recursos humanos à seu favor. No entanto, essa horizontalidade é muito mais um recurso que o gestor

administra na sua carreira pessoal do que um recurso que a administração pública usa a seu favor. Administrar essa mobilidade para beneficiar a Administração Pública com postos profissionais ainda é um desafio.

4.3 – O lugar da carreira dos gestores governamentais na máquina pública

Os gestores governamentais são uma carreira de exercício descentralizado e de formação generalista. Eles podem atuar em qualquer área da administração pública (social, econômica, infra-estrutura etc) e podem fazer de tudo um pouco, são “*pau para toda obra*”, “*carregadores de piano*”, como sintetizaram alguns entrevistados. Nesse tipo de carreira o trabalho não está formatado, o que não tem deixado muito claro para o conjunto da administração pública federal qual é a missão, quem são e para que serve os gestores.

A falta de conhecimento da missão da carreira somado à escassez de mão-de-obra da administração federal é levantado como um problema pelos entrevistados para o desenvolvimento das atividades típicas da carreira. Muitos gestores, principalmente em início de carreira, acabam sendo delegados à atividades mais rotineiras:

“Como os órgãos públicos estão carentes de mão-de-obra, o gestor passou a ser uma forma deles conseguirem pessoal não necessariamente para cumprir atividades de gestores mas principalmente como mão-de-obra. Então fica esse dilema entre o gestor assumir aquelas atividades rotineiras que seriam fundamentais para a existência do órgão e fazer as atribuições típicas da carreira de formulador de políticas públicas. Muitas vezes temos que fazer esse meio termo”.

De fato os gestores acabam indo para os Ministérios com maior defasagem de servidores. Além disso, o desconhecimento sobre o papel e funções atribuídas à carreira ainda permeia boa parte da máquina administrativa.

O reconhecimento da carreira está entrelaçado à pessoas e não a uma estrutura institucionalizada da administração pública. Os gestores têm credibilidade nos ministérios onde há pessoas que valorizam a carreira, não pela carreira em si mas porque já tiveram contato e/ou trabalharam com equipe de gestores.

Ter gestores nos órgãos é fundamental para que outros sejam chamados. Tem sido comum que gestores já alocados a determinado projeto, ou em exercício em Secretarias de Ministérios ou Autarquias recomendem, a pedido de chefias ou colegas de equipe, outros gestores para a ocupação de cargos comissionados. Informalmente opera uma rede de informações virtual entre os gestores; quando há um cargo comissionado à disposição em algum órgão da administração os gestores que lá estão o coloca na lista e quem estiver interessado envia seu currículo.

Além dos contatos pessoais, o currículo e a experiência profissional pesam muito para ocupar determinados cargos mas não há como determinar que critérios são mais preponderantes quando os órgãos demandam os gestores. Cada lugar tem suas especificidades, com funções estabelecidas e, por isso, podem necessitar de gestores com determinados perfis. Como a carreira é generalista, com formações e perfis diversificados, podemos dizer que sempre há um lugar para os gestores desenvolverem suas potencialidades. Dificilmente haverá demanda que não possa ser, pelo menos em parte, atendida por um dos seus integrantes, dada a heterogeneidade de suas qualificações acadêmicas e experiências profissionais. A questão que se coloca no entanto é para quais funções os órgãos podem demandar gestores? Dai a necessidade da Administração Pública ter claro o perfil e competências dessa carreira.

4.4 – Os cargos de Direção e Assessoramento (DAS) e a carreira dos gestores governamentais

A Reforma do Estado conduzida pelo governo Fernando Henrique Cardoso desenhou um modelo de burocracia meritocrática compatível com a flexibilidade de nomeações que sempre caracterizou a Administração Pública brasileira. Nesse sentido, a ideia, em linhas gerais, consistia em fortalecer quantitativamente o Núcleo estratégico do Estado com burocratas altamente qualificados e, com isso, torna-los candidatos naturais ou concorrentes ao cargos em comissão. Dessa forma, a previsão do MARE naquele momento era de que o recrutamento de novos quadros levaria a um aumento do contingente de servidores efetivos ocupantes de DAS.

O próprio Plano Diretor de Reforma do Estado (1995:41) sintetiza o entendimento sobre a matéria:

“[...] a existência de gratificação por ocupação de cargos em comissão – DAS-, que geralmente é entendida como um grave desvio do modelo burocrático, na medida em que permite a contratação de pessoal externo ao serviço público, na verdade é um elemento positivo a dar alguma racionalidade ao sistema de remuneração e ao estabelecer um sistema de incentivo para os servidores mais competentes”

Tal é o que acontece na carreira dos gestores governamentais. Os gestores, como são servidores com exercício descentralizado e reconhecidos na esplanada por sua competência técnica, são constantemente chamados pelos ministérios, que utilizam os cargos em comissão para atraí-los.

O “mercado de DAS” parece ser o *locus* dos processos de mudanças institucionais dos gestores e o principal “capital de aquisição” à disposição dos órgãos que desejam atraí-los :

“Para os órgãos é mais barato pegar mão-de-obra já qualificada e dar uma complementação de renda através do DAS do que contratar consultores. Em determinado momento tive convite para ir para uma agência reguladora e aí me ofereceram uma coisa a mais do que eu

tinha. Voltei aqui conversei com meu chefe e ele me disse: ‘você vai me fazer falta mas se eu tivesse no seu lugar faria a mesma coisa, melhor você ir conversar com o secretário’. Fui lá e o secretário elogiou os gestores, disse que nossa resposta é rápida e me fez uma contra proposta e aí começou o jogo de DAS. Então me ofereceu um DAS-3 e como era final de governo aceitei”.

Para os gestores governamentais é natural ocupar cargos de confiança à medida que adquirem maior experiência e demonstram a adequação de seu perfil às necessidades dos órgãos. O DAS é visto como a possibilidade de ascender na administração pública. Na verdade o DAS substitui a própria noção de carreira no caso dos gestores, constituindo-se em um substituto funcional dos benefícios e ônus experimentados por membros de uma carreira estruturada: incentivo, poder, status e remuneração.

“Esse sistema de DAS é melhor do que um sistema hipotético de carreira profissional porque para carreira tradicional teria o problema do seguinte tipo: você jamais vai ocupar uma posição relevante antes de uns 15 a 20 anos na carreira; para um gestor ele pode ocupar posições relevantes com uns 2 a 5 anos de carreira. Então, do ponto de vista de sua ambição ou inquietação pessoal, não ter carreira convencional é a melhor vantagem, você não tem limites de idade ou tempo de serviço o que vale é a sua capacidade de se credenciar a um cargo mais alto; portanto, eu prefiro esse sistema. A possibilidade de ascensão nas carreiras tradicionais depende muito de mecanismos institucionalizados rígidos e até discricionários. No sistema de DAS você pode estar sem oportunidades no momento, num outro momento poderá surgir um convite interessante com uma equipe que está se montando em outro lugar e mesmo no próprio lugar de trabalho. O sistema de DAS gera mais oportunidade de trabalho mesmo considerando que num sistema desses você disputa posições com pessoas que vêm de fora, o recrutamento é livre”.

O DAS tornou-se uma das maneiras encontradas pelos gestores de terem maior ou menor decisão/ responsabilidade, já que a forma como a carreira está estruturada não supõe diferenças de atribuições de deveres e responsabilidades, na medida em que ocorre a promoção na escala hierárquica, de uma classe para outra. Além disso, o DAS é também associado a certo *status* e *poder*. Considerando-se essas características, os gestores acabam por atribuir

maior relevância à ocupação de cargos em comissão do que à evolução ao longo da estrutura do seu cargo efetivo.

Porém, em contraste com o rigor relativo e a abertura da progressão profissional, o processo de promoção do DAS é um tanto nebuloso: as decisões são tomadas em critérios desconhecidos. Essa falta de transparência provoca uma percepção de que o avanço depende mais de articulações pessoais do que de mérito. Não há uma relação direta entre ascensão funcional e cargos em comissão. São dois mecanismos que não se ligam de tal forma que se a carreira em si não garante uma trajetória de ascensão profissional, no sentido de atribuir maior responsabilidade ao longo do tempo, os cargos de DAS também não.

No entanto, tal questão não é colocada pelos gestores como um grande problema. Primeiro: muitos afirmaram que já assumiram grandes responsabilidades sem ter um cargo em comissão; segundo, praticamente todos afirmaram que ocupar um DAS faz parte da vocação da carreira assim como a transitoriedade em um dia ter e outro não um cargo em comissão³¹.

Na verdade, entre os gestores governamentais há clara a ideia da articulação entre cargos em comissão e a carreira, como evidenciou um dos entrevistados:

“A carreira dos gestores foi criada para cargos de alta relevância, ou seja, existe justamente para profissionalizar a ocupação dos cargos em comissão e daí a correlação muito forte entre gestores e a ocupação de cargos; o que é um diferencial da carreira”.

De fato, os gestores foram concebidos para serem esses altos funcionários destinados a preservar o interesse do Estado nas políticas de governo, devendo, por isso, atuar diretamente na formulação de políticas públicas, espaço constante de negociações e conflitos entre os diversos setores envolvidos, como mostra Graef (citado por Santos & Cardoso, 2000:6):

³¹ Cabe destacar que após os reajustes salariais concedidos em 2008 para as Carreiras do Ciclo de Gestão a ocupação de um cargo em comissão por questões financeiras já não é fator preponderante para a carreira dos gestores governamentais.

“A proposta de criação dos cargos de natureza especial de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental atendia às necessidades de um corpo de profissionais de alto nível de suporte ao comando político do Estado, responsável pela ligação entre o governo e as carreiras técnicas integrantes do sistema de carreiras, com as atribuições de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como de direção e assessoramento nos escalões superiores da administração. Ou seja, constituiriam um corpo de suporte ao comando político do Estado e de sustentação superior ao sistema a ser implementado”.

Podemos afirmar que a carreira foi idealizada para prover os quadros de direção e assessoramento em escalões superiores da administração direta e que, portanto, ocupar cargos em comissão pelos gestores governamentais faz parte da missão da carreira; a questão que se coloca é que não há regulamentação nenhuma sobre a nomeação dos membros da carreira para esses cargos e necessitam competir com outros servidores ou mesmo indicações externas^{32 33}.

4.5 – O perfil da carreira dos gestores governamentais

Como apontamos no capítulo anterior, os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental destacam-se pela qualificação profissional e acadêmica diferenciada, o que corresponde ao perfil desejado pela carreira e ao papel que é esperado que desempenhem na Administração Pública. Logo, é de se esperar que estes profissionais ingressem na carreira com expectativas bastante elevadas quanto à possibilidade de efetivamente participar do processo

³² Segundo Monteiro (2012), os gestores governamentais em 2012 ocupavam apenas 9% dos cargos de DAS 5 e 6 e 21% de DAS 4.

³³ Para alguns dos gestores entrevistados o Projeto de Lei nº3.429/2008 que propõe a progressiva transformação dos cargos de DAS em Funções Comissionadas Técnicas do Poder Executivo restrita aos servidores de cargo efetivo da União possa ser uma alternativa ao provimento dos cargos em comissão.

decisório e contribuir para a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Nesse sentido, a mobilidade é apontada como a essência da carreira na medida em que tende a assegurar a eficiência da alocação ao longo do tempo e permite conciliar o perfil do servidor com o interesse público. Os EPPGG ao ingressarem na carreira têm a sua frente a administração direta e indireta a ser explorada com a possibilidade quase que ilimitada de trajetória da carreira.

Entretanto, como apontamos anteriormente, a própria definição da carreira – generalista – e por suas atribuições não há uma trajetória homogênea entre seus membros. A partir das entrevistas realizadas podemos apontar que tais trajetórias são traçadas a partir de: (i) perfis acadêmicos e profissionais diversificados, o que permite ampla circulação na máquina pública; (ii) sucesso - ou não - na primeira alocação; (iii) possibilidade de ocupação de cargos em comissão a partir da rede de contatos pessoais e/ou profissionais.

Nessa perspectiva, a partir da visão dos gestores sobre sua trajetória na carreira, identificamos três perfis de profissionais: (i) bem alocados; (ii) harmonizados; (iii) mal alocados.

O primeiro grupo corresponde aos gestores que conseguiram se destacar na carreira e ocupam importantes cargos no governo. Podemos citar Tiago Falcão, Secretário Extraordinário para Superação da Extrema Pobreza (Bolsa Família); Vinicius Carvalho, Presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Francisco de Assis Leme Franco, Presidente da Casa da Moeda; Marcelo Correia, diretor do Programa de Rodovias e Ferrovias; Gleisson Rubin, Secretário de Gestão de Políticas de Direitos Humanos e Rogério Nagamine, Diretor do Regime Geral de Previdência Social do Ministério da Previdência³⁴.

³⁴ Esses nomes foram citados por alguns gestores durante as entrevistas; além disso, a revista Exame publicou em 14 de novembro de 2012 uma Reportagem Especial sobre Gestão Pública no qual destacou a importância da Carreira dos Gestores Governamentais para a burocracia brasileira; apresentou alguns membros que têm posição de destaque no Governo Federal, destacando a carreira como a elite do Funcionalismo público brasileiro.

Além disso, segundo os dados da Anesp de setembro de 2013³⁵, dez integrantes da carreira atuam em nível decisório de coordenação e de coordenação-geral, como responsáveis por áreas de planejamento governamental, em dez ministérios. Nas áreas de monitoramento e avaliação de políticas e de informações gerenciais, há 25 gestores ocupando cargos de coordenadores e coordenadores-gerais em 11 ministérios. Na área de gestão de recursos humanos há 13 EPPGGs, em nove órgãos federais. No primeiro escalão do governo federal existem 20 gestores em cargos de secretário de Estado, secretário-executivo, diretor de agência reguladora e presidente de autarquia e de empresa pública³⁶.

Como são gestores em cargos estratégicos não foi possível realizar entrevistas com nenhum deles pois as agendas estavam lotadas, mas alguns colegas da carreira durante as entrevistas citavam esses casos ao descrever o papel dos gestores na máquina pública:

“A Casa da Moeda no ano passado teve um problema de desvio ético, quem foi chamado? o Franco, um gestor e que antes era Secretário Adjunto do Ministério da Fazenda; há profissionais na carreira de primeira linha; gente testada, aprovada e recomendada.”

“Durante o Governo Lula percebi uma valorização no provimento de cargos de comissão por servidores e em especial gestores. Muitos colegas assumiram cargos estratégicos de Diretor, assessor direto de Secretários e que geralmente eram cargos políticos”.

“A carreira organizou o Bolsa Família, o maior programa de transferência de renda do Governo Federal. A Secretaria do Bolsa Família tem ainda hoje Secretário, Secretário Adjunto e vários coordenadores da carreira dos gestores. É surpreendente ter numa área social uma valorização dos gestores principalmente por ser o maior programa em evidência do Governo Federal”.

“A Secretaria do Programa Brasil sem Miséria tinha um grupo de técnicos e não técnicos bem formados mas como a coordenadora não tinha um perfil técnico faltava um projeto de gestão pública mais desenhado. Em 2012 Tiago Falcão assume a Secretaria, o que foi fundamental para desenhar e desenvolver a questão executiva do trabalho.”

³⁵ Dados retirados de www.anesp.org.br acessado em 15 de outubro de 2013.

³⁶ A ANESP não permitiu acesso aos dados sobre quem são esses gestores.

De acordo com os números apontados pela própria Anesp e sabendo que a carreira conta hoje com aproximadamente 1295 gestores, então aproximadamente 7% dos membros da carreira estão em posições de destaque; o que se por um lado pode ser um numero pequeno diante das atribuições dos gestores, por outro, esse numero já é expressivo para a valorização da carreira tanto entre seus membros como para a Administração Publica.

No segundo grupo podemos afirmar que estão a maioria dos gestores. São aqueles que ocupam cargos de coordenadores, assessores ou que possuem atribuições importantes em determinadas equipes mesmo não tendo cargos em comissão. Cabe aqui mencionar que quase 60% dos gestores ocupam cargos de direção ou assessoramento, em variados níveis de responsabilidade, sendo que cerca de dois terços em posições de DAS 4, equivalentes ou superiores. Apontam que a mobilidade foi fundamental para a adequar a demanda da Administração aos interesses pessoais e/ou perfis acadêmicos:

”Minha primeira lotação foi no Ministério de Ciência e Tecnologia e permaneci lá ate 2005 quando fui para Ministério do Desenvolvimento Social cuidar de um projeto de cisternas para o semiárido tendo um DAS-3. Permaneci até 2007 quando quis buscar novos caminhos. Um colega de turma estava como Coordenador-geral de uma pasta no Ministério da Fazenda e me convidou para trabalhar lá. Fiquei de 2007 a 2012 e trabalhei tanto em áreas finalísticas como burocráticas também com um DAS-3. Em 2012 resolvi tentar trabalhar na minha área de formação-relações internacionais. Surgiu uma vaga aqui na Presidência da Republica na pasta de Assuntos Federativos, me inscrevi e consegui a lotação”.

“Sempre estive no mesmo lugar: na Secretaria de Desenvolvimento Regional, na Coordenação Geral de Planejamento Estratégico, até mesmo substituindo o Coordenador Geral e sem DAS. Acredito que o gestor tem condições de tocar um projeto e ser muito útil sem DAS”.

“Sou da turma de 2001. Minha primeira lotação foi na Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho ate abril de 2003 quando houve troca de governo; era chefiado por outro gestor mais antigo e deu vários toques profissionais. Em 2003 fui para o Planfor trabalhar com qualificação profissional; entrei como assessor e fui para coordenador geral de certificação e qualificação profissional em um ano, fiquei até 2008 quando já estava cansado daquele Ministério pois estava lá há quase 8 anos e fui um mês para o MPOG para o transito na lotação e quis vir

para o Ministério de Desenvolvimento Social para o Bolsa Família trabalhar com temas de trabalho e emprego nos programas de inserção no mundo do trabalho para os atendidos. Fiquei na coordenação geral por dois anos mas sem DAS. Adorei trabalhar nesse projeto que é muito bem desenhado; é uma ilha de excelência. Em 2011 no início do governo Dilma inicia o programa Brasil sem miséria e ações para a inclusão produtiva e quis vir para cá; entrei bem no início sem DAS na implementação do projeto e peguei todo o processo; estou gostando muito”.

Um dos entrevistados ao definir a Carreira dos Gestores sintetiza bem esse segundo grupo, ao afirmar que “os gestores são burocratas de nível médio pois a maioria não está no nível político; somos os burocratas que fazemos assessoramento aos níveis mais altos do Governo”. Nesse sentido evidencia o papel dos gestores enquanto os executivos públicos que necessitam orientar e concretizar as decisões políticas em políticas públicas para a sociedade.

O último grupo definido como os mal alocados corresponde aqueles que estão na primeira alocação e se sentem mal aproveitados pela máquina pública devido o currículo que possuem mas não podem se inscrever no processo de mobilidade pois necessitam atender ao critério de permanência de dois anos no Ministério de alocação³⁷. Há também aqueles que retornam de cursos de mestrado, doutorado ou aperfeiçoamento e são alocados na SEGEP por tempo indeterminado.

Dois gestores entrevistados da última turma evidenciaram insucessos quanto a primeira lotação:

“Sou Pedagoga e o interesse pela carreira surgiu pela possibilidade de alinhar minha formação com uma contribuição mais ampla, não somente vinculada a escola ou a educação em si, mas com a possibilidade de manter de alguma maneira a atuação na minha área, o que na verdade não se concretizou depois do concurso. No final do meu curso de

³⁷ O critério de permanência de dois anos no Órgão em que foi alocado é critério para todas as mobilidades dos gestores e não somente a primeira lotação. A questão da primeira alocação é colocada como fundamental pois serão as primeiras experiências dos gestores, sua aproximação com a máquina pública e construção de sua identidade de gestor e se for mal realizada pode até significar exonerações.

formação a SEGEP fez um projeto de mapeamento de competências dentro da turma, nos dividiam por blocos: Governo, Econômico, Social e Infraestrutura e nós iríamos responder ao questionário com algumas perguntas sobre a nossa formação, onde tínhamos ou não interesse em trabalhar e fui designada ao bloco Infraestrutura, o qual eu nem tinha apontado como opção. Enfim, fui para o Ministério da Integração Social; passei por diversas áreas, mas ainda não encontrei uma definitiva em um ano e meio. É interessante pensar na primeira alocação porque ela determina como será a experiência dos primeiros anos do gestor, se ele for bem sucedido ele pode ficar muito mais que dois anos, mas se for mal sucedido gera aquele movimento de querer mudar e não dar continuidade ao trabalho desenvolvido. Até hoje não tive tarefas definidas, o que acredito ser bem prejudicial para o início da carreira”.

“Eu estou tendo experiência ruim de primeira lotação embora sei que colegas estão satisfeitos. Fui funcionário da Petrobras por 10 anos até assumir a carreira. Pensei que com a experiência na Petrobras com comércio exterior e toda área internacional eu poderia me beneficiar com a mobilidade do cargo e a Administração Pública ganhar com minha experiência. Porém, estou numa lotação totalmente equivocada; tanta experiência em relações internacionais, petróleo e gás e fui alocado na SEGEP para trabalhar com recursos humanos e não tenho perfil nenhum para trabalhar com esse tema; vou dar prejuízo para a Administração na medida em que não vou me aperfeiçoar na área e vou trabalhar sem motivação”.

Dentre os que retornam dos afastamentos para estudo duas entrevistas relatam a problemática de serem alocados na SEGES:

“Entre na carreira em 2006 e fui para o Ministério das Comunicações, onde permaneci por 3 anos; o que foi coerente com minha formação e experiência profissional já que já tinha sido funcionário da Anatel. Depois fiquei no Ministério de Ciência e Tecnologia por 2 anos e me afastei para fazer o mestrado nessa área de Comunicação e Tecnologia. Há seis meses retornei e estou alocado na SEGEP. Eu tive uma trajetória feliz mas aqui na SEGEP atualmente faço controle de processos algo totalmente burocrático; já tentei sair mas não autorizaram”.

“O Estado investe num doutorado e quando o gestor volta fica à toa na SEGEP no sentido em que não é aproveitado o investimento do Estado pois ele não vai para o órgão que corresponde aos seus estudos”.

Assim, como bem sintetiza Souza e Santos apud Brasil (2009:42):

“Na prática, a definição de que o exercício inicial acarreta a permanência do servidor no órgão por um período mínimo implica dizer que as falhas decorrentes da escolha equivocada em função do elevado grau de assimetria na informação que orienta a escolha dos candidatos nomeados, ou mesmo os erros de avaliação por parte da administração, quando define os órgãos que irão receber novos Gestores, não poderão ser corrigidos facilmente, levando o servidor à desmotivação ou até mesmo ao abandono do cargo”

Por outro lado, a permanência de dois anos durante o estágio probatório é decorrente do descontentamento de muitos órgãos que passaram a alegar a ineficácia das exaustivas negociações ocorridas durante o Curso de Formação, para a primeira alocação, no sentido de adequar o perfil dos novos servidores às necessidades dos diversos órgãos, para em seguida liberá-los sem a devida reposição da vaga aberta (Brasil, 2009).

Além disso, sobre essas experiências de insucessos na primeira lotação, a coordenadora da gestão de carreiras transversais da SEGEP em entrevista afirmou que o critério de permanência de dois anos na alocação deve ser cumprido porque é o exigido pela própria legislação da carreira; na verdade é o tempo considerado suficiente para o gestor contribuir com o órgão em que está; caso o gestor não esteja satisfeito é orientado que tente um remanejamento interno pois o tempo de dois anos é por Ministério e não por Secretarias, o que amplia a possibilidade de realocações.

Os três perfis traçados aqui são circunstanciais, ou seja, tais perfis podem alterar de acordo com as alocações do servidor. Assim, o mal alocado hoje pode após o período de dois anos conseguir ser bem alocado noutra órgão; da mesma forma um harmonizado hoje pode após um período de afastamento para estudos retornar e considerar-se um mal alocado. Além disso, esses perfis correspondem à imagem do gestor sobre o seu trabalho; assim, se para o gestor ele está mal alocado num órgão porque não coincide com sua formação ou

experiência, para a SEGEP ali é o melhor lugar para o gestor naquele momento pois há uma demanda que necessita ser atendida.

Cabe destacar que a carreira dos gestores, segundo a grande maioria dos seus membros, ou seja, “os harmonizados”, está cumprindo com o papel ao qual foi criada, o que é importante para a consolidação da identidade dos gestores governamentais; nesse sentido, se por um lado os membros que estão em cargos de destaque contribuem ainda mais para uma imagem positiva da carreira na Administração Pública; em contrapartida, os que se sentem mal alocados devem ser objeto de atenção pois significam desperdício de força de trabalho para a Administração Pública.

Se constatamos que a grande maioria dos gestores possuem uma imagem positiva da carreira, da sua missão e papel desempenhado na Administração Pública Federal, definir o papel e lócus da carreira perante as demais do Ciclo de Gestão e ao próprio órgão gestor da carreira e do Governo tem sido um desafio, o que discutiremos no próximo capítulo.

CAPÍTULO V

A inserção dos Gestores Governamentais na Administração Pública Federal: dilemas e desafios

CAPÍTULO V – A inserção dos Gestores Governamentais na Administração Pública Federal: dilemas e desafios

5.1- A relação dos gestores com a SEGEP³⁸

Desde 2010 a supervisão da carreira dos gestores governamentais ganhou espaço formal na estrutura do Ministério do Planejamento, integrando o gabinete da Secretaria de Gestão, conforme o Art. 2, § 1, inc. I do Decreto 7063/10³⁹:

“Art. 2º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tem a seguinte estrutura organizacional:

Parágrafo único. Como instâncias consultivas, o Ministro de Estado instituirá e presidirá:

I - o Comitê de Gestão das Carreiras do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, integrado pelos titulares das Secretarias de Recursos Humanos, de Gestão, de Orçamento Federal e de Planejamento e Investimentos Estratégicos, que terá por incumbência a definição de políticas e diretrizes para distribuição, lotação e exercício dos cargos das carreiras de Especialista em Políticas e Gestão Governamental, de Analista de Planejamento e Orçamento e de Analista de Infra-Estrutura e para o cargo isolado de Especialista em Infra-Estrutura Sênior, e para o exercício das competências de que trata o art. 4º da Lei no 9.625, de 7 de abril de 1998”

Tal organização a princípio é vista como positiva pois uma vez que a SEGEP é a responsável pela proposição de políticas para a gestão pública e fomento de redes de disseminação de gestão; pelo acompanhamento do perfil dos ocupantes de cargos em comissão; pelas políticas de recrutamento, seleção e disseminação da força de trabalho e pela revisão das estruturas organizacionais do Poder Executivo Federal; ela possui uma visão global das demandas por

³⁸ Conforme já apontamos no Capítulo III, a SEGEP é a Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento responsável por gerenciar a carreira dos EPPGG.

³⁹ O Decreto nº 7.063 de 13 de Janeiro de 2010 aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e dá outras providências.

pessoal na administração e informações estratégicas para fixar prioridades na alocação dos membros da carreira de EPPGG viabilizando, portanto, a inserção da carreira e melhor aproveitamento na Administração Federal (Cruz, 2010).

Porém, a relação entre a SEGEP e a carreira dos gestores governamentais não tem sido muito harmoniosa. Em 2009 a versão final do Documento *“Aprimoramento da Gestão da Carreira de EPPGG- documento de consolidação e sistematização dos principais aspectos levantados, discutidos e sugeridos para subsidiar a realização da Oficina”* já apontava como um diagnóstico de que o órgão gestor da carreira tinha uma imagem muito ruim dos gestores.

De fato, a relação conflituosa entre o órgão gestor - SEGEP- e a carreira dos gestores se agravou de lá para cá e em setembro de 2013 a ANESP (Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental) encaminhou uma carta à Ministra de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão Mirian Belchior solicitando a exoneração de Ana Lucia Amorim de Brito, Secretária titular da SEGEP. Segundo a carta, nos últimos dois anos e meio a SEGEP não apresentou uma agenda de gestão pública, nem mesmo uma visão estratégica para a carreira e para sua inserção qualificada na Administração Pública. A exoneração não ocorreu e nem mesmo uma resposta à carta foi encaminhada à ANESP.

Dois pontos fundamentais da carreira estão no cerne da relação conflituosa com a SEGES: (i) a questão da mobilidade; (ii) a ocupação de cargos comissionados.

A mobilidade se traduz em um princípio, desde a criação da carreira, conforme Ferrarezi & Zimbrão apud Brasil (2009: 43):

“Previa-se para esses profissionais uma atuação de forma matricial, considerada bastante inovadora, na qual guardariam uma razoável mobilidade institucional, com a carreira inserida horizontalmente em todos os ministérios. Os “gestores”, como ficariam conhecidos seus membros, seriam distribuídos entre os diversos órgãos da administração direta e autárquica e constituiriam a ligação entre os governantes e a máquina burocrática”.

E o documento continua:

“As discussões atuais fortalecem a premissa, enfatizando que a mobilidade é da essência da carreira; assegura eficiência da alocação ao longo do tempo, permite conciliar o perfil com o interesse público atinge um dos objetivos da carreira que é a ocupação de cargos de direção e assessoramento sem reserva de mercado e adequada ao sistema político-administrativo vigente, que sempre permitiu a circulação de burocratas” (Brasil, 2009:43).

Portanto, como já apontamos no capítulo anterior, a mobilidade é apontada como a essência da carreira e a ocupação de cargos comissionados, principalmente os DAS 4 para cima, como uma consequência natural da competência dos gestores; dessa forma, tais elementos têm sido defendidos pelos membros da carreira por intermédio da ANESP.

No que se refere ao primeiro ponto – a questão da mobilidade- a crítica dos gestores está relacionada principalmente ao PROIM (Processo Integrado de Mobilidade) instituído pela Portaria nº 202 de 24 de maio de 2013⁴⁰.

A coordenadora da gestão de carreiras transversais da SEGEP em entrevista afirmou que o PROIM tem como objetivo corrigir as alocações equivocadas dos gestores na medida em que pretende acompanhar o processo de mobilidade de perto justamente para tentar coloca-los para fazer as atividades de acordo com a atribuição do cargo; a SEGEP procurará conciliar perfil dos gestores, as atividades demandadas pelos órgãos e as prioridades do governo.

⁴⁰ Como apontamos no Capítulo III, por essa Portaria fica estabelecido que o PROIM ocorrerá no mínimo uma vez ao ano por meio de edital e calendário organizado pela SEGEP. Caberá a manifestação dos órgãos que desejam receber os EPPGG com a descrição do perfil desejado e a inscrição dos EPPGG no PROIM nas oportunidades apresentadas; será responsabilidade da SEGEP cruzar os perfis dos EPPGG inscritos com as competências requeridas pelos órgãos. Após esse momento haverá entrevistas dos EPPGG nos órgãos participantes de acordo com o encaminhamento da SEGEP. Há uma fixação de limites no número de inscritos para a mobilidade: não poderá ultrapassar 30% dos EPPGG em exercício em cada órgão. Ainda segundo essa Portaria, as mobilidades poderão ocorrer a qualquer tempo desde que sejam para ocupação de cargos de natureza especial DAS 4,5 e 6 em outros órgãos da união, em autarquias ou fundações ou DAS 3 para exercício nos gabinetes das Secretarias Executivas dos Ministérios; porém, tais exceções só ocorrerão após deliberação da SEGEP.

Porém, a ANESP lançou em 22 de agosto de 2013 um comunicado aos gestores associados intitulado “Mobilidade da carreira de EPPGG: porque não participar do PROIM”⁴¹ o qual afirma que esse Processo de mobilidade é ineficiente porque: a) procura equilibrar numericamente a distribuição dos EPPGGs, o que jamais pode ser igual visto que os órgãos têm diferentes demandas; b) há a tentativa de regulação das candidaturas a partir da manifestação dos órgãos que desejam receber os EPPGG com a descrição do perfil desejado, somado à exigência de que somente 30% dos gestores de cada órgão pode participar do processo, limita as possibilidades de mobilidade e de adequação de perfis às demandas da Administração Pública.

O PROIM para a ANESP representou um retrocesso para a inserção qualificada da carreira na Administração Pública Federal e como não houve sucessos nas tentativas de diálogo com a SEGEP, a assessoria jurídica da Associação protocolou em 28 de setembro o Mandado de Segurança Coletivo que foi julgado em novembro de 2013, o qual suspende o 3º PROIM até que a SEGEP divulgue todas as informações sobre as vagas disponíveis aos EPPGGs. O mandato questionou: a falta de informações disponíveis para os EPPGGs sobre as vagas ofertadas; o limite de participação de EPPGGs por órgão - 30% do total de gestores alocados; e o limite no número de entrevistas possíveis.

O PROIM para a SEGEP, no entanto, é uma tentativa de estabelecimento de uma política planejada de mobilidade com o objetivo de melhor alocar os gestores de acordo com as prioridades do governo. No entanto, a questão que é apontada pelos EPPGG é que as prioridades do governo não foram claramente explicitadas pela SEGEP no que se refere à gestão da carreira, o que torna um tanto nebuloso os critérios de mobilidade principalmente quando cruza com a questão de ocupação de DAS.

A ocupação de cargos comissionados ou DAS, como afirmamos no capítulo anterior, é visto como uma das atribuições dos gestores visto que a

⁴¹ Ver em <http://www.anesp.org.br/?q=node/5611>

carreira foi criada também com o objetivo de profissionalizar os cargos em comissão. De acordo com a Portaria 202 que institui o PROIM, as mobilidades para ocupação de cargos de natureza especial DAS 4, 5 e 6 em outros órgãos da união, em autarquias ou fundações ou DAS 3 para exercício nos gabinetes das Secretarias Executivas dos Ministérios poderão ocorrer a qualquer tempo após deliberação da SEGEP.

A questão apontada pelos gestores é a falta de critérios da SEGEP para a deliberação ou não dos pedidos de DAS. Segundo um dos entrevistados, o pedido de DAS 4 foi negado pois o órgão em questão não era prioridade do governo:

“Recebi um convite para assumir um DAS 4 no Instituto Federal de Educação que é uma administração indireta aqui em Brasília; esse pedido de DAS4 que em geral é automático, foi negado dizendo que por eu estar no início, por ainda não ter atingido os 2 anos e Educação não ser uma área prioritária, eu não poderia ir. Entrei em contato com a coordenação da carreira e informei que não estava sendo bem aproveitada, que não estava fazendo quase nada; mas eles não me liberaram para outra área e nem quiseram me tirar da área em que estava porque não era do interesse alterar as coisas. A solução que me apresentaram foi entrar em contato com meu chefe e solicitar que ele aproveitasse melhor o meu trabalho”.

Essa afirmação contradiz o que foi apontado em entrevista pela coordenadora da gestão de carreiras transversais da SEGEP:

“Quando chega um pedido para o DAS 4, que é um cargo mais estratégico e realmente é um cargo de tomada de decisões, gerencial mesmo nem olhamos aquele requisito dos dois anos, se o órgão estiver de acordo já fazemos”

Outra contradição é evidenciada quando é apontada a relação entre a questão da mobilidade e a ocupação de cargos comissionados. Se por um lado, a SEGEP parece evidenciar sua visão global das demandas por pessoal na

administração e informações estratégicas para fixar prioridades na alocação dos membros da carreira de EPPGG conforme a afirmativa abaixo:

“Não temos cargos comissionados para todos, precisamos de servidores com esse perfil, não só em postos gerenciais, mas também para fazer a coisa acontecer; tanto que precisamos tratar de forma diferente de acordo com órgão que receberá e o órgão que perderá o gestor porque temos varias situações: têm aqueles órgãos que são mais antigos e que já são bem estruturados, eles já têm toda uma estrutura de cargos comissionados e às vezes tem até estrutura de carreiras próprias; há também aqueles órgãos que estão sendo criados agora e precisam de gente também”.

Por outro, na momento da alocação real dos gestores em cargos comissionados de DAS 3 para baixo mostra um critério universal não considerando as especificidades dos órgãos solicitantes de gestores, muito menos respeitando o PROIM que afirma que a mobilidade para DAS 3 para exercício nos gabinetes das Secretarias Executivas dos Ministérios, ou seja, em órgãos centrais, poderão ocorrer a qualquer tempo:

“De DAS 3 pra baixo consideramos todos como exercícios descentralizado, mesmo que seja uma secretaria nova , por exemplo: políticas das mulheres- não tem um quadro próprio, tem um numero reduzido de DAS; o gestor até pode ser movimentado como exercício descentralizado e chegar lá ocupar os DASs 1,2 e 3 sem problemas, mas esse não é o fator que consideramos quando vão fazer a mobilidade, tratamos da mesma forma como se fosse um pedido sem função, se ele tiver cumprido o requisito de 2 anos iremos ouvir o órgão, se o órgão estiver de acordo aí fazemos, agora se ele fez menos de 2 anos e é um DAS3, mas ele não cumpriu o requisito de 2 anos, devolvemos ele dizendo que não cumpriu o requisito”.

De acordo com um dos gestores entrevistados, a mobilidade da carreira parece ser vista pela SEGEP como um problema:

“Acredito que a SEGEP tem uma visão que a carreira se move excessivamente, mas nunca apresentou dados consolidados ou comprovados; porém tal visão tem influenciado negativamente a relação da SEGEP com os gestores até porque ela tem uma visão da gestão da carreira que não é compatível com os propósitos aos quais a carreira foi criada”.

Essa visão negativa da mobilidade também é apontada por outros gestores como algo que está no imaginário da esplanada ao lado de uma visão positiva da carreira:

“Há duas visões predominantes na esplanada sobre a carreira: uma que a carreira tem uma mobilidade excessiva e que os gestores se movem procurando cargos comissionados e que vão se mover com frequência para ocupar os cargos mais altos; outra que é uma visão mais crítica e percebem a importância de ter gestores no seu quadro pois são servidores qualificados”.

A visão negativa da mobilidade é rebatida pelo mesmo gestor ao afirmar que mobilidade nos cargos mais altos é grande porque são cargos por natureza transitórios e não é uma questão relacionada à carreira. Além disso, conforme dados de Cruz (2010), Brasil (2009) e entrevistas realizadas, não se verifica uma corrida indiscriminada por melhores postos de trabalho por parte dos gestores. Ao contrário, a média de permanência num órgão é de aproximadamente 7 anos, ou seja, a tendência é que os gestores, após conquistarem seu espaço profissional, sejam mais exigentes e criteriosos em relação às possibilidades de mudança; além disso, a movimentação gera custos ao gestor, como o a adaptação ao novo órgão e o do desgaste para o desligamento no órgão atual.

Cabe ressaltar aqui que, se pelo exposto acima, parece que a SEGEP tem dificultado a mobilidade dos gestores; deve-se atentar também que não há nenhum incentivo por parte do órgão gestor da carreira para a mobilidade daqueles que estão há um certo tempo num mesmo órgão, o que pode confirmar a hipótese de que a mobilidade da carreira é vista como um problema para a SEGEP e somado a isso que não há uma política estratégica de inserção da carreira na máquina pública, o que é confirmado em algumas entrevistas com os gestores:

“Não existe uma avaliação do que é realmente prioritário e essencial para a inserção da carreira, ou seja, não existe uma estratégia do ponto de vista da oferta da SEGEP e do Planejamento em relação ao uso dos gestores no processo de transformação maior da Administração Pública Federal”.

“Acredito que tem que institucionalizar alguma política de gestão da carreira que esteja focado nos movimentos de ocupação dos cargos em comissão e a questão da mobilidade mesmo porque quando se tem um governo mais favorável não institucionalizar ajuda você ter mais liberdade, mas quando se tem um governo que não é tão favorável a falta de regras prejudica a carreira”.

É importante destacar que a SEGEP enquanto órgão supervisor da carreira de EPPGG tem como função melhor alocar os gestores de acordo com a prioridade do Governo, o que pode não coincidir com os interesses dos membros da carreira. Dessa forma, o que é “dificultar” a mobilidade na visão dos gestores pode ser uma estratégia da SEGEP em atender as demandas dos diferentes órgãos e projetos de Governo. Por outro lado, quando a SEGEP não atende solicitações de mobilidade já regulamentadas para a carreira, como a liberação de gestores para ocupar DAS4 para cima, por exemplo, demonstra falta de clareza em suas ações, o que pode ser interpretado como descaso à carreira e numa visão mais ampla, falta de uma estratégia de alocação da carreira em toda a esplanada.

5.2- Os EPPGG e as demais carreiras do Ciclo de Gestão

A Carreira de EPPGG, instituída em 1989, foi criada no contexto político da Constituição de 1988, juntamente com a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e a tentativa de implantação de um novo sistema de carreiras. A iniciativa visava contribuir para a modernização do serviço público, a profissionalização da Administração Pública Federal e a implantação de um sistema de mérito.

O perfil do gestor governamental, recrutado para a ocupação de cargos da “alta administração”, era voltado para a atuação técnico-política no novo ambiente de democracia, com um Legislativo atuante e a perspectiva da alternância de governos. Além disso, lograva-se a implantação de um novo sistema de carreiras, em substituição ao Plano de Classificação de Cargos da Lei nº 5.645, de 1970.

As novas diretrizes chegaram a ser aprovadas na forma do Decreto-Lei nº 2.403, de 1987, que previa a vinculação dos cargos em comissão com as classes das carreiras estruturadas. Em consequência, seriam reduzidas as hipóteses de livre provimento e introduzido um novo componente de profissionalização baseado no sistema de mérito. Porém, a implementação desse desenho foi interrompida e a secretaria responsável pela reforma administrativa foi absorvida pela secretaria de planejamento (Seges, 2008)

A retomada do concurso ocorre apenas em 1995, o que trouxe mudanças significativas no projeto inicial de criação da carreira, como por exemplo, a equiparação da carreira de EPPGG às demais carreiras do Ciclo de Gestão mesmo ainda sendo considerada como de alto escalão. Como aponta a Secretaria de Gestão (2008) no documento intitulado “Gestão da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental- EPPGG”, há, portanto, nesse período, a construção de um conjunto de carreiras – mais tarde denominadas de Ciclo de Gestão – formuladas para atuar em funções de natureza sistêmica e coordenadora junto ao executivo federal.

A tabela abaixo apresenta as principais carreiras do Ciclo de Gestão, bem como suas características e distinções:

TABELA 6: CARREIRAS DO CICLO DE GESTÃO

C A R R E I R A	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG	Analista de Planejamento e Orçamento – APO	Analista de Finanças e Controle - AFC	Analista de Comércio Exterior	Técnico de Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
A T R I B U I Ç O E S	Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como de direção e assessoramento em escalões superiores da Administração Pública Federal	Estudos, pesquisas, supervisão, coordenação e execução de trabalhos referentes as atividades de planejamento e orçamento governamental	Supervisão, coordenação, direção e execução de trabalhos especializados sobre gestão orçamentária, financeira e patrimonial, análise contábil, auditoria contábil e de programas.	Formulação, implementação, controle e avaliação de políticas públicas de comércio exterior.	Elaboração de pesquisas aplicadas e estudos técnicos de suporte à formulação e avaliação de políticas públicas.
L Ó C U S	Administração Direta, Autarquias e Fundações.	SPI e SOF; bem como nos órgãos e nas unidades dos Sistemas de Planejamento e Orçamento.	CGU e STN	MDIC ou Câmaras de Comércio Exterior	IPEA
M O B I L I D A D E	Para exercício em qualquer órgão da administração direta, autarquias e fundações.	Para as unidades dos Sistemas de Planejamento e Orçamento	Para ocupação de DAS 4 ou superior (de natureza equivalente)	Para exercício nas áreas de comércio exterior da administração direta, autarquias e fundações.	Para ocupação de DAS 4 ou superior, de natureza equivalente
F O R M A Ç Ã O	Etapa do Concurso Estado e Políticas Públicas ENAP 632 horas-aula	Etapa do Concurso Planejamento e Orçamento ENAP 518 horas-aula	Etapa do Concurso Gestão orçamentária e financeira e auditoria ESAF 70 horas-aula	Etapa do Concurso Relações Econômicas Internacionais, Economia e Comércio Exterior UnB 80 horas-aula	Curso Introdutório e de Ambientação após concurso Pesquisa 120h

FONTE: SEGES, 2008

As Carreiras do Ciclo de Gestão no Plano Diretor de Reforma do Estado integravam o Núcleo estratégico do Estado, sendo consideradas Carreiras Típicas de Estado, ou seja, formadas principalmente por servidores estatutários. Configurou-se clara a intenção do MARE de conceder às Carreiras Típicas de Estado um tratamento diferenciado, sobretudo no que diz respeito à sua profissionalização com a realização periódica de concursos públicos.

O grupo é assim denominado porque cada uma das carreiras que o compõem desempenha um papel específico nas etapas do Ciclo que formula e implementa políticas públicas. Nesse sentido, os EPPGG seriam aqueles que definem o processo, orientam aqueles que operacionam e medem sua efetividade; ainda, como responsáveis por funções específicas como: iniciando ou desenvolvendo uma das etapas, supervisionando ou gerenciando etapas executadas por outros, orientando outros em conduzir etapas (Brasil, 2009).

Cabe ressaltar, no entanto, que ao lado dessas carreiras consideradas estratégicas, cada órgão vêm definindo carreiras específicas, o que tem sido apontado como um problema para a gestão de recursos humanos da Administração Pública federal:

“O que se observa, a partir da década de 1990, é a criação de carreiras de atividades específicas, por órgãos ou áreas de atividades envolvendo vários órgãos e entidades, mas sempre em função do atendimento às necessidades de diversas áreas específicas da administração pública, iniciativas apoiadas por forte pressão política e sindical setorial, muitas vezes sem levar em conta uma visão de conjunto da organização dos recursos humanos da administração pública federal. Esse processo tem gerado inconsistências importantes e conflitos de competências e atribuições que vêm se acentuando a cada nova carreira criada”. (Graef & Carmo, 2008:5)

Conforme esses autores, carreiras de atividades específicas voltadas para as atividades finalísticas de órgãos ou entidades foram criadas ao longo dos últimos 10 anos, para a organização de segmentos especializados de servidores refletindo necessidades específicas de um órgão ou entidade isoladamente. Como exemplo, em 2007 foi criada a Carreira de Analista em Infra-Estrutura e o Cargo Isolado de Especialista em Infra-Estrutura Sênior para atuação em diversos

órgãos da administração direta e indireta com necessidades desse tipo de profissional, em áreas de competência relativas à infra-estrutura viária, de saneamento, de energia, de produção mineral, de comunicações e de desenvolvimento regional e urbano, com atribuições na área de engenharia como uma resposta às necessidades geradas pela implementação das obras de infra-estrutura previstas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Baseado na mesma filosofia de carreira de especialistas setoriais, mas, de atuação transversal em vários órgãos e entidades e, também como resposta às necessidades de profissionais especializados para a implementação do PAC da área social, o Poder Executivo propôs, em 2008, a criação da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais (Graef & Carmo, 2008:6).

Essa falta de planejamento da política de recursos humanos da Administração Federal também foi apontada como um dos problemas para a consolidação das carreiras, principalmente para os gestores governamentais:

“Há uma questão no Brasil que nunca foi bem resolvida em termos de política que é o nosso desenho para os altos cargos; não tem um modelo que tenha sido mais bem pensado e discutido, de ocupações dessas funções de média e alto índice. Se não temos esse poder delineado o lugar da carreira de gestor fica sempre num lugar vulnerável, porque a carreira está aí tem mais de mil gestores, está até bem sucedida, mas a todo momento tem criações de cargos e carreiras nos ministérios. Como a carreira do gestor é uma espécie de carreira que pode ser qualquer coisa, ela acaba tendo seus espaços progressivamente diminuídos por outras carreiras que vão sendo criadas muitas vezes com um desenho mais verticalizados, mais tradicional. Isso acontece porque não tem uma política clara administração federal pra dizer ‘olha vamos ter uma carreira de gestor transversal para atividades diversas, e outras para atividades com foco especializado’, não tem um desenho geral validado, isso cria o problema de que os espaços das carreiras vão sendo diminuídos pelas criações de outras carreiras, esse é um problema geral, uma fragilidade da carreira a longo prazo”.

De fato, como sinaliza Graef & Carmo (2008: 9):

“Os conflitos são inevitáveis. Temos carreiras de especialistas setoriais de caráter transversal (Analista e Especialista Sênior de Infra-Estrutura e Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais) atuando em órgãos da administração direta com carreira estruturada por área (Previdência, Saúde e Trabalho, p. ex.) e em autarquias (DNIT, DNPM, entre outras) com planos de carreira no modelo autárquico (abrange o quadro da entidade). Da mesma forma, temos a carreira da Advocacia Geral da União – AGU e a carreira de Gestores Governamentais (especialistas em comando) para exercício em qualquer órgão ou entidade da administração pública e carreiras por órgão ou entidade, além de outras carreiras de caráter transversal em alguns sistemas de atividades auxiliares. Isso só para citar alguns exemplos. Ao mesmo tempo, servidores de atividades de mesma natureza e de atribuições idênticas são remunerados com valores completamente distintos”.

Sem negar as tentativas de fortalecimento e profissionalização das Carreiras do Ciclo de Gestão que permitiram não só a recomposição dos quadros das carreiras estratégicas como a seleção de novos quadros para as atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e gestão governamental; não podemos deixar de destacar a partir das colocações apontadas acima que ainda persiste uma ausência de uma política de gestão articulada a uma política de recursos humanos mais ampla gerando fortes disfunções nos órgãos, comprometendo a consolidação das carreiras. Há, portanto, a necessidade de um estudo mais profundo e orgânico para a definição da arquitetura das carreiras, que analisasse as diferenças entre elas, suas populações, posicionamento estratégico, mecanismos de gestão e outras questões de forma a conferir à gestão de recursos humanos da Administração Pública Federal um desenho articulado a longo prazo.

Considerações Finais

**Os gestores governamentais na máquina pública:
notas de conclusão**

CONCLUSÃO

Esse trabalho teve como objetivo apontar alguns problemas e dilemas que a carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental ainda enfrenta para consolidar-se na Administração Pública Federal. A conclusão geral desse estudo é que prevalece a indefinição de um lócus próprio de atuação dos gestores e de suas funções na máquina pública, o que é decorrência da ausência de um projeto estratégico a longo prazo da Administração Pública Federal que organize a arquitetura das carreiras.

Dentro dessa perspectiva, algumas questões merecem ser retomadas. Uma diz respeito à formação da burocracia brasileira. Verificamos que ao longo da história brasileira foram construídas carreiras de estado que guardam algumas características do modelo weberiano: ingresso por meio de concurso público e estabilidade, por exemplo, como é o caso do Banco do Brasil, Itamaraty, Forças Armadas e atualmente as carreiras do Ciclo de Gestão. Entretanto tais carreiras sempre estiveram ao lado de uma estrutura de cargos, principalmente a partir da lei 5645/70 que estabelece o Plano de Classificação de Cargos – PCC, que desestrutura a noção de carreira weberiana ao substituir o conceito de série de classes numa carreira específica em categorias funcionais. Somado a isso a presença dos cargos comissionados- os DAS- permite mais flexibilização do quadro de servidores ao possibilitar a entrada de pessoal não concursado na Administração Pública.

A presença dos cargos de DAS na administração pública brasileira é analisada como uma “ocupação politizada” prevalecendo o senso comum de que a burocracia opera sob regras da patronagem e clientelismo.

Tal estrutura de organização da burocracia brasileira contribuiu para um modelo de gestão de recursos humanos: a presença concomitante de uma burocracia permeável ao sistema político considerada ineficiente e a formação ilhas de excelência, em geral fora da administração direta, que alavancaram os principais projetos políticos do país.

No entanto, a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso há uma sistematização de iniciativas para transformar esse modelo de gestão de recursos humanos influenciado pelas orientações da administração pública gerencial, também conhecida internacionalmente como new public management. Desenhou-se um modelo de burocracia meritocrática compatível com a flexibilidade de nomeação. A estrutura dos cargos em comissão – os DAS-, por um lado, é vista como positiva na medida em que flexibiliza a estrutura da Administração e torna-se um mercado no qual os mais competentes são premiados; por outro, sabendo da falta de carreiras qualificadas na Administração Direta para competir por esses cargos, a formação de carreiras de Estado com qualificação de alto nível e expertise torna-se um imperativo. A formação do núcleo estratégico do Estado materializa tal concepção: no Estado deve haver um núcleo duro a demandar pessoal de carreira, candidatos naturais ou concorrentes aos cargos em comissão.

E é nesse contexto que a carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental é retomada. Essa carreira destinava-se a profissionalizar, gradualmente, a estrutura tradicional de livre provimento de cargos de chefia e assessoramento, constituindo-se em um corpo burocrático generalista, altamente qualificado, estável, capaz de assegurar a continuidade administrativa, e garantir maior transparência e melhoria na qualidade dos serviços públicos oferecidos à sociedade. Assim, os EPPGG foram a alternativa natural da Reforma Administrativa do Estado para a formação de quadros burocráticos estáveis e qualificados com o perfil gerencial.

Os gestores governamentais constituem a única experiência de implementação de uma carreira generalista e de atuação transversal na Administração Pública Federal com a expectativa de constituírem o elo entre os governantes e a máquina burocrática; foram concebidos para serem os altos funcionários destinados a preservar o interesse do Estado nas políticas de governo, devendo, por isso, atuar diretamente na formulação de políticas públicas, espaço constante de negociações e conflitos entre os diversos setores envolvidos.

Nessa perspectiva, a presença dessa carreira na estrutura da Administração Pública Federal reveste-se de grande importância para o fortalecimento da burocracia, o que transcende o mérito dos seus integrantes para inserir-se entre os temas que devem ser priorizados por qualquer governo que queira, simultaneamente, ser eficiente e ao mesmo tempo pautar a sua gestão pelos valores da democracia.

No entanto, a inserção dos gestores governamentais na máquina pública ainda é refém das situações conjunturais da política pela ausência de uma definição maior de critérios para ascensão na carreira, de mobilidade entre os ministérios e de exercícios de funções típicas de Estados que aproveitem a capacidade do servidor independente do governo eleito. Além disso, a própria inserção e permanência dos gestores em alguns órgãos depende muito mais de uma rede de relações pessoais do que de um sistema institucionalizado de reconhecimento da carreira, o que evidencia que o desconhecimento sobre o papel e funções atribuídas à carreira ainda permeia boa parte da máquina administrativa.

A flexibilidade de alocação dos gestores governamentais é um segundo elemento de discussão. A flexibilidade possibilita maior agilidade para o atendimento de programas prioritários de governo com servidores qualificados e capacitados ao desempenho de atividades complexas; porém, na prática, ao menos duas questões ainda necessitam de maior discussão: primeiro, não há um acompanhamento por parte do órgão gestor da carreira sobre o trabalho que o Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental está desenvolvendo no novo órgão para avaliar se realmente corresponde às competências da carreira; segundo, se um gestor acredita que está sendo mal aproveitado, as tentativas de novas alocações na maioria das vezes são frustradas, desmotivando-o podendo prejudicar a qualidade dos serviços prestados.

Outro elemento é a ocupação de cargos em comissão. Podemos afirmar que a carreira foi idealizada para prover os quadros de direção e assessoramento em escalões superiores da administração direta e que, portanto,

ocupar cargos em comissão pelos gestores governamentais faz parte da missão da carreira como iniciativa para restringir diretamente as livres nomeações políticas. Embora tímida, a regulamentação para ocupação dos cargos em comissão já tem avançado a partir do Decreto n.º 5.497 que destinou 75% dos DAS de nível 1,2,3 e 50% dos DAS nível 4 a servidores públicos assim como o projeto de Lei nº 3429/2008 que propôs a criação das funções comissionadas do poder executivo (FCPE) restrita aos servidores de cargo efetivo da União, exatamente com objetivo de extinguir certo número de cargos de DAS para criar cargos correspondentes de FCPE; mas a efetivação dessas políticas ainda está no centro das discussões políticas. A estruturação de mecanismos de seleção aos cargos de comissão podem também somar-se a essas iniciativas de modo a manter a flexibilização das nomeações porém com critérios mais transparentes, pautados tanto na expertise profissional quanto política.

Um quarto ponto importante é a relação da carreira com seu órgão gestor, a SEGEP. A princípio, a SEGEP por possuir uma visão global das demandas por pessoal na administração e ter informações estratégicas para fixar prioridades na alocação dos membros da carreira de EPPGG viabilizaria a inserção e melhor aproveitamento da carreira na Administração Federal. Porém, o que verificamos é uma relação conflituosa entre a SEGEP e a carreira dos gestores governamentais, principalmente no que se refere a pontos essenciais da carreira como a mobilidade e ocupação de cargos em comissão.

Na verdade, o que constatamos é que se por um lado a carreira espera, numa dinâmica de diálogo, a definição de critérios claros pelo órgão gestor sobre os elementos constitutivos da carreira- mobilidade, alocação, ocupação de cargos em comissão-; por outro, a SEGEP ainda não consolidou uma política estratégica de inserção da carreira na máquina pública. Assim, podemos afirmar que a ausência de uma definição da arquitetura institucional para o tratamento das questões prioritárias da carreira têm dificultado tanto a relação dos gestores com a SEGEP quanto a carreira com as demais do ciclo de gestão.

Não podemos deixar de considerar que a criação e a retomada da carreira pelo governo Fernando Henrique é um avanço para a Administração Pública. Na prática, os gestores governamentais são profissionais altamente qualificados que apesar de atuarem numa Administração ainda insuficientemente institucionalizada, interagem com esses limites estruturais e políticos atuais - a falta de servidores públicos nos órgãos, a escassez de profissionais qualificados e a estrutura aberta dos cargos em comissão - e acabam tendo sucesso na definição de políticas; constituem uma “rede de excelência” de servidores, que distribuídos pela esplanada desenvolvem uma visão do conjunto da administração, o que permite articular e integrar políticas públicas. Como são servidores vinculados a uma carreira, eles permanecem no serviço público independentemente do governo eleito. Assim, a presença desses servidores em postos estratégicos de diversos órgãos tende a consolidar uma rede burocrática que possibilita a continuidade de políticas públicas e com elas, instrumentos mais eficientes de coordenação, implementação, acompanhamento e avaliação.

No entanto, a consolidação da carreira dos EPPGG, ainda é um desafio à Administração Pública Federal. Apesar de quase vinte anos de avanços em experiências de reforma administrativa, os gestores governamentais ainda não têm um lugar definido no Estado, sua inserção e trajetória na administração federal não resultam de uma política estratégica de recursos humanos.

É claro que a presente pesquisa necessita de mais aprofundamento. Ampliar o universo de entrevistados – tanto os EPPGG quanto os demais atores institucionais responsáveis pela gestão da carreira – bem como o universo de análise, na perspectiva de maior conhecimento sobre cada dimensão abordada, permitirá conclusões mais fundamentadas que contribuam para a definição da arquitetura das carreiras, de forma a conferir à gestão de recursos humanos da Administração Pública Federal um desenho articulado a longo prazo.

Bibliografia

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo da experiência internacional*. Cadernos ENAP vol 10, 1997

_____. *Profissionalização*. In Estrutura e organização do Poder Executivo - Administração Brasileira, vol 2, Brasília, ENAP, Centro de Documentação Graciliano Ramos, 1993

ABRUCIO, Fernando Luiz & PÓ, Marcos Vinícius. *Trajetórias da literatura sobre reforma do Estado (1995-2002): transformações e desafios para a pesquisa em administração pública*. Relatório de Pesquisa: Enap, Brasília: 2002

BEETHAM, David. *A burocracia*. Lisboa: Editorial Estampa. Coleção temas em Ciências Sociais n.5, 1987

BLAU, P.M. *La burocracia en la sociedad moderna*. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1962

BRASIL: Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Os avanços da Reforma na Administração pública: 1995-1998*. Cadernos Mare de Reforma do Estado, Brasília, 1998

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Programa de modernização do poder executivo federal*. Brasília: MARE, 1998. 70 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; n.16)

_____. Presidência da República. *Plano Diretor de Reforma do Estado*. Brasília: Imprensa Oficial, 1995

_____. Ministério do planejamento, orçamento e gestão – MPOG. Secretaria de gestão. *Aprimoramento da Gestão da Carreira de EPPGG- documento de consolidação e sistematização dos principais aspectos levantados, discutidos e sugeridos para subsidiar a realização da Oficina*. Abril de 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. Boletim Estatístico de Pessoal. Brasília: MPOG, maio de 2013. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 15 de agosto de 2013.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A sociedade estatal e a Tecnoburocracia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982

_____. *Da administração pública burocrática à gerencial*. Revista do Serviço Público, janeiro-abril, 1996

_____. *Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: MARE, Cadernos MARE, N. 1, 1997

_____. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília: ENAP/Editora 34, 1998

_____. *Um novo Estado para a América Latina*. Novos estudos
Cebrap, n.50, março de 1998

_____. *Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995*. Revista do Serviço público, n.4, out-dez de 1999

_____. *Sociedade civil: sua democratização para a Reforma do Estado* In Bresser Pereira; WILHEIM, J. e SOLA, L. Sociedade e Estado em transformação. São Paulo: Editora da Unesp; Brasília: ENAP, 1999

_____. *A Reforma Gerencial do Estado de 1995*. Revista de Administração Pública, v.34, n.4, 2000

_____. *A reforma gerencial de 1995*. In Burocracia e Reforma do Estado, São Paulo: Konrad- Adenauer-Stiftung. Cadernos Adenauer n.3, 2001

CAMPOS, Edmundo (org). *Sociologia da Burocracia*. Zahar editores, Rio de Janeiro, 1971

CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975

CARONE, Edgard. *A primeira República (1889-1930) Texto e Contexto*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1969

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da Ordem: a elite política imperial*. 2^a ed. rev. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Relume-Dumará, 1996

CASTANHAR, José Cezar. *Cem dias do governo Collor: avaliação da Reforma Administrativa*. Revista de Administração Pública, vol 25, novembro de 1990-janeiro de 1991

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. *Os contornos do Estado e da Burocracia no Brasil*. In Burocracia e Reforma do Estado, São Paulo: Konrad Adenauer. Cadernos Adenauer n.3, 2001

CAVALCANTI, Bionor S, HEDBLUM, Karen & TERRY, Larry D. *O governo Reagan e o Senior Executive Service: uma tentativa de retorno à dicotomia política/administração*. Revista de Administração Pública, vol 22, janeiro-março de 1988

CHEIBUB, Zairo B. & MESQUITA, Wania Amélia Belchior. *Os especialistas em políticas públicas e Gestão Governamental: avaliação de suas contribuições para políticas públicas e trajetória profissional*. Brasília: Enap. Texto para discussão n.43, 2001

CHEIBUB, Zairo Borges. *Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica*. Revista Dados, vol 28, n. 1. 1985

CLAD. *Uma nova gestão pública para a América Latina*. 1998

COSTA, Frederico Lustosa & CAVALCANTI, Bionor S. *Mudança organizacional no setor público*. Revista de Administração Pública, vol 25, novembro de 1990/ janeiro de 1991

COSTA, Nilson do Rosário. *Reforma administrativa, previsibilidade decisória e eficiência do Estado*. Fiocruz/Ensp e Uff, 1998

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Sistema de governo e Administração Pública no Brasil*. in Estrutura e organização do Poder Executivo - Administração Brasileira, vol 2, Brasília, ENAP, Centro de Documentação Graciliano Ramos, 1993

_____ *O loteamento de cargos públicos no Presidencialismo de Coalizão: reflexões sobre o caso brasileiro*. IN: Cadernos FESPSP: Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Crise de Governo e Reformas Institucionais. São Paulo: Editora de Sociologia e Política, 2006.

CRUZ, Rachel Pellizzoni da. *Carreiras de Estado e Cargos em Comissão no Brasil pós-1994 pela perspectiva teórica de Silberman: a consolidação de uma burocracia do tipo profissional*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2008

_____ *Os 20 anos da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e seu papel estratégico para o aprimoramento*

da gestão e das Políticas Públicas. In: III Congresso Consad de gestão pública, 2010.

CURADO, Maurício Fleury. *The Senior Executive Service in the United States of America: struggle for consolidation.* George Washington University, The Minerva Program – fall, 1999

D'ARAÚJO, Maria Celina. *A elite dirigente do governo Lula.* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas-CPDOC, 2009

DARGIE, Charlotte and LOCKE, Rachel. *The British senior service. in Bureaucrats élités in Western European States,* Oxford university, 1999

DE BONIS, Daniel & PACHECO, Regina Silva. *Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público* In Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. FGV editora, Rio de Janeiro, 2010

DIAS, Guilherme. *A política de recursos humanos no atual governo.* In BRASIL: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Balanços da Reforma do Estado no Brasil- a nova gestão pública.* Brasília: coleção a Nova Gestão Pública, 2002

DIAS, José Luciano de Mattos. *Petrobrás: organização e subsidiárias.* Revista de Administração Pública, vol 27, janeiro-março de 1993

DINIZ, Eli. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-95.* Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997

ENAP. *Gerenciando a alta administração pública: uma pesquisa em países da OCDE.* Cadernos Enap n. 17, Brasília, 1999

ETZIONI-HALEVY, Eva. *Bureacracy and democracy – a political dilemma.* London: Routledge & Kegan Paul, 1985 (revisado e primeira publicação como livro)

FARIAS, Pedro César Lima de. *O perfil do novo servidor público.* In BRASIL: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Balanços da Reforma do Estado no Brasil- a nova gestão pública.* Brasília: coleção a Nova Gestão Pública, 2002

FAUCHER, Philippe. *Restaurando a Governabilidade: o Brasil (afinal) se acertou?* Revista Dados, vol 41, n. 1, 1998

FEDELE, Marcello. *As administrações públicas.* Editora Unijuí, Rio Grande do Sul: 1999 (tradução Emidio Santanché)

FERNANDES, Ciro Campos Christo, *Profissionalização da alta gerência: trajetória, experiências de referência e perspectivas no Brasil*. In: XVI Congreso internacional Del CLAD sobre La reforma de Estado y de La Administracion Pública; Assunção, Paraguai, 2011

FERRAREZI, Elisabete; ZIMBRÃO, Adélia. *Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: O caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental*. In: X Congreso internacional Del CLAD sobre La reforma de Estado y de La Administracion Pública; Santiago, Chile, 2005.

FERRAREZI, E. *et al. A experiência da ENAP na formação inicial para a carreira de especialista em Políticas Públicas e gestão governamental- EPPGG: 1988 a 2006*. Cadernos ENAP, 2V, nº33: Brasília, 2008.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. *Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor*. Revista do Serviço Público, Brasília abr-jun1998

FIORI, José Luiz. *O capitalismo e suas vias de desenvolvimento*. In HADDAD. F. (org) *Desorganizando o consenso: nove entrevistas com intelectuais à esquerda*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998

GAETANI, Francisco. *A Reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos*. Revista do Serviço Público, abr-jun 1998

_____. *Com quem governar? Dilemas da montagem de equipe no Executivo Federal*. In BRASIL: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Balancos da Reforma do Estado no Brasil- a nova gestão pública*. Brasília: coleção a Nova Gestão Pública, 2002

GOUVÊA, Gilda Portugal. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994

GRAEF, Aldino, FERNANDES, Ciro Campos & SANTOS, Luiz Alberto dos. *Administrando o Estado: a experiência dos gestores governamentais*. Revista do Serviço público, n.2, agosto-set de 1994

GRAEF, Aldino. *Administrando o Estado:a experiência dos gestores governamentais*. Revista do Serviço Público, Brasília ago-set 1994

GRAEF, Aldino; CARMO, Maria da Penha . Barbosa da Cruz. *A Organização de Carreiras do Poder Executivo da Administração Pública Federal Brasileira: O Papel das Carreiras Transversais*. In: PAINEL: A Política de Gestão de Pessoas na Administração Pública Brasileira: Eixos, Desafios, Resultados. XIII Congreso

Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina, nov. 2008.

GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997

GUERREIRO RAMOS. *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1983

GUERZONI Filho, Gilberto. *Tentativas e perspectiva de formação de uma burocracia pública no Brasil*, Revista do Serviço Público, janeiro-abril 1996

HOLANDA, Nilson. *O contexto de criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Revista de Políticas e Gestão Governamental, vol. 4, n. 1, jan./jun -2005.

JOHNSON, Jerald . *Carreiras públicas e a nova classe profissional*. Revista de Administração pública, vol n.6, dezembro de 1975

KLIKSBERG, Bernardo. *Um novo paradigma em gestão pública*. Revista do Serviço Público, n.2. maio-junho de 1988

LESSA, Renato. *A invenção Republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1988

LEVY, Everly. *O fortalecimento do núcleo estratégico*. In BRASIL: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Balancos da Reforma do Estado no Brasil- a nova gestão pública*. Brasília: coleção a Nova Gestão Pública, 2002

LIMA Jr., Olavo Brasil - *As reformas administrativas no Brasil: modelos sucesso e fracassos* – Revista do Serviço Público, abr-jun 1998

LOUREIRO, Maria Rita & ABRUCIO, Fernando Luiz. *Política e Burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol 14, n.41, outubro de 1999

_____. *Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda*. Brasília: Enap - Relatório de Pesquisa, 1998

LONGO, Francisco. *A consolidação institucional do dirigente público*. Revista do Serviço Público, v.54, nº2, abr-jun 2003, p. 7-33

MACHADO, Rosângela Ap. dos Reis. *Problemas e impasses da carreira pública no Brasil: a experiência dos gestores governamentais na Administração Pública Federal*. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2003

MARCONI, Nelson. *El fortalecimiento de las carreras de Estado: la experiencia brasileña*. Revista del CLAD, n. 15, outubro de 1999

MARIA, Carmen. *Meritocracia à brasileira: a trajetória da carreira dos gestores governamentais*. São Paulo: FGV, 2000 (dissertação de mestrado)

MARRODÁN, Carlos Losada. *Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública*. Documentación Administrativa. España: Instituto Nacional de Administración Pública, janeiro-agosto de 1995

MARTINS, Humberto Falcão. *Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração*. Revista do Serviço Público, janeiro-abril 1997

_____. *Reforma do Estado na Era FHC: elementos para uma teoria da fragmentação do processo de decisão política*, tese de doutorado, EBAPE, 2003.

MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985

_____. *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral*. Brasília: ENAP, Cadernos Enap n.8, 1995

MAYNTZ, Renate. *German Federal bureaucrats: a functional elite between politics and administration* in *Bureaucrats and policy making: a comparative overview*, London: Holmes & Meier, 1984

MERTON, Robert (org). *Reader in Bureaucracy*. Columbia University, EUA, 1960

MONTEIRO, Lorena Madruga. *“Elites” administrativas e burocracia no Brasil: Notas sobre a carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão governamental*. In: 36º Encontro Anual da Anpocs, 2012

NEWCOMER, Kathryn E. *A preparação dos gerentes públicos para o século XXI*. Revista do Serviço Público, abr-jun 1999

NICOLINI, Alexandre Mendes. *Aprender a Governar: a aprendizagem de funcionários públicos para as carreiras de Estado*. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007

NUNES, Edson. *A Gramática política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor & Brasília: Enap, 1997

OECD/PUMA. *Managing the senior public service a survey of OECD countries*. 1998

_____ *The State of the higher civil service after Reform: Britain, Canada and the United States*. 1999

_____ *Managing senior management: senior civil service reform in OECD member countries*. 2003

_____ *Trends in human resources management policies in OECD countries – an analysis of the results of the OECD survey on strategic human resources management*. 2005

_____ *The state of the public service*. 2008

OFFE, Clauss. *O dilema político da tecnocracia*. In *Tecnocracia e Ideologia*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1975

OLIVA, Rafael. *Accountability parlamentar no presidencialismo brasileiro: decifrando o caso das agências reguladoras*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2006

OLIVIERI, Cecilia. *Política, burocracia e redes sociais: As nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil*. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº29, 2011.

OSZLAK, Oscar. *Políticas Públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas*. *Revista de Administração Pública*, Vol 1, jan-março de 1982

PACHECO, Regina Silva. *A agenda da nova gestão pública*. In *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. FGV editora, Rio de Janeiro, 2010

PAES DE PAULA, Ana Paula. *Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática*. Unicamp: Campinas, 2003 (Tese de doutorado)

PAGE, E C & WRINGHT, V . *Bureaucrats élites in Western European States: a comparative analysis of top officials* . New York, Oxford university, 1999

PETERS, B. Guy. *The politics of Bureaucracy*. Longman, New York and London, 1984

PIMENTA, Carlos César. *A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais*. Revista de Administração Pública, set-out 1998

RAMOS, Marcelo de Matos. *Fundamentos para uma política de carreiras no contexto da reforma gerencial*. Revista do Serviço público, n. 3, julho-set de 1998

RIBEIRO, Liliane Alecrim. *Análise da necessidade de capacitação para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental –EPPGG*. Dissertação (Mestrado em Administração).Universidade de Brasília, Brasília , 2010.

RICUPERO, Rubens. *O novo serviço público*. Jornal Folha de São Paulo. São Paulo, 9 de janeiro de 1999

SANTOS, Luiz Alberto dos, GRAEF, Aldino, GUERZONI Filho, Gilberto & FIER, Florivaldo. *Contratação e nepotismo*. In *SPECK, B.W. Caminhos da Transparência*. Campinas:Editora da Unicamp, 2002

SANTOS, Luiz Alberto dos. *O modelo brasileiro para a organização da alta administração*. Revista do Serviço Público, n. 2-3, maio-dezembro de 1995

SANTOS, Luiz Alberto dos & CARDOSO, Regina Luna dos. *Carreiras de Executivos públicos e o Ciclo de Políticas Públicas: a experiência dos Gestores Governamentais no Governo Federal do Brasil*. V Congresso Internacional do Centro latino-americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD. República Dominicana, 2000

SANTOS, Maria Helena de Castro & BRITO, Marcelo. *Escolas de governo e profissionalização do serviço público*. Revista do Serviço Público, n. 1, janeiro-abril de 1995

SCHENEIDER, Bem Ross. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 1994

_____. *A conexão de carreira: Uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático*. Revista do Serviço Público, ano 46, v. 11, 1995.

SCHWARTZMANN, Simon. *A Abertura política e a dignificação da função pública*. In Estado e Administração pública: reflexões. Brasília: FUNCEP, 1987

_____. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988

SECRETARIA DE GESTÃO (SEGES). *Gestão da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 2008.

SHEPHERD, Geoffrey & VALENCIA, Sofia. *Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis*. Revista do Serviço Público, set-dez 1996

SILBERMAN, Bernard. *Cages of reason*. Chicago University, 1993

SOUZA, Eda Castro Lucas de. *A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais*. Revista de Administração Pública, vol 13, n. 2, abril-junho de 1979

_____. *Escolas de governo do Cone Sul: Estudos institucional do INAP (Argentina) e da ENAP (Brasil)*. Brasília, FLACSO, UNB, 1999 (Tese de Doutorado)

_____. *A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais*. RAP, 30 (1), PP. 73-88, Rio de Janeiro, 2002.

SOUSA, Sergio Alves de. *Tecnoburocratismo e modernização administrativa: um exercício interpretativo*. Revista de Administração Pública, vol 36, n. 1, janeiro-fevereiro de 2002

TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia*. São Paulo: Editora Ática, 1985

THAYER, Frederick – *The U.S Civil Service: 1883-1993 in Modern Systems of government – exploring the role of bureaucrats na politicians*, London: Sage publications, 1997

TOHÁ, Carolina & SOLARI, Ricardo. *A modernização do Estado e a gerência pública*. Revista do Serviço Público, set-dezembro de 1997

TOJAL, Flávio & CARVALHO, Wagner. *Teoria e prática da burocracia estatal*. Revista de Administração Pública. Vol 31, n. 1, 1997

URICOECHEA, Fernando. *O minotauro imperial - A burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX*. Rio de Janeiro – São Paulo: Difel, 1978

WARLICH, B.M de S. *A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas – uma apreciação geral*. Revista de Administração Pública. Vol 18, n. 1, 1984

_____. *Classificação de cargos e implantação do sistema do mérito: a lei do reajuste de 1936, suas origens, conteúdo e primeiras repercussões*. Revista de Administração Pública . Vol 10, n. 3, 1976

WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982 (tradução Waltesir Dutra)

_____. *Parlamento e Governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos*. Rio de Janeiro: Vozes, 1993

WOODROW, Wilson. *O Estudo da Administração*. Cadernos de Administração Pública. n. 16. Rio de Janeiro: FGV, 1954

ANEXOS

DECRETO Nº 5.176 DE 10 DE AGOSTO DE 2004.

Regulamenta a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto nas Leis nºs 7.834, de 6 de outubro de 1989, 9.625, de 7 de abril de 1998, 10.769, de 19 de novembro de 2003, e na Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001,

DECRETA:

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 gestão governamental nos aspectos técnicos relativos à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em graus variados de complexidade, responsabilidade e autonomia.

Art. 2º A carreira de EPPGG é estruturada em classes e padrões.

§ 1º Para efeitos deste Decreto consideram-se:

I - carreira, o conjunto de classes de cargos de mesma profissão, natureza do trabalho ou atividade, escalonadas segundo a responsabilidade e complexidade inerentes às suas atribuições;

II - classe, a divisão básica da carreira integrada por cargos de idêntica denominação, atribuições, grau de complexidade, nível de responsabilidade, requisitos de capacitação e experiência para o desempenho das atribuições; e

III - padrão, a posição do servidor na escala de vencimentos da carreira.

Art. 3º A investidura no cargo de EPPGG far-se-á mediante aprovação em concurso público de provas e títulos, que incluirá curso específico de formação promovido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na qualidade de Órgão Supervisor, e ministrado pela Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.

§ 1º Durante o curso específico de formação referido no caput, será concedido aos candidatos matriculados auxílio-financeiro correspondente a cinquenta por cento da remuneração do padrão inicial da classe inicial do cargo, calculada com base no respectivo vencimento básico acrescido das demais vantagens de caráter geral e permanente instituídas por lei, inclusive parcela variável em seu valor máximo.

§ 2º Ao servidor ou empregado da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, aprovado na primeira etapa do concurso referido no caput, é facultado, durante o curso específico de formação, optar pela percepção da remuneração de seu cargo ou emprego ou pelo auxílio-financeiro, sendo-lhe assegurados, enquanto perdurar o curso, todos os direitos e vantagens do cargo ou emprego de origem, como se em efetivo exercício estivesse.

§ 3º Empossado no cargo, o tempo destinado à participação no curso de formação será computado, para todos os efeitos, como de efetivo exercício no cargo de EPPGG, exceto para fins de estágio probatório, estabilidade, férias e promoção.

Art. 4º Caso o candidato aprovado em concurso público para ingresso na carreira seja servidor público ou empregado de órgão ou entidade da administração federal direta, autárquica ou fundacional, cuja remuneração exceda a fixada para o padrão inicial da classe inicial, a diferença será apurada como vantagem pessoal reajustável, nominalmente identificada.

Parágrafo único. Consideram-se integrantes da remuneração, para os fins do disposto no caput, e nos termos do art. 41 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, as parcelas enumeradas nos incisos I e II do art. 1º da Lei nº 8.852, de 4 de fevereiro de 1994.

Art. 5º A nomeação do candidato habilitado dar-se-á no padrão inicial da classe inicial da carreira.

Art. 6º A formação e o aperfeiçoamento observarão o disposto no Programa Permanente de Desenvolvimento dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - PROPEG, instituído em ato do Órgão Supervisor, com o objetivo de aprimorar a formação dos EPPGG e o desenvolvimento das competências necessárias ao exercício das atividades estabelecidas no art 1º deste Decreto.

§ 1º Para os fins do disposto no caput, caberá ao Órgão Supervisor fixar a grade curricular e a carga horária dos cursos de formação e aperfeiçoamento integrantes do PROPEG.

§ 2º A participação com aproveitamento nos cursos de formação e aperfeiçoamento, durante a permanência nas classes A, B e C, é condição para promoção à classe subsequente.

Art. 7º Após a investidura no padrão inicial da classe inicial da carreira, o servidor deverá ingressar em curso complementar de formação, integrante do PROPEG, como condição para a progressão funcional.

Parágrafo único. É obrigatória a liberação do titular de cargo da carreira de EPPGG para participar das atividades de formação e aperfeiçoamento integrantes do PROPEG.

Art. 8º O órgão ou entidade da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em que tiver exercício titular de cargo de provimento efetivo da carreira de EPPGG, deverá desenvolver plano de trabalho para o desenvolvimento e formação específica do servidor que, uma vez aprovado pelo Órgão Supervisor, integrará o PROPEG.

Parágrafo único. O plano de trabalho será elaborado em conformidade com a metodologia e os elementos estabelecidos pelo Órgão Supervisor.

Art. 9º O desenvolvimento do servidor na carreira de EPPGG ocorrerá mediante progressão funcional e promoção.

Parágrafo único. Para fins deste Decreto, progressão é a passagem do servidor para o padrão de vencimento imediatamente superior dentro de uma mesma classe e promoção, a passagem do servidor do último padrão de uma classe para o primeiro padrão da classe imediatamente superior.

Art. 10. A progressão entre os padrões de que se compõe cada classe observará a média das avaliações de desempenho individuais a que se refere o inciso I do § 2º do art. 8º-A da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, e, ainda, os seguintes interstícios mínimos:

I - doze meses, para o servidor que obtiver, em dois ciclos semestrais de aferição de desempenho, média igual ou superior a noventa por cento da pontuação máxima;

II - dezoito meses, para o servidor que obtiver, em dois ciclos semestrais de aferição de desempenho, média inferior a noventa por cento e igual ou superior a setenta e cinco por cento da pontuação máxima.

§ 1º O servidor que obtiver média inferior a sessenta por cento da pontuação máxima por dois ciclos semestrais de aferição de desempenho consecutivos será submetido a programa de aperfeiçoamento promovido pelo órgão onde estiver exercendo suas atividades ou pelo Órgão Supervisor.

§ 2º O servidor que obtiver média inferior a setenta e cinco por cento da pontuação máxima no período de interstício mínimo requerido para progressão permanecerá no mesmo padrão até que obtenha, por dois ciclos semestrais de aferição de desempenho consecutivos, pelo menos setenta e cinco por cento da pontuação máxima.

§ 3º Para fins de cálculo da média de que tratam os incisos I e II do caput, o servidor que, durante o período de avaliação, tenha ocupado cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores ou Cargo de Natureza Especial terá, durante o período de investidura nesses cargos, a título de avaliação de desempenho, o percentual atribuído, na forma da respectiva regulamentação, para fins de pagamento da Gratificação de Desempenho de Atividade do Ciclo de Gestão - GCG.

§ 4º Os efeitos financeiros da progressão referida no caput ocorrerão nos meses de janeiro e julho, após consolidação dos resultados das avaliações de desempenho.

§ 5º O servidor afastado ou licenciado terá a contagem do interstício reiniciada para fins de progressão a partir do primeiro dia subsequente ao seu retorno, exceto se o afastamento ou a licença for considerado como de efetivo exercício para todos os fins.

Art. 11. São requisitos para a promoção na carreira de EPPGG:

I - o cumprimento do período mínimo de doze meses de efetivo exercício no último padrão da classe;

II - a habilitação em avaliação específica, cujos critérios, padrões e requisitos de pontuação mínima por classe serão objeto de regulamentação pelo Órgão Supervisor; e

III - a conclusão, com aproveitamento pelo servidor, do curso de aperfeiçoamento específico promovido pelo Órgão Supervisor e integrante do PROPEG.

Parágrafo único. A regulamentação de que trata o inciso II deste artigo será precedida de consulta ao Comitê Consultivo da Carreira de EPPGG, nos termos do art. 16 deste Decreto.

Art. 12. O curso de aperfeiçoamento específico referido no inciso III do art. 11 será ministrado de forma modular e constituído de conteúdos relacionados às áreas de conhecimento e

habilidades específicas necessárias para o exercício da gestão governamental nos aspectos técnicos relativos à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e nos aspectos de direção e assessoramento aos escalões superiores da administração federal, nos seus vários níveis.

§ 1º O Órgão Supervisor poderá reconhecer, para fins de promoção, cursos realizados em instituições nacionais ou estrangeiras, desde que tenham conteúdo compatível e carga horária igual ou superior aos previstos na grade curricular do PROPEG.

§ 2º Os órgãos ou entidades da administração pública localizados fora do Distrito Federal deverão custear as despesas de deslocamento, alimentação e hospedagem dos servidores titulares de cargos de que trata este Decreto em exercício nas suas unidades, quando afastados para participar de curso de aperfeiçoamento específico da carreira.

§ 3º Os cursos de aperfeiçoamento, referidos no caput deste artigo e realizado pela ENAP, serão custeadas pelo Órgão Supervisor, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

Art. 13. O Órgão Supervisor estabelecerá, anualmente, o quantitativo de servidores da carreira de EPPGG que poderão participar de programas de capacitação de longa duração, que exijam dedicação integral e exclusiva, no País ou no exterior.

Parágrafo único. Regulamento específico do Órgão Supervisor, a ser editado no prazo de noventa dias contado da publicação deste Decreto, definirá os procedimentos de solicitação, concessão e renovação do afastamento ou licença e os requisitos de habilitação e seleção dos interessados, observados, sem prejuízo de outros, os seguintes preceitos:

I - compatibilidade dos conteúdos do programa de capacitação e, quando for o caso, das atividades de pesquisa a serem desenvolvidas, com as áreas definidas pelo Órgão Supervisor como de interesse da administração pública;

II - cumprimento prévio, pelo candidato, de período mínimo de efetivo exercício na carreira, vedado o afastamento para participação em programas de capacitação de longa duração, durante o período do estágio probatório; e

III - limitação do período de afastamento em até doze meses para cursos de especialização ou equivalente, até vinte e quatro meses para mestrado ou equivalente e de até quarenta e oito meses para doutorado ou equivalente.

Art.14. O Órgão Supervisor coordenará a definição da unidade de exercício dos servidores nomeados para o cargo de EPPGG, com base nos seguintes critérios:

I - o interesse e as necessidades dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; e

II - a correlação entre as atividades a serem exercidas no órgão ou na entidade da administração pública federal e as competências e atribuições inerentes ao exercício do cargo de EPPGG.

§ 1º Somente após dois anos de efetivo exercício do servidor no mesmo órgão ou entidade poderá ocorrer modificação da unidade de exercício, mediante solicitação formal do órgão interessado ao Órgão Supervisor, com anuência do órgão ou entidade de exercício.

§ 2º A modificação de unidade de exercício em decorrência de cessão para o exercício de cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 4, 5 ou 6, e cargos de natureza especial, ou outro cargo em comissão ou função de confiança de nível hierárquico equivalente, ocorrerá a pedido do órgão ou entidade interessada ao Órgão Supervisor.

§ 3º São irrecusáveis as requisições de EPPGG na situação prevista no art. 2º da Lei nº 9.007, de 17 de março de 1995, e em situações previstas em lei específica.

§ 4º A modificação de unidade de exercício, nas demais situações não previstas nos §§ 1º, 2º e 3º, só poderá ser deferida pelo Órgão Supervisor com fundamento em excepcional interesse da administração.

§ 5º O servidor titular de cargo da carreira de EPPGG somente terá exercício em unidades localizadas fora do Distrito Federal quando para ocupar cargo em comissão ou função de confiança ou para participar em projeto compatível com as atribuições da carreira, a critério do Órgão Supervisor, ou, ainda, para exercício provisório, nos termos do § 2º do art. 84 da Lei nº 8.112, de 1990.

§ 6º Regulamento específico estabelecerá critérios e mecanismos especiais de acompanhamento da inserção e das atividades exercidas pelo servidor no órgão de exercício durante o período de duração do estágio probatório, visando o seu melhor aproveitamento e adaptação.

Art. 15. A cessão de titulares de cargos de EPPGG para outros Poderes da União ou para órgãos da administração pública do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios dar-se-á exclusivamente para o exercício de cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, nível 4 ou superior, ou outro cargo em comissão ou função de confiança de nível hierárquico equivalente, nos casos previstos em leis específicas, ou por relevante interesse da administração pública federal.

Parágrafo único. A critério do Órgão Supervisor, poderão ser mantidas as cessões em vigor na data da publicação deste Decreto, independentemente do disposto no caput.

Art. 16. O Comitê Consultivo da Carreira de EPPGG, previsto no § 1º do art. 4º da Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998, tem a finalidade de assessorar o Órgão Supervisor em assuntos relacionados à organização da carreira, ao recrutamento, à formação, à capacitação, à avaliação de desempenho, ao desenvolvimento e ao exercício dos integrantes da carreira e será composto por seis servidores da própria carreira, designados em ato do Órgão Supervisor.

§ 1º Previamente à edição de atos normativos relativos à aplicação do disposto neste Decreto e na legislação da carreira de EPPGG, o Órgão Supervisor colherá manifestação formal do Comitê Consultivo.

§ 2º Caberá ao Comitê Consultivo manifestar-se sobre assuntos julgados pertinentes pelo Órgão Supervisor.

Art. 17. No prazo de até dezoito meses a contar da publicação deste Decreto, o Órgão Supervisor implantará sistema de acompanhamento profissional da carreira, voltado ao registro e gerenciamento das necessidades dos órgãos e entidades da administração pública federal e à disponibilidade de vagas destinadas aos titulares de cargos de EPPGG.

Art. 18. O Órgão Supervisor estabelecerá critérios, a serem observados pelos órgãos e entidades da administração pública federal, para assegurar que o exercício dos titulares dos cargos de EPPGG, não investidos em cargos em comissão ou funções de confiança, seja permanentemente compatibilizado com a experiência, qualificação, posição nas respectivas classes e histórico profissional dos integrantes da carreira.

Parágrafo único. O Órgão Supervisor especificará, no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência deste Decreto, o processo de aferição das competências necessárias e nível de complexidade de atuação a ser observado em suas atribuições, em cada classe da carreira, de modo a permitir o cumprimento do disposto no caput.

Art. 19. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 20. Revogam-se os Decretos nºs 98.895, de 30 de janeiro de 1990, e 98.976, de 21 de fevereiro de 1990.

Brasília, 10 de agosto de 2004; 183^ª da Independência e 116^ª da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Nelson Machado

SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA
PORTARIA Nº 202, DE 24 DE MAIO DE 2013

Institui o Processo Integrado de Mobilidade
da carreira de Especialista em Políticas Públicas
e Gestão Governamental - EPPGG.

A SECRETÁRIA DE GESTÃO PÚBLICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso da competência estabelecida no art. 23, VII, do Anexo I do Decreto nº 7.675, de 20 de janeiro de 2012, e observado o disposto no art. 93, § 7º da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no art. 18 da Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e no Decreto nº 5.176, de 10 de agosto de 2004, resolve:

Art. 1º Fica instituído o Processo Integrado de Mobilidade - PROIM, da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG, com o objetivo de organizar e sistematizar a movimentação dos seus membros, propiciando previsibilidade, transparência e igualdade de tratamento aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal e aos servidores envolvidos.

Art. 2º Para fins do disposto nesta Portaria, entende-se por mobilidade a alteração de exercício nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, a cessão, mediante autorização da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEGEP/MP e a requisição, na hipótese do art. 2º da Lei nº 9.007, de 17 de março de 1995, e em situações previstas em lei específica.

Art. 3º A mobilidade dar-se-á por meio de:

- I - alteração de exercício no âmbito do PROIM;
- II - cessão para a ocupação de cargo comissionado; e
- III - requisição.

§ 1º A alteração de exercício, nos termos desta Portaria, dar-se-á exclusivamente no Distrito Federal.

§ 2º O disposto nesta Portaria não se aplica à movimentação dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG, para participar de projetos compatíveis com as atribuições da carreira fora do Distrito Federal, de que trata o § 5º do art. 14 do Decreto nº 5.176, de 10 de agosto de 2004, ou para o exercício provisório disciplinado no § 2º do art. 84 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Art. 4º A mobilidade na carreira é orientada pela necessidade e prioridade da Administração Pública Federal, conjugada com a análise das competências, a partir da identificação do perfil de

competências necessárias ao desempenho das atribuições institucionais, buscando o equilíbrio do número de EPPGG em exercício nos órgãos e entidades.

Art. 5º O PROIM ocorrerá, no mínimo, uma vez ao ano, e obedecerá às seguintes etapas:

I - divulgação, por meio de edital, do calendário pela SEGEP/ MP, com as datas e procedimentos necessários à participação no processo;

II - manifestação dos órgãos e entidades interessados em receber os EPPGG, com descrição do perfil desejado, competências requeridas e atividades a serem desempenhadas, por ordem de prioridade;

III - divulgação, pela SEGEP/MP, das oportunidades de alteração de exercício para os EPPGG, contendo as competências necessárias e as atividades previstas para cada posição de trabalho;

IV - inscrição do EPPGG no PROIM, nas oportunidades apresentadas pelos órgãos e entidades, até o limite de três opções, em ordem de preferência;

V - identificação, pela SEGEP/MP, das correlações entre os perfis, competências e interesses dos EPPGG inscritos com as competências e perfis requeridos pelos órgãos e entidades, e encaminhamento para entrevista nas oportunidades mais aderentes, respeitada a priorização efetuada pelo órgão ou entidade e a ordem de preferência manifestada pelo EPPGG;

VI - entrevistas dos EPPGG nos órgãos e entidades participantes, respeitado o encaminhamento do órgão supervisor da carreira; e

VII - alocação do EPPGG no novo órgão de atuação.

1º Os EPPGG somente poderão participar do PROIM após dois anos de efetivo exercício no mesmo órgão ou entidade.

§ 2º Para que seja efetivada a inscrição, o EPPGG deverá apresentar documento que comprove a anuência do Secretário ou autoridade equivalente da unidade em que estiver em exercício.

§ 3º O EPPGG poderá desistir de participar do processo, desde que efetue pedido formal até o último dia do prazo estabelecido para a etapa de inscrições.

§ 4º O EPPGG poderá participar de até três (3) entrevistas.

§ 5º Caso as três entrevistas realizadas não resultem em alteração de exercício, o EPPGG permanecerá no órgão ou entidade de exercício.

§ 6º O número de participantes no PROIM não poderá ultrapassar trinta por cento (30%) dos EPPGG em exercício em cada órgão ou entidade.

§ 7º A regra do § 6º não se aplica aos órgãos e entidades nos quais estejam em exercício menos de quatro EPPGG, hipótese em que será permitida a participação de apenas um.

§ 8º Caso seja ultrapassado o percentual de que trata o § 6º, serão considerados inscritos os EPPGG que tiverem maior tempo de efetivo exercício no órgão ou entidade, até que seja atingido os trinta por cento (30%).

§ 9º A alteração de exercício deverá ocorrer em até trinta (30) dias, observadas as necessidades de adequação do órgão ou entidade de exercício atual.

§ 10. Até que se concretize o novo exercício, o EPPGG deve permanecer no órgão ou entidade em que estava alocado.

Art. 6º O EPPGG que retornar do Programa de Capacitação de Longa Duração - PCLD, e de licença para tratar de interesses particulares terá seu exercício redefinido pelo órgão supervisor da carreira, observados os critérios listados no art. 4º e as competências recém-adquiridas.

Art. 7º A mobilidade para ocupação de cargos do Grupo- Direção e Assessoramento Superiores - DAS, dar-se-á a qualquer tempo, respeitados os seguintes critérios:

I - cessão para o exercício de cargo de Natureza Especial ou cargos em comissão de nível igual ou superior a DAS-4 do Grupo- Direção e Assessoramento Superiores - DAS, ou equivalentes, em outros órgãos da União, em autarquias ou em fundações públicas federais; e

II - exercício para cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, nível 3, nos gabinetes das Secretarias Executivas dos Ministérios ou dos Ministros de Estado.

Art. 8º A excepcionalização de qualquer uma das situações previstas nesta Portaria somente ocorrerá por deliberação do órgão supervisor da carreira.

Art. 9º Os pedidos de alteração de exercício que já tenham sido protocolados nesta Secretaria de Gestão Pública, na data da publicação desta Portaria, serão objeto de análise.

Art.10 Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ANA LUCIA AMORIM DE BRITO