

ROSÂNGELA APARECIDA DOS REIS MACHADO

**Problemas e impasses da Carreira Pública no Brasil:
a experiência dos gestores governamentais na
Administração Pública Federal**

Campinas, outubro de 2003

NIDADE 9
 CHAMADA T/Unicamp
M18p
 EX
 OMBO BC/ 57811
 ROC 16-117-09
 D X
 REÇO 22,00
 ATA 17/04/2004
 CPD

CM00196727-2

Bibid: 314337

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

M18p

Machado, Rosângela Aparecida dos Reis
Problemas e impasses da carreira pública no Brasil : a
experiência dos gestores governamentais na administração pública
federal / Rosângela Aparecida dos Reis Machado - Campinas,
SP : [s.n.], 2003.

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

1. Administração pública. 2. Recursos humanos na
administração. 3. Burocracia. 4. Brasil – Política e governo.
5. Brasil – História – 1930-. I. Costa, Valeriano Mendes Ferreira.
II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e
Ciências Humanas. III. Título.

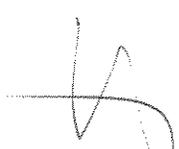
ROSÂNGELA APARECIDA DOS REIS MACHADO

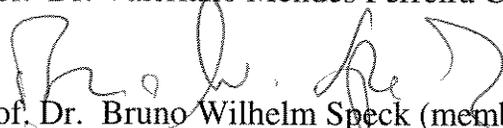
***PROBLEMAS E IMPASSES DA CARREIRA PÚBLICA NO BRASIL: A
EXPERIÊNCIA DOS GESTORES GOVERNAMENTAIS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL***

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas sob a orientação do Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa.

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 13/10/2003

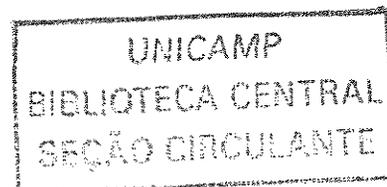
BANCA


Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (orientador)


Prof. Dr. Bruno Wilhelm Speck (membro)


Prof. Dr. Fernando Luiz Abrúcio (membro)

OUTUBRO/2003



200405640

**Aos meus pais,
Nelson e Lourdes**

AGRADECIMENTOS

Ao Valeriano, meu orientador, 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.

À professora Rachel Meneguelo que participou ativamente da elaboração dessa dissertação com suas contribuições metodológicas.

Ao CNPq, que viabilizou o projeto com apoio financeiro.

Aos gestores governamentais que contribuíram ativamente com o resultado do trabalho. Sem eles essa dissertação não estaria completa. De forma especial agradeço ao José Nilton, com quem tive o primeiro contato e viabilizou as entrevistas; por sua atenção e disponibilidade. À Núbia, secretária da ANESP, que gentilmente me cedeu os dados solicitados.

À Elaine e Santiane, amigas que compartilhei alegrias e esmorecimentos durante a realização desse trabalho.

À Rosa, amiga tão rara.

Aos amigos da turma de Mestrado: Ana Paula, Claudinha, Juliana, Humberto, Wagner, Gabriel, Carolina e André pelos momentos de descontração e de trabalho árduo.

À Everly e Silviane, minhas "irmãs" da Moradia Estudantil, com as quais compartilhei a mesma casa e muitos momentos de afeto.

Ao querido Nério, que sempre esteve ao meu lado, pela sua presença silenciosa e constante.

Às minhas irmãs Julia e Regiane.

AOS MEUS PAIS, meus maiores incentivadores, pela presença constante e sem igual na minha vida.

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. Nossa tese central é que os gestores governamentais, apontados pelo Plano Diretor de Reforma do Estado como fundamentais para o processo de modernização do aparelho do Estado brasileiro, na prática, em seu conjunto, não estão desempenhando funções estratégicas devido a ausência de uma proposta de inserção planejada dessa carreira na Administração Pública. Para abordar a tese desse trabalho, confrontamos o projeto de criação da carreira no Brasil (seus fundamentos e perspectivas) com as análises que exploram a complexa interação entre o Sistema Político e a Administração Pública Federal no Brasil e com a literatura internacional que analisa o processo de reforma da administração superior (High Civil Services) nos países da OCDE. Realizamos também entrevistas com alguns membros ativos da carreira para averiguar como eles pensam a própria carreira, sua institucionalização e inserção na Administração Pública Brasileira.

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. Our central thesis is that our governmental managers, appointed by the State's Reform Management Plan as fundamentals for the modernization process of the Brazilian Government apparatus, in fact, as a whole, are not performing their strategic functions due to the lack of this career planned introduction proposal in the Public Administration. To approach this paper's thesis we have confronted the career creation project in Brazil (its fundamentals and perspectives) with analyses that explore the complex interaction between the Political System and the Federal Public Administration in Brazil and with the international literature that analyses the superior administration reform process (High Civil Services) in the OCDE countries. We have also interviewed some career active members to inquire on what they think about their own career, its institutionalization and the introduction in the Brazilian Public Administration.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
-------------------------	---

CAPÍTULO I – Política e Administração: conflitos e complementaridades

1.1 – O modelo burocrático weberiano	9
1.2 – Burocracia e o processo de decisão política	13

CAPÍTULO II - A experiência internacional de inserção de “altos funcionários” nas administrações públicas

2.1 – Os alicerces da administração pública “racional”	19
2.2 – A mudança de paradigma na administração pública contemporânea	22
2.3 – Os Senior Public Servants	25
2.3.1 – Recrutamento	27
2.3.2 – Mobilidade	29
2.3.3 – Avaliação de desempenho	31
2.3.4 – Conduta Oficial	32
2.3.5.. - Procedimentos para a nomeação dos topos do serviço público	33
2.4 - Breves considerações sobre a experiência internacional	36
2.5 – A experiência brasileira de formação de “altos funcionários” públicos	37

CAPÍTULO III - Tentativas de consolidação da burocracia no Brasil e suas interpretações

3.1 – Raízes da burocracia brasileira	43
3.2 - Os alicerces do Estado Moderno	47
3.3 – A redemocratização e o estado propulsor do desenvolvimento	50
3.4 – O período militar e a modernização autoritária do Estado	54
3.5 - “ A nova república” e os antecedentes da atual Reforma do Estado	58
3.6 – O legado das reformas administrativas	60
3.7 – A Reforma do Estado conduzida por Fernando Henrique Cardoso	61

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

4.1 - Histórico da criação da carreira	67
4.2 - Da concepção à regulamentação da carreira	68
4.3 - Os gestores governamentais e a Reforma Administrativa	73
4.4 - As Turmas dos Gestores Governamentais.....	74
Primeira turma	75
Segunda turma	79
Terceira turma	81
Quarta turma	83
Quinta turma	85
Sexta turma	87
Sétima turma	89
O oitavo concurso	91
4.5 - O perfil dos Gestores Governamentais: breves considerações	91

CAPÍTULO V - A experiência dos Gestores Governamentais na Administração Pública Federal

5.1 - A estrutura dos cargos na administração pública brasileira	95
5.2 - A carreira dos Gestores Governamentais segundo os seus membros	102
5.2.1 - Trajetórias	102
5.2.2 - Identidade	106
5.2.3 - Mobilidade	109
5.3 - A experiência dos Gestores Governamentais na administração pública	110
5.3.1 - O lugar da carreira dos gestores governamentais na máquina pública ...	110
5.3.2 - A transitoriedade dos gestores governamentais pela esplanada	112
5.3.3 - Os cargos de Direção e Assessoramento (DAS) e a carreira dos gestores governamentais	114
5.4 - Os gestores governamentais na máquina pública: possíveis perspectivas	119
CONCLUSÃO	123
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	129
ANEXO I - Pesquisa com os gestores governamentais	137
ANEXO II - TABELAS: o perfil dos gestores governamentais	147

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

Nesse trabalho pretendemos analisar os limites da inserção da carreira dos *Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental* na Administração Pública Federal.

A criação (1990) e posterior retomada da carreira (1995) ocorreu num contexto em que se procurava construir um novo Estado, mais democrático e portanto mais transparente e preocupado com a melhoria dos serviços públicos. Em contraposição a uma administração fortemente caracterizada pela descontinuidade administrativa, por práticas clientelísticas na nomeação do alto escalão e pela utilização do insulamento burocrático como único recurso para uma maior capacidade estatal, essa carreira destinava-se a substituir, 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. Os gestores governamentais, portanto, tornaram-se peça fundamental para a Reforma Administrativa do Estado Brasileiro, conduzida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, de formação de quadros burocráticos estáveis e qualificados com o perfil gerencial.

Escolhemos essa carreira 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 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 constituem a única experiência de implementação de uma carreira generalista na Administração Pública Federal.

Contudo, trabalhos recentes (Maria, 2000; Cheibub & Mesquita, 2001) já apontam para a dificuldade de inserção dos gestores na máquina pública devido a própria indefinição de suas funções nessa atuação horizontal de tal forma que não há uma clara correspondência entre atribuições, tarefas e responsabilidades dos postos ocupados pelos gestores e o nível de cargo que ocupam na carreira, o que enfraquece a própria noção de carreira. Devido a essa indefinição na estruturação do sistema meritocrático brasileiro, o que vem ocorrendo em relação aos gestores governamentais é uma redução do número de integrantes da carreira, que se deu principalmente pela instabilidade da carreira tanto no âmbito institucional quanto remuneratório.

Na verdade, a própria conceituação e implementação de carreiras profissionais no serviço público tem-se dado de maneira ora casuística ora incompleta, como aponta alguns trabalhos dos próprios gestores governamentais (Maria, 2000; Santos & , 1999; Santos, 1995), o que evidencia-se como um obstáculo aos intentos de modernização da Administração pública, que tem com um dos seus princípios o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado.

O que a experiência desses gestores tem mostrado é que o reconhecimento de carreiras pelo Congresso Nacional e a elaboração de um Plano Diretor de Reforma do Estado não são suficientes para modernizar o serviço público e extirpar os traços clientelistas e patrimonialistas que orientaram e que, em menor grau, ainda estão presentes na Administração Pública Brasileira. Como já apontava Martins (1994), qualquer tentativa para reformar os aparelhos do Estado precisa levar em consideração a cultura política particular sob a qual a administração pública formou-se e evoluiu e os processos concretos que levaram às presentes disfunções do serviço público para assim localizar as principais resistências à mudança.

A hipótese desse trabalho é que os gestores governamentais, apontados pelo Plano Diretor de Reforma do Estado como fundamentais para o processo de modernização do aparelho do Estado brasileiro, na prática, em seu conjunto, não estão desempenhando funções estratégicas na Administração Pública Federal, o que decorre da não implementação integral de um projeto administrativo que dê conta de modificar em profundidade a relação peculiar entre política e administração que caracteriza o sistema político brasileiro.

A Reforma do Estado levada a cabo pelo governo FHC tinha, pelo menos em sua primeira fase, um diagnóstico claro e objetivo dos problemas da administração pública federal e, além disso, propôs-se implementar um plano de caráter amplo e coerente com o seu diagnóstico. Em sua constatação sobre a crise da Administração Pública Federal, o MARE procurou enfatizar o seu caráter burocrático, seus procedimentos excessivamente rígidos assim como a pouca sensibilidade dos servidores às demandas da sociedade:

"A administração federal sofre de síndromes características dos sistemas burocratizados, como a centralização de decisões, sistemas hierárquicos baseados na unidade de comando, estruturas piramidais de autoridade, rigidez e despersonalização das rotinas e atenção voltada ao controle dos processos administrativos e não aos resultados.

Operando dessa maneira, a administração federal tem-se afastado dos modernos modelos de gestão, gerando na sociedade uma percepção de inflexibilidade, desempenho institucional insatisfatório e inadequação para enfrentar os desafios dos novos papéis do setor público na economia moderna” (MARE, 1998).

Embora o diagnóstico do Ministério estivesse correto em termos gerais, a pouca importância atribuída aos aspectos políticos dos problemas administrativos da burocracia federal representaria o “calcanhar de aquiles” do projeto de Reforma Administrativa. Seria exatamente nesse contexto que os Gestores Governamentais iriam atuar.

Na prática, o que ocorrendo é que a indefinição de um locus próprio de atuação dos gestores e de suas funções não tem permitido a esses servidores desenvolverem suas potencialidades. Assim, os gestores governamentais vêm fazendo uso dos cargos em comissão, cargos por definição transitórios, porque é o único mecanismo que eles dispõem para realizar as funções pelas quais a carreira foi criada, mesmo sabendo que, ao final, produzem uma corrupção da concepção da carreira, que dispensaria o comissionamento para o exercício de atribuições que lhes são próprias como executivos públicos.

Portanto, esse é o modelo de profissionalização que estamos consolidando: de fato há no alto escalão federal uma elite de profissionais com capacidade técnica e forte espírito de corpo contudo sem nenhuma articulação contínua com os fins estratégicos do Estado (Maria, 2000). A relação entre postos estratégicos na alta burocracia brasileira e a ocupação de cargos em comissão ratifica a descontinuidade administrativa e cria um ambiente em que o sistema de carreira depende de pessoas e não de estruturas permanentes.

O que esse estudo quer mostrar é que embora a criação da carreira dos gestores governamentais seja um avanço para a modernização da Administração Pública Federal, a sua presença não tem se constituído como um meio institucionalizado de profissionalização da máquina pública.

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.

Os capítulos II e III contextualizam o problema de pesquisa. No capítulo II descrevemos a experiência internacional de inserção dos altos funcionários na máquina pública a partir dos princípios da administração gerencial e o capítulo III traça uma breve trajetória das tentativas de formação de uma burocracia pública no Brasil. 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.

Os capítulos seguintes tratam especificamente da carreira dos gestores governamentais. No capítulo IV apresentamos um breve histórico da criação e o perfil da carreira a partir de fontes secundárias. Além disso, procuramos mostrar as mudanças que foram ocorrendo ao longo da carreira a partir das particularidades de cada concurso e dos critérios de lotação de cada turma nos ministérios.

Por fim, o capítulo V está estruturado a partir de alguns pontos levantados pelos próprios gestores durante a pesquisa de campo, considerados relevantes para o entendimento da experiência desses servidores na máquina pública.

CAPÍTULO I

Política e Administração: conflitos e complementaridades

1.1 - O modelo burocrático weberiano

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)

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. Assim, dentro da burocracia, em seu estado puro, não há lugar para sentimentos, para o favoritismo, para a gratidão, para as demonstrações de simpatia e antipatia. 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).

A organização burocrática tradicional, tal como descrita por Max Weber, define, no maior nível de detalhes, o que devem fazer as pessoas dela participantes. As burocracias gerariam uma "cultura de papéis", cada um devendo fazer exatamente o que a descrição de sua função prevê, caso contrário, teria como efeito o comprometimento do funcionamento do conjunto:

" O burocrata individual não pode esquivar-se ao aparato a que está atrelado. O burocrata profissional está preso à sua atividade por toda sua existência material e ideal. Na grande maioria dos casos, ele é apenas uma engrenagem num mecanismo sempre em movimento, que lhe determina um caminho fixo. O funcionário recebe tarefas especializadas e normalmente o mecanismo não pode ser posto em movimento ou detido por ele, iniciativa essa que tem que partir do alto. O burocrata individual está, assim, ligado à comunidade de todos os funcionários integrados no mecanismo. Eles têm um interesse comum em fazer que o mecanismo continue suas funções e que a autoridade exercida socialmente continue" (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.

A partir da definição de Weber sobre a burocracia, muitos estudiosos limitaram sua obra a uma sociologia organizacional e realizaram suas críticas.

Para Merton (1960), a burocracia fundamentada na busca da eficiência desenvolve mecanismos que acabam levando-a a uma disfunção, à ineficiência. Para o autor, uma burocracia eficiente exige confiança no desempenho e observância das normas; esse cumprimento estrito das normas tende a transformá-las em absolutas, o que resulta no conservantismo e no tecnicismo e, conseqüentemente, as normas tornam-se fins e não mais meios; prioriza-se a aplicação de cada regra detalhada e perde de vista o propósito da ação; isso interfere na pronta adaptação sob condições em transformação e assim, os elementos que eram favoráveis à eficiência, em geral, são a causa da ineficácia em casos particulares.

Um outro ponto criticado pelos teóricos refere-se à especialização das tarefas, ou seja, ao dar prioridade para que cada membro da burocracia realize apenas uma tarefa, não é contemplada a cooperação entre os funcionários, o que produz uma proteção entre os membros da organização, diminui as oportunidades de conflito e com elas exclui os critérios de julgamento e avaliação (Blau, 1962). Esse método de trabalho reduz a qualidade dos serviços, produz a lentidão e a falta de responsabilidade já que as tarefas são baseados nos próprios requerimentos dos funcionários e não na eficiência do resultado. E, como há uma baixa produção, há também excessivos custos para a organização burocrática pois a ~~proteção para todos seus membros pela não-cooperação sempre implica em recursos~~ adicionais.

Outra característica da estrutura burocrática, a ênfase no caráter impessoal das relações, também contribui para a ineficiência da organização. Como mostra Campos (1971), o modelo da personalidade do burocrata forma-se em torno da norma da impessoalidade que, ao lado da tendência a categorizar, resultante do predomínio das normas gerais e abstratas, tende a produzir conflitos nos contatos do burocrata com a sociedade. Enquanto o burocrata recorre ao tratamento formal e impessoal, o que a sociedade deseja é uma atenção especial e individualizada. O conflito pode ser considerado, então, como resultante da adoção de atitudes e relações contraditórias.

A burocracia para Weber representa a forma mais eficiente e racional do exercício do governo. A má-leitura de Weber consiste em considerar que seu modelo de burocracia é uma receita que, se bem aplicada, geraria a administração científica. Na realidade, Weber

dá características ideais de uma administração pública que existiria num contexto bem determinado; ela não pode existir no vazio, requer uma série de condições externas bastante específicas. Confinar a sua apreciação apenas aos termos da sociologia das organizações e à sua preocupação com o funcionamento burocrático e a eficiência organizacional é restringir o seu âmbito e retirá-lo do contexto mais vasto de uma teoria de sociedade.

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.

A burocracia é um produto de um contexto histórico, estando sujeita à adaptações para atender os interesses então dominantes; ela é um instrumento de poder que pode ser utilizado em favor de diferentes interesses. Por esse motivo, quando construiu o tipo ideal burocrático – que é marcado pelo formalismo, a impessoalidade, a hierarquia e a administração profissional – Weber (1982) se preocupou em apontar seus limites, enfatizando que a burocracia não é só uma estrutura, mas principalmente um tipo de dominação. Assim, é preciso estar alerta para o risco de confundir a burocracia com o tipo ideal, deslocando-a como categoria histórica e forma de poder (Tragtenberg, 1985).

1.2 - Burocracia e o processo de decisão política

Weber foi pioneiro em apontar a problemática da desintegração entre política e administração na perspectiva do Estado Moderno. 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, 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. Quando não se consegue tal controle, a burocracia usurpa o processo de decisão política de acordo com sua tendência fundamental de transformar todos os problemas políticos em problemas administrativos.

Para Etzioni (1983), 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.

Por outro lado, como mostra Mayntz (1984), a burocracia é a base de legitimação das modernas democracias parlamentares, ou seja, enquanto o parlamento, eleito pelo sufrágio, representa e formula programas políticos que atendam aos interesses da sociedade, a burocracia comandada apenas por uma política executiva, com uma racionalidade instrumental, tem como função implementar esses programas de maneira eficaz, independentemente do grupo político vigente – o que dá ao sistema político maior transparência e diminui as possibilidades de corrupção.

Portanto, se a autonomia adquirida pela burocracia em relação ao sistema político e à sociedade, por um lado, evidencia-se como um obstáculo ao funcionamento dos Estados Modernos na medida em que prejudica o processo democrático da accountability, por outro, essa mesma autonomia burocrática é fundamental para o funcionamento das democracias pois, ao exercer o controle político, é a sua racionalidade instrumental que garante um maior aproveitamento na alocação de recursos para os serviços públicos e diminui as possibilidades de corrupção, o que é imprescindível para a legitimação do sistema político.

O próprio Weber (1994) aponta para a inseparável complementaridade entre burocracia e sistema político nas democracias contemporâneas. Segundo seu argumento, aos burocratas são reservadas as tarefas técnicas e especializadas, fundamentais para a racionalização da ação do Estado, especialmente em um mundo em que há o aumento do papel do governo e das demandas por serviços públicos; aos políticos, por sua vez, cabe exercer o papel de liderança numa sociedade de massas, essencial para que não haja uma rotinização da gestão do Estado, o que levaria à perda dos objetivos intrinsecamente políticos da ação de todo e qualquer governo. Essa inseparável complementaridade entre políticos e burocratas é fundamental para a garantia da ordem democrática.

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 Osziak (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 (Abrucio & Loureiro, 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.

No limite entre o sistema político puro, representado pelos políticos eleitos e a administração pública estão os “altos funcionários”, destinados a realizar a interlocução entre essas duas racionalidades distintas e complementares. Esse grupo é denominado por alguns autores como “analistas simbólicos” (Cardoso & Santos, 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”. (G.4)

O papel dos funcionários do alto escalão está 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. Por isso, a formação de servidores públicos comprometidos com o Estado, enquanto expressão da vontade nacional, assume cada vez mais um papel decisivo na consolidação de sistemas políticos mais democráticos e transparentes.

CAPÍTULO II

A experiência internacional de inserção de “altos funcionários” nas administrações públicas

CAPÍTULO II - A experiência internacional de inserção de "altos funcionários" nas administrações públicas

2.1 – Os alicerces da administração pública "racional"

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.

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 .

Silbermam (1993) afirma que não houve uma única via para a criação da burocracia weberiana, nem todas ocorreram em etapas preestabelecidas ou num determinado tempo e tampouco há um modelo único de meritocracia pública. Para o autor, o processo de racionalização burocrática é essencialmente político.

De acordo com Silberman (1993) foram as incertezas políticas originadas em ambientes de mudança nas regras de escolhas das elites que explicam as reformas administrativas do Estados modernos. Examinando as reformas administrativas do século XIX da França, Japão, Inglaterra e Estados Unidos, o autor define que o problema da "sucessão das elites" esteve na raiz da explicação da forma racional-legal que tomou estes Estados Nacionais.

A burocratização racional pode ser vista como consequência da persistente incerteza ou risco no ambiente quando as velhas regras para fazer decisões revelam-se insustentáveis e marca uma tentativa de encontrar novas formas nas quais produzam maior *previsibilidade*.

É o cálculo político das elites em busca de sustentabilidade às suas funções públicas e de previsibilidade e legitimidade às suas decisões, frente à ameaça de outras alternativas de poder, que explica o desenvolvimento das organizações burocrático-rationais.

Para sustentar seu argumento de que houve duas vias de burocratização a partir do problema de "sucessão de elites", Silberman (1993) afirma que de acordo com o ambiente em que as escolhas estratégicas foram feitas - alto ou baixo grau de incerteza - consolidou-se modelos distintos de administração pública.

Um alto grau de incerteza existiria nas situações de escassa informação sobre as regras aceitas pela comunidade nacional para a tomada de decisão; seriam os momentos denominados pelo autor de "condição revolucionária", no qual as antigas regras são negadas e ainda não há novas regras ou lideranças institucionalizadas. A emergência do ideal da igualdade, no ambiente revolucionário da França e Japão no século XIX, por exemplo, suspenderia ou dissolveria todas as regras de seleção de lideranças políticas, criando um cenário de alta incerteza sobre a legitimidade do poder (qualquer um poderia legitimamente reclamá-lo).

Um baixo grau de incerteza existiria nas situações de considerável disponibilidade de informação sobre as regras operacionais que limitam os resultados das escolhas dos cidadãos. Essa situação se aplicou às condições onde já existiam sistemas eleitorais de seleção de lideranças bem articulados e regulados, como foram os casos dos processos de emergência da igualdade nos Estados Unidos e Inglaterra (Silberman, 1993).

A partir dessa contextualização da incerteza decisória, Silberman (1993) identifica duas estratégias para as reformas administrativas: uma relacionada aos cenários de alta incerteza, que produziu o *modelo de burocracia organizacional*; outra voltada para os cenários de baixa incerteza, que originou o *modelo de burocracia profissional*. França e Japão desenvolveram o modelo organizacional de burocracia enquanto que os Estados Unidos e Grã-Bretanha o modelo profissional.

A escolha do *modelo administrativo organizacional* respondeu ao problema da *alta incerteza* pela eliminação de todo critério privado e personalista dentro das funções públicas através do desenvolvimento de carreiras do serviço públicos padronizadas, sistemáticas, hierarquizadas e previsíveis no interior de organização estatal.

Nesse modelo, a entrada nos níveis da burocracia seria altamente uniforme. Indivíduos para ocuparem determinados cargos necessitavam possuir as mesmas habilidades e experiências. Distingões em rank, autoridade e status na carreira eram vistas como produtos impessoais. A promoção baseava-se usualmente na idade e experiências anteriores, o que possibilitaria uma segurança no avanço da carreira. Nomeações para altos níveis da burocracia como a entrada lateral de outras organizações era raro. Tal modelo de organização, com restrições de entrada na carreira e com um sistema de promoção claramente definido, passou a ser considerado capaz para resistir à intervenções externas, o que tornou a figura desses funcionários públicos admirável.

O desenho da autonomia burocrática nas condições de *baixa incerteza* também foi uma imposição para as elites burocrática na tentativa de tornar a distribuição de bens públicos mais equitativa. Nesse caso tinham como objetivo constituir um corpo de funcionários com homogeneidade de treinamento e capacitação para diferenciar os objetivos privados dos públicos. Criaram, assim, um *modelo de administração pública baseado no papel das "profissões"* que viabilizaram: uma concepção de serviço público; um corpo especializado de conhecimento e treinamento baseado na ciência; uma ética específica de conduta, especialmente sobre o sentido do uso do conhecimento para a tomada de decisão e a capacidade de auto-regulação originária da internalização de códigos de conduta. O *modelo profissional* foi construído baseado na capacidade individual (não na senhoria), na alta flexibilidade, na mobilidade nos postos de trabalho e na permeabilidade com o mercado.

As duas estratégias, *organizacional e profissional*, de reforma administrativa resultaram em alta integração da burocracia pública à estrutura decisória das elites. Este equilíbrio instituído entre insulamento e responsabilização das burocracias através do sistema político tornar-se-ia, mais do que um artefato organizacional, um valor social de tal modo que as burocracias públicas nacionais constituíram-se em fiéis depositárias do interesse público e da democracia. Esses dois paradigmas administrativo-meritocrático moveram as principais tentativas de modernização dos Estados nacionais (Silberman, 1993).

No entanto, se o modelo burocrático weberiano foi um instrumento fundamental para impulsionar e garantir o funcionamento das primeiras ondas democráticas modernas em 1870 e depois da Segunda Guerra Mundial, a partir do final da década de 1970 este modelo já não podia responder às novas demandas de democratização do serviço público, especialmente as que surgiram em nível local. A administração pública se orientava, então, por regras e normas universais e não de acordo com as expectativas dos cidadãos. Esta

estrutura burocrática auto-referida se tornou mais rígida, perdendo a capacidade de acompanhar as profundas modificações sociais.

A excessiva especialização da burocracia tornou difícil o controle político e, enquanto o governo ficava maior e cada vez mais complexo, a integração e coordenação de programas e funções também se tornavam problemáticas. Além disso, a especialização indevida tornava difícil a transferência de pessoal, quando necessário, através de todo o universo governamental. Cada vez mais se reconhecia, também, que a administração pública é uma função que ocorre em conjunção com um processo político e que, desse modo, o administrador público tinha de estar envolvido tanto na formulação quanto na implementação da política (Cavalcanti et alli, 1988).

Juntamente com essa constatação da necessidade de mudanças no perfil dos burocratas de Estado, a própria estrutura do Estado entra em crise, o que abre caminhos para a redefinição do seu papel. Torna-se, assim, um momento propício para que as idéias de uma administração pública gerencial, baseada nos princípios da administração privada ganhem força.

2.2 – 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. As pressões exercidas pela exigência de tornar equilibrados os orçamentos públicos 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, como mostra o trecho da obra de Dows (1967):

" ... os funcionários que ignoram outros agentes sociais adotam habitualmente políticas muito pouco realistas. Ostensivamente, suas propostas são extremamente amplas em seu alcance, baseando-se em numerosas interdependências que eles percebem em teoria. Pretendem, entretanto, evitar as dificuldades de ajustar essas políticas às demandas reais de outros agentes sociais. Desse modo, não os consultam a fim de verificar se suas hipóteses são viáveis. Tal formulação de políticas – grandiosa, se bem que pouca prática – é na verdade um fenômeno muito comum, particularmente entre funcionários responsáveis pelo planejamento a longo prazo".

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 podem ser sintetizadas da seguinte forma¹:

- 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;
- estabelecimento de parcerias com a sociedade organizada para a gestão de serviços de interesse coletivo;

¹ 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: 1997; CLAD: 1998; Kliksberg: 1998; Ferreira, 1998; Newcomer, 1999.

- 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;
- flexibilização das regras da burocracia, com a remoção de normas desnecessárias e a simplificação de rotinas e procedimentos.

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). No entanto, como vai ocorrer também na experiência brasileira, as orientações da "burocracia flexível" só serão aplicadas aos servidores públicos de médio e baixo escalão. Na medida em que o objetivo da Reforma do Estado é, ao mesmo tempo, a diminuição do seu tamanho e o fortalecimento da sua governança, tornou-se mais imperativo a consolidação de um núcleo forte de "altos funcionários de Estado", daqueles que fazem a articulação entre o sistema político e a sociedade através da formulação e implementação de políticas.

Assim, o modelo da burocracia weberiana prevalece como um instrumento fundamental para o funcionamento e legitimidade do sistema político. O que muda nesse momento, no entanto, é o tipo de Estado que queremos e a sociedade que temos. Desse modo, o que queremos destacar é que se o objetivo principal da Reforma Gerencial é flexibilizar a administração pública através de uma alternativa pós-burocrática; essa, porém, se restringe à mudança na forma de operacionalidade da burocracia. A revolução gerencial significa, portanto, apenas uma nova expressão da burocracia (Martins, 1997; 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.

Sem deixar de considerar suas diferenças político-institucionais, acreditamos que as experiências internacionais de modernização da alta burocracia podem contribuir como indicativos para a análise das propostas e diretrizes de consolidação da carreira de

Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Escolhemos a França por ser o modelo burocrático adotado pelo Brasil e por caracterizar-se como uma burocracia do tipo organizacional, conforme a tipologia de Silberman (1993) e os Estados Unidos por ser um tipo de burocracia profissional e mais próximo da realidade brasileira no que se refere ao convívio entre cargos burocráticos e cargos políticos na Alta Administração Pública. Também citamos o Canadá e a Inglaterra por serem modelos de uma sistemática mudança no quadro de seus servidores.

2.3 – OS SENIOR PUBLIC SERVANTS

Podemos caracterizar os *Senior Public Service* como aqueles funcionários que designamos anteriormente de “analistas simbólicos” (Ver capítulo I), ou seja, os funcionários responsáveis por estabelecer o nexos político-administrativo das políticas de governo. 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.

Na prática da administração pública, “*Senior public service*” corresponde a uma categoria de funcionários públicos que inclui aqueles que trabalham para o governo federal e ocupam importantes funções de gerenciamento ou posições especialistas e operacionais de alto nível nos ministérios ou em agências políticas. Em geral, essa categoria compreende entre 1 ou 2% do total do serviço público nacional e inclui as três posições de alto nível do serviço público.

O tamanho e a estrutura do *senior public servant* diferencia consideravelmente entre os países. O que observamos, com a emergência do modelo gerencial, são experiências diferentes entre os países no que se refere às reformas do *senior public servant*, nos quais, em termos de crescimento, em números absolutos, podemos identificar países que apresentaram um decréscimo, outros que permaneceram numa linha estável e outros, ainda, que experimentaram um substancial aumento.

TABELA 1 – Número de senior public service em 1985 e 1994

PAÍS	Ano de 1985	Ano de 1994	% aumento
Canadá	4434	3910	- 11.8
França	1149	1107	- 3.7
Inglaterra	3551	3878	+ 9.2
Estados Unidos	6818	7509	+ 10.1

FONTE: "Managing the senior public service – a survey of OECD countries" (1998)

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* 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, 1998).

Para responder aos princípios da Reforma Gerencial, o próprio modelo do *senior public servant* foi modificado. Dentre as habilidades que se destacam nesse novo modelo podemos apontar:

- visão estratégica;
- liderança;
- capacidade de iniciativa e adaptação aos processos de mudança;
- competências gerenciais generalistas;
- visão de todo o funcionamento do Governo.

A categoria de *Senior Public Servant* pode ser assim denominada em alguns países: Senior Executive Service (Austrália, Estados Unidos e Nova Zelândia), Executive Group (Canadá), Senior Public Service (Holanda) e Senior Civil Service (Inglaterra).

Na França, por exemplo, existem cerca de 5000 *senior public*. Esse grupo é constituído por funcionários responsáveis pelo gerenciamento de departamentos administrativos e pelos membros do *Grands Corps* (Conselho de Estado, diplomatas, fiscais

financeiros etc). Os membros dessa carreira não se reconhecem somente como administradores mas, principalmente, como intelectuais do Estado, representantes permanente dessa estrutura. Há a categoria funcional e os *grands corps* do Estado. A carreira dos administradores civis é a de menor prestígio entre as outras carreiras do *grands corps*, tais como as do Conselho de Estado, da Inspeção de Finanças ou do Tribunal de Contas. Isso pode ser percebido não só pelos egressos da ENA que escolhem essa carreira, que geralmente não são os melhores classificados no concurso, como também pelo salário que é pago a esses profissionais (Page & Wringht, 1999).

Nos Estados Unidos, os *senior executive services* correspondem a cargos de alto nível da administração pública que podem ser ocupados por carreiras e não-carreiras, sendo que não mais de 10% deles podem não pertencer à carreira (Thayer, 1997).

2.3.1 - Recrutamento

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).

Nos recentes anos, os países que operam com o sistema de posição têm tentado abrir constantemente recrutamentos para a ocupação dos cargos de *senior public servant* e investindo em atrair o maior número e diversidade de talentos.

Na maioria dos países o recrutamento é realizado de forma descentralizada mas, em muitos casos, há um modelo mínimo a ser seguido. Inclusive, é também comum o envolvimento de agências centrais dedicadas ao recrutamento desses servidores.

TABELA 2 – Recrutamento dos Senior Public Services

PROCEDIMENTOS	Canadá	França	Inglaterra	Estados Unidos
Por agências centrais	Sim	Não	Sim	Sim
Aprovação pelo Ministério	Pelos deputados	Sim	Sim	Não
Uso de um modelo padrão de seleção	Sim	Sim	Sim	Sim
Processo formal de seleção	Sim	Sim	Sim	Sim
Centralização do processo de recrutamento e promoção	Sim	Sim	Sim	Não
Sistema aberto de recrutamento	Sim	Não, pois para ocupar altos cargos já tem que ser servidor público.	Sim	Sim
Sistema de remuneração e classificação diferenciados	Sim	Sim	Sim	Sim

FORNTE: "Managing the senior public service – a survey of OECD countries" (1998) e "The State of the higher civil service after Reform: Britain, Canada and the United States" (1999)

2.3.2 - Mobilidade

A mobilidade dos *senior public servants* tem sido um dos elementos chaves no desenvolvimento do novo Senior Public Service pois permite conhecer, integralmente, os interesses do Governo e com isso aumentar o senso de responsabilidade desse grupo e desenvolver programas que respondam à totalidade do governo. Cada país tem procurado desenvolver seu programa de incentivos à mobilidade.

Na França há um programa de mobilidade desenvolvido pela ENA - Escola Nacional de Administração -, que centraliza os procedimentos para a mudança de cargo. Esse programa, porém, só é utilizado para quem está iniciando a carreira, anterior à posição dos níveis de seniors executives. De forma geral, não há um sistema formal de encorajamento à mobilidade mas é considerado um elemento positivo e relevante para os *senior public services*.

A mobilidade nas carreiras superiores ocorre em duas situações na França: a) o *grands corps*, que pode ter um "ministério base", mas seus membros são extremamente móveis entre e fora da administração pública e b) o mecanismo de *pantouflage*, o que permite uma mobilização entre o setor público e o privado. Enquanto os membros administrativos do *grands corps* preferem tradicionalmente participar de gabinetes ministeriais, outros *seniors*, até recentemente, preferiam trabalhar em empresas privadas. A mobilidade interdepartamental, porém, é difícil de gerenciar porque os administradores naturalmente tentam trabalhar no ministério mais prestigioso (Page & Wright, 1999).

Nos Estados Unidos não há um programa formal de mobilidade mas já existem projetos específicos do OPM (Departamento de gerenciamento de pessoal) e da National Performance Review que incentivam os *senior executives* a trabalharem nas agências executivas e assim promover maior movimentação entre as agências e os ministérios (Thayer, 1997).

Na Inglaterra também não há um programa formal de mobilidade. No entanto, é imprescindível para aumentar o rank dos *senior public servants* ter experiência nos diferentes departamentos ou organizações do Estado. Há diversas medidas para encorajar uma maior mobilidade entre os departamentos incluindo uma propaganda interna dos postos de serviços, um monitoramento regular do número de vagas disponíveis, o detalhamento das funções que os departamentos ou indivíduos desempenham. Além desses aspectos, a mobilidade pode ser um dos instrumentos de treinamento e desenvolvimento dos *senior public servants* (Dargie & Locke, 1999).

TABELA 3 – Média (em anos) que o senior public service permanece numa posição

PAÍS	Anos na mesma posição
Canadá	4
França	Preferencialmente 2; diretor na administração central 4; sub-diretor 4 anos e meio
Inglaterra	3
Estados Unidos	3,7

FONTE: "Managing the senior public service – a survey of OECD countries" (1998) e "The State of the higher civil service after Reform: Britain, Canada and the United States" (1999)

2.3.3 - Avaliação de desempenho

A maioria dos países possuem mecanismos formais de punição para aqueles que não apresentaram bom desempenho, tais como: advertência formal, transferência para outro trabalho que não necessite de muita exigência pessoal, realização de treinamento se necessário, redução na classificação e demissão. Porém, tais mecanismos raramente são utilizados. Quando há um bom desempenho os *senior public servants* podem receber gratificações remuneradas, ser transferidos para cargos mais elevados ou escolher para que departamento querem ser remanejados (OECD, 1998;1999).

No Canadá, por exemplo, todos os Departamentos fazem suas avaliações, que podem ser formais ou não, e as entregam ao chefe correspondente. Após a análise dos chefes, essas avaliações retornam aos departamentos para que modifiquem o que seja necessário. O treinamento, o redirecionamento de posição, o não aumento de salário ou até mesmo o desligamento podem ser utilizados como formas de punição.

Na França, todo o serviço público tem um sistema formal de avaliação anual. Entre as gratificações utilizadas inclui uma renomeação de cargo para o qual o servidor desejar e que esteja disponível.

Nos Estados Unidos, cada membro do *senior executive service* tem uma avaliação anual. No começo de cada ano uma meta é estabelecida em cada organização que posteriormente é utilizada como parâmetro para a avaliação; dentre os critérios de avaliação destacam-se: produtividade, qualidade do trabalho, custo-eficiência e progressos em encontrar soluções para alcançar as metas.

Na Inglaterra, a revisão da atuação dos funcionários nos seus respectivos departamentos é feita pelas secretarias permanentes e ocorre só quando é solicitada pelo Comitê de Remuneração. A maioria dos membros desse Comitê são do setor privado e averiguam como foi a atuação dos departamentos durante o ano, o alcance dos seus objetivos e a contribuição deles para o funcionamento do governo. Dentre as punições destaca-se a remoção de funcionários.

2.3.4 - Conduta Oficial

Para assegurar um serviço público com accountability, que não tenha influências de grupos de interesse, um dos pontos principais na ética do serviço público são as restrições nas atividades políticas por parte dos *senior public servants*.

Grande parte dos países europeus permitem que os *senior public servants* participem de debates políticos, com explícitas ou implícitas restrições. A Turquia e a Irlanda, por exemplo, os proíbem de participar de partidos políticos, mas a grande maioria dos países permitem que esses funcionários se candidatem a cargos políticos desde que nesse período se afastem da administração pública.

TABELA 4 – Restrições aos senior public servants em atividades políticas

RESTRIÇÕES	Participação em debates públicos	Sócio de partidos políticos	Participação em eleições enquanto ainda é funcionário público	Posse de uma cadeira do Congresso
Canadá	Restrições pelo código formal e normas profissionais	Nenhuma restrição	Possível, com autorização formal	Não, enquanto ainda é funcionário público
França	Nenhuma restrição	Nenhuma restrição	Nenhuma restrição formal	Sim, o cargo público é renunciado temporariamente
Inglaterra	Restrito	Restrito	Proibido	Não
Estados Unidos	É possível, sujeito à aprovação de superiores	Possível, com limitações	Proibido	Não

FONTE: "Managing the senior public service – a survey of OECD countries" (1998) e "The State of the higher civil service after Reform: Britain, Canada and the United States" (1999)

2.3.5 - Procedimentos para a nomeação dos topos do serviço público

Um dos modos de acesso aos cargos gerenciais, além do recrutamento e seleção, se refere à forma de nomeação e depende da dimensão política que é dada aos cargos de responsabilidade política ou de confiança dentro do governo. Esse tipo de acesso requer personalidades políticas responsáveis, afinadas com o governo para que desenvolvam a atividade gerencial em sintonia e contato com as decisões políticas. Na prática, esses quadros de alta gerência representam uma mínima parcela dentro do *Senior Public Servant* e, na maioria dos países, ocorre mobilidade juntamente com a mudança do sistema político.

Uma das razões fundamentais para que esses cargos “políticos” não sejam um número elevado é garantir que essas nomeações não sejam usadas para favorecer interesses diferentes da boa gestão pública e assegurar, acima de tudo, o cumprimento do dever técnico fundamentado no compromisso efetivo com o governo em exercício.

Os mecanismos pelos quais ocorrem as nomeações para os cargos de alta gerência são diversificados entre os países. Para alguns, só é necessário a escolha do Presidente ou do primeiro Ministro, para outros, é necessário a aprovação da maioria do corpo político; também, na maioria dos casos é permitida a livre nomeação, ou seja, o indicado pode ser funcionário público, personalidade política ou pertencer ao setor privado (OECD, 1998).

No Canadá, as posições dos altos administradores públicos e vice-ministros são ocupadas, na maioria das vezes, a partir de uma redistribuição desses cargos, ou seja, são ocupados pelos próprios funcionários públicos. O Conselho Prevy é responsável por indicar ao Primeiro Ministro quais são as vagas disponíveis (OECD, 1999).

Na França os secretários-gerais, os diretores-gerais, os diretores e os altos administradores estão sob a decisão governamental e as vagas não são anunciadas. A nomeação é feita pelo ministro correspondente e esta é submetida ao Conselho do Ministério e ao Presidente. A nomeação para esses postos não é submetida a nenhum estatuto e podem ser indicadas pessoas fora do serviço público mas, na prática, isso é raro. Os cargo de livre provimento são pouco mais de mil; a regra é de “funcionarização” da política, o que foi abrandado no que concerne à ocupação dos cargos de alto escalão a partir de 1984 com a decisão de destinar 305 dessas vagas para o preenchimento de pessoas fora do Estado (Page & Wringht, 1999).

Na Inglaterra, as indicações para os maiores postos da administração pública necessitam da aprovação do Primeiro Ministro e depois ser submetido ao Comitê de Seleção dos seniors (Senior Appointments Selection Committee – SASC) ou é aberto um processo de recrutamento sob a coordenação do SASC para evitar que a indicação seja manipulada.

Nos Estados Unidos, os níveis mais elevados da administração pública e os chefes das agências públicas são indicações políticas feitas ao Presidente. Os Estados Unidos diferem muito da Europa porque enquanto nos países europeus não há espaço para apontamentos políticos, desde que há pessoas qualificadas para ocupar o trabalho de administradores públicos, nos Estados Unidos há uma lei que permite e define o número de apontamentos políticos. No caso dos cargos de *senior executive services*, 10% do total são destinados a esses apontamentos (Curado, 1999).

TABELA 5 – Descrição dos cargos de Senior Public Servants em países selecionados

NÍVEL	FUNÇÃO	CLASSIFICAÇÃO
Canadá		
1º nível	Ministros e Vice-ministros (Associação DM)	Grupo de Ministros e Vice-ministros, nível DM 1 à DM-3
2º nível	Assistentes de Ministros, Vice-ministros, Diretor Executivo ou Secretário de Deputados	Grupo Executivo, níveis EX-4 e Ex-5
3º nível	Diretor Geral	Grupo Executivo, níveis EX-3 e EX-2
4º nível	Diretor	Grupo Executivo, Ex-1
Inglaterra		
1º nível	Secretário Permanente	
2º nível	Diretor	
3º nível	Vice-Diretor	
1º nível em agências	Chefe executivo de agências	
Estados Unidos	Secretário Assistente de Ministros Diretor	
	Chefes de Unidades Senior Executive Service	SES: ES -6 à ES -1
França	Postos sob decisão governamental: - administração central: Secretário – Geral, Diretor Geral e Diretor - postos de confiança: Embaixador e vice-chanceler. - outros :Chefes de Unidades, Diretor e sub-diretor	

FONTE: "Managing the senior public service – a survey of OECD countries" (1998)

2.6 - Breves considerações sobre a experiência internacional

Os países selecionados: Estados Unidos, Inglaterra, França e Canadá possuem uma clara definição de quem são os senior public servants e regras específicas para o recrutamento, mobilidade, avaliação e restrições. Em linhas gerais, esses países, ao exigir a formação profissional de alto nível e ter um sistema de remuneração compatíveis com o setor privado tornam a carreira de gerentes públicos atraente, competitiva e prestigiosa. Tais incentivos possibilitam 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.

Tudo isso só foi possível nesses países porque houve um projeto político consolidado que permitiu estabelecer uma combinação adequada entre os cargos "políticos" e os de carreira, deixando apenas um número mínimo de cargos a serem ocupados pelo primeiro, como aconteceu nos Estados Unidos, onde predominava o sistema de *spoil system*², que só foi modificado através de uma decisão política com a lei de Pendleton de 1883 que instituiu as carreiras públicas ou como a Inglaterra em 1854, quando criou os High Civil Services através do relatório Northcote-Trevelyan elaborado pelos parlamentares.

O investimento na formação dos altos escalões da administração é uma constante nos países europeus, independente do sistema de governo. A definição de cargos e carreiras na administração pública reflete a concepção de articulação entre o processo político e o processo administrativo. Um sistema de carreiras claramente definido tem a função central de assegurar a continuidade administrativa e a memória da atividade governamental, independente das mudanças na orientação política dos governos. Assim, além de garantir a coordenação das atividades implementadas por uma complexa máquina governamental, membros de carreiras estratégicas asseguram aos novos governos informação segura e sistemática a respeito das experiências dos governos anteriores fornecendo subsídios técnicos e administrativos aos governantes recém-chegados para planejar, avaliar e implementar as suas políticas.

² Esse termo remete à situação da administração pública norte-americana até as primeiras décadas do século XX, quando todos os cargos do governo federal eram utilizados como "prêmio" pela conquista eleitoral de um dos partidos.

2.7 – A experiência brasileira de formação de “altos funcionários” públicos

Embora o padrão burocrático brasileiro tenha se caracterizado pela convivência entre o clientelismo e o insulamento burocrático, em detrimento de formas mais universalistas (como será descrito no capítulo III), não podemos deixar de apontar 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). Em 1950, a carreira de Diplomata, já estruturada e consolidada a partir do sistema de mérito, 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).

Será a partir de 1930, com a dinâmica desenvolvimentista do Estado brasileiro, que inicia-se a construção institucional do sistema financeiro nacional e amplia-se também uma burocracia que ocuparia posições de destaque nos processos de elaboração e execução das políticas econômicas dos diversos governos do período de 1930-1964, na condução de finanças públicas e sua reestruturação institucional, como mostra Gouvêa (1994) em seu trabalho.

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 (...)"

Também o BNDE, como mostra Martins (1985), desde sua criação teve uma grande preocupação com a qualificação tanto administrativa quanto técnica de seus funcionários: o ingresso era feito por concurso e criou-se um sistema de méritos para a promoção. Além disso, foram instituídos internamente vários cursos e programas de treinamento gerencial, bem como fazia parte dessa política o envio de funcionários para completar sua formação no exterior.

No mesmo período, era formado e desenvolvido um outro segmento, o setor produtivo do Estado e sua diferenciada burocracia; na denominação de Martins (1985), o "executivo das empresas públicas". Esse conjunto matinha um certo distanciamento do núcleo decisório do Estado, o que lhe conferia certa autonomia e o colocava próximo do modelo da empresa privada capitalista. A partir da criação da Companhia Siderúrgica Nacional e da Vale do Rio Doce, ainda no primeiro governo de Vargas, o aparelho de produção vai se expandir significativamente até o final da década de 70, sendo um dos maiores destaques a criação da Petrobrás em 1953 (Tojal & Carvalho, 1997).

A Petrobrás, por exemplo, foi criada a partir de um projeto nacionalista de amplo alcance, alicerçado numa reivindicação da própria sociedade. Como aponta Dias (1993), essa construção institucional, correspondente aos princípios nacionalistas do movimento político que conduziu à sua criação, foi particularmente proveitosa nos primeiros anos de existência da empresa, possibilitando uma concentração de recursos humanos e financeiros à altura do empreendimento. A partir de 1967 a empresa consolida a sua própria burocracia, com a organização de carreiras técnicas, administrativas e de nível superior, além da criação de um fundo de previdência próprio. Outro sinal dessa modernização é a conquista de sua autonomia na elaboração e realização dos cursos e treinamentos dos seus funcionários e a institucionalização das atividades de pesquisa, com a criação do Centro de Pesquisas da Petrobrás – Cenpes.

As empresas estatais do setor produtivo, portanto, distantes do núcleo decisório do Estado, ficaram à vontade para se organizarem de acordo com as práticas e padrões típicos da empresa privada. Como mostra Martins (1995), foram adotadas regras especiais para recrutamento e treinamento de pessoal qualificado; faixas salariais, fundos de pensão e benefícios adicionais foram livremente estabelecidos por cada empresa. Como consequência, essas empresas públicas tornaram-se fontes de carreiras atrativas para jovens profissionais pois ofereciam uma parcela substancial de prestígio em razão do escopo e do impacto de suas atividades, além de constituírem um desafio profissional.

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 as empresas públicas, como a Petrobrás, 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?"*.

CAPÍTULO III

Tentativas de consolidação da burocracia no Brasil e suas interpretações

CAPÍTULO III - Tentativas de consolidação da burocracia no Brasil e suas interpretações³

3.1 – Raízes da burocracia brasileira

Guerreiro Ramos (1983) sintetizou o processo de formação nacional e institucional que experimentamos: no Brasil, o Estado chegou antes da nação, precedeu a sociedade. Desde seu primeiro dia de criação, o Brasil se viu às voltas com leis, ordenações, alvarás, cartas régias, ouvidores, funcionários, burocratas, cartórios e tabelionatos, ou seja, com as manifestações visíveis do poder do Estado e da burocracia estatal.

Ao lado dessa estrutura centralizada na figura do rei e de seus conselheiros estavam os latifúndios que se espalharam rapidamente pelo interior do território. Devido sua organização, como mostra Uricoechea (1978), os latifúndios englobavam, numa síntese compacta, os elementos básicos econômicos, políticos e sociais de uma comunidade mais ampla. Essas instituições senhoriais eram marcadas por um grau de isolamento institucional e autonomia *vis-à-vis* à sociedade mais ampla.⁴

Assim, ao final da era colonial, o estado brasileiro exibia uma combinação de, por um lado, uma autoridade altamente centralizada em cujo topo estava o monarca português e as camadas mais elevadas, burocratizadas, da administração real e, de outro, um poder altamente descentralizado, monopolizado pelos senhores de terra.

A passagem do Brasil colônia para o Brasil independente ocorreu como uma etapa da evolução política. Não apenas o caráter hierárquico e orgânico foi mantido intacto como resultado da facilidade com que a nova ordem emergia da antiga, como ela se colocava em contraste com o restante da América Latina, onde a nova ordem só nasceu quando a antiga foi negada. No caso brasileiro, explicar a mudança entre a colônia e a independência significava compreender a continuidade da antiga legitimidade na nova ordem política.⁵

³ Inúmeros trabalhos já foram realizados sobre as reformas administrativas no Brasil e não teríamos nada a acrescentar. Portanto, nosso objetivo nesse capítulo é apenas apontar algumas interpretações sobre esse tema de forma a situar nosso problema de pesquisa na história da administração pública brasileira.

⁴ Utilizando-se do termo desenvolvido por Erving Goffman, o autor caracteriza os latifúndios como instituições totais, isto é, como estabelecimentos sociais funcionando como local de residência e de trabalho, onde um grande número de indivíduos da mesma situação, afastados da sociedade mais ampla durante um período de tempo apreciável, levam juntos um tipo de vida fechado, formalmente administrado.

⁵ Essa singularidade brasileira começa a se delinear ainda no período colonial com a fuga da Corte Real portuguesa para a América em 1808. A conversão do Brasil em sede da monarquia portuguesa teve o mérito de transferir para a colônia o conceito de unidade que carecia; além de trazer consigo todo o aparato burocrático do governo português.

José Murilo de Carvalho (1996) sugere que a decisão de manter unida a ex-colônia e a construção de um governo civil estável foram consequência do tipo de elite política existente à época da Independência, gerado pela política colonial portuguesa. Essa elite se caracteriza, para o autor, sobretudo pela homogeneidade ideológica e de treinamento, fornecida sobretudo pela educação centrada nas universidades portuguesas no qual o fortalecimento do Estado e a participação na burocracia estatal eram não só um valor político como também um interesse material muito concreto.

Uma consequência direta disso é que, em contraste com os seus vizinhos, os aspectos políticos do processo de reforma não ganharam ascendência nos assuntos públicos. Uma atenção sistemática à organização administrativa do aparato estatal foi retardada na América Latina até os anos de 1840 devido as agitações políticas de décadas anteriores, enquanto o Brasil, não afetado por conflitos políticos, pode iniciá-las já nos anos de 1820.

A ausência de conflitos políticos que levassem a mudanças violentas de poder associado à manutenção da escravidão, um compromisso da elite com a propriedade de terra, teve como consequência a redução de um dos poucos canais disponíveis de mobilidade social ascendente.

Paradoxalmente, o canal de mobilidade mais importante que restou para os marginais do sistema econômico agrário-escravista foi a própria burocracia. O limitado desenvolvimento econômico frequentemente fazia do emprego oficial a única esperança para trabalhadores assalariados ou de "colarinho branco" e, em uma sociedade escravocrata, isso era crucial para a manutenção do *status quo* quando se tinha que ganhar a vida. O emprego público era "vocação de todos".

A burocracia imperial dividia-se tanto verticalmente, por funções, como horizontalmente, por estratificação salarial, hierárquica e social. Seus vários setores distinguiam-se pelas respectivas histórias; pelo maior ou menor grau de profissionalização, de estruturação e de coesão; pelo recrutamento e treinamento dos seus membros; pela localização no organograma do Estado; pela natureza mais ou menos política de suas tarefas (Carvalho, 1996).

Os setores mais importantes da burocracia imperial eram o judiciário e o militar. Magistrados e militares, ao lado dos agentes do fisco, estiveram entre os primeiros funcionários do Estado moderno a se organizarem em moldes profissionais. Acrescenta-se também o clero que foi um importante recurso administrativo, além de ter tido relevante

participação política. Essas burocracias profissionalizadas – militar, judiciária e eclesiástica – definiram com maior rigidez suas fronteiras, mas para quem conseguisse entrar a subida até o topo era sempre possível.

Os outros setores civis da burocracia eram os mais numerosos e mais heterogêneos. Alguns de seus segmentos, como o dos professores de ensino superior, assemelhavam-se ao dos magistrados; outros eram hierarquizados: ao topo da carreira chegavam em geral pessoas com curso superior, mas nos escalões inferiores e intermediários podiam ingressar pessoas de menores recursos, embora quase sempre com o auxílio de empenhos.

Assim, o pessoal que compunha os quadros de funcionários públicos, os burocratas, sendo escolhidos segundo critérios e interesses restritos, não alcançavam um perfeito entendimento da separação entre as dimensões de público e privado, adotando como lógica de ação servir àqueles senhores que lhes haviam propiciado a condição de funcionários do Estado. Portanto, não havia separação entre público e privado, mas servidor de algum patrão (Carvalho, 1996).

A estrutura da administração imperial esteve sujeita a redefinições permanentes durante o século XIX. A partir da década de quarenta inicia a constituição de um aparato de estado mais centralizado e burocrático. A criação do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas em 1860 refletia essa mudança. Essa medida foi tomada em resposta à crescente importância da indústria cafeeira e ao impacto crescente do capitalismo na sociedade e na economia rural do Império. A própria estrutura dos gastos orçamentários modificou-se substancialmente. Os gastos administrativos passaram de 96% do total do início do período para 58% ao final, ao passo que os gastos econômicos e sociais passaram de 4% para 41% (Uricoechea, 1978).

No entanto, durante todo o Império, qualquer que tivesse sido o grau de centralização do governo, em momento nenhum o estado foi capaz de governar efetivamente sem fazer acordos com grupos locais para contar com sua cooperação. O governo central estava consciente dos limites frágeis de sua autoridade e da ordem legal que tinha conseguido instituir. *“Um governo viável, em outras palavras, dependia do reconhecimento por parte do estado das demandas e interesses locais, que só podiam ser ignoradas a sua conta e risco”* (Uricoechea, 1978:112).

O peso considerável dos notáveis locais ajudou a condicionar uma política central de pactos e alianças no qual favores e prerrogativas eram propositadamente sugeridos como medidas a serem tomadas para obter simpatias e cooperação das famílias locais (Graham, 1997).

Esses pactos e negociações não limitaram, no entanto, apenas ao senhor local ou a burguesia local. Com a institucionalização progressiva da política de partidos, as próprias províncias começaram a fazer pedidos de recursos ao Estado em troca de apoio eleitoral. Assim, as autoridades locais, ao reportarem às autoridades centrais os resultados eleitorais favoráveis, apressavam-se a acrescentar no parágrafo seguinte pedidos urgentes para satisfazer as diversas necessidades locais ⁶.

Organizava-se dessa forma o sistema político em termos de uma série crescente de pactos cada vez de maior envergadura. A patronagem partidária progressivamente se transforma em um mecanismo importante para preencher os postos das burocracias locais. Como afirma Lessa (1988), à medida em que se estabelece o rodízio dos partidos no poder haverá ampla redistribuição de cargos e empregos no serviço público.

Graham (1997) aponta que o meio mais direto pelo qual o partido no poder moldava os resultados eleitorais era controlando cargos. A concessão de empregos no Estado era usada como recompensa e prêmio aos que haviam sido fiéis ao partido. Assim, assegurar indicações resultava em seguidores leais, que demonstrariam sua fidelidade votando como lhes mandavam.

O apadrinhamento ratificava e definia a força política dos vencedores, tornando-se um elemento chave do nosso sistema político-burocrático no período imperial, conforme sintetiza Graham (1997:299):

"O clientelismo ao mesmo tempo sustentava a parafernália do Estado e era sua razão de ser. Se, para os contemporâneos, o ganho eleitoral parecia o principal objetivo do clientelismo, vencer as eleições era também a melhor maneira de garantir e conservar cargos(...) Em última instância, todos os cargos eram usados para ganhar as eleições. O clientelismo alimentava o sistema padrinho-afilhado e o círculo apadrinhamento-eleições-apadrinhamento fortalecia os valores do próprio sistema clientelista, baseado na troca de

⁶ Richard Graham no capítulo 8 do seu livro, intitulado "Padrões Clientelísticos", analisa seiscentos pedidos, escritos por particulares em favor de pretendentes a cargos. Como mostra o autor, era através desse tipo de correspondência – fora da estrutura institucional formal – que a política era exercida e as transações de poder ocorriam.

gratidão por favor. (...) A busca de posições governamentais dependia da manipulação de uma extensa trama de ligações, de modo tal que, nesse sentido, o Estado ajudava a formar a nação. O clientelismo provia o principal elo de ligação entre a sociedade e o Estado. Mais uma vez se pode dizer: o clientelismo gerou o Brasil”.

Será o período de 1930 que inaugurará um novo período na história do país, como o marco inicial do Estado Moderno. É no Governo de Vargas que ocorre as primeiras tentativas de profissionalização do serviço público. Em 1938 é criado o Departamento de Administração do Serviço Pública (DASP), que se transformou no símbolo da busca de um Estado moderno e de uma burocracia pública profissionalizada.

3.2 - Os alicerces do Estado Moderno

A partir de 30 tem início a construção de um “novo” Estado brasileiro no qual tentava-se introduzir a língua⁷ da nação, dos direitos dos cidadãos, da unificação do aparelho social e da proteção ao trabalhador urbano e industrial, para contrapor-se à língua particularista dos coronéis.

Podemos afirmar que houve três tentativas sistemáticas de reformar o Estado brasileiro. A primeira, na década de 1930, com o objetivo de dotar o país de uma burocracia racional-legal para lograr a industrialização e desenvolvimento; a segunda ocorreu em 1967, como uma tentativa de superar a rigidez burocrática através da descentralização. A última, a atual reforma implementada pelo governo Fernando Henrique, apoiada na proposta de administração pública gerencial.

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

⁷ O termo “língua” é utilizado por Gouvêa (1994) como um recurso para caracterizar as diferenças entre o Estado que estava se constituindo com Vargas e o Estado do período anterior.

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 viabilizar 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 corporativas⁸ 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, 1994). Mesmo enfraquecida e sem consenso, a velha oligarquia agrária ainda se mostrava presente como importante

⁸ 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.

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.

3.3 – 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. "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" (Nunes, 1997:68). 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 comum⁹, 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

⁹ 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.

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 deslançar 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:

"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 clientelismo, nesse contexto de intensa mobilização econômica apresentava como a principal força e a principal fraqueza do sistema partidário. Como assinala Nunes (1997:109):

"O clientelismo fortalecia o sistema na medida em que, dada a interpenetração das agências burocráticas tradicionais e os partidos, estes sempre tinham acesso a recursos para trocar por apoio. Mas o clientelismo era também uma fraqueza, porque dada a insistência na manutenção da política clientelista e sua gramática estabilizadora da troca generalizada, os partidos não chegaram a lidar efetivamente com a área crucial da política econômica básica, criando assim um espaço no qual o Executivo pôde manobrar autonomamente e promover o insulamento burocrático para atingir as metas do desenvolvimento".

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. De fato, a burocracia permanece permeável ao sistema político como um todo, desempenhando funções muito específicas, de acordo com os interesses particulares de certos grupos políticos. Temos, portanto, uma inércia burocrática que, no entanto, é alvo dos interesses privatistas, que flui para o Estado através de teias pessoais de cumplicidade.

3.4 – 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 freqüentemente 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 (...) é um sistema político no qual o poder é legítimo na medida em que suas origens sejam ou pretendam ser técnicas"* (1982:86; 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 Sousa (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, porém, 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, constituiu-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".

3.5 - “ A nova república” e os antecedentes da atual Reforma do Estado

Os anos 80 é caracterizado por uma crise de Estado, que se deu de forma entrelaçada com os processos de transição para a democracia, com o esgotamento do modelo econômico de desenvolvimento fundado na substituição de importação, com o colapso das contas externas e com a desestruturação do setor público (o aparato do Estado).

Como afirma Faucher (1998), não se pode atribuir inteiramente à crise fiscal a erosão do Estado; na verdade, a crise fiscal serviu para agravar os aspectos da estrutura e dos procedimentos da administração federal que causaram sua fragilidade institucional. A crise brasileira desse período era muito mais uma crise de autoridade política, crise de legitimidade do Estado autoritário. Ele até então se justificava por seus resultados, sobretudo econômicos, alcançados por seu projeto de desenvolvimento; e, procurando antecipar-se da sociedade, vinha patrocinando, desde meados da década de 70, a abertura política cujo projeto pretendia manter sob controle. De um lado porém, a recessão de 1981/83 encarregou-se de o desautorizar daquela justificativa. De outro, os rumos de democratização ganharam certa autonomia escapando de sua tutela, em particular com as eleições diretas para governadores dos estados e para o Congresso Nacional além da força política que os movimentos sociais e partidos de esquerda vinham consolidando.

Em 1985, após 21 anos de regime militar, é eleito o primeiro presidente civil, José Sarney. Durante quase dez anos (até 1994, com a eleição de FHC), os governos civis confrontaram-se com o declínio progressivo de sua capacidade de implementar políticas em razão de dois fatores principais: por um lado, a fragmentação das elites políticas, que gerou frágeis coalizões de governo; por outro, uma queda tanto na base dos recursos da administração pública quanto em sua capacidade de prover serviços (Faucher,1998).

A redação da Constituição de 1988, marco da redemocratização no Brasil, foi realizada num contexto de grandes divergências partidárias e a formação de maiorias frágeis e momentâneas. Havia dez partidos políticos representados no Congresso naquele momento. A heterogeneidade interna de cada partido, a ausência de identificação programática ou ideológica entre seus membros e as dificuldades de impor uma disciplina partidária dificultaram a construção de uma maioria estável e coerente. A aprovação de qualquer ato legislativo exigia a formação de coalizões para forjar maiorias de momento, como ocorre até hoje. Mesmo assim, no governo José Sarney, ensaiou-se uma nova tentativa de estruturação da Administração Pública. Nesse sentido, colocou-se a discussão

da necessidade de unificação dos regimes jurídicos dos servidores públicos e do fortalecimento da administração direta com a redução do número de órgãos ou entidades superpostos ou duplicados. Elaborou-se uma primeira versão da Lei Orgânica da Administração Pública Federal, que deveria substituir o Decreto-Lei nº200 (Lima Júnior, 1998).

Com a constituição de 1988 é retomada a estabilidade do servidor público com o objetivo de produzir continuidade na Administração pública. No entanto, a criação de um regime jurídico único permitiu que uma série de privilégios fossem consolidados. Um deles foi o estabelecimento de um sistema de aposentadoria com remuneração integral, sem nenhuma relação com o tempo de serviço prestado diretamente ao Estado; outro, foi a permissão para que os funcionários celetistas das fundações e autarquias se transformassem em funcionários estatutários, detentores de estabilidade e aposentadoria integral sem que estivessem integrados aos quadros de carreira de seus respectivos órgãos; como consequência, houve um loteamento da máquina pública e a consolidação do clientelismo com a estabilização em massa, resultado das pressões dos partidos políticos que viam na utilização dos cargos públicos uma forma de ascenderem na carreira política (Guerzoni, 1996).

Não podemos deixar de considerar, por outro lado, as iniciativas desse período, ainda que de forma não planejada, de constituir uma alta burocracia de carreira, formada especificamente para o Estado. As primeiras iniciativas foram a reconstituição das carreiras da Polícia Federal e da Procuradoria da Fazenda Nacional e a instituição da carreira de Auditoria do Tesouro Nacional, em 1985, dotadas de caráter especialista e destinadas a resgatar a profissionalização das áreas de fiscalização federal, polícia e execução da dívida ativa federal. Vinham se somar, nesse sentido, à Carreira de Diplomatas, já estruturada e consolidada a partir do sistema de mérito. Em 1987, três iniciativas complementares foram adotadas: a criação da carreira de Gestão Governamental e das carreiras de Finanças e Controle e de Orçamento, destinadas a permitir a implantação de quadros específicos para atuarem em áreas estratégicas para a governabilidade do Estado (Santos, 1995).

Quando 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, como a Sunab e a Comissão Interministerial de Preços – CIP; os investimentos em saúde, educação, habitação foram cortados. Submetida ao controle de interesses particularistas, a autonomia institucional da burocracia setorial reduziu-se enormemente. 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).

A extrema instabilidade do mercado, produzida pela incapacidade do governo para estabilizar a economia¹⁰, acabou por imobilizar o processo de formulação de políticas. Empenhado em evitar um colapso na economia, o governo precisou deixar de lado a agenda de reformas necessárias num contexto de democratização.

3.6 – O legado das reformas administrativas

A história da Administração Pública brasileira parece caracterizar-se pela correlação entre regimes fortes e esforços de racionalização da função pública, por uma parte; e regimes abertos e a degradação da máquina pública. Observa-se que, após cada período de centralização da ação estatal e fortalecimento do modelo burocrático, como nas décadas de 30 e 50, com o predomínio da administração direta e funcionários estatutários, verificou-se um processo de descentralização - décadas de 60 e 80 - através da expansão da administração indireta e da contratação mais flexível de servidores, que resultou sistematicamente no retrocesso do sistema meritocrático que se tentava implantar.

¹⁰ Entre a posse de José Sarney, em 1985, e a introdução do Plano Real, em 1994, o Brasil experimentou nove tentativas fracassadas de estabilizar a economia.

Assim, a trajetória modernizante da administração pública brasileira nos apresenta, nas palavras de Schwartzman (1987:58),

"um difícil dilema, que colocaria de um lado a administração racional e técnica, associada aos regimes fortes e autoritários, e de outro a administração politizada, deficiente e desmoralizada, que pareceria ser um atributo da democracia e da participação social".

A Administração Pública Brasileira dos anos 90 esteve diante de uma oportunidade única na sua trajetória: modernizar-se na democracia. Será do governo Fernando Henrique Cardoso a tarefa de reconstruir a burocracia no ambiente democrático tendo como fundamento um modelo de Administração Pública orientado pela revolução gerencial.

A singularidade marcante das reformas da era FHC, além do contexto da globalização e do abrangente processo de reordenamento institucional que as sociedades democráticas vêm passando, será a ocorrência de iniciativas sistemáticas de reforma do estado na democracia, conjunção incomum de duas trajetórias constitutivas do processo de construção nacional, a construção democrática e a construção burocrática, que guardam uma relação de conflitos e disfuncionalidades recíprocas na história brasileira (Martins, 2002).

3.7 – A Reforma do Estado conduzida por Fernando Henrique Cardoso

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. Através da criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE - e da nomeação do ministro Luís Carlos Bresser Pereira, inicia-se a implementação da nova administração pública no Brasil. Em 1994, logo após ser indicado ao MARE, Bresser Pereira viaja para o Reino Unido para estudar a nova administração pública, investigando tanto as experiências européias quanto o movimento *"reinventando o*

*governo*¹¹. Ao retornar, integra esses estudos às suas análises¹² sobre a crise do Estado brasileiro para planejar as ações do Ministério. Em janeiro de 1995, o ex-ministro apresentou o 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*, já sintetizada no Capítulo II. 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 quatros 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, 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” ;

¹¹ 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).

¹² 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).

- 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.

Essa proposta de organização da ação do Estado brasileiro caracterizou um novo ciclo para a administração pública brasileira, inclusive para os níveis estadual e municipal. Enquanto o núcleo estratégico do Estado deve incorporar as modernas técnicas de gestão sem alterar suas características da burocracia impessoal centralizada, os demais setores têm como objetivo implementar o modelo gerencial, ou seja, flexibilizar sua gestão.

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 que se refere ao primeiro ponto, de acordo com as diretrizes da nova administração pública, o que constatamos é uma clara concentração de poder no núcleo estratégico do Estado, ao menos em seu projeto. Aposta-se na eficiência do controle social mas se delega a *policy* para os burocratas: o monopólio das decisões foi concedido às secretarias formuladoras de políticas públicas e a execução atribuída às secretarias executivas, aos terceiros ou às Organizações sociais, conforme o caráter da atividade.

Em relação ao segundo ponto, a nova política de recursos humanos do MARE parece ter mantido a mesma dicotomia identificada por Martins (1995) nos escalões do funcionalismo público brasileiro durante o regime militar, ou seja, enquanto o primeiro escalão, formado pelas carreiras diplomáticas e as de planejamento econômico, se caracterizou pela meritocracia e profissionalização, os escalões inferiores, engajados na prestação de serviços sociais, foram relegados ao critério clientelista de recrutamento por indicação e manipulação populista dos recursos públicos, sofrendo progressiva deterioração.

De fato, assim como ocorreu durante o regime militar, a política de recursos humanos do MARE tentou fortalecer a alta burocracia através do projeto de consolidação das carreiras do núcleo estratégico do Estado e, ao mesmo tempo, procurou isentar o Estado do recrutamento, formação e qualificação dos escalões inferiores, que seriam transferidos para a responsabilidade do setor privado e não estatal. A flexibilização da contratação de funcionários abre espaço para a manipulação clientelista dos recursos públicos e não é garantia de uma qualificação adequada. Como afirmou um dos entrevistados, "*de nada adianta constituir um núcleo duro para atuar em cima de um pudim mole*" (G.4).

Quanto ao terceiro ponto, a inserção da sociedade civil no processo decisório do Estado ainda é limitado. O discurso da vertente gerencial era participativo, mas na prática se enfatizava o engajamento das Organizações sociais no processo de gestão. Ora, essas entidades, no ponto de vista contratual, são apenas prestadoras de serviços e não têm nenhuma posição representativa no núcleo decisório de poder. Além disso, os próprios canais institucionais dessa nova administração pública são demais rígidos para representar o complexo tecido mobilizatório existente na sociedade brasileira, o que dificulta a infiltração de demandas populares e uma efetiva participação social.

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 (Fiori, 1998), 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.

Com a vitória de Lula surge a oportunidade de implementar uma administração pública popular, como uma vertente alternativa¹³ à reforma gerencial. Tal modelo de administração pública está cercado de expectativas e seduz por suas potencialidades, mas ainda pertence ao *devoir*. Assim, como ocorreu com o modelo de administração pública idealizado pelo governo de FHC, a administração pública popular certamente trará novas questões e desafios, o que poderá mudar o percurso de sua implementação.

¹³ De acordo com Paes de Paula (2003) a "vertente alternativa" de reforma do Estado herdou as propostas e idéias dos movimentos contra a ditadura e pela redemocratização no Brasil na década de 1970 e 1980 e nas políticas públicas implementadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Ela se inspira nas experiências alternativas de gestão pública realizadas no âmbito do poder local no Brasil, como por exemplo, os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo.

CAPÍTULO IV

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

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

4.1 – Histórico da criação da carreira

O processo de criação e construção da carreira de gestor, conjuntamente com a criação da Enap, começou com o estudo feito pelo Embaixador Sérgio Paulo Rouanet, a pedido do Dasp em 1982. Nesse relatório, como aponta Cheibub & Mesquita (2001), concluíam-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 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 para os seus egressos, 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 (Santos 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, o governo Sarney queria melhorar a gerência do serviço público e burocratizar os altos quadros da administração pública brasileira. Como aponta Maria (2000), uma das razões para a burocratização era a possibilidade de um sistema parlamentarista de governo:

“Nessa época, essa discussão começou a tornar-se mais forte, já que as disposições transitórias da Constituição decidiram que haveria um plebiscito sobre o sistema e formas de governo em 1993. A possibilidade de vitória do parlamentarismo exigiria uma alta burocracia bastante fortalecida e possuidora de conhecimentos que possibilitassem a continuidade administrativa quando ocorresse mudanças de Gabinete” (Maria, 2000:8).

Além do parlamentarismo, o Brasil passava pelo momento de redemocratização e, diante das acusações contra o clientelismo generalizado, o governo começou a se preocupar com a transparência de seus atos e a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

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.

4.2 – 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 tabela praticada foi:

Padrão	Índice
V	210
IV	180
III	140
II	120
I	100

Fonte: Anexo II do Projeto de Lei nº 243/87 in Maria, 2000

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 acima mencionados. 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 freqüentar 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 1988¹⁴. 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)¹⁵.

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) :

¹⁴ 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).

¹⁵ 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 os 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.

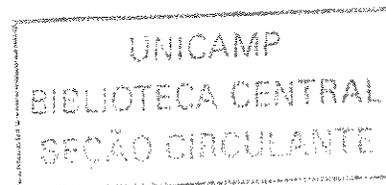
- a) quatro anos, da Classe I para a II;
- b) cinco anos, da Classe II para a III
- c) cinco anos, da Classe III para a IV; e
- d) quatro anos, da Classe IV para a V.

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 vêem 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 freqüentemente 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.

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.

4.3 – 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.

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 e passou a ter novos egressos a partir de 1996; definiu-se, também, um cronograma de ingresso que previa a realização de concursos anuais até o fim do Governo Fernando Henrique.

4.4 – As Turmas dos Gestores Governamentais¹⁶

Hoje a carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental é formada por sete turmas e o oitavo concurso já está em andamento. Após a lotação da 7ª turma foram providos aproximadamente 570 dos 960 cargos existentes na Carreira. 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.

TABELA 6: Carreira de EPPGG – turmas, vagas e efetivo provimento

Turma/Concurso	Número de vagas	Provimento efetivo
1ª Turma (1989/90)	120	103
2ª Turma (1995/96)	70	54
3ª Turma (1996/97)	130	96
4ª Turma (1997/98)	120	107
5ª Turma (1998/99)	140	130
6ª Turma (2000/01)	90	80
7ª Turma (2002)	90	75
TOTAL	760	645

FONTE: Maria, 2000 para 1ª à 5ª turma, Cadastro Geral da Anesp para 6ª e 7ª turma

¹⁶ Os dados sobre as turmas dos gestores foram retirados principalmente da página da Anesp (www.anesp.org), da dissertação de Maria (2000) e do paper de Santos & Cardoso (2000). Só acrescentamos informações sobre a 6ª e 7ª turma pois nenhum trabalho havia sistematizado essas informações.

A PRIMEIRA TURMA

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).

A lotação dos gestores no aparelho do Estado

Ao final do curso de formação ainda não estavam claros os critérios para a definição dos locais para onde seriam designados os egressos e o resultado foi que cada um tentou resolver sua situação da maneira que lhe fosse mais conveniente.

A distribuição dos gestores nos ministérios, de acordo com Graef et alli (1994) foi a seguinte:

Gestores Governamentais – Distribuição por Ministérios em Fevereiro de 1990

ÓRGÃO	QUANTIDADE
Secretaria de Planejamento e Coordenação	17
Ministério do Interior	15
Secretaria de Planejamento e Coordenação	14
Ministério do Trabalho	13
Ministério de Ciência e Tecnologia	6
Ministério da Cultura	6
Ministério da Fazenda	5
Ministério das Relações Exteriores	5
Ministério da Previdência e Assistência Social	3
Ministério de Minas e Energia	3
Ministério dos Transportes	2
Ministério da Agricultura	1
Ministério da Educação	1
Ministério da Saúde	1
Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	1
TOTAL	93

Conforme aponta Maria (2000), a concentração de gestores no Ministério do Interior se deve à facilidade oferecida pelo IBAMA para a alocação em Superintendências Estaduais. Como ainda não havia uma estratégia definida de atuação da carreira pelo próprio governo – órgãos que poderiam receber os gestores e a quantidade de pessoas que ocupariam os lugares - cada um teve que achar um lugar para ficar; assim, o IBAMA sendo um órgão descentralizado, foi um forte atrativo para os gestores que queriam voltar para os seus estados em detrimento da execução de tarefas em Brasília. Os dois principais motivos para essa decisão foram a remuneração e a limitação das atribuições às áreas-meio.

Um outro problema vivenciado por essa turma foi a confusão do início do governo Collor. Nem todos os gestores tomaram posse coletivamente em janeiro de 1990. Quando voltaram à Brasília para tomarem posse não encontraram mais um *locus* que cumprisse essa tarefa, pois a Seplan havia sido extinta e a atribuição específica de supervisionar a carreira de gestor não havia sido delegada a outro órgão.

O perfil

Os candidatos tinham a seguinte formação, conforme mostra Maria (2000):

ESCOLARIDADE	PERCENTUAL DE ALUNOS
Segundo grau	5
Graduação	78
Mestrado	18
Doutorado	20

A evasão

Até 1994 houve uma redução de 50% no número de integrantes da carreira. Isso se deveu, principalmente, pela instabilidade da carreira, tanto no âmbito institucional como no remuneratório.

Dos 120 candidatos que participaram do curso de formação apenas 103 terminaram o curso com aprovação. Desses, somente 93 tomaram posse e entraram em exercício. Antes mesmo de assumirem o cargo, 10 já haviam desistido de continuar. A partir de 1990 até 94 outros 25 gestores também desistiram. Graef et alli (1994) sistematizaram essas saídas:

Evasão dos gestores governamentais - situação em julho de 1994

QUANTIDADE	SITUAÇÃO DE DESTINO
11	Assessor Legislativo no Congresso Nacional
7	Auditor Fiscal do Tesouro Nacional
2	Fiscal de Contribuições Previdenciárias
2	Assessor Legislativo na Assembléia Distrital
1	Juiz do Trabalho
1	Procurador Autárquico do INSS
1	Diplomata
1	Assembléia Legislativa Estadual / MG
1	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDE
1	Oficial de Chancelaria
1	Tribunal de Contas da União
1	Universidade
5	Outros/Desconhecido
35	TOTAL

A SEGUNDA TURMA

O segundo concurso foi realizado em 1995 com a oferta de 70 vagas. Para executar a primeira etapa foi contratada a Escola Superior de Administração Fazendária – ESAF e as provas foram aplicadas em dez capitais brasileiras¹⁷.

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 demais, 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, como mostra Maria (2000):

TÍTULOS	PONTOS
Doutorado em Economia, Administração, Ciência Política e Direito	20
Doutorado em outras áreas	15
Créditos concluídos para Doutorado nas áreas acima	15
Créditos concluídos para Doutorado em outras áreas	10
Mestrado nas áreas acima	10
Mestrado em outras áreas	5
Créditos concluídos para Mestrado nas áreas acima	5
Créditos concluídos para Mestrado em outras áreas	2

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.

¹⁷ 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.

Assim, os cursos de formação passaram a ter como característica a curta duração em período integral e intensivo¹⁸, 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.

A lotação dos gestores no aparelho do Estado

Os egressos escolheram os ministérios de acordo com sua classificação final no concurso. Das 70 vagas existentes, 54 pessoas tomaram posse.

A grande queixa dos gestores foi em relação à não publicidade das vagas¹⁹ existentes nos ministérios. O que ocorreu foi que o MARE – ministério supervisor da carreira – só negociou a distribuição de vagas com os demais ministérios nos últimos dias do curso de formação, o que gerou muita ansiedade entre os candidatos pois só se chegou ao conhecimento dos ministérios e do número respectivo de vagas pouco tempo antes da escolha. Conforme mostra Maria (2000), os gestores foram assim distribuídos:

¹⁸ 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\$ 1.700. O vencimento básico do cargo no padrão inicial é de R\$ 2.295, ao qual se acresce a Gratificação de Desempenho de Atividade de Gestão - GCG, no percentual de até 50%. A remuneração inicial máxima do cargo é de R\$ 3.443. A remuneração máxima em fim de carreira atualmente é de R\$6.735.

¹⁹ Esse problema ocorrerá também nas demais turmas. As vagas não são divulgadas antes porque são negociadas com os ministérios no final do curso, que é quando se fica sabendo quantos candidatos terminaram o curso. A relação que existe entre o número de candidatos e o número de vagas é uma obrigatoriedade de serem iguais (Maria, 2000:121)

Quadro de distribuição de vagas entre os ministérios

MINISTÉRIO	QUANTITATIVO
Ministério da Saúde	10
Ministério do Planejamento e Orçamento	9
Ministério do Trabalho	9
Ministério da Cultura	6
Ministério da Educação	5
Ministério da Previdência e Assistência Social	2
Ministério da Fazenda	1
TOTAL	42 ²⁰

Os gestores da segunda turma iniciaram suas atividades em dezembro de 1996. Após esse concurso, o governo federal passou a priorizar a formação e a alocação dos novos membros da carreira em áreas onde era identificada a carência de quadros qualificados (Santos & Cardoso, 2000). Por isso, como veremos nos concursos posteriores, inicia-se a opção por áreas específicas da administração pública, como educação e saúde.

A TERCEIRA TURMA

O terceiro concurso foi realizado em 1997 nos mesmos moldes do segundo. Algumas mudanças foram feitas. Uma delas ocorreu na primeira fase do concurso: poder-se-ia optar entre as áreas de gestão econômica, a de gestão pública e a de políticas sociais. Os candidatos deveriam optar por uma dessas três áreas, 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. Assim, os que optaram por economia tinham o desejo de trabalhar no Ministério da Fazenda ou do

²⁰ O total de servidores distribuídos é inferior ao número de aprovados no curso (54). De acordo com Maria (2000) é provável que a razão para essa diferença é que como o MARE era órgão supervisor da carreira, os gestores que optaram por permanecer neste órgão não foram arrolados na Portaria de distribuição.

Planejamento, enquanto os que escolheram a área social gostariam de atuar nessa área. Porém, como relatam as entrevistas, não houve uma vinculação direta entre o número de candidatos das áreas específicas e as vagas nos ministérios correspondentes. O número de vagas nos Ministérios específicos sempre foram menores ao número dos candidatos.

Como afirmamos anteriormente, as vagas nos ministérios eram negociadas apenas no final do curso de formação pois o número de candidatos que terminam o curso deveria ser igual ao número de vagas nos ministérios. Assim, o MARE não tinha como determinar exatamente o número de vagas em cada área específica nos ministérios já no edital de abertura do concurso. Como consequência, nem todos os candidatos de áreas específicas foram alocados em ministérios correspondentes à sua opção.

Além disso, 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. Assim, toda a sistematização de elaborar provas e cursos por áreas específicas foi desconsiderado, ao final, no processo de alocação.

Na prova de títulos foi incluído o curso de Políticas Públicas, conforme o quadro abaixo:

TÍTULOS	PONTOS
Doutorado em Economia, Administração, Ciência Política, Políticas Públicas e Direito	20
Doutorado em outras áreas	15
Créditos concluídos para Doutorado nas áreas acima	15
Créditos concluídos para Doutorado em outras áreas	10
Mestrado nas áreas acima	10
Mestrado em outras áreas	5
Créditos concluídos para Mestrado nas áreas acima	5
Créditos concluídos para Mestrado em outras áreas	2

No curso de formação da terceira turma foram introduzidas atividades de nivelamento logo no início com o objetivo de reduzir o grau de heterogeneidade na formação acadêmica dos participantes. Para tal, foram realizados cursos de economia e ciência política (Maria, 2000).

A lotação dos gestores no aparelho do Estado

A escolha dos ministérios foi causa de ansiedade visto que as vagas só foram divulgadas no dia anterior. De acordo com Maria (2000), a distribuição se organizou da seguinte forma:

Quadro de distribuição de vagas entre os Ministérios

MINISTÉRIO	QUANTITATIVO
Ministério da Fazenda	15
Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado	13
Ministério da Educação	10
Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	10
Ministério da Justiça	10
Ministério do Planejamento e Orçamento	8
Ministério da Saúde	7
Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal	6
Ministério do Trabalho	6
Ministério da Agricultura e do Abastecimento	4
Ministério da Previdência e Assistência Social	4
Ministério da Cultura	2
Programa Comunidade Solidária (Presidência da República)	1
TOTAL	96

A QUARTA TURMA

O concurso foi iniciado em outubro de 1997 com a oferta de 120 vagas. As fases da primeira etapa do concurso foram realizadas pela Fundação Carlos Chagas.

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. No quarto concurso a prova de redação deixou de ser uma dissertação sobre um tema e passou a ser um resumo sobre um texto fornecido (Maria, 2000).

A prova de títulos obedeceu ao mesmo padrão dos anteriores, acrescentando outras áreas do conhecimento na contagem maior dos pontos, como mostra o quadro:

TÍTULOS	PONTOS
Doutorado em Economia, Administração, Ciência Política, Políticas Públicas, Direito, Sociologia, Educação, Serviço Social e Saúde Pública	20
Doutorado em outras áreas	15
Créditos concluídos para Doutorado nas áreas acima	15
Créditos concluídos para Doutorado em outras áreas	10
Mestrado nas áreas acima	10
Mestrado em outras áreas	5
Créditos concluídos para Mestrado nas áreas acima	5
Créditos concluídos para Mestrado em outras áreas	2

OBS: Apesar da opção na prova ser pelas áreas de educação, economia ou administração pública, os candidatos que possuísssem títulos em áreas como serviço social e saúde pública conseguiriam até 20 pontos na prova de títulos.

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 iniciou suas atividades em setembro de 1998.

A lotação dos gestores no aparelho do Estado

A escolha dos ministérios nessa turma não foi diferente das outras turmas anteriores. Os alunos escolheram os ministérios somente no final da segunda fase do curso de formação devido à não divulgação das vagas existentes, o que novamente causou muita ansiedade nos candidatos.

Quadro de distribuição de vagas entre os Ministérios

MINISTÉRIO	QUANTITATIVO
Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado	17
Ministério da Educação	17
Ministério da Justiça (sendo 3 para o CADE)	11
Ministério da Saúde	11
Ministério da Fazenda	10
Ministério do Trabalho	8
Ministério da Agricultura e do Abastecimento	7
Ministério da Cultura	6
Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	6
Ministério da Previdência e Assistência Social	5
Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal	5
TOTAL	103 ²¹

A QUINTA TURMA

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 opção pela área de Saúde ao lado das outras três já existentes (educação, administração pública e economia). Essa nova opção, de acordo com os entrevistados dessa turma, 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.

A prova de títulos também obedeceu ao mesmo padrão das anteriores, considerando mais cursos na contagem dos pontos máximos:

²¹ Na verdade 107 gestores foram lotados mas utilizamos Maria (2000:121) para traçar esse quadro, que apresenta o total de 103 gestores.

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)

TÍTULOS	PONTOS
Doutorado em Economia, Administração, Ciência Política, Políticas Públicas, Direito, Sociologia, Educação, Serviço Social, Saúde Pública, Saúde Coletiva, Saúde Comunitária, Medicina Preventiva, Saúde e Ambiente, Epidemiologia, Saúde da Mulher e Saúde da Criança.	20
Doutorado em outras áreas	15
Créditos concluídos para Doutorado nas áreas acima	15
Créditos concluídos para Doutorado em outras áreas	10
Mestrado nas áreas acima	10
Mestrado em outras áreas	5
Créditos concluídos para Mestrado nas áreas acima	5
Créditos concluídos para Mestrado em outras áreas	2

No curso de formação da quinta turma foi incluída uma novidade: não haveria composição de notas por bloco, mas cada disciplina seria eliminatória. Esta prática foi apelidada pelos alunos de "morte súbita" e provocou insatisfação e movimentação entre os candidatos, a Anesp e a Enap, resultando na modificação dessa prática (Maria, 2000). A nota continuou sendo por disciplinas mas o candidato poderia ter notas inferiores a 60% dos pontos somente em três disciplinas, sendo dada a ele uma segunda chance para recuperar-se.

A lotação dos gestores no aparelho do Estado

Como mostra Maria (2000), a escolha das vagas foi conduzida da mesma maneira que nos concursos anteriores de 1996, 1997 e 1998 com uma única diferença que agravou ainda mais a ansiedade dos candidatos: o MARE foi extinto em janeiro de 2000, deixando a atribuição de supervisionar a carreira de gestores para o Ministério do Orçamento e Gestão, especificamente a Secretaria de Gestão.

Nesse ano, devido às mudanças, houve dificuldade na negociação e na centralização das demandas ministeriais referentes aos gestores em formação, inclusive com discursos contrários da Secretaria de Gestão e da Secretaria Executiva. Enquanto a Secretaria de Gestão afirmava que as vagas não estavam definidas, a Secretaria Executiva divulgava as vagas que estavam sendo oferecidas. Dessa forma, os gestores escolheram suas vagas

conforme a divulgação da Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Quadro de distribuição de vagas entre os ministérios

MINISTÉRIO	QUANTITATIVO
Ministério da Saúde	28
Ministério da Educação	22
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	16
Ministério da Fazenda	15
Ministério da Justiça	10
Ministério do Meio Ambiente	10
Ministério da Previdência e Assistência Social	6
Secretaria do Estado e Assistência Social	6
Ministério da Integração Social	5
Programa Comunidade Solidária (Presidência da República)	5
Ministério do Trabalho e Emprego	4
Ministério da Cultura	2
TOTAL ²³	129

A SEXTA TURMA

O Edital do VI Concurso foi publicado em novembro de 2000, visando o preenchimento de 90 vagas. Nesse concurso ocorreram modificações importantes que continuaram no concurso seguinte. Primeiro, eliminaram a opção por uma área específica (educação, economia, saúde ou administração pública); segundo, títulos em qualquer área valeriam o mesmo número de pontos.

As provas da primeira etapa constaram das seguintes disciplinas: Português, Inglês, Raciocínio Lógico-quantitativo, Direito Constitucional e Administrativo, Administração Pública, Ciência Política e Economia do Setor Público. A prova discursiva foi uma redação sobre dois temas a serem escolhidos entre três relacionados às disciplinas da prova objetiva.

²³ Nessa turma foram empossados 130 gestores. Porém, Maria (2000), ao elaborar o perfil dessa turma considera 129 gestores, que é afirmado em outros trabalhos (Souza, 2002; Santos & Cardoso, 2000).

Foram corrigidas as provas discursivas dos candidatos classificados até o 180º lugar nas duas provas anteriores.

Os candidatos classificados nas três etapas foram convocados a apresentar um título de maior valor, conforme a seguinte contagem de pontos:

TÍTULOS	PONTOS
Doutorado em qualquer área	20
Créditos concluídos para Doutorado em qualquer área	14
Mestrado em qualquer área	14
Créditos concluídos para Mestrado em qualquer área	8

Devido ao ano eleitoral, os alunos foram nomeados antes de terminarem o curso de formação; porém, não escolheram os ministérios nesse momento.

A lotação dos gestores no aparelho do Estado

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 tranqüilo.

Quadro de distribuição de vagas entre os Ministérios²⁴

MINISTÉRIO	QUANTITATIVO
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	13
Ministério das Minas e Energia	12
Ministério do Meio Ambiente	7
Ministério da Justiça	6
Ministério do Desenvolvimento Agrário	6
Ministério da Fazenda	5
Ministério da Previdência Social	4
Ministério do Trabalho e Emprego	4
Ministério da Defesa	4
Ministério dos Transportes	4
Ministério da Cultura	3
Ministério das Comunicações	3
Ministério da Educação	2
Ministério de Ciência e Tecnologia	2
Ministério da Integração Nacional	2
Gab. Min. Extr. Segurança Alimentar e Combate à Fome	1
Ministério da Assistência e Promoção Social	1
Presidência da República	1
TOTAL	80

SÉTIMA TURMA

Em dezembro de 2001 foram abertas as inscrições para o VII Concurso, com o total de 90 vagas. Esse concurso foi praticamente igual ao anterior. Não houve opção por áreas específicas e, como conseqüência, títulos em qualquer área valerem o mesmo número de pontos (Ver 6ª Turma).

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

²⁴ Não conseguimos obter informações da primeira inserção dessa turma nos ministérios. Os dados que aqui se encontram foram retirados do Cadastro Geral da Anesp e correspondem onde estão os gestores da 6ª turma atualmente, que pode ou não corresponder à primeira lotação.

período os candidatos seriam lotados definitivamente, não necessariamente nos ministérios que haviam estagiado.

A lotação dos gestores no aparelho do Estado

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.

Quadro de distribuição de vagas entre os Ministérios²⁵

MINISTÉRIO	QUANTITATIVO
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	10
Ministério das Minas e Energia	3
Ministério da Justiça	6
Ministério do Desenvolvimento Agrário	2
Ministério da Fazenda	6
Ministério da Previdência Social	1
Ministério do Trabalho e Emprego	3
Ministério da Defesa	2
Ministério dos Transportes	1
Ministério da Cultura	2
Ministério das Comunicações	1
Ministério da Educação	3
Ministério de Ciência e Tecnologia	2
Ministério do Esporte e Turismo	1
Ministério das Cidades	1
Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio	2
Ministério da Saúde	2
Presidência da República	2
Sem informações	25
TOTAL	75

²⁵ Embora foram oferecidas 90 vagas nesse concurso, apenas 75 gestores posse. Muitos durante o curso de formação passaram em outros concursos e desistiram da carreira. Desses 75 novos gestores só obtemos informações de 50 no que se refere à lotação.

O OITAVO CONCURSO

Foram abertas as inscrições em meados de julho de 2003 para o 8º 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. De acordo com algumas entrevistas, já existe demandas dos ministérios dessas áreas específicas para os gestores que serão nomeados nesse concurso.

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. Além disso, a prova passa a considerar somente títulos já concluídos, conforme o quadro:

TÍTULOS	PONTOS
Doutorado em qualquer área	15
Mestrado em qualquer área	10
Exercício de cargo ou de função na administração pública ou privada, nas áreas Econômica, Infra-estrutura e Social	2 por ano completo, sem sobreposição de tempo, podendo atingir o valor máximo de 15 pontos

4.5 – O perfil dos gestores governamentais: breves considerações

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 (Ver tabelas 1 e 2 do Anexo II). 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.

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 (Ver tabela 3 do Anexo II).

Noutra perspectiva, conforme percebemos ao longo da trajetória da carreira dos gestores, cada turma teve suas particularidades. Por um lado, se tal fato evidencia uma tentativa de aperfeiçoar mais a carreira; por outro, manifesta a sua instabilidade na Administração Pública. Ainda não há um projeto estruturado que defina como deve ser o processo de formação e lotação da carreira. Por causa dessa indefinição do "lugar" dos gestores tanto no âmbito institucional quanto remuneratório, muitos abandonam a carreira para assumirem outros cargos na máquina pública (Ver tabela 4, Anexo 2).

CAPÍTULO V

A experiência dos Gestores Governamentais na Administração Pública Federal

CAPÍTULO V – A experiência dos Gestores Governamentais na Administração pública federal

5.1 - A estrutura dos cargos na administração pública brasileira

A classificação dos cargos é o elemento básico na administração de pessoal. Dela depende o sistema de remuneração, a seleção inicial, a orientação ao treinamento do funcionário, o regime de promoções e transferências (Wahrlich, 1976). No caso brasileiro há três tipos de cargos (Abrucio, 1993):

- a) *Cargos efetivos*, que são preenchidos em caráter definitivo. São critérios para a lotação nesse cargo a aprovação em concurso público e a realização de estágio probatório por dois anos, no qual o servidor é avaliado antes de ser efetivado. Com a efetivação, o funcionário se integra a um cargo e, pois, à carreira em que esteja alojado o dito cargo. O ocupante desse cargo pode ser transferido para outro cargo público, contanto que atenda aos interesses da administração e se respeitem as habilitações profissionais do funcionário removido.
- b) *Cargo vitalício*, cuja diferença em relação ao cargo efetivo reside no fato de que o ocupante deve permanecer em definitivo no cargo, ou seja, não pode ser removido.
- c) *Cargos em comissão*, que são preenchidos por um ocupante transitório, de confiança da autoridade que o nomeou. Há duas características principais que norteiam, portanto, a definição dos cargos em comissão: a ausência do concurso público como pré-requisito ao seu preenchimento e o critério de livre provimento como regra geral. Esses cargos ocupam o patamar mais elevado do organograma estatal, sendo denominados como DAS (cargos de Direção e Assessoramento Superior). Os cargos do grupo DAS são de dois tipos: os de direção – também chamados DAS-101– e os de assessoria – chamados DAS-102²⁶; ambos têm sua estrutura hierárquica dividida da mesma forma: DAS-1 à DAS-6, em ordem crescente de importância.

Existe uma ruptura clara de importância entre os cargos: DAS-1 a DAS-3 são considerados de baixo escalão e os demais, de alto escalão. As evidências são, além do livre provimento irrestrito para os cargos DAS-4 a DAS-6 (conclui-se que a confiança do

²⁶ Quando citarmos os níveis de DAS colocados pelos entrevistados não utilizaremos a definição DAS-101 ou DAS-102 mais a ordem hierárquica (DAS-101.3, DAS-101.4, DAS-102.1, DAS-102.5 etc) pois nem eles fazem essa distinção. Usaremos apenas a ordem de importância, ou seja, DAS-1 ao DAS-6.

governante deve ser muito maior nos ocupantes desses cargos do que os de DAS-1 a DAS-3, devido a atribuição diferenciada de responsabilidade entre os níveis), a remuneração é bastante diferenciada entre os de baixo e de alto escalão. Há um salto bastante grande entre a remuneração percebida por um ocupante de DAS-3 e outro ocupante de DAS-4²⁷.

A Lei nº8.460 de 17 de dezembro de 1992, no seu artigo 14, definiu que "os dirigentes dos órgãos do poder Executivo deverão destinar, no mínimo, 50% dos Cargos de Direção e Assessoramento do tipo DAS-1, DAS-2 e DAS-3 a ocupantes de cargo efetivo lotados em exercício nos respectivos órgãos" (citado por Abrucio,1993:51).

No caso brasileiro, os cargos efetivos não correspondem necessariamente a uma carreira no sentido *strictu sensu*²⁸. Até 1994, a maioria dos funcionários públicos eram localizados no chamado PCC (Plano de Cargos e Carreiras, de 1970), ou seja, estavam agrupados sob uma categoria que não os classificam em carreiras específicas. As carreiras consideradas realmente estruturadas do serviço público eram as da Diplomacia, do Magistério, da Polícia Federal, da Receita Federal, de Finanças e Orçamento. Abrucio (1993:70) mostra que 47,3% dos servidores estavam classificados no PCC (265.423 do total de 560.829 servidores) e apenas 14,7% dos funcionários públicos encontram-se em uma carreira consolidada (82.293 servidores). A partir de 1995, o governo de Fernando Henrique conduziu uma política de recursos humanos específica para determinados cargos, sendo alguns considerados como carreira. Essa atenção pode ser explicada pelo fato desses cargos²⁹ possuírem função estratégica dentro do novo desenho de Estado proposto no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (1995), como é o caso dos gestores governamentais. Além disso, esses cargos considerados carreira passaram a ter características diferenciadas do restante da administração pública – com exceção das carreiras já consolidadas como militares e diplomatas – com concursos anuais para ingresso, progressão funcional, promoção. No entanto, mesmo para esses cargos considerados estratégicos, não foi estruturada uma progressão funcional associada a uma progressão de responsabilidade, o que é fundamental para uma política de carreiras.

Um dos entrevistados comenta a realidade dos recursos humanos na administração pública federal:

²⁷ Segundo um entrevistado enquanto a complementação salarial de um DAS-3 é de aproximadamente R\$ 800,00, para um DAS-4 é o dobro para mais (aproximadamente R\$ 1.800,00)

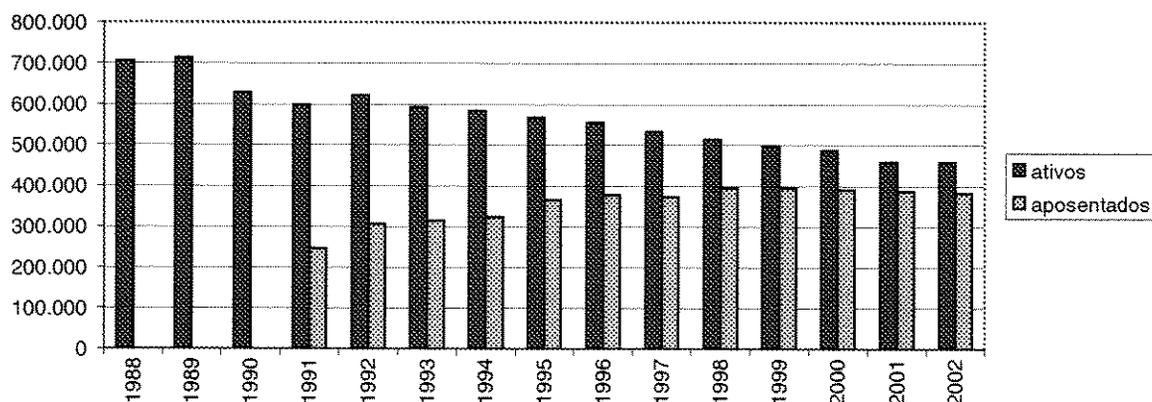
²⁸ "A carreira pode ser definida como um grupo com uma ou mais orientação profissional pré-estabelecida e a descrição dos cargos que podem ser por ele ocupados, cargos esses estruturados em uma hierarquia que contemple as diferenças de grade salarial". (Abrucio,1993: 70)

²⁹ Passaram a compor o núcleo gerencial do Estado a partir do Plano Diretor de Reforma do Estado os cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Analista de Finanças e Controle, Analista de Orçamento, Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA e Analista de Comércio Exterior, além das carreiras já consolidadas.

"Na verdade na administração pública nós não temos carreiras. Carreira é uma opção de vida, você entra com determinada formação e vai galgando postos dentro dessa vida profissional e, à medida que vai adquirindo experiência e se aperfeiçoando, vai galgando postos de maior complexidade e importância. Essa idéia não temos na administração pública brasileira; nós temos uma estrutura de cargos, alguns com maior requisito de entrada, eventualmente cursos de formação, algumas como militares e diplomatas que têm uma diferenciação de responsabilidades ao longo do tempo e essa diferenciação envolve também ocupação de cargos específicos dentro dessa estrutura. Quando há esse desenvolvimento de cargos você consegue vislumbrar uma perspectiva de carreira, de crescimento funcional. Nós temos alguns cargos que vão lembrar uma carreira com requisitos de entrada mas que na verdade são cargos estanques. A gente pensa que é uma carreira porque tem uma tabela salarial que cresce ao longo do tempo - há classes e padrões-; mas o crescimento em classes e padrões não significa aumento de responsabilidades ou ocupação de cargos mais complexos". (G.4)

Soma-se a tal realidade o fato de que o próprio plano de cargos da administração pública federal encontra-se desatualizado. A última lei que tratou sistematicamente da descrição dos cargos na esfera federal foi a de nº 5.645 de 10 de dezembro de 1970. No decorrer da década de 70 e 80 essa lei foi transgredida fundamentalmente por dois motivos: primeiro, em meados da década de 70, com a permissão para a contratação de pessoal em regime de CLT (consolidação das leis trabalhistas), sem que antes tivessem sido delimitados os setores estratégicos que se serviriam de tal contratação. A consequência disso foi a convivência, na administração federal, de servidores regulados pelo plano de cargos da lei nº5.645 e outros demarcados pela CLT; segundo, com a constituição de 1988, que estabilizou funcionários, que mesmo não tendo concurso público, tinham, a pelo menos cinco anos continuados, exercido atividades no serviço público. Como resultado desses processos, não se sabe atualmente quantos são os cargos existentes na administração pública federal e quais suas exatas funções (Abrucio, 1993).

Além disso, os órgãos públicos federais estão carentes de mão-de-obra devido a falta de concursos públicos para preencherem seus quadros de servidores. Como mostrou Martins (1995), entre 1989 e 1993 foram realizados somente 19 concursos na administração pública federal para um total de 3.600 cargos, o que representa 0,6% do número de ativos existentes em 1993. A ausência de concursos públicos provoca uma defasagem etária entre os ocupantes de um determinado cargo e, como consequência, o envelhecimento do seu quadro de funcionários, os quais vão se aposentando (Marconi, 1999).

GRÁFICO 1: Número de servidores ativos e aposentados do Poder Executivo por ano

FONTE: Boletim Estatístico de Pessoal, dezembro de 2002

Por fim, os cargos de DAS permitem um sistema de lotação da administração pública bastante aberto, com a possibilidade de preencher a máquina com pessoal tecnicamente competente de fora do governo. No Brasil temos aproximadamente 17.000 cargos em comissão distribuídos na administração pública federal conforme as tabelas abaixo:

TABELA 7: Quantidade, Idade e Remuneração média dos ocupantes dos DAS

	Quantidade de servidores	Idade média	Remuneração média em R\$ (1)	Nível superior	Ser. Efetivo + Requisitado (2)
DAS-1	6.775	43	3.749	65,7%	74,0%
DAS-2	5.761	43	4.128	72,6%	71,7%
DAS-3	3.024	45	4.730	83,8%	72,6%
DAS-4	2.197	47	5.864	93,0%	58,9%
DAS-5	711	50	7.194	96,9%	53,7%
DAS-6	164	53	8.459	99,4%	47,0%
TOTAL	18.632	43	4.438	43,5%	70,2%

FONTE: Boletim Estatístico de Pessoal - dezembro/2002

1- Considerando a remuneração do cargo de DAS e a função na administração pública: estão incluídos no cálculo somente os valores de servidores efetivos + requisitados (administração pública federal direta, autárquica e fundacional)

2-Servidor efetivo e requisitado (administração pública federal direta, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, Câmara, Senado, Ministério Público, Estados, Municípios e Distrito Federal.)

TABELA 8: Percentual de servidores no alto escalão da Administração Pública no Brasil

Cargo	Servidores Efetivos/ Requisitados (1)	Requisitados de outros Órgãos e Esferas (2)	Sem Vínculo (3)	Aposentados
DAS-1	72,5%	1,5%	21,1%	5,0%
DAS-2	69,2%	2,5%	22,5%	5,8%
DAS-3	67,3%	5,3%	19,2%	8,2%
DAS-4	49,3%	9,5%	29,7%	11,5%
DAS-5	42,3%	11,4%	33,8%	12,5%
DAS-6	33,5%	13,4%	36,6%	16,5%
TOTAL	66,4%	3,8%	22,8%	6,9%

FONTE: Boletim estatístico de Pessoal, dezembro de 2002

- 1 - Servidores efetivos ou requisitados no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
 2 - Servidores requisitados de empresas públicas, sociedades de economia mista, Câmara, Senado, Ministério Público, Estados, Municípios e Distrito Federal.
 3 - Sem cargo público

Os cargos em comissão são utilizados como gratificações para os servidores a fim de atraí-los para os diversos postos de trabalho na Administração Pública e garantir certa "afinidade" com as chefias. Já os DAS mais elevados (DAS-4 ao 6) são o mecanismo que o sistema político dispõe para alocar dirigentes tanto de dentro quanto de fora da administração federal com maior proximidade político-partidária. Como foi afirmado anteriormente, de fato é necessário que nos cargos de nível hierárquico maior os políticos nomeiem pessoas de sua confiança, ou seja, personalidades políticas responsáveis, afinadas com o governo para que desenvolvam a atividade gerencial em contato com as decisões políticas, que podem ou não ser servidores. Porém, o problema está no fato de que no Brasil os cargos de confiança não se limitam aos altos postos mas perpassam todos os níveis da máquina pública tornando-se uma alternativa de promoção, em detrimento de mecanismos formais. Por causa disso, o número total de cargos de confiança na Administração Federal é elevado comparado a outros países com burocracia estável:

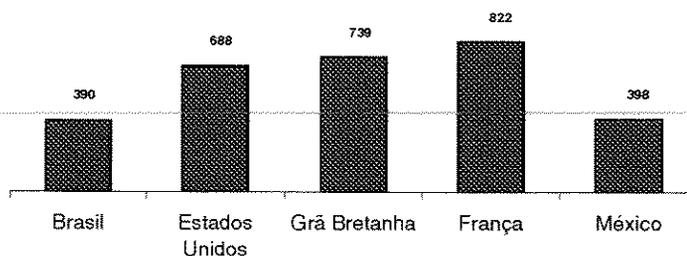
GRÁFICO 2- Número aproximado de servidores comissionados na administração pública em países selecionados:



Fonte: Measuring the States, 1997 – Relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, OECD.

Por outro lado, quando verificamos o número de servidores públicos por habitantes nos países selecionados, o Brasil apresenta o menor valor:

GRÁFICO 3: Gráfico comparativo do número de servidores por 10.000 habitantes em países selecionados:



Fonte: Measuring the States, 1997 – Relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, OECD.

A falta de um plano de cargos estruturado na administração pública e a escassez de servidores públicos para suprir as necessidades da máquina pública legitimam o mercado aberto de DAS. Por um lado o DAS tornou-se um recurso para os ministérios atraírem mão-de-obra e por outro, é o único mecanismo à disposição da imensa maioria dos servidores públicos que estão fora das poucas carreiras estruturadas, de ocuparem cargos de maior responsabilidade e status.

Acrescenta-se a isso a análise que alguns autores fazem sobre a “ocupação politizada” dos cargos de DAS. 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 acentua o enfraquecimento do Poder Executivo federal.

Como aponta Costa (1993), a politização dos cargos em comissão está diretamente relacionada à fragmentação, à instabilidade partidária e à necessidade do Executivo de negociar constantemente apoio parlamentar. O loteamento desses cargos pode significar que a racionalidade do processo decisório está subordinada à necessidade de sustentação política do Executivo dentro do Legislativo: quanto mais frágil e desorganizado o apoio congressional maior é a pressão para que o Executivo faça uso político dos cargos públicos. Nessa perspectiva, *"os órgãos federais, enquanto estruturas alocadoras de recursos e os cargos em comissão à disposição dessa imensa e complexa burocracia constituem, portanto, recursos de poder e objetos de barganha política, essenciais à operacionalização do processo decisório, pois sem o "loteamento" de cargos, o relacionamento entre o Executivo e o Legislativo torna-se ainda mais instável, expondo ao risco de impasses políticos e crises institucionais"* (Costa, 1993:254).

O sistema aberto de DAS, que sustenta apoios parlamentares, instituiu um modelo de administração pública que desvincula os cargos efetivos dos cargos de responsabilidade – ~~que são também chamados de cargos em comissão~~ –, o que outorga a possibilidade de reformar estruturas sem utilizar os servidores públicos e, como consequência, levar à descontinuidade administrativa.

A equipe de recursos humanos do ex-ministro Bresser Pereira reconhecia a força e a importância dos cargos de DAS para a Administração Pública. Tinham como princípio que os cargos de DAS representavam a espinha dorsal na condução da máquina administrativa porque atravessavam horizontalmente a quase totalidade dos órgãos e entidades da administração federal e por isso tentaram criar mecanismos de fazer do provimento desses cargos um instrumento de valorização e profissionalização dos servidores. Uma das estratégias utilizadas pelo governo para incentivar o provimento de DAS entre servidores públicos foi não elevar os salários das carreiras do núcleo estratégico de forma a atrair um perfil qualificado e diferenciado de funcionários para os altos postos da Administração através de uma competição, de uma disputa interna para os cargos de Direção e Assessoramento (DAS), de forma a selecionar os melhores para esses postos, não necessariamente os gestores.

A qualificação dos gestores, a sua mobilidade e a falta de um *locus*³⁰ específico para eles na administração pública, por certo, os colocaram como candidatos em condições favoráveis à investidura nesses cargos (Santos & Cardoso, 2000), como afirma um entrevistado:

"De certa forma essa proposta de que o gestor deve correr atrás do DAS se concretizou. De um lado, os ministérios têm interesse de pegar esses servidores e usam o DAS para atrair; de outro, nosso salário não é muito bom, o que torna o DAS um atrativo muito forte". (G.17)

A mobilidade dos gestores governamentais e o "mercado interno de DAS" na administração pública são os dois fatores que estruturam a carreira, como veremos nas entrevistas que se seguem.

5.2 – A carreira dos Gestores Governamentais segundo os seus membros

O trabalho que se segue foi elaborado a partir das entrevistas realizadas com os gestores governamentais³¹. Nossa amostra foi composta por 30 membros da carreira de diferentes turmas. As entrevistas foram realizadas nos locais de trabalho dos gestores e a grande maioria foi gravada. Organizamos o resultado da pesquisa de campo em quatro questões: trajetórias pessoais, identidade entre os membros, mobilidade na esplanada e a relação da carreira com os DAS. Cada seção abaixo tem como objetivo explicitar essas questões que consideramos fundamentais para compreender o efetivo funcionamento da carreira.

5.2.1 – Trajetórias

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

³⁰ Vale considerar que na administração pública não há cargos reservados exclusivamente aos gestores governamentais. Ao final do concurso integram-se à carreira, com lotação no Ministério do Planejamento mas podem e devem atuar de forma descentralizada sem que haja já pré-estabelecido cargos para eles na esplanada.

³¹ A pesquisa de campo está detalhada no ANEXO 1.

definição da carreira – generalista – e por suas atribuições podemos afirmar que não há uma trajetória homogênea entre seus membros.

TABELA 9: Mudança de órgãos de exercício entre os gestores entrevistados

Mudança de órgãos de exercício	1ª Turma 1989/90	2ª Turma 1995	3ª Turma 1997	4ª Turma 1998	5ª Turma 1999	6ª Turma 2001	7ª Turma 2002	Total
0	0	0	0	2	1	2	3	8
1	0	0	2	1	3	2	0	8
2	1	0	1	1	3	0	0	6
3	0	1	2	2	0	0	0	5
4	1	1	0	0	0	0	0	2
5	1	0	0	0	0	0	0	1
Total de entrevistados	3	2	5	6	7	4	3	30

FONTE: entrevistas realizadas em Brasília de 9 a 13 de junho/2003 e questionários respondidos por e-mail

A questão da mobilidade – por quantos órgãos já passou pela esplanada – é interessante para verificarmos que na mesma turma pode haver diferenças significativas (pessoas que nunca mudaram ou outras que já transitaram por 3 órgãos). A mobilidade entre os órgãos não é uma regra. Não é uma regra porque de fato não há nada institucionalizado de como e quando ela deve ocorrer. Por causa disso, 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:

"Vários colegas entram na carreira e querem trabalhar especificamente com uma área. Tenho colegas economistas que tomara 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".(G.17)

Não há problema nenhum em cada um querer traçar o próprio caminho, visto que a própria carreira incentiva essa diversidade de trajetórias. Porém, os membros de uma carreira estruturada sabem ao menos como se dará sua ascensão profissional: a cada progressão hierárquica ocorrerá uma progressão de função. Dessa forma, uma hipótese que poderíamos levantar é que se as trajetórias entre os gestores são diferentes, ao menos os membros de uma mesma turma estariam exercendo responsabilidades com semelhante grau de importância.

No entanto, como já afirmamos anteriormente, no Brasil não há correspondência entre a ascensão funcional (de um padrão de classe a outro) e o exercício de atividades de maior complexidade e importância dentro da administração pública federal. 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 órgão desde a primeira lotação e apenas ascenderam em cargos de confiança (DAS), como está melhor detalhado no ANEXO I (trajetórias dos gestores). Destacamos apenas alguns exemplos:

(3ª TURMA) "Minha trajetória é bastante estável, só mudei esse ano. Desde agosto de 1997 até janeiro de 2003 trabalhei no Ministério da Agricultura, na secretaria de política agrícola. (5anos). Agora fui para a Casa Civil, após convite". (G.2)

(3ª TURMA) "Tomei posse em setembro de 97 no Ministério do Meio Ambiente. Fiquei pouco tempo e fui para o Ministério da Fazenda, fiquei lá 2 anos e meio. Depois fui para a Defesa, fiquei mais 2 anos e meio. Na fazenda assumi cargo de assessor e depois coordenador do gabinete até 99, quando fui fazer pós-graduação nos EUA. Quando voltei fui para regulação como técnico e depois para Defesa. Pouco tempo estou aqui (Ministério do Planejamento). Nunca tinha trabalhado com recursos humanos. Mas muitas vezes o que se precisa é de alguém que gerencie, que toque as coisas, que saiba delegar, cobrar, elaborar projetos, arrumar uma área." (G.17)

(4ª TURMA) "Entre 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, onde estou desde o final do anos passado. (G.11)

(4ª 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". (G.16)*

(6ª TURMA) *"Dei sorte. Caí num local que juntava formação acadêmica e a carreira de gestor. Nesse lugar precisavam de gente qualificada e fui bem recebido. Passei a ocupar um DAS-3. Com o tempo passei a ajudar 3 secretarias aqui do lado. Com a mudança de governo nossa transição foi turbulenta e demorou para sair o nome do nosso secretário. Meu antigo chefe seguiu novos caminhos e chegou a equipe nova e me deram a gerência, DAS-4 de chefia de projetos. Foi uma trajetória bem particular". (G.18)*

A 1ª turma, como tem uma grande diferença de tempo na carreira (já estão há 15 anos) em relação às outras turmas (a 2ª turma só entrou em 1996), possui uma trajetória particular. A maioria dos membros dessa turma ocuparam ou estão ocupando altos postos na administração pública federal.

A trajetória profissional dos gestores parece estar atrelada aos cargos de livre provimento, que são cargos transitórios. Se hoje um gestor pode ocupar um DAS-5, que é considerado de grande responsabilidade amanhã poderá não ocupá-lo mais. Ascender em DAS é uma questão problemática, não só para os gestores como para toda a administração. 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.

"Se estivéssemos numa estrutura de carreira e significasse que a cada degrau que você cresce você tem a possibilidade de ocupar um DAS mais alto, se houvesse esse acoplamento tudo bem , mas nós não temos. Temos pessoas que se desenvolvem na carreira mas temos uma estrutura de cargos de livre provimento, são coisas que não conversam entre si. Realmente você precisa ter um bom marketing para poder à medida que você tenha mais experiência você vá galgando cargos mais altos. E aí é você voltar a idéia que a única carreira na administração pública possível é o DAS. Você começa com DAS-1, depois DAS-2 , depois DAS-6 e cai para um DAS-5. Não casa as coisas. No mundo real não permite esse tipo de compreensão, de relação". (G.4)

Por outro lado, embora a carreira foi concebida para atuar diretamente na formulação e implementação de políticas, no processo decisório do Estado, isso só ocorre quando os gestores têm DAS. Assim, se ocupar DAS não garante uma ascensão profissional, ainda é algo mais real do que esperar uma ascensão profissional institucionalizada pois depende muito mais das capacidades individuais de cada gestor. Portanto, o cargo em comissão é o caminho mais rápido e seguro que a administração pública coloca à disposição dos gestores para realmente exercerem as atividades típicas da carreira e por isso optam por ocupar esses cargos :

"Tem um papo de que gestor só quer saber de DAS, de fato os gestores estão preocupados depois de um certo tempo em ocupar. O desvio eu acho que está na maneira como administração pública está organizada. Hoje em dia para ter uma função relevante é essencial ocupar cargo comissionado; os assessores quem são ouvidos, os coordenadores que decidem e dirigem projetos". (G.6)

5.2.2 – Identidade

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 cimenta o *sprit de corps* de grupos sociais, seja, eles profissionais, políticos, acadêmicos. E o gestor, como se identifica?

Não há uma única resposta para essa questão. A qualificação profissional, a mobilidade, a formação generalista parecem formar a "cara" do gestor. Mas para alguns essa identidade ainda é frágil.

Um primeiro aspecto dessa identidade é o idealismo em relação ao papel do gestor na administração do Estado que alguns entrevistados manifestaram:

"De maneira geral nós nos vemos como agentes de mudança principalmente relativo à profissionalização na busca de melhor qualidade na gestão da coisa pública". (G.15)

A identidade profissional também baseia-se na afirmação constante de sua diferença e competência profissional *vis-à-vis* outros grupos profissionais. A qualificação profissional é

vista como um atributo da carreira porém, alguns gestores reconhecem que isso pode significar, de forma geral, uma baixa formação do restante dos servidores:

"A carreira diferencia pela qualificação; comparativamente dos outros servidores somos mais qualificados e pelo fato de sermos generalistas. Sabemos como funciona a máquina, o que é um diferencial da carreira. O que não deveria ser porque a qualificação média dos servidores públicos é baixa e das pessoas que vêm de fora também é baixo daí surge o diferencial, o que não é grandioso. Gestores estão acima da média, mas a média é baixa". (G.12)

A mobilidade por toda a esplanada e, em consequência, a formação de uma visão generalista da máquina pública também são apontados como diferenciais da carreira do gestor:

"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 mas por outro lado não sei se isso enfraquece a consolidação da carreira". (G.8)

A formação generalista é uma característica dos gestores, que apresentam capacidades diversificadas, múltiplas e por isso mesmo apto a desenvolver atividades em vários órgãos da administração, o que é incentivado pela mobilidade; mas essa mesma característica e a forma de inserção dos gestores na máquina burocrática parece ter uma ação negativa na formação da identidade uma vez que não possuem um *locus* próprio de atuação:

"Os Gestores têm menos influência política e capacidade de pressionar por seus direitos, em virtude de sua dispersão por vários Ministérios. Se os analistas de orçamento param, o Ministério do Planejamento pára. OS AFC param a Fazenda. O Gestor não pesa a este ponto, em nenhum Ministério". (G.14)

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:

"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". (G.1)

Se a mobilidade (a transitoriedade pela esplanada) por um lado pode dificultar a construção de uma identidade dos gestores, ela é uma característica tão marcante para a carreira que nenhum entrevistado afirmou que ela deveria acabar; ao contrário, todos a considera o trunfo da carreira. Como sintetiza um entrevistado:

"Acabar com a mobilidade seria a desgraça que poderia acontecer, seria acabar com a carreira de gestor governamental". (G.16)

Os pontos acima mencionados referem-se a uma identidade profissional dos gestores, que acreditamos que existe. Mas 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 seis meses de aulas em período integral). No segundo caso deve-se mencionar a Anesp (Associação Nacional do Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental), que tem um papel importante na defesa e articulação dos interesses corporativos dos gestores. Além disso, 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.

Uma outra manifestação dessa identidade corporativa é o fato de gestor querer trabalhar com gestor sempre que possível. 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 a primeira pessoa que vou chamar é um gestor porque sei que a pessoa tem capacidade de fazer aquilo. Garantimos que o conhecimento fica no governo". (G.18)

5.2.3 - Mobilidade

O exercício descentralizado é considerado um dos melhores atrativos da carreira. Em geral, essa possibilidade de deslocar-se de um órgão para outro da administração Pública é dada a todo servidor federal, desde que seja requisitado para o exercício de cargos em comissão ou funções de confiança em ministérios, autarquias ou fundações. No caso dos gestores, no entanto, a mobilidade é maior, pois para que haja a mudança de exercício basta que haja a concordância de dois órgãos: aquele em que o gestor se acha em exercício e aquele que solicita a movimentação. Uma avaliação do Ministério do Planejamento, via de regra bastante rápida, autoriza a movimentação. Uma vez transferido o gestor não tem tempo mínimo ou máximo definidos para permanecer no novo órgão (Santos & Cardoso, 2000).

A mobilidade é vista como o trunfo da carreira para todos os entrevistados pois permite aos gestores atuarem em áreas que se identificam, mudarem de órgãos quando estão sendo subaproveitados e ampliar sua formação, trabalhando também com assuntos e políticas que não dominam. É essa mobilidade que vai permitir ao gestor ter a visão generalista do governo na medida em que transita por vários ministérios e conhece suas especificidades. A possibilidade de transitar “de lado” também dá ao gestor a possibilidade de construir sua própria trajetória pessoal, de trilhar os seus caminhos. E o mais importante, através da mobilidade 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, 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”. (G.5)

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". (G.9)

A mobilidade é 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. Ainda não há uma política clara que possa fazer com que essa horizontalidade seja bem administrada e contribua para beneficiar a administração nos postos profissionais.

5.3 – A experiência dos Gestores Governamentais na administração pública

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

Os gestores governamentais são uma carreira nova, com um número de membros pequeno, 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". (G.1)

De fato os gestores acabam indo para os Ministérios com maior defasagem de servidores. Mas o problema de serem subaproveitados pela administração já não é mais tão recorrente; a própria mobilidade é um dos recursos utilizado pelos gestores quando não estão realizando atividades condizentes com a carreira. Além disso, o trabalho desenvolvido pelos próprios gestores contribui para a construção de uma imagem positiva da carreira:

"A mobilidade ajuda muito para que tenham gestores distribuídos por toda a esplanada e com isso a nossa fama também se espalha pelos órgãos da administração. Muitos diretores e coordenadores comentam entre si que têm gestores em suas equipes e que são competentes e assim vamos ficando conhecidos e as pessoas reconhecerem de quem está na carreira são pessoas bem formadas e preparadas". (G.7)

Enquanto indivíduos ocupantes de cargos na Administração Pública Federal e que têm, em geral, alta qualificação profissional e técnica, os gestores vêem boas perspectivas de melhoria funcional. Mas, como aponta Cheibub & Mesquita (2001), os gestores não atribuem essas perspectivas à carreira enquanto tal, mas sim à atuação individual. Muitos gestores estão ocupando postos estratégicos na administração, o que tem dado maior reconhecimento e credibilidade à carreira. Porém, tal reconhecimento não tem significado maior institucionalidade para a carreira, mas é o resultado de trajetórias pessoais:

"Muitos parlamentares que vieram para o grupo da transição conheciam gestores mas não a carreira de gestores. Na transição haviam muitos gestores trabalhando mas não porque a carreira se mostrou um reservatório, um grande banco de talento,

era um reconhecimento individual que construíram anos a fio junto à assessoria do PT na câmara". (G.4)

A inserção dos gestores em determinados órgãos da administração decorre muito mais de contatos pessoais do que de um reconhecimento da importância da carreira. Os gestores vão ocupando espaços na administração pública à medida que são convidados pelos órgãos, o que depende muito da percepção sobre a carreira das pessoas que estão nos postos estratégicos desses lugares :

"Há ministérios que tem época que algumas pessoas em posições chaves têm essa visão estratégica da carreira e acabam montando equipes baseadas na carreira mas se essa pessoa chave cai a gente não sabe se a carreira vai ter se consolidado lá dentro. Pode ser que os gestores saem de lá como já ocorreu em alguns ministérios". (G.8)

O desconhecimento sobre a carreira ainda permeia boa parte da máquina administrativa. O reconhecimento da carreira ainda 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.

5.3.2 – A transitoriedade dos gestores governamentais pela esplanada

A primeira lotação dos gestores é realizada a partir dos critérios elaborados pelo Ministério do Planejamento (classificação dos candidatos, demanda dos órgãos e interesse pessoal etc) conforme já descrevemos no Capítulo IV. Nosso interesse aqui é saber como ocorrem as demais lotações: porque os gestores mudam de órgãos e quais os critérios que os órgãos utilizam quando os demandam.

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.

Em relação à administração pública, podemos afirmar que os órgãos demandam os gestores porque reconhecem que são servidores qualificados:

"De direito não há vagas reservadas aos gestores nos ministérios mas de fato há busca generalizada por gestores ainda mais para cargos que requerem a habilidade de formular políticas num ambiente dinâmico, complexo". (G.3)

Na prática, os órgãos chamam os gestores principalmente por causa de contatos pessoais. Quando se quer montar uma equipe os chefes se baseiam em contatos com pessoas que conhecem pessoas:

"A primeira coisa acaba sendo um vínculo. De alguma forma o nome da pessoa chegou até ele (o chefe responsável pela seleção ao cargo)". (G.18)

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. Para alguns gestores, pesam até mais do que o fato de pertencer à carreira:

"Muitas vezes a formação tem peso maior que a própria carreira do gestor. E tem a questão de se identificar o trabalho. A tendência é de que quando há um cargo a ser ocupado os órgãos preferem gestores com formação específica (economista, administrador). Dependendo da área de houver um gestor sem essa formação específica e alguém que tenha essa formação mas não e gestor, a preferência é pela formação". (G.1)

O que ocorre na maioria das vezes é a junção de vários fatores: capacidade técnica, por ser gestor e ter experiência no que precisava.

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.

Uma regra geral, no entanto, é possível estabelecer: a mobilidade para os gestores depende de certos círculos de relacionamentos, de indicação pessoal embora essa indicação não tenha necessariamente uma correlação com amizade. Se o que conta para os gestores é a experiência adquirida no lugar que trabalhou, essa também deve ser atestada por pessoas que indicam seu nome. Essa *network* informal substitui qualquer mecanismo formal que incentive a transitoriedade dos gestores e a falta de algum sistema de informações na administração pública sobre esses quadros mais qualificados.

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

Há um mercado interno de busca pelos servidores mais qualificados na administração pública. Os cargos de confiança (DAS) são uma forma dos órgãos seduzirem esses funcionários. 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.

TABELA 10: Gestores Governamentais - distribuição por Exercício de Cargos em Comissão

Cargo em comissão³²	1ª Turma	2ª Turma	3ª Turma	4ª Turma	5ª Turma	6ª Turma	7ª* Turma	Total
DAS-6	2	1	0	0	0	0	0	3
DAS-5	13	2	3	1	2	0	0	21
DAS-4	8	7	14	5	18	3	1	56
DAS-3	8	8	16	17	20	10	1	80
DAS-2	1	5	8	13	8	7	3	45
DAS-1	1	0	3	3	4	2	4	17
CNE/FC P.Legislativo	10	6	0	1	1	0	0	18
Total comissionados	43	29	44	40	53	22	9	240
Total membros ativos	50	47	82	104	126	80	75	564
% comissionados	86%	62%	54%	38%	42%	28%	12%	43%

FONTES: Cadastro geral da ANESP, março de 2003

* No final de 2002 esta turma ainda estava entrando em exercício. Creio que atualmente muitos membros 7ª turma já possuem cargos em comissão.

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".(G.18)

Esse mercado interno de DAS também apresenta pontos negativos para a administração pública e para o próprio gestor. Alguns entrevistados salientaram que por causa de convites de DAS melhor alguns membros da carreira deixam projetos de equipe. Por causa dessas experiências, alguns órgãos podem ficar receosos de compor suas equipes com vários gestores pois não têm garantias de quanto tempo esse servidor ficará ali. Claro que aqui entram outros fatores além do DAS para mudança de órgão como as atividades

³² DAS-6: secretário-executivo; DAS-5: Diretor Depto/Gerente Projetos/ Assessor especial; DAS-4: Coordenador/ Gerente Programas/ Assessor; DAS-3: Coordenador/ assessor; DAS-2: Chefe de divisão/ Assessor; DAS-1: Chefe de serviços/ assessor; CNE/ FC: Cargos de natureza especial ou funções em outra esfera de poder (legislativo)

que estão sendo desenvolvidas, o interesse pessoal, a valorização do servidor dentro da equipe e do órgão etc. Mas é uma realidade que órgãos e gestores vivenciam.

Todos os gestores entrevistados afirmaram que ocupar cargos de confiança é uma forma de complementação de salário. Mas, o DAS não significa apenas complemento salarial, ele também é visto como um reconhecimento profissional:

"Para o gestor em início de carreira o DAS é fundamental por duas razões: ele representa adicional no salário e segundo ele é a única forma de reconhecimento profissional efetivo. Quem quer construir uma boa trajetória a única credencial que você tem é ocupar DAS; o fato de você ter progressão na carreira não tem nenhum significado tanto em termos de status quanto em reconhecimento." (G.5)

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". (G.5)

O DAS tornou-se uma das maneiras encontradas pelos gestores de terem maior ou menor decisão/ responsabilidade, já que 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, os DAS são cargos transitórios por definição e portanto, mais vulneráveis aos “ventos políticos”. Na medida em que a maioria dos membros ocupam cargos em comissão, a carreira – que já não está bem estruturada – torna-se mais instável.

A estabilidade de um cargo em comissão depende da estabilidade da pessoa que o nomeou. Dessa forma, à medida que os gestores vão ocupando cargos em comissão tornam-se mais vulneráveis às pessoas que os colocaram em determinados órgãos ao invés de serem reconhecidos e inseridos na administração por causa da carreira. Isso é mais visível em mudanças de governo no qual a troca de chefias é uma regra.

“DAS é um cargo político... A gente só vai conseguir ter uma carreira como a diplomacia ou a militar quando não tiver mais cargos em comissão, o apadrinhamento. Estou aqui com DAS, eu ESTOU como gerente, não SOU. A pessoa não tem estabilidade, nem no sentido financeiro”. (G.18)

Muitos entrevistados reconhecem que ocupar DAS “desvirtua” a própria concepção de carreira:

“Institucionalmente ocupar cargos em comissão é uma coisa muito perigosa porque a pessoa cresce e hoje ocupa um cargo de governo e não de Estado; amanhã não estará no governo. Existe um perigo que não é pequeno que os gestores sejam trazidos para o governo atual e numa mudança de governo a gente ficar muito mal por causa dessa proximidade com o governo. Existe esse risco de se confundir governo com Estado, e com a mudança de governo o gestor ficar institucionalmente mal”. (G.7)

Uma outra questão que perpassa a discussão sobre os cargos de DAS é a distinção que os gestores fazem entre políticas de governo e políticas de Estado³³. A carreira se reconhece como a responsável por “realizar o meio de campo” entre os interesses do governo eleito e as políticas sociais necessárias, de pensar a longo prazo as conseqüências

³³ Políticas de Estado são as políticas necessárias para o bom funcionamento e melhoria da sociedade como um todo, que devem existir independente do governo eleito. As políticas de governo são os programas prioritários de políticos eleitos, que podem não ser mais essenciais quando outro político assume o poder.

de uma política imediata. Podemos definir os gestores como os nossos "analistas simbólicos" (Santos & Cardoso, 2000), aqueles responsáveis por unir a técnica à política; de usar do seu conhecimento à favor de políticas públicas de Estado e não de acordo com os "governos de plantão".

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):

"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".

No entanto, a administração pública brasileira ainda não lhes conferiu um lugar próprio onde pudessem desenvolver suas potencialidades. Assim, os gestores governamentais fazem uso dos cargos em comissão porque é o único mecanismo que eles dispõem para realizar as funções pelas quais a carreira foi criada, mesmo sabendo que, ao final, produzem uma corrupção da concepção da carreira, que dispensaria o comissionamento para o exercício de atribuições que lhes são próprias como executivos públicos.

"Nós tínhamos uma função bem definida pelos seus criadores – éramos agentes de mudança, romper paradigmas mas há resistência física e psicológica no qual temos que nos render às evidências que o jogo jogado não é o jogo que viemos jogar e quem é mais inteligente joga o jogo a ser jogado –é uma tragédia grega ou comédia mexicana-. Se a visão dos cargos em comissão é uma visão utilitarista, esse é o jogo que vamos jogar, se não jogarmos sabemos que vamos morrer no final. O projeto dos gestores desenhado na década de 80 para os novos tempos da democracia morreu". (G.3)

5.4 – Os gestores governamentais na máquina pública: possíveis perspectivas

Os gestores governamentais ainda são poucos na esplanada, o que ainda não dá para avaliar o impacto de suas atividades sobre o conjunto da administração pública. Sabemos que muitos gestores têm ocupado postos importantes dentro da administração pública (Santos & Cardoso, 2000; Cheibub & Mesquita, 2001), como por exemplo, a participação na Reforma do Sistema Previdenciário, na implantação da política de assistência social, na elaboração e acompanhamento do Plano Plurianual, na gestão de recursos humanos entre outros.

Se hoje ainda não podemos visualizar o impacto da carreira dos gestores como um todo para a administração pública, acreditamos que ela possui características, que se melhor aproveitadas, podem se tornar recursos indispensáveis para uma administração pública eficiente.

Um desses recursos é a rede de informações dos gestores. Para a administração pública essa rede contribui muito no sentido de integração entre os diversos órgãos. O fato dos gestores estarem distribuídos por toda a esplanada permite que a troca de informações entre os ministérios seja rápida, o que agiliza e integra políticas públicas interministeriais. Além disso, a mobilidade permite que os gestores circulem por postos importantes da administração e com isso acabam constituindo uma rede de contatos com outras carreiras e pessoas, o que também colabora para articular os diversos órgãos e posições. Como aponta um entrevistado:

"Em relação às outras carreiras do núcleo estratégico do Estado, a carreira dos gestores leva desvantagem, do ponto de vista de consolidação, por estarem dispersos em diversos órgãos. No entanto, quando houver mais membros, essa tendência será revertida e os gestores passarão a ter vantagem comparativa por se constituírem em uma grande rede burocrática com conexões em todos os órgãos do governo" (G.11)

Um outro recurso à disposição da administração pública é a própria mobilidade, a essência da carreira dos gestores. Para o governo federal é muito importante ter uma carreira multisetorial pois em algumas soluções é necessário ter pessoas com visão do conjunto, que permita enxergar a administração como um todo e trabalhar na articulação dos diversos órgãos, como afirma um entrevistado:

“A mobilidade dos gestores é muito interessante para o Estado porque dispõe de um corpo de funcionários de perfil qualificado, que pode alocar em diversos lugares da administração federal. Para o governo que entende a necessidade de coordenação, de acompanhamento das políticas essa é uma carreira estratégica porque permite colocar em pontos-chaves pessoas que vão ter esse esforço de acompanhar a implementação de políticas na ponta e vão dar retorno ao órgão central. Se tivéssemos essa idéia da coordenação muito bem estabelecida, essa carreira seria uma mão na roda.” (G.4)

Como já afirmava Weber, toda a atividade que envolve o Estado é essencialmente marcada pela luta para conquistar ou influenciar o poder. Os ministérios têm muito choque, há interesses divergentes e disputas de vaidades, o que torna difícil desenvolver trabalhos conjuntos. Há muito espaço para uma carreira que diminuísse esses atritos e agir realmente em interesse do Estado. Os gestores teriam essa possibilidade por estarem espalhados em todos os órgãos e principalmente por terem como tarefa cuidar da gestão pública. Esse é o lugar imaginado para o gestor: entre o governo eleito e os seus interesses imediatos e a administração pública, responsável por constituir políticas públicas de longo alcance, tendo como função realizar a articulação entre esses dois atores para que as demandas da sociedade tornem-se projetos de governo e transformem-se em políticas públicas. No entanto, consolidar esse espaço como um *locus* legítimo da carreira ainda é um desafio.

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, o que também permite explorar algumas questões sobre o projeto de profissionalização do serviço público. Uma conclusão geral desse estudo é que a intenção original de se racionalizar burocraticamente (no sentido weberiano) a ocupação de um número significativo dos postos de chefia na Administração Pública Federal, via criação da carreira dos gestores, não teve lugar.

A inserção dos gestores governamentais na máquina pública ainda é pequena e 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, o que têm levado muitos gestores a construir trajetórias profissionais individuais, de acordo com o seu talento e aspirações pessoais. Com efeito, tal situação compromete a consolidação de um corpo burocrático estável e capaz de assegurar a continuidade administrativa.

Dentro dessa perspectiva, algumas questões merecem ser retomadas. A primeira diz respeito à própria mobilidade da carreira. A mobilidade, o grande diferencial da carreira, concebida para flexibilizar, agilizar e integrar a Administração Pública tornou-se muito mais um recurso que o gestor administra de acordo com seus interesses pessoais de ascensão e reconhecimento dentro da máquina pública do que um meio institucionalizado da Administração alocar melhor os recursos humanos à seu favor. Não há nenhum projeto da Administração Pública que justifique a mudança de órgãos entre os gestores, no sentido de maior integração ou continuidade de políticas, pelo contrário, as mudanças na maioria das vezes significam o abandono ou o descontentamento em relação a uma política por parte do gestor, influenciado ou não por contextos políticos.

Um outro elemento é a ocupação de cargos em comissão. Os DAS são cargos transitórios por definição e portanto, mais vulneráveis aos "ventos políticos"; a estabilidade desses cargos depende da estabilidade da pessoa que os nomeou. Dessa forma, no caso de mudança de chefia há uma tendência a mudar também os gestores que estão subordinados a eles. Se uma das principais formas de inserção dos gestores na máquina pública é através do "mercado interno de DAS", a contribuição desses gestores para a

continuidade administrativa tende a ser problemática, na medida que deixam seus cargos juntamente com as chefias.

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. 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. Essa rede de relações informais substitui qualquer mecanismo formal que incentive a transitoriedade dos gestores e a falta de algum sistema de informações na administração pública sobre esses quadros mais qualificados.

Não podemos deixar de considerar que a criação e a retomada da carreira pelo governo Fernando Henrique é um avanço para a Administração Pública. Deve-se ressaltar ainda o fato de que os gestores governamentais são reconhecidos na esplanada como profissionais competentes, com grande capacidade técnica e comprometidos com o Estado. O problema é que esse reconhecimento profissional ainda não se converteu em reconhecimento institucional.

O Governo Federal ainda não conferiu à carreira uma atuação estratégica dentro da Administração Pública Federal, tanto numa perspectiva de consolidação de uma administração burocrática quanto gerencial. Na verdade, os gestores governamentais ficaram no "meio do caminho" entre os dois modelos de administração pública. Trata-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. Porém, após a entrada na máquina pública, a falta de um plano de ascensão na carreira transforma seus membros em apenas mais um agregado de servidores que procuram se inserir e ascender individualmente na Administração e para isso utilizam as mesmas características apontadas como o grande diferencial da carreira: a mobilidade irrestrita, a qualificação profissional e o exercício descentralizado na esplanada.

Na prática, poderíamos comparar esses servidores aos burocratas analisados por Ben Ross Schneider (1994), ou seja, os gestores governamentais também são profissionais altamente qualificados que apesar de atuarem numa Administração 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, o que não corresponde necessariamente à profissionalização do serviço público.

Porém, pensando no futuro, preferimos contrastar os gestores governamentais com as "ilhas de excelência" identificadas por Nunes (1997). Ao contrário dos nichos de servidores qualificados, localizados em determinados órgãos e projetos da Administração Federal, os gestores governamentais podem vir a constituir 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 consolida 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 carreira dos gestores governamentais ainda é um "corpo estranho" na Administração Pública Federal. Apesar de oito 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 integrada de recursos humanos. Essa indefinição decorre da inexistência de uma política de gestão estratégica da Administração Pública Federal, o que ainda é um desafio a cumprir.

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, 1988

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

BRASIL: 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)

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

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

CARDOSO, Regina Luna dos & SANTOS, Luiz Alberto 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

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*. 2ª 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

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

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

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

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

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

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 Emídio Santanché)

FERREIRA, Caio Márcio Marini. *Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor*. Revista do Serviço Público, Brasília abr-jun 1998

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. *Balanços 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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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, Florisvaldo. *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, 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

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

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

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. *Ensaios 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, 1994

ANEXOS

ANEXO I : Pesquisa com os gestores governamentais

1- Organização da pesquisa de campo

O trabalho de campo foi conduzido em duas etapas:

- A) Questionário via e-mail enviado a todos os gestores governamentais por intermédio da Anesp. Nesse caso, não esperávamos um número x de questionários respondidos. Nosso objetivo era realizar um pré-teste, ou seja, verificar se as questões estavam claras para os entrevistados e se as respostas correspondiam ao nosso objetivo em cada questão. Tivemos o retorno de 15 questionários respondidos, para uma carreira com aproximadamente 570 membros ativos.
- B) Entrevista realizada em Brasília de 09 a 13 de junho de 2003 com 30 membros da carreira. Procuramos entrevistar gestores de diferentes turmas e ministérios. Os gestores entrevistados não constituíam uma amostra aleatória da carreira. As entrevistas foram realizadas a partir de indicações de outros gestores mas de acordo com o nosso interesse (que fosse de outro ministério e/ou de outra turma).

2- Objetivo e Roteiro das entrevistas

Através dos questionários/entrevistas buscou-se 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 frequência da mobilidade dos gestores pelos diferentes órgãos (quanto tempo permanecem em cada cargo já ocupado);
- e) a relação da carreira com os cargos em comissão;
- f) a percepção sobre a carreira e perspectivas futuras: sua estruturação, institucionalização etc.

O roteiro dos questionários foi mantido igual para as entrevistas realizadas em Brasília e constituiu-se das seguintes questões:

- 1- Quais cargos você ocupou como gestor, durante os governos FHC, em quais órgãos (ministério, secretaria, autarquia), quanto tempo permaneceu em cada função, com ou sem DAS? Descreva brevemente as funções exercidas em cada cargo (planejamento, coordenação, gestão, controle, etc.)
- 2- Que cargo você ocupa atualmente? Como chegou a esse cargo?
- 3- Que critérios mais pesaram para sua alocação nos cargos ocupados durante sua trajetória como gestor? Seu pertencimento à carreira de gestor, sua competência profissional anterior à entrada na carreira, suas conexões pessoais ou institucionais, etc.
- 4- Na sua opinião, qual é a identidade do gestor governamental? Quais as principais características da carreira?
- 5- Como você vê a relação da carreira de gestor com os cargos em comissão ou DAS? Qual a importância deles para a carreira e para a administração pública? Que possíveis problemas você identifica nessa relação DAS e gestor?
- 6- Quais suas expectativas em relação à inserção da carreira de gestor na administração pública Federal? Ela está consolidada, cumpre as funções para as quais foi criada, oferece perspectivas profissionais, etc.

3- A pesquisa: metodologia

No total de nossa amostra tivemos 45 roteiros de questões respondidos (15 questionários e 30 entrevistas), assim distribuídos :

Turmas	1ª Turma	2ª Turma	3ª Turma	4ª Turma	5ª Turma	6ª Turma	7ª Turma	Total
Questionário	1	1	1	4	3	1	4	15
Entrevistas	3	3	5	8	6	3	2	30
Total	4	4	6	12	9	4	6	45

De acordo com a distribuição das entrevistas/ questionários por turmas, se trabalhássemos com o total teríamos turmas muito representadas, como por exemplo, a 4ª turma. Além disso, tanto em relação aos questionários quanto às entrevistas tivemos diferentes níveis de respostas. Alguns gestores exploraram mais as questões apresentadas enquanto outros foram bem sucintos. Portanto, para equilibrar a nossa amostra em número de gestores por turmas, escolhemos 30 roteiros respondidos dentre o total de 45. Utilizamos como critérios na seleção:

- a) o quantitativo de membros por turmas: selecionamos o equivalente a aproximadamente 5% desse total para a amostra por turmas;
- b) a qualidade das informações apresentadas.

Dessa forma, a nossa amostra ficou assim constituída:

Turmas	1ª Turma	2ª Turma	3ª Turma	4ª Turma	5ª Turma	6ª Turma	7ª Turma	Total
nºmembros	50	47	82	104	126	80	75	564
Questionário	1	0	1	2	2	1	1	8
Entrevistas	2	2	4	4	5	3	2	22
Total	3	2	5	6	7	4	3*	30

* não consideramos a porcentagem de 5% para representar a 7ª turma visto que sua inserção na administração pública ainda é muito recente.

Distribuição dos gestores selecionados por Ministérios/órgãos

Ministério	Quantitativo
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	7
Ministério da Saúde	3
Ministério da Educação	1
Ministério do Trabalho	3
Ministério da Agricultura	2
Ministério da Previdência Social	2
Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar	4
Ministério da Fazenda	1
Ministério da Integração Nacional	1
Ministério de Ciência & Tecnologia	1
Ministério da Justiça	1
Casa Civil – Presidência da República	1
Agência Nacional de Transportes Terrestres	1
Agência Nacional de Petróleo	1
Advocacia Geral da União	1
TOTAL	30

4- Trajetórias dos trinta gestores

Como critério de identificação dos gestores no decorrer da dissertação, cada um receberá um número, independente da turma que pertence.

G.1 - (4ª TURMA) A primeira lotação foi no Ministério da Agricultura, na Secretaria de Política Agrícola, onde ficou até abril de 2000 quando recebeu convite para trabalhar como assessor do Secretário do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, onde permaneceu até janeiro de 2001. Depois retornou à Secretaria de Política Agrícola e abril de 2001 foi convidado pelo diretor do Departamento de açúcar e álcool para assumir a coordenação geral da área de planejamento, acompanhamento e avaliação desse departamento, com Das-4.

G.2 - (3ª TURMA) Trajetória estável, só mudou esse ano. Desde agosto de 1997 até janeiro de 2003 trabalhou no Ministério da Agricultura, na Secretaria de Política Agrícola. (5anos). Essa turma foi a primeira a conseguir vagas nesse ministério. Com a mudança de governo recebeu convite para trabalhar na Casa Civil, onde está atualmente.

G.3 - (1ª TURMA) Começou como estagiário da Enap, no Ministério do trabalho e com a mudança para o governo Collor procurou um outro ministério. Foi para o Ministério da Fazenda trabalhar na área de preço, no projeto da agência de concorrência do preço, o que na época era algo inovador. Com a mudança de governo esse projeto foi esquecido. Então, na gestão de Itamar foi para o Ministério da Indústria e Comércio trabalhar com Mercosul até 1996, especificamente com integração regional. Depois foi estudar nos EUA e Inglaterra e quando regressou foi para a Secretaria de Integração no Ministério da Fazenda trabalhar no grupo de investigação sobre a ALCA. Em março de 2001 foi para a Agência Nacional de Vigilância Sanitária na área econômica, especificamente no marco regulatório durante 3 anos. Atualmente está no Ministério da Integração, o qual conseguiu a vaga a partir de um anúncio na lista de gestores em que esse cargo foi colocado em disputa. Está trabalhando na gestão estratégica do Ministério, no Programa Plurianual.

G.4 - (2ª TURMA) Trabalhou 3 anos no Inep sem DAS, onde pesquisou como eram alocados os recursos federais da educação nos municípios. Nesse período viajou pelos estados. Agora está no Ministério do Planejamento com DAS-5, na área de recursos humanos especificamente na Secretaria de Gestão. Está elaborando uma proposta de recomposição da força de trabalho e entrada de quadros novos na administração.

G.5 - (1ª TURMA) Começou na antiga Secretaria de Administração Federal, antecessora do MARE. Depois recebeu convite de DAS no Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento no departamento de avaliação com PPA onde permaneceu por 3 anos. Em seguida foi para o Ministério da Previdência onde ficou durante 4 anos na área de planejamento e acompanhamento do INSS. No governo FHC, durante o 1º mandato, voltou para o MARE, na Secretaria de Reforma do Estado; depois foi para a SEAP (Secretaria de Estado da administração pública) dentro do Ministério do Planejamento, onde continua só que em outra secretaria.

G.6 - (4ª TURMA) Em 1998, quando tomou posse foi trabalhar no Ministério da Educação, onde permaneceu por um ano. Depois foi para o Ministério do Trabalho trabalhar como assessor, com DAS3. Nesse ano, com a mudança de governo foi para o Ministério da Previdência assumir a coordenadoria de estudos previdenciários, com DAS-3.

G.7 - (4ª TURMA) Sempre trabalhou no Ministério da Saúde.

G.8 - (5ª TURMA) Em janeiro de 2000 tomou posse na Secretaria da Comunidade Solidária, onde permaneceu até agosto de 2001, com DAS-1. Fazia funções do programa de comunidade ativa de comunidades locais, onde atuou diretamente na região do Nordeste. Depois foi trabalhar no MEC, especificamente no INEP com pesquisas e avaliação do censo escolar, na coordenação geral de qualidade com DAS-3. Ficou até janeiro de 2003 quando quis voltar a trabalhar junto aos municípios e foi para o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) trabalhar com capacitação dos municípios para implementação do cartão alimentação, onde está com um DAS-3.

G.9 - (5ª TURMA) Assim que tomou posse em 2000 foi trabalhar no programa Comunidade Solidária, que com a mudança para o governo Lula foi vinculada ao MESA. Era responsável por 3 estados na coordenação. Atualmente tem atuado como gerente de planejamentos, ocupando um DAS-4.

G.10 - (6ª TURMA) Foi atuar no Ministério do Trabalho, na área de política de Emprego e salário, como assessor e sem DAS. Ficou lá até outubro de 2002 no Observatório do Mercado de Trabalho. No final de março foi para o MESA trabalhar no gabinete do Ministro como assessor, sem DAS.

G.11 - (4ª TURMA) Após a lotação foi para o MEC, na secretaria do ensino médio, sem DAS. Ficou um ano e três meses. No final de 2000 foi convidado para ir para a SEGES (Secretaria de Gestão, no Ministério do Planejamento) trabalhar no programa de Gestão Pública Empreendedora, sem DAS; depois mudou para o programa da qualidade com DAS-3, onde permaneceu durante 3 meses quando por fim foi reconvidado para trabalhar na área de gestão pública com DAS-4.

G.12- (6ª TURMA) Trabalhou na Secretaria do Bolsa Escola do MEC durante o ano de 2002. Em janeiro de 2003 recebeu convite para trabalhar no MESA.

G.13- (3ª TURMA) Antes de entrar na carreira de gestor era funcionário da Companhia Vale de São Francisco. Sempre trabalhou na Administração direta como requisitado até 96 quando prestou o concurso para gestor. Em 97, após tomar posse como gestor, foi para o INEP assumir uma coordenadoria, onde já estava antes de passar no concurso. Com a virada do governo ficou como coordenador da educação básica e depois foi para a Saúde assumir outra coordenadoria geral. Na mudança de gestão pediu para sair e foi para a SEGES até ir para outro lugar. Nisso chegou o novo secretário e o convidou para ficar.

G.14- (2ª TURMA) Entrou na carreira em 96. Durante o governo FHC sempre esteve no INEP. No início não tinha DAS nenhum, o órgão ainda estava se formando. Fazia desde processos burocráticos até participar de reuniões com diretores. De 97 em diante, quando o INEP passou a ser uma autarquia foi trabalhar numa de suas diretorias até início de 99, com DAS-2. Depois foi trabalhar como gerente de projetos com DAS 4, que tinha como função amortecer o choque entre as diretorias pois elas tinham dificuldades de conversarem entre si, de trabalhar juntas. Ficou nessa função até final de 2000 quando foi para outra diretoria trabalhar com orçamento e empréstimos no exterior, onde ficou um ano. Depois voltou para a SEDEC – uma secretaria dentro do INEP, onde permaneceu até a mudança de governo. Com a mudança foi para o Ministério da Assistência, onde está em fase de nomeação de DAS.

G.15 - (4ª TURMA) Até agora só passou por um lugar, que foi a Secretaria Executiva do Trabalho, no Ministério do Trabalho. Basicamente tinha como função seguir as negociações internacionais em fundos multilaterais como OMC, AICA e OEA no que se refere a ações sobre trabalho. Fazia artigos e respondia entrevistas. Com a mudança de governo recebeu convite para trabalhar na SEGES, onde está com DAS-4.

G.16 - (4ª TURMA) Sempre trabalhou no Ministério do Trabalho, na equipe do Observatório de mercado de trabalho. Atualmente assumiu a coordenação do trabalho e emprego. Tinha DAS-2 e agora está com DAS-3.

G.17 - (3ª TURMA) Quando tomou posse foi atuar no Ministério do Meio Ambiente. Ficou pouco tempo e em seguida foi para o Ministério da Fazenda, onde permaneceu por 2 anos e meio e assumiu cargos de assessor e depois de coordenador do gabinete até 99. Depois foi para o Ministério da Defesa, ficando mais 2 anos e meio. Atualmente está no Ministério do Planejamento na área de recursos humanos, com DAS-5.

G.18- (6ª TURMA) A primeira lotação foi na secretaria de informação, no Ministério do Planejamento. Após um tempo passou a ocupar um DAS-3. Com a mudança de governo o antigo chefe saiu e a equipe nova ofereceu a gerência, um DAS-4 de chefia de projetos, cargo que ocupa atualmente.

G.19- (5ª TURMA) Trabalhou no Ministério da Educação, Secretaria de Educação a Distância durante 1 ano e 10 meses na função de assessoria, sem DAS. Depois foi para o Ministério do Planejamento, na Secretaria de Gestão, onde permaneceu por mais 1 ano e 5 meses, com DAS- 3, na função de assessoria. Atualmente está na Agência Nacional do Petróleo,

Superintendência de Gestão de Recursos Humanos, com Cargo Comissionado Técnico IV, também na função de assessoria.

G.20- (7ª TURMA) Tomou posse só em novembro/2002. Trabalhou até o final do governo no Ministério da Saúde, na assessoria do Secretário de Políticas de Saúde, sem DAS. Dividiu com uma colega (não gestora) a revisão do Relatório de Gestão da Secretaria.

G.21- (3ª TURMA) Trabalhou no Ministério da Previdência de 1997 (ano que tomou posse na carreira de gestor) até 2000, nas seguintes áreas : a) Secretaria de Previdência Complementar (set/97 a fev/98); b) Assessoria Jurídica (fev/98 a nov/98, no Rio de Janeiro); c) 13º Junta de Recursos (nov/98 a julho/00, em São Paulo). As atividades se limitavam à gestão e controle de processos em análise no INSS. Como estava fora de Brasília, não teve cargo comissionado (DAS) neste período. Em Julho de 2000 foi para o Ministério da Fazenda, onde está até hoje com DAS-2.

G.22 - (5ª TURMA) Durante o ano 2000 até fevereiro de 2001 atuou no Ministério da Fazenda como assessor do Secretário Executivo no campo da gestão fiscal, em apoio a sua participação em Comissões e Conselhos específicos neste setor, envolvendo a elaboração de Pareceres, Notas Técnicas, bem como a participação em reuniões deliberativas com representantes de órgãos e entidades intervenientes neste campo de atuação, sem DAS. Entre março de 2001 e maio de 2002 trabalhou na Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda na função de Analista da Coordenação Geral da Defesa da Concorrência, com atuação na área de investigações e análises das condutas infrativas à ordem econômica definidas pela Lei Antitruste nos diversos campos da atividade econômica, sem DAS. Atualmente está na Superintendência de Regulação Econômica e Fiscalização Financeira da Agência Nacional de Transportes Terrestres, também sem DAS na função de técnico regulador, na Gerência de Acompanhamento de Mercado e Defesa da Concorrência, com atuação em estudos e análises das condutas infrativas à ordem econômica no setor transportes terrestres.

G.23 - (1ª TURMA) Já atuou como Gerente de Projeto, com DAS - 4; como Subsecretário de Assuntos Administrativos , DAS - 5 e atualmente é Secretário Geral da Advocacia Geral da União, com DAS- 6 à convite do Advogado-Geral da União.

G.24 - (6ª TURMA) Entre dezembro de 2001 à fevereiro de 2003 trabalhou como assessor da Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego, sem DAS nas funções de assessoramento técnico: elaboração de discursos do Ministro e do Secretário Executivo;

coordenação e elaboração de relatórios técnicos; elaboração de textos institucionais; representação ministerial em órgãos interministeriais. Atualmente é Assessor do Departamento de Qualificação - Secretaria de Políticas Públicas de Emprego.

G.25 - (7^A TURMA) Entrou em exercício em novembro de 2002, tendo sido lotada no Ministério de Ciência & Tecnologia, não possuindo DAS.

G. 26 - (7^A TURMA) Ocupou um único cargo, sem DAS na Ouvidoria-Geral dos Direitos Humanos, especificamente na Secretaria Especial de Direitos Humanos com a atribuição de receber e encaminhar denúncias de violações de direitos humanos.

G. 27 - (5^A Turma) Ocupou os cargos de Assessor e Gerente de Projetos, ambos na Presidência do INEP. Permaneceu na função de Assessor (DAS-3) por aproximadamente 2 anos e ocupou o cargo de Gerente de Projetos (DAS 4) por 5 meses. Com a mudança de governo se afastou para realizar estudos no exterior.

G.28 - (3^A Turma) Tomou posse no Ministério da Fazenda, na secretaria de Assuntos Internacionais, onde permaneceu por 5 anos, com DAS-2. Tinha como funções acompanhar a conjuntura macroeconômica mundial e dar assessoria. Atualmente é coordenador- geral de apoio à comercialização no Ministério da Agricultura, com DAS-4.

G.29 - (5^A Turma) Sempre trabalhou no Ministério do Trabalho. Iniciou como assessor da Secretaria Executiva e atualmente é coordenador-geral da política de emprego, com DAS-4.

G.30 - (5^A Turma) Desde que tomou posse trabalha no Ministério da Saúde, no Departamento Nacional de Auditoria do SUS. Primeiro teve como função a Assessoria Técnica, depois a Gerência de Equipe, como DAS-3, onde continua.

ANEXO II – TABELAS: o perfil dos gestores governamentais

TABELA 1:
Distribuição dos gestores governamentais por formação acadêmica - graduação

Formação acadêmica	Primeira Formação	Segunda Formação	TOTAL
Ciências Econômicas	132	10	142
Engenharia	104	8	112
Administração	64	6	70
Relações Internacionais	34	0	34
Direito	33	20	53
Ciências Sociais	32	7	39
História	16	1	17
Comunicação Social	16	1	17
Letras	13	5	18
Agronomia	10	0	10
Pedagogia	10	0	10
Psicologia	10	0	10
Ciência Política	9	2	11
Medicina	9	0	9
Sociologia	8	0	8
Matemática	7	3	10
Arquitetura	7	0	7
Administração Pública	6	2	8
Odontologia	6	3	9
Biologia	5	1	6
Ciências Contábeis	4	0	4
Processamento de Dados	4	3	7
Física	4	1	5
Ciência da Computação	3	0	3
Geologia	3	0	3
Outros*	15	5	20
TOTAL	564	78	642

*Administração de Sistemas, Antropologia (2), Biblioteconomia, Ed. Artística, Ciências Militares(2), Ed. Física, Química, Geografia (2), Fisioterapia, Teologia, Filosofia (6), Estatística (2), Gestão Tecnológica, Ciências navais, Informática (2)

TABELA 2:
Distribuição de gestores governamentais por níveis de Pós-Graduação

CURSO	Mestrado	Doutorado	Especialização	TOTAL
Economia	64	11	10	85
Administração Pública	37	3	8	48
Engenharia	32	4	5	41
Ciência Política	28	6	3	37
Administração	20	2	10	32
Sociologia	13	3	2	18
Relações Internacionais	11	0	2	13
Direito	10	2	0	12
Políticas Públicas	10	1	5	16
Educação	9	1	1	11
História	6	1	0	7
Saúde Coletiva	5	1	2	8
Informática	4	0	4	8
Agronomia	4	1	2	7
Ciências Biológicas	3	0	2	5
Finanças	3	1	6	10
Física	2	1	0	3
Filosofia	2	3	0	5
Ciências Sociais	2	1	0	3
Política Científica	2	1	0	3
Medicina Social	2	0	0	2
Letras	2	0	0	2
Matemática	2	0	0	2
Estudos Previdência Social	2	0	0	2
Comércio internacional	1	0	3	4
Antropologia Social	1	1	0	2
Psicologia	1	1	0	2
Geografia	1	1	0	2
Outros	10*	0	13**	23
TOTAL	289	46	78	413

* Inteligência Competitiva (2), Redução da pobreza (1), Aplicação Militar (1), Farmacologia Clínica (1), Serviço Social (1), Estatística (1), Transportes urbanos (1), Comunicação (1), Marketing (1)

** Altos estudos em Política Estratégica (1), Analista Industrial (1), Contabilidade (2), Assessoria parlamentar (1), Química (1), Recursos Humanos (3), Comunicação (1), Marketing (3)

TABELA 3:
Distribuição dos gestores governamentais por ministérios – dezembro de 2002

Ministério	Quantitativo
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	76
Ministério da Saúde	74
Ministério da Fazenda	70
Ministério da Educação	54
Ministério da Justiça	40
Ministério do Trabalho	28
Presidência da República	26
Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar	25
Ministério da Previdência e Assistência Social	25
Ministério do Meio Ambiente	24
Ministério de Minas e Energia	22
Ministério do Desenvolvimento agrário	17
Ministério da Cultura	16
Ministério da Integração Nacional	13
Ministério dos Transportes	9
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	9
Ministério de Ciência & Tecnologia	8
Ministério da Defesa	8
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio	5
Ministério das Comunicações	3
Ministério das Cidades	2
Ministério das Relações Exteriores	2
Ministério do Esporte e Turismo	2
TOTAL	558

FONTE: Cadastro Geral da Anesp, março de 2003

TABELA 4 :**Evasão dos gestores governamentais – dezembro de 2002**

TURMAS	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	Total
Assessor Legislativo no Senado Federal	-	1	0	1	2	0	0	4
Assessor na Câmara dos Deputados	-	0	0	0	1	0	0	1
Tribunal de Contas	-	1	0	0	0	0	0	1
Banco Central	-	1	3	0	0	0	0	4
Ministério da Fazenda	-	1	0	0	0	0	0	1
Ministério da Justiça	-	0	1	0	0	0	0	1
Assembléia Legislativa de MG	-	0	1	0	0	0	0	1
Ministério do Meio Ambiente	-	0	1	0	0	0	0	1
Ministério dos Transportes	-	0	1	0	0	0	0	1
Ministério da Educação – Ensino Superior	-	0	0	0	1	0	0	1
Outros/ desconhecido	-	3	7	2	0	10*	15*	37
Total de evasão por turma	10**	7	14	3	4	—	—	38
Número de gestores empossados	60	54	96	107	130	80	75	602
Total de membros ativos atualmente	50	47	82	104	126	80	75	564

* Aqui corresponde ao número de pessoas que saíram da carreira durante o curso de formação ainda, antes de serem empossados.

** Corresponde ao número de pessoas que deixaram a carreira após o estudo de Graef et alli (1994). (Ver descrição da 1ª turma nesse capítulo)

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).

A organização burocrática tradicional, tal como descrita por Max Weber, define, no maior nível de detalhes, o que devem fazer as pessoas dela participantes. As burocracias gerariam uma "cultura de papéis", cada um devendo fazer exatamente o que a descrição de sua função prevê, caso contrário, teria como efeito o comprometimento do funcionamento do conjunto:

" O burocrata individual não pode esquivar-se ao aparato a que está atrelado. O burocrata profissional está preso à sua atividade por toda sua existência material e ideal. Na grande maioria dos casos, ele é apenas uma engrenagem num mecanismo sempre em movimento, que lhe determina um caminho fixo. O funcionário recebe tarefas especializadas e normalmente o mecanismo não pode ser posto em movimento ou detido por ele, iniciativa essa que tem que partir do alto. O burocrata individual está, assim, ligado à comunidade de todos os funcionários integrados no mecanismo. Eles têm um interesse comum em fazer que o mecanismo continue suas funções e que a autoridade exercida socialmente continue" (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.