

A Burocracia Federal Brasileira e o Sincretismo de Relações Estado-Sociedade: O Caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Autoria: André Luz de Godoy, Sonia Maria Fleury Teixeira

Resumo

O artigo busca analisar a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – criada em 1989, mas consolidada apenas com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995 - de forma a identificar a lógica de relacionamento e circulação destes gestores públicos na máquina estatal, as trajetórias dos diferentes perfis de indivíduos na burocracia estatal e os desafios que se apresentam para o desenvolvimento da carreira. Para tal vale-se, dentre outros autores, da tipologia exposta por Nunes (2004) na qual identifica diferentes lógicas políticas concorrentes no país – universalismo de procedimentos, clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Para consecução dos objetivos do estudo realizou-se pesquisa de campo por meio de entrevistas semi-estruturadas com integrantes e ex-integrantes da carreira atuantes em diversos Ministérios da Administração Federal. As conclusões enfatizam o ecletismo da carreira, capaz de prover à Administração tanto técnicos quanto técnicos-políticos, tanto especialistas quanto generalistas, tanto funcionários para os altos escalões quanto para os intermediários, ainda que, neste percurso, alguns sejam sacrificados em prol de uma necessária legitimidade frente à sociedade e aos próprios gestores. Também chama a atenção para a necessidade de consideração de diferentes lógicas de relacionamento entre Estado e sociedade caso se queira obter resultados satisfatórios a partir do modelo de carreira implantado em um contexto sincrético como é o brasileiro. Por fim salienta que, ainda que haja uma busca pela adoção de uma única lógica que “organizasse” o caos que é a estruturação da burocracia pública, a “desorganização” que mistura diferentes *lógicas de troca* parece atender melhor do que um suposto modelo único.

1) Introdução

A onda de reformas administrativas de cunho gerencialista que se propagou por todo o mundo nas décadas de 80 e 90 se refletiu, no caso brasileiro, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 (PDRAE). Esse pressupunha a substituição de uma lógica processual, típica da administração burocrática, por uma finalística, própria da administração gerencial, ao mesmo tempo em que buscava a redefinição do papel do Estado, de provedor para indutor do desenvolvimento (ABRUCIO, 2001),

O questionamento de alguns autores, entretanto, é que os países da América Latina, longe de se constituírem países onde a lógica burocrática fora predominante, consistiam na superposição da burocracia e do patrimonialismo, onde as benesses da burocracia seriam ínfimas quando comparadas às suas disfuncionalidades, logo, necessitava-se do reconhecimento da realidade latino-americana para quando se transpusessem modelos oriundos de países centrais (COHEN, 1999).

O Brasil é um país onde as relações Estado-sociedade não obedecem a uma lógica única e dominante. Diferentes lógicas permeiam o sistema político brasileiro e em uma análise que se suponha integral, seja qual for o tema a que se proponha discutir, faz-se mister a consideração de todas elas para que não se desenvolva uma abordagem incompleta (LOBATO, 1997; NUNES, 2004).

Neste sentido, a negação incondicional de qualquer alteração no *status quo*, dada a ainda não completude de um ciclo burocrático que extinga por completo qualquer traço

patrimonial, não parece configurar-se em alternativa coerente. A realidade brasileira – e latinoamericana – sempre trabalhou com diferentes lógicas coexistentes.

No caso brasileiro, a Reforma Gerencial tinha como um de seus pilares a profissionalização do núcleo estratégico da burocracia estatal. No Plano, este setor, responsável por tarefas “típicas” de Estado, isto é, planejamento, arrecadação, finanças, dentre outras, deveria superar a lógica estritamente burocrática e dar lugar a um modelo misto, burocrático-gerencial (BRASIL, 1995). Para tal, uma das ações empreendidas foi o resgate e o fortalecimento da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, doravante EPPGG.

A carreira foi criada, de fato, ainda durante o período de redemocratização do Estado brasileiro, no final da década de 80, entretanto, é apenas com o PDRAE, em 1995, que ela ganhou força. Seus integrantes têm como atribuições a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, atuando em diversos Ministérios da Administração Federal.

Neste espectro, o artigo busca, baseado no estudo de Nunes (2004) no qual o autor pontua a existência de diferentes lógicas políticas concorrentes no país – universalismo de procedimentos, clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático -, identificar a lógica de relacionamento e circulação destes burocratas na máquina estatal, as trajetórias dos diferentes perfis de indivíduos na burocracia estatal e quais são os desafios que se apresentam para o desenvolvimento desta carreira.

Para tal, o trabalho foi dividido em oito partes, a contar da presente introdução. A parte seguinte expõe as variantes do capitalismo e sua vinculação com as diferentes espécies de troca – *generalizada* e *específica*; o terceiro trata dos tipos de relação entre Estado e sociedade; o quarto aborda a questão do sincretismo de relações entre Estado e sociedade no Brasil e sua aplicação às carreiras públicas; o quinto consiste em uma breve explanação sobre o PDRAE e suas implicações para a carreira de EPPGG; no sexto é apresentada a metodologia utilizada; na sétima parte são analisados os resultados encontrados na pesquisa de campo; e, por fim, são expostas as conclusões do trabalho.

2) Capitalismo e Formas de Troca

Weber distingue em três as formas possíveis de capitalismo: capitalismo político, racional e tradicional. Para efeito deste trabalho, entretanto, far-se-á uso apenas dos conceitos das duas primeiras tipologias – político e racional.

O capitalismo político é aquele que se aproxima ao conceito de patrimonialismo, comum às sociedades capitalistas mais atrasadas. Ele se materializaria de três maneiras: lucro político predatório, uso direto da força de dominação (impostos) e acordos não usuais com autoridades políticas (corrupção). O capitalismo político, ao contrário do capitalismo racional, convive muito bem com uma atmosfera de arbitrariedade, de risco, instabilidade e oportunidades de lucro fortuitas e fugazes. (SWEDBERG, 2000).

No capitalismo político contextos clientelistas são dominantes. Nesses, o sistema de trocas é *generalizado* e pessoal, isto é, a troca de bens é restrita, inclui expectativas de retornos futuros e está incrustada em um ambiente onde o mercado não é impessoal (NUNES, 2004).

Já o capitalismo racional pressupõe a imparcialidade e se orienta dentro de certa estabilidade. Consiste em duas maneiras distintas de obtenção de lucro: o comércio e a produção moderna, entendidos como um mercado formalmente livre em que a produção é submetida a procedimentos de avaliação de recursos em intervalos regulares (SWEDBERG, 2000). Para Nunes (2004) o padrão de capitalismo adotado nas modernas sociedades capitalistas se aproxima deste acima disposto. Ele estaria constituído por: a) um padrão de

autoridade racional baseada no universalismo de procedimentos, isto é, baseado em normas que podem ser formalmente utilizadas por todos os indivíduos da *polity*, ou a eles aplicadas, ao elegerem representantes, para protegerem-se contra abusos de poder pelo Estado, testarem o poder das instituições formais e fazerem demandas ao Estado; b) um padrão dominante de ação social baseada no individualismo e no impersonalismo, repousados em uma multiplicidade de frações de classe, grupos de status, partidos políticos e cidadania; c) uma economia de mercado em que as trocas independem das características pessoais dos envolvidos.

No capitalismo racional o “domínio público” é baseado no universalismo de procedimentos e as trocas são *específicas*, isto é, o processo de troca não inclui a expectativa de relações pessoais futuras, nem depende da pré-existência de quaisquer relações pessoais entre os atores envolvidos (NUNES, 2004).

Ainda que possamos caracterizar as sociedades capitalistas dos países centrais como aquelas onde o capitalismo racional é mais presente, e as sociedades periféricas e semi-periféricas como aquelas onde o capitalismo político é dominante, seria problemático pressupor que as sociedades não centrais trilhariam o mesmo caminho que os países centrais em direção às formas mais modernas de capitalismo (SANTOS, 2004). Não se pode supor que a substituição de paradigmas – patrimonial, burocrático e gerencial – ocorra de maneira idêntica ao processo vivenciado nos países centrais. No Brasil nem a Revolução de 1930 suplantou de forma definitiva o clientelismo, nem a Reforma Gerencial de 1995 suprimiu a combinação patrimonial-burocrática que desde 1930 se consolida no país. A situação brasileira é a de um sincretismo paradigmático (JUNQUILHO, 2004).

Por fim é importante salientar que, embora as trocas *generalizadas e específicas* constituam-se por princípios, *a priori*, antagônicos, tratam-se de duas lógicas empiricamente compatíveis, coexistindo em permanente tensão na mesma formação capitalista, tendo como resultados formas positivas de acumulação (NUNES, 2004).

3) As formas de relação Estado-Sociedade

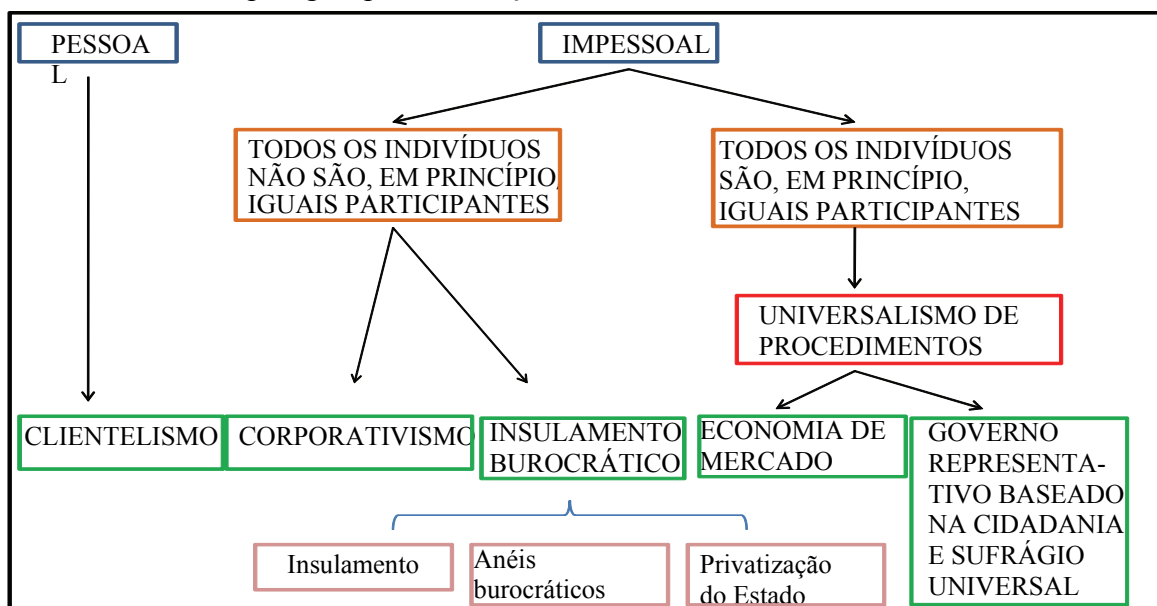
A tentativa de minimização de práticas clientelistas e personalistas ocorre no Brasil desde 1930, seja por meio de decisões políticas que buscavam o universalismo de procedimentos, seja pela adoção de práticas corporativistas, seja pelo insulamento de suas burocracias (NUNES, 2004:32).

Em 1930, com a criação do Departamento de Administração e Serviço Público (DASP) por Vargas, tem-se a primeira tentativa de se institucionalizar o universalismo de procedimentos. Entretanto, pode-se dizer que as gramáticas predominantes do seu primeiro governo seriam o corporativismo, com o qual se relacionava com a sociedade, e o clientelismo, através do qual mantinha as oligarquias cafeeiras sob seu controle. O insulamento burocrático também tem seus primeiros lampejos no 1º governo Vargas, entretanto, é a partir de seu segundo governo, estendendo-se até o governo JK que o insulamento, juntamente com o universalismo de procedimentos, dariam a tônica da política. O governo João Goulart foi marcado pelo clientelismo. Já o governo militar teria no insulamento burocrático a gramática predominante. Com o retorno da democracia o insulamento burocrático é colocado em cheque como antidemocrático e a tecnoburocracia perde legitimidade e poder. Tal acontecimento engendra no quadro burocrático um comportamento defensivo, materializado na CF/88, em que a atuação corporativista da burocracia logra constitucionalizar vários privilégios para o setor público (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Nunes (2004) argumenta que, não obstante a incessante busca por um padrão de capitalismo que se orientasse unicamente pelo universalismo de procedimentos e que se aproximasse daquela espécie de capitalismo característica dos países de economia moderna, a combinação de gramáticas das trocas generalizadas e específicas é essencial para o capitalismo nacional. O negligenciamento de quaisquer das outras gramáticas – clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático -, ou mesmo do próprio universalismo de procedimentos, em um plano de governo termina por criar obstáculos nas comunicações entre Estado e Sociedade. Logo, os efeitos dessa combinação “não deveriam ser encarados como uma passagem, ou como uma etapa da modernização, mas como uma combinação particular” (NUNES, 2004:30).

Para o autor quatro são as gramáticas que, historicamente, definiram e definem as relações Estado-Sociedade no Brasil: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos.

FIG. 1 – Tipologias para as relações Estado-sociedade



Fonte: Adaptado de Nunes (2004)

O clientelismo é definido como um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo fundamentam-se em relações pessoais e têm a troca generalizada como princípio lógico. A participação em redes clientelistas não é regulada por nenhum regulamento formal e seus arranjos hierárquicos baseiam-se em consentimento individual, onde o respaldo jurídico é precário. O clientelismo envolve uma série de combinações aparentemente contraditórias: combina desigualdade e assimetria de poder com uma aparente solidariedade mútua, em termos de identidade e sentimentos interpessoais; combina exploração e coerção com relações voluntárias e obrigações mútuas; e, por fim, combina ênfase nestas obrigações e solidariedade com o aspecto semilegal destas relações (NUNES, 2004).

O corporativismo é, segundo Schmitter (1971:65),

“um sistema de intermediação de interesses em que as unidades constitutivas estão organizadas em um número limitado de categorias particulares, obrigatórias, não-competitivas, e hierarquicamente ordenadas, reconhecidas ou permitidas pelo Estado e que têm a garantia do monopólio de representação dentro de suas

categorias respectivas, em troca da observância de controles de seleção de líderes e na articulação de demandas e apoios.”

Trata-se da inclusão de grupos, sindicatos e partidos no processo de elaboração da política pública por meio de sua institucionalização enquanto atores políticos (LOBATO, 1997).

Tanto o clientelismo quanto o corporativismo constituem-se em mecanismos de esvaziamento de conflitos sociais, isto é, visam ao controle político e do fluxo de recursos materiais disponíveis por meio da antecipação de situações conflituosas e desgastantes (comuns a ambientes onde impera o universalismo de procedimentos). Contudo, enquanto o corporativismo organiza-se em estruturas formais e impessoais de intermediação, o clientelismo baseia-se em critérios pessoais e informais, ultrapassando qualquer barreira de classe ou categoria. Ainda assim, pode-se dizer que o corporativismo constitui-se em um meio semi-impessoal de intermediação, posto que não iguala todos os indivíduos frente ao Estado, desiguando a dinâmica relacional a favor da corporação e em detrimento do restante dos participantes. Ademais, mesmo dentro das corporações, perpassam relações clientelistas entre líderes e a categoria representada (LOBATO, 1997; NUNES, 2004).

Já a concepção do insulamento burocrático pode ser apreendida como ilhas de racionalidade e de especialização que aparecem entendidas como antídoto à tendência clientelista. A proteção que é construída em torno de uma agência ou de um conjunto de burocratas varia conforme o grau de isolamento que se consegue atingir. O grau de insulamento variará tanto ‘entre’ quanto ‘intra’ agências, isto é, desde uma perspectiva temporal, quando intra-agências (uma organização pode tanto sofrer um processo gradual de insulamento quanto de desinsulamento), ou variando conforme a agência (uma agência pode ser mais ou menos insulada que a outra) (GOUVÊA, 1994).

O insulamento burocrático significa a redução da capacidade de influência da sociedade – seja por intermédio de mecanismos institucionais ou não - no processo político. É uma forma de se evitar o controle e o escrutínio sobre as atividades da burocracia estatal; uma forma de se perseguir o desenvolvimento econômico e a privatização das benesses que advêm do controle de parcelas do aparato estatal. (NUNES, 2004). Tal isolamento burocrático traz, aliado ao desenvolvimento de viés tecnocrático, a desvantagem do descolamento das reais demandas societais. Evans (1995:12) argumenta que tanto uma demasiada sujeição da burocracia em relação a interesses externos (*embeddedness*), quanto sua completa autonomia (*autonomy*), não têm resultados satisfatórios. Se por um lado “densas redes conectoras entre Estado e Sociedade, sem uma robusta estrutura interna, levariam a um quadro em que o Estado tornar-se-ia incapaz de resolver problemas de ação coletiva, de transcender os interesses individuais de seus parceiros privados”, por outro “o Estado unicamente autônomo perderia tanto fontes de inteligência quanto habilidade em confiar em estruturas privadas descentralizadas” (EVANS, 1995:12)¹.

Agências insuladas (autônomas) têm um ambiente altamente complexo. A informação é fortemente valorizada, e ao contrário do que se possa inicialmente presumir, a coalizão com atores externos ao corpo insulado é vital para garantir, tanto recursos adicionais para realização das metas, quanto para a proteção do núcleo técnico contra influências externas. (NUNES, 2004).

O alinhamento entre a agência insulada estatal e outros segmentos sociais (governo, burocracia, empresas, sindicatos, etc.) pode levar à constituição dos chamados *anéis burocráticos*, isto é, círculos de informação e pressão constituídos por representantes do Estado e de outras classes sociais que se unem momentaneamente tendo em vista a solução de um problema comum (CARDOSO, 1975).

As idéias de “feudalização” e “privatização” do Estado também são importantes para o entendimento teórico. A excessiva segmentação – feudalização – do Estado, aliada à

constituição de alianças entre setores da burocracia e setores empresariais pode levar a um processo de privatização do Estado, onde o critério racional legal vê-se praticamente inteiro descartado, e a decisão particular é tomada como regra (GOUVÊA, 1994:66).

A última gramática a ser exposta é o universalismo de procedimentos. Assim como o insulamento burocrático, consiste em um meio pelo qual se busca conter a ‘irracionalidade política’, calcada, sobretudo, em práticas clientelistas. Entretanto, ao contrário do insulamento burocrático, o universalismo de procedimentos pressupõe que todos os indivíduos são iguais participantes. Está associado comumente à noção de cidadania plena e igualdade de todos os indivíduos perante a lei, sendo exemplificado pelas práticas condizentes com o capitalismo racional praticado nos países de economia avançada. Trata-se de um dos componentes cruciais da economia de mercado, no campo econômico, e da democracia representativa, no campo político. São tidos como fiéis defensores desta forma de relacionamento Estado-sociedade alguns grupos da classe média, da tecnocracia e outros profissionais. Tais grupos têm como base de argumentação o fato de que benefícios e encargos públicos devam ser alocados conforme critérios gerais e universalísticos (NUNES, 2004).

4) O sincretismo gramatical brasileiro e as carreiras públicas

Autores como Maria (2000), sustentam que carreiras do tipo da dos EPPGG só se concretizariam caso o governo possuísse sólidas diretrizes consolidadas em um projeto estratégico para a administração pública. O estabelecimento de uma carreira de gestores, nestes moldes, só seria possível com o estabelecimento de um ‘sistema de carreira’ – meritocrático -, que não se orientasse pela lógica individual, clientelista por assim dizer. Entretanto, no caso dos EPPGG, ainda que a realização de concurso público constitua-se em um meio meritocrático de seleção, a carreira se enquadra em um grupo onde se misturam “posturas individualistas (clientelistas, por algumas vezes) e corporativistas” a práticas meritocráticas universalistas.

Por outro lado, para Lobato (1997), a relação do Estado com a sociedade no Brasil se dá de diferentes formas, logo, o complicador passa a ser identificar essas formas. Nunes (2004) argumenta que a coexistência de práticas e valores ligados ao clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos deve ser aceita como uma particularidade brasileira, não como um obstáculo a ser superado. Em sociedades como a brasileira, apesar do caráter aparentemente contraditório da justaposição das diversas gramáticas, o sincretismo impera como contexto. Logo, o reconhecimento de que existe um inerradicável entrelaçamento entre as gramáticas no contexto público brasileiro e o abandono de uma abordagem unicamente dualista-tradicional são, para o autor, os primeiros passos para que se possa alcançar as respostas para os problemas da governabilidade e da lisura.

Bresser-Pereira (2007:23) tem posicionamento mais radical. Para o autor “nomeações e carreiras, mais do que organizações, estruturam o Estado brasileiro”. A natureza “personalista e desorganizada, mas flexível e eficiente” das relações Estado-sociedade pode definir carreiras de burocratas bem-sucedidos e estruturar o Estado².

Esta visão defendida por Bresser-Pereira (2007) e, de certa forma, por Nunes (2004), encontra eco nas descobertas de Mayeama (1983) e Roberto Da Matta (1983), sobre as relações Estado-sociedade no Brasil. Os autores concluem que a sociedade brasileira, não obstante a tentativa de se universalizar o “domínio público”, prefere “conduzir sua própria vida manipulando relações pessoais de acordo com as exigências de cada situação específica” (MAYEAMA, 1983:162). A transitoriedade entre “indivíduo” - sujeito jurídico, exposto às leis gerais - e “pessoa” - sujeito social, com todos os seus laços sociais e passível de

favorecimentos – é uma particularidade brasileira e consolida-se como instituição tupiniquim (Da MATTA, 1983).

Esta dinâmica de superposições gramaticais, onde procedimentos de trocas *generalizadas* e *específicas* coexistem, pode ser visualizada nas dinâmicas de cooptação propostas por Selznick (1976). Para o autor a cooptação entendida como "o processo de absorção de novos elementos na liderança ou na estrutura de decisões políticas de uma organização, como meio de evitar ameaças à sua estabilidade ou existência" (SELZNICK, 1976:93) pode dar-se de duas maneiras: a cooptação formal e a informal.

A cooptação formal ocorre quando existe a necessidade de se estabelecer legitimidade ou de tornar a administração acessível ao público a que se dirige. Já a cooptação informal ocorre quando há necessidade de ajustamento às pressões de centros específicos de poder na sociedade. A cooptação que resulta em uma real distribuição de poder tenderá a realizar-se informalmente, já a orientada para a legitimação ou para a acessibilidade tenderá a operar-se por meio de mecanismos formais.

A aproximação entre as idéias de Selznick, Nunes e Bresser-Pereira se dá no instante em que se verifica a coexistência de mecanismos clientelísticos, corporativistas e de insulamento que visam à distribuição real de poder – cooptação informal - ao mesmo tempo em que se fazem presentes procedimentos característicos ao universalismo de procedimentos, onde a possibilidade de acessibilidade e a legitimação são os principais objetivos, não implicando, necessariamente, na distribuição real de poder.

5) A Reforma do Estado de 1995 e a carreira de EPPGG

A carreira de EPPGG ressurgiu justamente no bojo do projeto de fortalecimento do núcleo estratégico da burocracia federal, proposto no PDRAE. A idéia era aproveitá-la como instrumento de alavancagem da profissionalização da administração pública (MARIA, 2000).

Ao gestor caberia “o exercício de atividades de gestão governamental nos aspectos técnicos relativos à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em graus variados de complexidade, responsabilidade e autonomia”³.

Entretanto, ainda que circundados pelo status de alta burocracia, para Maria (2000), o projeto de 1995, em comparação ao de 1989⁴, sofreu tantas alterações que terminou por transformar a carreira em outra como as demais. O integrante da carreira se tornou apenas “um profissional de nível superior que tem como principal atribuição a de apoio técnico à formulação e implementação de políticas públicas” (MARIA, 1-10:2000).

Para Nicolini (2008:4) o gestor ideal precisaria ser “técnico e político ao mesmo tempo”, precisaria compreender o processo societal feito de contradições em uma dinâmica em que se acumulam pressões políticas e cidadãos (NICOLINI, 2008:4).

Este novo perfil de burocrata coaduna com o que Schneider (1991 *apud* GOUVÊA, 1994:49) denomina burocratas “técnico-políticos”. São técnicos, mas que, entretanto, têm uma visão dos processos econômicos e políticos razoavelmente formada. São os burocratas que intermedeiam a relação entre a burocracia e a política, isto é, “são capazes de sacrificar a pureza burocrática em nome de apoio político”⁵ (BRESSER-PEREIRA, 2007:15).

6) Metodologia

Diante do objetivo da presente pesquisa, realizou-se pesquisa de campo na qual foram conduzidas dez entrevistas semi-estruturadas com integrantes e ex-integrantes da carreira de

EPPGG. Os entrevistados foram selecionados por critério de acessibilidade (VERGARA, 2007) e as entrevistas realizadas no segundo semestre do ano de 2008.

Os gestores entrevistados relataram experiências sobre os diversos Ministérios nos quais haviam trabalhado e a partir daí foram identificadas algumas tensões existentes no interior da carreira: definição estrita e definição abrangente das atividades; pessoalidade e meritocracia; institucionalização e politização das instituições; hierarquização e mobilidade da carreira; e generalismo e especialização.

O estudo, baseando-se na literatura estudada, buscou analisar estas tensões de forma a responder os objetivos propostos. Ainda assim, dado o caráter reduzido da amostra, não é possível a extrapolação dos dados para toda a carreira, as conclusões do estudo podem ser entendidas enquanto tendências, não como afirmativas absolutas.

7) Análise dos dados

A busca pelo entendimento dos objetivos propostos pela pesquisa se deu por meio da análise de algumas tensões existentes no interior da carreira. Ao longo da Análise dos dados são expostas estas tensões e explicitadas as maneiras pelas quais elas podem explicar os objetivos estipulados no estudo.

É mister relevar que os gestores, ainda que componentes da burocracia estatal, foram estudados enquanto indivíduos sociais, logo, quando ao se utilizar embasamento teórico que aborda as relações Estado-sociedade, também se faz possível o estudo das relações estabelecidas entre servidores – enquanto sociedade – e Estado.

7.1) Definição estrita e Definição abrangente das atividades

A definição das atividades a serem desempenhadas pelo gestor público é bastante abrangente. Consequência disto é que os gestores acabam tendo a possibilidade de atuarem nas mais diversas funções, com atividades de diferentes graus de reconhecimento público e relevância.

A primeira experiência profissional do gestor na máquina estatal tende a ser organizada e planejada pela própria Secretaria de Gestão (SEGES), situada no interior do Ministério do Planejamento. São acordadas quantas vagas serão dispostas para cada Ministério e os gestores recém empossados, por ordem de classificação, escolhem as vagas dentre os Ministérios disponíveis. Logo, ainda que a escolha seja individual, o objeto da escolha é institucional, no sentido de que o gestor escolhe o Ministério em que vai trabalhar, não a pessoa com quem vai trabalhar. Como salientou um entrevistado *“os Ministérios são grandes. Então faz muita diferença onde você cai dentro do Ministério. Você só sabia que ia para lá, mas era na Secretaria Executiva que decidiam o que iam fazer contigo.”* A tal questão soma-se o fato de que *“o Ministério que recebe meia dúzia de gestores nunca está preparado para isso, salvo algumas exceções como o Ministério do Trabalho, mas isto é a exceção da exceção.”*

O resultado disso é que, como não existe uma estrita especificação das atividades que deve executar o EPPGG, o gestor, um servidor altamente capacitado, acaba sendo subaproveitado, servindo de mão de obra qualificada para *“os trabalhos que não são valorizados, que ninguém quer fazer”*.

Enfim, a flexibilidade de atuação oriunda da não especificação das atividades pode ser tanto positiva, posto que dá ao gestor uma ampla margem de atuação, garantindo mais oportunidades, quanto negativa, dado que a generalidade pode ser encarada como ausência de funcionalidade, acarretando a delegação de tarefas mais simplórias e não valorizadas.

Entretanto, pode-se dizer que, comumente, a hipótese negativa costuma ocorrer quando a alocação do gestor é realizada pela SEGES, o que, geralmente, corresponde à primeira experiência do servidor. Conforme veremos no item seguinte, a alocação dos servidores na quase totalidade das situações não é realizada através de mecanismos institucionais, mas sim por mecanismos pessoais.

7.2) Pessoaalidade (ou Clientelismo?) e Meritocracia

A carreira de gestor consolida-se como uma estrutura onde meritocracia e práticas clientelistas se misturam. O primeiro processo seletivo baseia-se em critérios meritocráticos *weberianos*, o concurso público, já os mecanismos subsequentes que permitem a ascensão na carreira orientam-se pela lógica da pessoaalidade, o que abre espaço para o clientelismo.

Conforme salienta o entrevistado, *“as únicas maneiras pelas quais se alcança um determinado DAS é por meio das redes de relacionamento. Digo isto para os cargos de coordenador e talvez diretor, para os cargos de secretário o critério é eminentemente político.”*

Apenas nos casos onde há um forte projeto político que necessite o envolvimento de uma burocracia capacitada para sua operacionalização, parece haver um incentivo para que os mecanismos formais de alocação funcionem de forma a proporcionarem aos gestores chances reais de atuação, condizentes com a alta capacidade técnica destes indivíduos. Foi este o caso de parte dos gestores que ingressaram em 1996 que atuaram no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), com o projeto da Reforma Gerencial. Eles foram, na sua maioria, direcionados diretamente da SEGES para o MARE.

Na grande maioria das vezes, a dinâmica de encaminhamento dos servidores recém empossados, realizada pela SEGES, parece não funcionar muito bem quando comparada aos meios informais de alocação (via contatos pessoais).

Em situações onde o gestor é inserido em um Ministério por meio de mecanismos formais, costuma haver um embate entre o servidor capacitado que entra, e aqueles, capacitados ou não, que já se encontravam naquele Ministério. Ainda que a entrada dos EPPGG seja vista *“com bons olhos”* pela alta burocracia, por vezes terminam por se configurar apenas em mera mão de obra qualificada, como já relatado na seção anterior.

Por outro lado, quando a inserção se dá por contatos pessoais ela é mais tranquila, o gestor já conhece algumas das pessoas com quem irá trabalhar e um maior grau de confiança e responsabilidade são nele depositados.

Dois fatores parecem subsidiar este mau funcionamento das instituições formais na alocação dos gestores. O primeiro é a própria incapacidade da SEGES de executar a operação.

“na verdade eles (a SEGES) te dão 2 meses para você arrumar para onde você vai, depois eles arrumam alguma coisa para você fazer. Normalmente alguma coisa que não tem nada a ver com suas habilidades.(...) Não há uma inteligência, uma tecnologia que consiga identificar os talentos dentro de um banco de dados para fazer um match entre oferta e demanda de mão de obra.(...)”

O segundo é a própria preferência dos gestores pela alocação por meio de processos informais – indicações -, ao invés de um mecanismo formal capaz de identificar, por critérios objetivos e universais, aquele indivíduo que melhor preenchesse os requisitos do cargo. A fala de um entrevistado explicita essa dinâmica:

“Para muita gente a carreira vira uma porta de entrada e aí você busca seu espaço de acordo com o seu capital pessoal. Eu utilizo muito meu capital pessoal para me inserir. Com exceção da primeira (inserção), todas as outras foram por conta disso. (...)Então acaba que ela não é uma carreira propriamente dita, ela é uma porta de entrada que as pessoas utilizam o capital pessoal para se inserir. (...), quem é mais bem informado, tem uma capacidade de execução dentro da máquina pública, de adaptação a vários setores, não quer a institucionalização da carreira, gosta disso, acha bom, se dá bem nesta lógica. (...) Quem não tem este capital mais valorizado dentro da Administração, acaba

sofrendo muito e buscando uma institucionalização maior da carreira, uma definição maior de papéis. (...) E esse pessoal se frustra bastante. (...) se você tem capital pra vender, para queimar, você deslancha. Mas muitos não deslançam, aí ficam jogados na Administração”.

A situação que se apresenta possibilita a identificação de dois grupos. O primeiro, é favorável aos mecanismos de *personalidade* nos quais se fundamenta a estrutura da carreira, em que os cargos em comissão são distribuídos por razões políticas ou com base no “capital pessoal” de cada um. Vêm o sistema misto de carreiras, onde coexistem carreiras rígidas e cargos passíveis de nomeação, como o “*melhor dos mundos*”.

O outro grupo, por outro lado, acredita em um sistema fechado e meritocrático de carreira, onde os cargos em DAS, se possível, “*deveriam ser drasticamente reduzidos*”. Este grupo enxerga no modo pelo qual se procede o preenchimento de cargos em comissão uma dinâmica patrimonial extremamente nefasta ao Estado (ou a eles próprios). Pregam a profissionalização do Estado, onde a substituição dos cargos comissionados abertos para indicação por carreiras do serviço público é uma prerrogativa. Crêem que o sistema de carreiras que hoje vigora promove a descontinuidade e o patrimonialismo no serviço público. Enfim, aproximam-se da lógica *universalista de procedimentos*.

A administração faz a sua parte no que condiz a prover acessibilidade dos gestores aos Ministérios, assegurando, através de um mecanismo universal de procedimentos, que os gestores sejam alocados e tenham a possibilidade de alçarem vãos maiores. Entretanto, é sabido que a repartição real de poder não se dá por meio desta *cooptação formal*, onde a universalização de procedimentos, materializada nos mecanismos institucionais de seleção de servidores para cargos comissionados, legitima a profissionalização da burocracia pública frente à sociedade e aos próprios gestores. É por meio de critérios mais subjetivos que realmente se distribui o poder. É por meio da *cooptação informal*, calcada em mecanismos pessoais, que a distribuição de poder (DAS) realmente ocorre.

Pelo lado dos gestores alguns motivos favorecem uma postura mais simpática a um sistema *personal* de carreira: primeiro, a quantidade de cargos comissionados ofertados aos gestores é muito grande; segundo, a possibilidade de ascensão profissional via cargos comissionados é uma alternativa muito mais veloz do que se fora via mecanismos burocráticos; terceiro, parece haver um componente subjetivo para a preferência de mecanismos não institucionais (MAYEAMA, 1983; Da MATTA, 1983).

7.3) Institucionalização e Politização das instituições

A institucionalização é entendida aqui como a profissionalização do ministério, isto é, seu preenchimento por carreiras públicas. Já a politização pode ser compreendida como a partidarização do ministério ou mesmo como seu preenchimento com cargos de vínculo precário, sujeito aos efeitos de flutuações político-partidárias.

Este dilema coloca em questão os benefícios e os malefícios da abertura de um ministério para a barganha política ou mesmo para a bem intencionada oxigenação da administração pública. Naqueles ministérios onde a politização é mais forte, torna-se mais fácil a execução de políticas de curto prazo, eles são mais voláteis, posto que a mera substituição ou ameaça de substituição dos burocratas já garante o apoio ao plano de governo. Já nos Ministérios mais hierarquizados é mais difícil manobrar a burocracia. Nestes ministérios as políticas de longo prazo são mais factíveis, o governo tem mais dificuldade em fazer com que os burocratas ajam da maneira que lhe convém, nos momentos que lhe convém, enfim, os burocratas têm um poder maior frente aos políticos.

Na pesquisa ficou evidente que em ministérios e órgãos não hierarquizados, tais como o Ministério da Educação, a Secretaria de Recursos Humanos ou o Ministério da Previdência a influência que os gestores tinham na formulação de políticas era muito menor que naqueles

onde existia um corpo sólido incrustado, tais como os Ministérios do Planejamento (MPOG) e da Fazenda.

Entretanto, fato interessante é que em alguns órgãos e Ministérios não hierarquizados, o poder da burocracia também se mostrou relevante. Tais órgãos tinham como similaridade o fato de representarem projetos políticos importantes, de grande interesse do governo, mas que, entretanto, não tinham um corpo burocrático de qualidade pré-estabelecido. Nestes casos foi necessário, ao mesmo tempo, formar um corpo burocrático coeso e competente em um curto período de tempo, e torná-lo poderoso frente aos demais setores governamentais para que pudessem alcançar seus objetivos.

O caso da Secretaria de Direitos Humanos (SDH), relatado por um gestor, ilustra o fato. A secretaria havia sido transferida do Ministério da Justiça para a Presidência da República, tendo em vista “*empoderá-la politicamente*”. O Presidente, ao perceber que um projeto importante para a imagem do Governo estava “*meio enroscado no Ministério da Assistência Social*” terminou por transferi-lo para a SDH buscando dar-lhe maior fluidez.

A necessidade de se apresentar resultados mais rapidamente levou o governo a insular os burocratas ligados ao projeto. O Ministério da Assistência Social não vinha conseguindo levar adiante o projeto, a atitude do governo foi retirá-lo das mãos de um ministério não institucionalizado e, portanto, altamente influenciável por demandas políticas, e colocá-lo sob o domínio de um corpo de burocratas ligado diretamente a ele.

Enfim, a partir destes exemplos pode-se traçar três dinâmicas que permeiam a administração pública brasileira. Pode-se dizer que naqueles Ministérios onde a hierarquização é forte, o poder da burocracia é maior, as instituições têm mais proximidade com o *universalismo de procedimentos*, mas o *corporativismo* também é mais arraigado. A força política do governo nestes ambientes é reduzida. O jogo político é mais duro.

Já nos Ministérios mais abertos, a burocracia praticamente não tem poder algum, tanto no que se refere à proposição de agendas quanto de alternativas. A margem de manobra do governo é maior. O *clientelismo* é a lógica dominante.

Entretanto, naqueles ministérios e órgãos onde o governo julga que a participação de técnicos é primordial para o andamento de um projeto, ainda que não esteja aí consolidado um corpo burocrático sólido, é dado um maior poder para os que venham a ocupá-lo. Nos casos apresentados, buscou-se material humano em outros setores da máquina estatal e nas turmas de gestores que se formavam, e *insulou-se* esta burocracia de forma que ela pudesse executar um projeto sem que possíveis influências externas minassem os interesses governamentais.

7.4) Hierarquização e Mobilidade

Diferentemente das carreiras hierarquizadas, onde o critério de ascensão é muito mais *burocrático*, em que a lógica das *trocas específicas* é preponderante, a carreira de EPPGG, ao fazer-se mediante ocupação de cargos de confiança, aproxima-se muito mais à lógica das *trocas generalizadas*, tendo a *pessoalidade* como fundamento e propiciando ao gestor uma maior mobilidade e, conseqüentemente, um maior “*conhecimento da esplanada*”.

Essa característica da carreira traz vantagens e desvantagens. Se por um lado funciona como um ativo do gestor,

“*Eu tenho rede de relacionamentos, e isto facilita em muitas situações para ele (a pessoa que nomeia o gestor). Você precisa de algum contato em algum lugar, em algum ministério, é mais fácil que eu conheça alguém. Alguém eu conheço. Ou se eu não conhecer diretamente eu conheço alguém que conhece. É mais fácil você chegar lá. Isso é um ativo na esplanada.*” (Gestor entrevistado)

Pelo outro, a desagregação enquanto carreira fragiliza sua capacidade de exercer qualquer tipo de pressão, seja ela corporativista ou não.

“As carreiras que se concentram em determinados órgãos, como os auditores, eles são os donos da Receita Federal. Então tem um peso estratégico específico, porque os caras fazem greve param a Receita Federal. (...) O gestor é diferente. Aliás nossa característica é ter a lotação descentralizada.” (Gestor entrevistado)

Justamente pelo perfil difuso que possui, a carreira tende a ser menos coesa e corporativista que as carreiras setoriais hierarquizadas. O entrevistado denuncia: *“eles (a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental-ANESP) defendem os interesses da carreira, mas não são atuantes e agressivos como outras associações, como a dos auditores fiscais. A ANESP é fraca, é light.”*

Dado o caráter muito mais pessoal do que institucional que se estabelece entre os gestores e o restante da burocracia federal, existe uma tendência à desagregação, ao individualismo, à priorização das relações pessoais em detrimento das institucionais. A relação que é estabelecida entre gestor e ministério lhes favorece enquanto pessoa, não enquanto categoria ou carreira. O poder que têm os gestores é individual, não é institucional-corporativo.

Dois fatores parecem contribuir para esta situação. O primeiro é a precariedade do vínculo do gestor para com o ministério no qual ele trabalha, a *dinâmica do cargo de gestor é um quase-mercado ou mesmo um mercado, quem dá mais, leva*. Segundo é a vasta oferta de oportunidades que a eles são oferecidas. *“A gente recebe muita oportunidade. A carreira proporciona.”*

Este quadro favorece àqueles gestores que conseguem se impor individualmente, que têm predileção por uma estrutura organizacional *orgânica*. Por outro lado, os gestores que não têm esta capacidade e este poder individual sentem-se incomodados e optam pela valorização de um modelo *mecânico*⁶ de organização.

Os gestores que conseguem desfrutar do poder *pessoal* que a carreira permite alcançar se posicionam a favor de uma carreira mais difusa, menos institucionalizada. Os gestores que não conseguem alcançar este poder, seja por qualquer razão, posicionam-se a favor de uma carreira mais institucionalizada, onde o poder *impessoal* oriundo da corporativização da carreira faria as vezes do poder individual.

Entretanto, ainda assim, percebe-se que, mesmo os gestores que optam pela especialização, logo, supostamente, pela institucionalização da carreira, não o fazem de maneira extremada. Mesmo quando não atingem o topo da hierarquia, eles se satisfazem com o poder que têm, sobretudo quando comparado a outros setores da burocracia federal.

7.5) Generalismo e Especialização

Outro debate constante na carreira diz respeito se ela deve ser uma carreira de especialistas ou de generalistas. Embora, a princípio, a carreira tenha um perfil mais generalista, *“muitos por entrarem nessa selva sem muita condição de brigar, acham um nicho e viram especialistas. Ai acabam se dando bem também.”*

O gestor recém empossado parece poder trilhar três caminhos: ou tem “capital pessoal” para se impor como um generalista, ou encontra um nicho e se torna um especialista em determinada matéria, ou termina servindo de mera mão-de-obra qualificada para utilização nos diversos Ministérios. Nos dois primeiros casos há uma ascensão do gestor, seja por vias hierárquicas, seja pela visibilidade que adquire e consequente circulação que acaba tendo na Esplanada.

O terceiro caso é o único em que parece não haver evolução profissional considerável. O gestor fica excluído da dinâmica de ascensão. Irá apoiar projetos, mas sua participação terá sempre relevância limitada, estará longe dos centros de poder.

A grande questão é que a capacidade para “se impor como generalista”, e assumir cargos de direção e secretariado, parece envolver, entre outros atributos, certo acúmulo de experiência, e uma habilidade ‘política’, isto é, não basta ser um burocrata *técnico*, é preciso que seja um *técnico-político*.

Outro ponto que influencia o debate entre generalistas e especialistas diz respeito ao *locus* de atuação dos EPPGG. É justamente pelo fato de que sua atuação pode dar-se tanto no nível político (altos escalões) quanto técnico (baixo e médios escalões) que ocorre este embate.

Neste ponto, os especialistas acabam preenchendo funções mais técnicas. São gestores que ao invés de trilharem o caminho da generalização, se fixaram em um ou outro ministério. Estes gestores não terão, justamente por isso, a mesma rede de contatos que os generalistas têm, logo tampouco lograrão alcançar o nível de poder que têm os primeiros e menos ainda defenderão o posicionamento de uma carreira que priorize uma função que não exercem.

Enfim, a situação que se nota é a de que a carreira parece ter três tipos de servidores. Os generalistas têm perfil técnico-político, ascendem na carreira de maneira mais rápida, e têm na lógica das *trocas generalizadas* sua orientação. Especialistas têm perfil de burocrata *técnico*, têm na lógica das trocas específicas sua orientação. Este grupo não ascende às altas posições com a mesma frequência do primeiro grupo, mas quando o fazem realizam-no via critérios meritocráticos, por meio da especialização em algum nicho. E, por fim, um grupo de servidores altamente capacitado, mas que não se enquadra nem em um bloco nem no outro, e terminam por desempenhar funções que “ninguém quer fazer” e, frequentemente, se frustram com a carreira.

8) Conclusões

A carreira de gestor parece enquadrar-se naquilo que Nunes (2004) chamou de sincretismo gramatical, onde as diversas formas de relação Estado-sociedade estão presentes e funcionam de forma satisfatória. Ainda que haja uma busca pela adoção de uma única gramática, que “organizasse” este caos que é a estruturação da burocracia pública, esta “desorganização” que mistura lógicas de troca *generalizadas* e *específicas*, parece atender melhor do que um suposto modelo único, mais organizado.

O estudo sugere que a carreira, hoje, parece configurar-se como uma carreira eclética, que forma um grupo capacitado (intelectual e politicamente) capaz de atuar tanto como técnicos quanto técnicos-políticos, tanto como especialistas quanto generalistas, tanto nos altos escalões quanto nos intermediários.

A Administração, ao mesclar critérios universais-meritocráticos e critérios *pessoais*, ao mesmo tempo em que aparenta primar-se pelo *universalismo de procedimentos* legitimando-se enquanto instituição democrática, abriga também mecanismos informais que permitem a subjetividade da seleção e da promoção, a *cooptação informal*, a separação aparentemente natural entre o generalista e o especialista, através de critérios que se descolam da racionalidade burocrática, mas que tampouco pertencem ao domínio da lógica gerencial.

O planejamento da Administração não institucionaliza uma rota única a ser seguida pelo gestor, desde sua aprovação no concurso até o alcance dos mais altos escalões. Como a mensuração da capacidade política é altamente subjetiva, é complicado (se não impossível) a criação de um mecanismo ajustado e “seguro” que institucionalize um trajeto para o gestor, desde sua aprovação no concurso até cargos das alta administração. A capacidade de relacionamento do indivíduo é que será a prova de sua “capacidade política” – política entendida aqui como capacidade de formar rede de contatos, não como partidarização. A capacidade técnica já está garantida com o concurso e o próprio curso de formação.

Logo, o indivíduo poderá traçar tanto o caminho da especialização quanto da generalização, dependendo da forma pela qual se relaciona dentro da burocracia. Isto acontece porque, se por um lado é difícil estruturar uma carreira unicamente de generalistas técnico-políticos para ocuparem os altos escalões, tampouco uma carreira apenas de especialistas faria sentido. A carreira perderia seu principal ativo, que é a mobilidade e o “conhecimento da esplanada”.

A ausência de estrita definição de funções também é um traço da carreira. Esta característica contribui para a amplitude de funções que pode executar o gestor, acarretando tanto consequências positivas – generalização das atividades e amplas possibilidades de atuação – quanto negativas – subaproveitamento do gestor.

As consequências negativas, entretanto, parecem ser minimizadas justamente pelo caráter *peçoal* que assumem as relações entre gestores e Estado ou, em certos momentos, por meio do *insulamento burocrático*.

A *peçoalidade* surge como remédio para as disfunções de um sistema estritamente *universal procedimental*. A necessidade de mecanismos informais acoplados à estrutura formal-burocrática parece ser ainda mais importante para o alcance de um padrão eficiente de alocação dos gestores – e consequentemente de produtividade - quando considerado o caráter personalista da sociedade brasileira (Da MATTA, 1983).

Já o *insulamento burocrático* surge como alternativa quando o governo sente necessidade de agilizar um processo que, desenvolvido nas estruturas burocráticas usuais, ou não se concluiria ou levaria mais tempo que o disponível.

Outra questão relevante diz respeito à lógica personalista da carreira. Ainda que haja uma parcela que tenha optado pela especialização, tampouco assumem uma postura tão institucionalizadora e corporativista quanto carreiras mais hierarquizadas. A lógica difusa da carreira permite aos gestores que se abstenham, relativamente, de primarem-se por um comportamento impessoal-corporativista - como fazem as carreiras mais hierarquizadas - para lograrem seus objetivos corporativos. O poder que detêm de modo individual, oriundo da relação fluida que é estabelecida junto aos ministérios e da amplitude de oportunidades, é, de certa forma, suficiente, não sendo necessário um esforço corporativo muito intenso.

Enfim, a aceitação das diversas formas de relacionamento entre Estado e sociedade que em um país de cultura sincrética como o Brasil, incrusta-se, parece funcionar no caso dos gestores públicos. A carreira utiliza-se da pluralidade de relações Estado-sociedade para funcionar tanto como uma carreira de formação técnica quanto política, tanto de generalistas quanto de especialistas, ainda que, neste percurso, alguns sejam sacrificados em prol de uma necessária legitimidade frente à sociedade e aos próprios gestores.

O caso estudado parece revelar que, para que se possa diagnosticar os problemas da estrutura burocrática brasileira e propor soluções que sejam condizentes com nossa realidade, é necessário, primeiramente, entender a teia de relações que se estabelecem em sua totalidade, não a partir de uma perspectiva que restrinja ou camufle uma realidade que se apresenta tendo em vista à adequação a um modelo pré-concebido.

O capitalismo racional, baseado na lógica das trocas específicas, no universalismo de procedimentos, individualismo e impersonalismo não pode ser entendido como o único caminho para o desenvolvimento. A busca incessante pela adoção de uma única gramática nas relações Estado-sociedade que se adéque a um ideal pré-estabelecido não parece ser o melhor caminho a ser trilhado por sociedades sincréticas, como a brasileira.

Por fim, é importante salientar que o estudo, dada até mesmo a limitação da amostra, consiste em uma observação de tendências, não sendo passível de extrapolação para o restante

da carreira e não se configurando, obviamente, em afirmações absolutas. Logo merece novos estudos para confirmação de suas conclusões prévias.

9) Referências

ABRUCIO, F. L. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma à luz da experiência internacional recente. In: Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. SPINK, P. BRESSER-PEREIRA, L.C. (org.) Rio de Janeiro: FGV, 1998

BRASIL, Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Novembro, 1995

BRESSER-PEREIRA, L.C. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. Revista de Sociologia Política. Curitiba, p.9-30, jun. 2007

CARDOSO, F.H. O Modelo Político Brasileiro. Difel, 1977

Da MATTA, R. Carnavais, Malandros e Heróis. Rio de Janeiro: Zahar, 1983

EVANS, P. *Embedded Autonomy*. Princeton University Press, 1995.

HOLANDA, N. O contexto da criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental. V. 4, n 1, jan/fev, 2005

KFOURI, B.M.B. Carreiras gerenciais no serviço público: caminhos num espaço sem caminho. Dissertação. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. São Paulo, 1992

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. Revista de Administração Pública. V.31, n.1, pp.30-48, Rio de Janeiro, jan./fev.1997

LOUREIRO, M.R. ABRUCIO, F.L., Burocracia e política na nova ordem democrática brasileira: o provimento de cargos no alto escalão do governo federal (governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC). São Paulo, relatório de pesquisa, NPP/EAESP/FGV, 1998

MARIA, C. Meritocracia à brasileira: a trajetória da carreira dos gestores governamentais. Dissertação. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. São Paulo, 2000

MAYEAMA, T. *Culture and Value System in Brazil: a preliminary report*, Latin American Studies, n. 6, The University of Tsukuba, Japão, 1983

NUNES, E. Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático. Zahar. Rio de Janeiro, 2004

SANTOS, T. Do terror à esperança: auge e declínio do neoliberalismo. Aparecida: Idéias e Letras, 2004

SELZNICK, P. Cooptação: um mecanismo para a estabilidade organizacional. In.: CAMPOS, E. Sociologia da burocracia. ZAHAR. Rio de Janeiro, 1976

SCHMITTER, P. *Still the century of corporatism?* In.: G. Lehmbruch e P. Schmitter (orgs.). Trends toward corporatist intermediation, Beverly Hills, Sage, 1971

SWEDBERG, R. *Max Weber and the Idea of Economic Sociology*. Princeton University Press. 2000.

VASCONCELOS, F.C. Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, v. 38, n. 2, , p. 199-220, mar./abr. 2004

VERGARA, S.C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2007

¹ Tradução própria. *"Either side of the combination by itself would not work. A state that was only autonomous would lack both sources of intelligence and the ability to rely on decentralized private implementation. Dense connecting networks without a robust internal structure would leave the state incapable of resolving "collective action" problems, of transcending the individual interests of its private counterparts. Only when embeddedness and autonomy are joined together can a state be called developmental"* (EVANS, 1995:12)

² Baseado no estudo Schneider (1991 apud Bresser-Pereira, 2007) sobre a burocracia estatal no período autoritário, ele conclui que os administradores públicos do período tinham na mobilidade e na circulação um precioso ativo da carreira², sendo as promoções dadas por critérios subjetivos como confiança e julgamento do nomeador sobre a capacidade do nomeado em alcançar resultados.

³ Decreto nº 5.176 de 10 de agosto de 2004

⁴ O projeto inicial (1989) propunha uma carreira para formar "aprendizes de estadista" que pudessem ocupar os cargos da alta administração (HOLANDA, 2005).

⁵ A tipologia de Schneider (1991 apud Bresser-Pereira, 2007) ainda faz menção aos burocratas militares, os técnicos – burocratas de carreira – e os políticos – partícipes do processo eleitoral que ocupam cargos na Administração pública.

⁶ Enquanto no modelo mecânico reforça-se uma tendência à interação vertical, ao seguimento de instruções explícitas, à lealdade e obediência como condições de integração à organização, e a uma maior valorização do conhecimento especializado, no modelo orgânico "acima de tudo, a autoridade não deriva de posições formais na hierarquia mas de relações grupais e pessoais que passam pela capacidade pessoal de liderança de cada empregado" (VASCONCELOS, 2004:214).