

# ADMINISTRANDO O ESTADO

A experiência dos gestores governamentais

Aldino Graef  
Ciro Campos Christo Fernandes  
Luiz Alberto dos Santos

## Quem são os gestores governamentais

**A**inda pouco conhecido e carente de estudos e avaliações mais aprofundados, os Gestores Governamentais representam um caso paradoxal de notável sucesso profissional de servidores públicos com perfil de agentes de mudança num contexto de incerteza quanto à consolidação da carreira para a qual foram recrutados.

Esta carreira - de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - foi concebida como peça fundamental para a reforma do Estado no Brasil, através da constituição de uma burocracia estável, qualificada e capaz de assegurar a continuidade administrativa servindo com competência a qualquer governo. O Gestor Governamental deveria ser um "especialista em comando", apto a trabalhar em "toda e qualquer administração setorial",

**A** implantação da carreira de Especialistas de Políticas e Gestão Governamental, destinou-se a prover o Estado brasileiro de um corpo de funcionários com perfil generalista, ampla mobilidade funcional e alta qualificação, para a ocupação de cargos nos escalões superiores da administração pública federal. Este artigo reconstrói a história do recrutamento, formação e inserção na máquina administrativa da primeira turma de Gestores Governamentais.

O perfil profissional delineado no recrutamento e no curso de formação encontrou ampla receptividade na administração federal. Mas o êxito da experiência não assegurou a sua consolidação, constatando-se a debilitação da carreira e a evasão de seus quadros, motivada pela interrupção do projeto, que até o presente realizou apenas um concurso de recrutamento.

um "corpo de elite" com perfil "generalista" ou, ainda, o "Super-Executivo Público"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> ENAP - Uma Proposta Diferente de Educação, Brasília, ENAP, 1987.

**A** implementação deste projeto teve início com a criação da Escola Nacional de Administração Pública, em 1986, no âmbito da reforma administrativa ensaiada pelo governo Sarney, inspirada nas recomendações do relatório preparado pelo então embaixador Sérgio Paulo Rouanet.

Este relatório, encomendado ao Ministério das Relações Exteriores, concluiu pela viabilidade de instituição, no Brasil, de uma Escola de Governo. Incumbiria à ENAP a missão de formar os quadros de alta qualificação destinados aos escalões superiores da administração pública federal. A concepção adotada previa o recrutamento e formação de generalistas, com base no modelo francês, destinados à atuação em áreas diversificadas e com possibilidade de acesso aos mais altos cargos da hierarquia governamental.

Partia esta concepção de um diagnóstico que apontava a fragilidade dos quadros da administração Direta, o que inviabilizava as estratégias de reforma pela inexistência de recursos humanos capazes de orientar sua implementação.

Em outubro de 1987, o Governo remete ao Congresso projeto de

lei propondo a criação de 960 cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental<sup>3</sup>. Aos ocupantes desses cargos seria assegurado o "exercício em quaisquer órgãos da administração Direta" e a habilitação para "atividades de direção, supervisão e assessoramento, em alto nível, bem como as de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas nos escalões superiores da administração Direta".

A efetiva instituição da carreira só veio a ocorrer depois de realizado o primeiro concurso e com o curso de formação já bastante avançado. Após dois anos de tramitação no Congresso Nacional, onde a proposta foi aprovada em 4 turnos de discussão e votação, foi constituída, pela Lei n° 7.834, de 6 de outubro de 1989, a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Nesta lei, optou-se pela organização dos Gestores enquanto carreira, tendo como requisitos de ingresso a realização de concurso público de provas e títulos e a conclusão, com aproveitamento, de curso de formação ministrado pela ENAP.

Sucessivos decretos de regulamentação introduziram restrições à amplitude de inserção inicialmente pretendida: entendeu-se que os Gestores Gover-

namentais deveriam ser alocados, preferencialmente, "em áreas sistêmicas de recursos humanos, serviços de administração geral, organização, sistemas e métodos"<sup>4</sup>, de modo a não conflitar com carreiras organizadas e/ou corpos profissionais eventualmente resistentes a profissionais generalistas com ampla mobilidade dentro da máquina governamental.

### O recrutamento e a formação dos gestores

● primeiro e, até o momento, único concurso de acesso à carreira foi realizado em 1988, com a participação de mais de 68 mil candidatos, que concorreram às 120 vagas então oferecidas naquele que foi, à época, um dos mais disputados concursos públicos

Formação profissional dos egressos da ENAP	1a. formação	2a. formação	total
Engenharia	31	4	35
Economia	24	3	27
Direito	15	2	17
Administração	10	3	13
História	5	1	6
Arquitetura	4		4
Outros*			19

\* CONTABILIDADE (2), FILOSOFIA (2), FÍSICA (2), INFORMÁTICA (2), MEDICINA (2), RELAÇÕES INTERNACIONAIS (2), CIÊNCIA POLÍTICA (1), ESTATÍSTICA (1), LETRAS (1), MATEMÁTICA (1), PEDAGOGIA (1), PUBLICIDADE E PROPAGANDA (1), TEOLOGIA (1).

FONTE: ANESP

<sup>4</sup> - Decreto n° 98.976, de 21 de fevereiro de 1990.

<sup>2</sup> - ROUANET, Sérgio Paulo. Criação de uma Escola Superior de Administração Pública no Brasil, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1982.

<sup>3</sup> - CÂMARA DOS DEPUTADOS - Projeto de Lei n° 243-A, de 1987.

O ingresso na Carreira dependia de conclusão, com aproveitamento, do Curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental. 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 UnB, UNICAMP, USP, UFMG, UFRJ e Fundação João Pinheiro.

Integraram o conteúdo do curso disciplinas básicas de Ciências Humanas (230 horas), de instrumentos de Gestão (230 horas) e de Pesquisa (130 horas), oferecidas numa primeira etapa. 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, objeto de estudo<sup>5</sup>.

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<sup>6</sup>, particularmente no que se refere ao conhecimento dos conceitos e métodos da análise de Políticas Públicas.

O temor em permitir a aprovação de profissionais sem as devidas qualificações levou a uma

<sup>5</sup> - Esta atividade, denominada "Prática de Políticas Públicas", representou a parte mais substancial do curso e visava à realização de trabalhos práticos, cujos temas foram definidos a partir de "questões nacionais, consoantes com as prioridades governamentais nas áreas sócio-política e econômica, nos diferentes níveis da administração pública". Com relação ao tipo de abordagem que as equipes deveriam utilizar, a ENAP recomendava o seguinte: "não se trata de (produzir) análise que privilegie um ou outro ângulo setorial ou disciplinar, mas sim da implementação dos propósitos multissetoriais e interdisciplinares da Escola". ENAP - Proposta Curricular, Brasília, ENAP, 1988, pags.21-22.

<sup>6</sup> - Muitas objeções podem ser feitas a um curso de características inéditas, aplicado à primeira turma num contexto de elevada descontinuidade administrativa no âmbito da ENAP e de precária sustentação política para o projeto de implantação da carreira.

Algumas deficiências mais evidentes foram apontadas no relatório do professor Arnold MELTSNER: a falta de um corpo de professores em dedicação integral com um efetivo conhecimento e experiência de pesquisa com as metodologias e abordagens de Políticas Públicas. Os próprios alunos também produziram um relatório de avaliação, durante o transcorrer do curso, encaminhado à direção da ENAP.

MELTSNER, Arnold J. Report of Visit to Escola Nacional de Administração Pública, Berkeley, 1990.

preocupação até desmedida com a avaliação dos alunos em todas as etapas do curso. Em pelo menos 4 ocasiões, os alunos foram submetidos a bancas examinadoras integradas por especialistas externos à ENAP, para a defesa de seus trabalhos e relatórios de pesquisa e de estágio e, na conclusão do curso, de monografia sobre tema ligado à administração pública.

Delineava-se como perfil do profissional egresso da ENAP características de formação generalista, ecletismo, visão global dos problemas e espírito crítico:

"(...) ressaltam-se as seguintes dimensões como essenciais ao perfil dos futuros egressos da ENAP:

- contextualização: ser capaz de analisar e avaliar as ações do setor público brasileiro frente aos contextos nacional e internacional;

- visão prospectiva: ser capaz de adotar atitudes pró-ativas frente às transformações do ambiente interno e externo das organizações;

- dimensão institucional: ser capaz de analisar a estrutura das organizações públicas, avaliando o seu desempenho em termos de eficiência e eficácia;

- sensibilidade administrativa: ser capaz de identificar e definir problemas administrativos, propondo alternativas de solução que sejam adequadas aos recursos disponíveis e aos condicionamentos da conjuntura econômica, política e social;

- habilidades gerenciais: ser capaz de otimizar a administração dos recursos humanos, materiais e financeiros;

- dimensão ética: ser capaz de conduzir, dentro de princípios éticos, o relacionamento interpessoal e o trato da coisa pública;

- espírito crítico: ser capaz de perceber a realidade a ser analisada em todos os seus aspectos e condições.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> - ENAP - Proposta Curricular, Brasília, ENAP, 1988, pág. 14.

### A Inserção dos gestores na administração pública

Em janeiro de 1990, por ocasião da conclusão do curso e da posse da primeira turma de egressos da ENAP, as perspectivas de efetiva implantação da carreira não eram das mais animadoras. Com efeito, o órgão no seio do qual o projeto havia nascido não mais existia<sup>8</sup> e a sua própria continuação não só parecia completamente descartada, como tornada impossível com a decisão de se extinguir 80% dos cargos não-ocupados<sup>9</sup>.

Dessa forma, a inserção dos Gestores dependeu, em larga

medida, dos contatos cultivados durante os estágios e da iniciativa individual dos egressos da ENAP em abrir espaços de trabalho para a carreira. Não havia, da parte do Governo, uma política de aproveitamento desses profissionais e a atuação da ENAP não pôde avançar muito além da simples intermediação de ofertas de vagas provenientes, na sua maioria, das poucas áreas onde a carreira e a Escola eram conhecidos.

Como resultado desta primeira inserção dos Gestores, em 1990 observava-se a seguinte distribuição:

<sup>8</sup> - A Secretaria da Administração Pública - SEDAP, havia sido extinta por ocasião da última reforma ministerial do governo Sarney, tendo suas atribuições sido transferidas para a Secretaria de Planejamento e Coordenação - SEPLAN, que sempre encarou com desconfiança e ceticismo a criação de uma Escola de Administração Pública nos moldes da ENAP. Não obstante, a ENAP passou a estar vinculada à SEPLAN e os cargos ocupados dos Gestores Governamentais foram lotados nesse mesmo órgão.

<sup>9</sup> - A edição do Decreto nº. 99.011, de 2 de março de 1990, teve a minúcia de declarar extintos 80% dos cargos vagos "criados pela Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989" - cargos recém criados de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - numa clara indicação do desinteresse governamental no prosseguimento do projeto. Posteriormente, este dispositivo foi tornado sem efeito pela Lei nº 8.460/92, que reconstituiu a Carreira "nos termos da Lei nº 7.834, de 1989...", até porque padecia de flagrante inconstitucionalidade: o Decreto mencionado regulamentava as Leis nº. 7.800, de 10 de julho de 1989, e 7.822, de 20 de setembro de 1989, anteriores, portanto, à Lei n. 7.834, de 6 de outubro de 1989, que criou os 960 cargos de Gestor Governamental. Apesar da evidente intenção de impedir a institucionalização da carreira e de seu projeto de inserção, pela via da extinção dos cargos, não há, na exposição de motivos que acompanhou o Decreto, qualquer menção a este efeito ou a esta disposição por parte do Governo, demonstrando, aparentemente, ter a extinção ocorrido por vias pouco transparentes. Merece ser lembrada, ainda, a inusitada e injustificada transformação dos cargos ocupados de Gestor Governamental em cargos de Analista de Orçamento, operada pela Lei nº 8.216, de agosto de 1991. Tal iniciativa veio a ser posteriormente julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (ADIn 722-0-DF) e desconstituída pela mesma Lei nº 8.460/92, que reconstituiu a Carreira e os 960 cargos originais. Há, portanto, cerca de 880 cargos não providos na Carreira, viabilizando a retomada imediata do projeto mediante a realização de novos concursos.

### GESTORES GOVERNAMENTAIS - DISTRIBUIÇÃO POR MINISTÉRIOS EM FEVEREIRO DE 1990

ÓRGÃO	QUANTIDADE
Secretaria de Planejamento e Coordenação / PR	17
(áreas atualmente na SEPLAN)	15
Ministério do Interior	
Secretaria de Planejamento e Coordenação / PR	14
(áreas atualmente na SAF)	13
Ministério do Trabalho	6
Ministério da Ciência e Tecnologia	6
Ministério da Cultura	5
Ministério da Fazenda	5
Ministério das Relações Exteriores	3
Ministério da Previdência e Assistência Social	3
Ministério das Minas e Energia	2
Ministério dos Transportes	1
Ministério da Agricultura	1
Ministério da Educação	1
Ministério da Saúde	1
Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	1

- a) a concentração no Ministério do Interior se deve à facilidade oferecida pelo IBAMA para alocação nas Superintendências Estaduais (14 EPPGG).  
 b) No Ministério da Fazenda, a maior concentração foi na Secretaria do Tesouro Nacional (4 EPPGG).  
 c) no MRE, a alocação se deu na Agência Brasileira de Cooperação.  
 d) No MCT, a maior concentração se deu na então SELSCT.  
 e) Na SEPLAN/PR (1) a maior concentração se deu na SOF e SEPES. Na SEPLAN/PR (2) a maior concentração se deu na SRH (10 EPPGG).

FONTE: ANESP

Dos 93 Gestores empossados a partir de fevereiro de 1990, um terço havia optado pelo exercício no seu órgão de lotação - a SEPLAN - concentrando-se, portanto, majoritariamente, nas áreas definidas pela legislação como de alocação preferencial para este segmento de servidores: 17 Gestores, correspondentes a 18% do total, escolheram áreas de planejamento e orçamento e 14 (15% do total), áreas que desempenhavam atribuições da antiga SEDAP, especialmente aquelas ligadas a modernização administrativa e a recursos humanos.

**O**utros dois importantes núcleos de absorção desses profissionais foram o antigo Ministério do Interior, através do IBAMA, que recebeu 15 Gestores (16% do total) e o Ministério do Trabalho, que acolheu 13 (14% do total). A preferência pelo IBAMA se deveu, sobretudo, à possibilidade de trabalho fora de Brasília, em muitos casos na cidade de origem do profissional. As dificuldades de

instalação em Brasília, particularmente de acesso à moradia, influenciaram fortemente tais opções, num contexto de inexistência de quaisquer estímulos para a fixação na capital. No caso do Ministério do Trabalho, a concentração de Gestores se deveu a contatos construídos durante a fase de estágio.

A distribuição dos Gestores em julho de 1994 apresenta a seguinte situação:

#### GESTORES GOVERNAMENTAIS - DISTRIBUIÇÃO POR MINISTÉRIOS EM JULHO DE 1994

MINISTÉRIOS/SECRETARIAS/ÓRGÃOS	QUANTITATIVO
Ministério da Previdência e Assistência Social	12
Ministério da Fazenda	7
Ministério do Trabalho	6
Câmara dos Deputados	6
Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação / PR	6
Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal	5
Ministério dos Transportes	4
Ministério da Educação e do Desporto	3
Ministério do Bem-Estar Social	3
Presidência da República	2
SAF	2
Ministério da Ciência e Tecnologia	2
Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	1
Ministério da Cultura	1
Ministério da Integração Regional	1
Governo do Estado de Minas Gerais/Fundação João Pinheiro	1
<b>Total</b>	<b>62</b>

FONTE: ANESP

**S**urpreendentemente, a análise da inserção dos Gestores, 4 anos depois, sugere uma incapacidade de aproveitamento dos Gestores nas áreas historicamente vinculadas às origens da carreira: permanece hoje um contingente reduzido nas áreas de atividades da antiga SEDAP (atual Secretaria da Administração Federal - SAF) e consideravelmente menor na SEPLAN (atualmente, Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação).

O maior contingente dos 62 Gestores ainda em atividade na carreira está localizado no Ministério da Previdência Social, concentrados sobretudo na Secretaria da Previdência Social e representando 19% do total. Outros núcleos de absorção importantes continuaram a ser, além da SEPLAN, o Ministério do Trabalho e o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal (ao qual se vincula o IBAMA, onde permanecem 5 Gestores). Novas e importantes áreas de atração de Gestores foram abertas no Ministério dos Transportes, na

Câmara dos Deputados e no Ministério da Fazenda.

#### O trabalho dos gestores

**E**mbora as características de recrutamento e de formação dos Gestores e as atribuições do cargo apontem claramente para o exercício de funções de direção e de assessoramento superior na administração federal, mais de uma vez, ao longo do curso na ENAP, se questionou abertamente a factibilidade de uma pretensa "carreira de chefes"<sup>10</sup>.

Sem precisar penetrar nos meandros dessa importante discussão, a simples apresentação dos dados de desempenho profissional dos Gestores refuta, factualmente, muitos dos falsos problemas e temores injustificados levantados naquela época. Superando até mesmo as expectativas mais otimistas dos próprios Gestores, o acesso a posições de chefia e de assessoramento em alto nível se deu de forma natural e rápida.

<sup>10</sup> - A turma dos Gestores participou, durante o curso, de memoráveis sessões de discussão com consultores contratados pela extinta SEDAP para a elaboração do sistema de carreiras que, desde aquela época, se pretendia introduzir na Administração Federal. Na visão destes consultores, a criação de uma carreira com as características de elevadas exigências de qualificação no ingresso e na formação, ampla mobilidade inter-ministerial, perfil generalista e atribuições voltadas para a direção e o assessoramento, se superaria indevidamente à arquitetura de carreiras por órgão ou por função e se defrontaria com obstáculos e resistências intransponíveis à assimilação dos Gestores pelos demais servidores.

**E**m quatro anos de exercício na administração federal, o contingente de Gestores alcançou excelente desempenho: 69% dos quadros em atividade na carreira detêm cargos de confiança. A maior concentração se observa nas funções de gerência inter-

mediária (Coordenações Gerais e Coordenadorias) e de assessoria a órgãos de formulação e de gerência superior (Secretarias Executivas e Secretarias de Ministérios), ocupadas pelos cargos denominados DAS-4 e DAS-3<sup>11</sup>. Não obstante a relativa juventu-

#### GESTORES GOVERNAMENTAIS SITUAÇÃO ATUAL QUANTO À OCUPAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO

CARGO	QUANTITATIVO	%
Secretário Executivo	1	1,5
Secretário de Ministério	1	1,5
Secretário Adjunto / Sec. Adm. Geral de Ministério / Diretor DAS 5	3	4,5
Coordenador Geral / Chefe de Gabinete / Assessor DAS 4	17	28
Coordenador e Assessor - DAS 3	16	26
Chefe de Divisão e Assessor - DAS 2	4	6,5
Chefe de Serviço e Assessor - DAS 1	5	8
Sem cargo	15	24
Total de membros da carreira em atividade	62	100
Licenciados	6	
Total de membros da carreira	68	

FONTE: ANESP

de dos Gestores (idade média de 35 anos por ocasião do ingresso na ENAP) e mesmo com a existência de casos de pouca ou nenhuma experiência profissional anterior ao ingresso na carreira, mais de um profissional desse grupo logrou rápida ascensão a posições de segundo e terceiro escalões na hierarquia ministerial: a carreira con-

<sup>11</sup> - A sigla DAS identifica os cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, de livre provimento na Administração Federal.

ta hoje com um secretário-executivo, um secretário nacional e um secretário de administração geral de Ministério.

Que razões podem dar conta deste sucesso? Sem pretender oferecer explicações definitivas, que terão de ser inferidas de estudos sistemáticos, podemos adiantar algumas hipóteses. Em primeiro lugar, a constatação óbvia de que a administração pública no Brasil carece de quadros qualificados, sobretudo nos órgãos da chamada administração Direta, que constituem o centro do poder do Estado, mas padecem de perigosa acefalia<sup>12</sup>.

Em segundo lugar, a formação generalista, a versatilidade, a experiência adquirida no trato com problemas e ambientes diversificados, reforça nos Gestores o papel de verdadeiros empreendedores do Setor Público, solucionadores de problemas, agentes de mudança.

Além disso, contribuiu para a assimilação desse papel a desvinculação desses profissionais com os vícios e acomodações corporativas que se cristalizam dentro da máquina administrativa

em muitos setores. Por não estarem vinculados ao *status quo* burocrático de nenhum órgão, graças à sua mobilidade funcional, os Gestores podem mais facilmente assumir posturas inovadoras.

Certamente não faltará quem sugira a hipótese de formação de redes de auto-proteção entre estes profissionais, (constituindo algo como uma "máfia"), responsáveis pela indicação mútua para a ocupação de cargos. É certo que os Gestores formam um círculo de relacionamentos profissionais e pessoais, inevitável em qualquer experiência de treinamento de longa duração e fortalecido pelas incertezas quanto ao futuro da carreira.

Entretanto, a amplitude e a diversidade dos *loci* de trabalho que têm sido abertos a estes profissionais parecem indicar um fenômeno oposto: os dirigentes que "testam" com sucesso um Gestor, via-de-regra utilizam a rede de relacionamentos para atrair outros quadros na montagem de suas equipes. Em mais de um momento, ocorreu a paradoxal situação de serem os Gestores disponíveis "disputados" entre os órgãos interessados, e demandas não serem atendidas por falta de candidatos.

<sup>12</sup> - O tema da acefalia dos centros de formulação, normatização e supervisão das políticas públicas no Estado tem sido apontado por diversos autores como um dos problemas estruturais da Administração Pública Brasileira, determinado pelo padrão de crescimento centrífugo estimulado pelo Decreto-Lei nº. 200/67. Uma referência conhecida acerca dessa discussão é o trabalho de Luciano Martins: MARTINS, Luciano. Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64, Rio, Paz e Terra, 1985.

Correndo todos os riscos de uma interpretação pessoal dos autores, um balanço tentativo de realizações mais notórias em que os Gestores tiveram participação

nestes quatro anos de experiência na administração do Estado, revela um significativo rol de atividades desenvolvidas:

**PROJETOS RELEVANTES DESENVOLVIDOS COM A CONTRIBUIÇÃO DE ESPECIALISTAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL - EPPGGs, DE 1990 A 1994**

PROJETO/ATIVIDADE	PARTICIPAÇÃO
Elaboração de Projeto de Lei Orgânica para a Administração Pública Federal (1989 e 1990)	Participação de EPPGGs nas equipe de trabalho encarregada pela SEPLAN/SEMOR de propor anteprojeto de Lei Orgânica para a administração pública federal
Implantação do Cadastro Nacional do Trabalhador (1989 e 1990)	Participação de EPPGGs nas equipe de trabalho encarregada pelo MTb de desenvolver estudos para a implantação do Cadastro Nacional do Trabalhador
Implantação do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, em 1990	Participação de equipe de EPPGGs na formulação do projeto de regulamentação da Lei nº 7.998, que instituiu o Seguro Desemprego
Participação na regulamentação da Lei nº 8.028/90 (reorganização administrativa do Governo Collor)	Participação efetiva em grupo de trabalho destinado à proposição e elaboração de medidas corretivas para o processo de implementação da reorganização administrativa de 1990 (Governo Collor) - fusão, criação e extinção de órgãos e entidades da administração pública,
Implantação do Sistema de Arrecadação do IBAMA	Concepção e desenvolvimento totalmente realizados com a participação de equipe de EPPGGs, em diversas etapas
Participação na elaboração do Plano Plurianual 1991-1995	EPPGGs integraram grupos de trabalho interministeriais no DNPA/SNP/MEFP e órgãos setoriais de planejamento nos Ministérios
Formulação de projetos relativos a política salarial	Participação ativa de EPPGGs nas etapas de formulação e negociação da legislação salarial de 1991 a 1993
Informatização das Delegacias Regionais do Trabalho/MTb	Concepção e desenvolvimento totalmente realizados por EPPGGs, em diversas etapas

cont.

Implementação do Programa Federal de Desregulamentação (1990 a 1993)	EPPGGs compuseram junto à Presidência da República núcleo de assessoramento à comissão executiva do Programa Federal de Desregulamentação
Reorganização e aparelhamento da SUNAB para o exercício de funções de proteção ao consumidor	Participação e condução, por EPPGGs, das etapas de formulação e encaminhamento intra-governamental do projeto
Implantação do Sistema Nacional de Mediação de Conflitos Individuais Trabalhistas nas Delegacias Regionais do Trabalho	Participação ativa de EPPGGs nas etapas de implementação do Sistema em 9 Estados da Federação
Reorganização da área de planejamento setorial no MTPS (1991/1992)	Coordenação e implementação do processo por equipe de EPPGGs
Modernização e reorganização do INSS/MTPS e MTb	Participação em equipe de trabalho destinada a elaborar diagnósticos organizacionais e propor medidas de modernização e estruturação das redes de postos de atendimento do INSS e MTb/DRTs
Formulação da proposta de instituição do Programa de Erradicação do Trabalho Forçado e do Aliciamento de Trabalhadores	Proposta elaborada por EPPGGs e convertida em Decreto Presidencial
Formulação e implementação da informatização das Superintendências do IBAMA	Projeto ainda em fase de implementação, sob a coordenação de EPPGGs
Regulamentação e implementação do Plano de Seguridade Social do Servidor Público Federal - PSS	Participação de EPPGGs nas etapas de formulação de propostas, discussões técnicas, definição de modelos consubstanciados em Projeto de Lei enviado ao Congresso Nacional regulamentando o PSS
Formulação e negociação da Lei Orgânica da Assistência Social	Participação ativa de EPPGGs em todas as etapas do processo

cont.	
Criação do Fundo Especial de Formação, Qualificação, Treinamento e Desenvolvimento do Servidor Público, constituído por 1 % das despesas com pessoal	Proposta formulada por EPPGGs que se concretizou em artigo incluído na Lei nº 8.622/93
Reformulação do Sistema Integrado de Administração de Pessoal do Poder Executivo	Participação de EPPGGs em equipes de trabalho voltadas ao diagnóstico do sistema e na formulação de proposta de implantação da folha de pagamento unificada
Implantação do Conselho Nacional do Trabalho e organização da Conferência Nacional do Trabalho	Participação em equipe técnica de trabalho instituída pelo MTb
Implantação em todos os Estados dos Conselhos Estaduais de Previdência Social	Participação em equipe técnica de trabalho instituída pelo MPS
Montagem de Sistema de Indicadores de Desempenho das Superintendências do INSS	Participação em equipe técnica de trabalho instituída pelo MPS
Discussão e negociação de projetos de lei de diretrizes orçamentária e leis orçamentárias, durante sua tramitação no Congresso Nacional	A participação se deve a presença de EPPGGs em assessorias do Congresso Nacional diretamente envolvidas nas negociações
Discussão e negociação de projetos de lei salariais para o setor público, organização administrativa, sistema de carreiras, etc., durante sua tramitação no Congresso Nacional	A participação se deve a presença de EPPGGs em assessorias do Congresso Nacional diretamente envolvidas nas negociações
Preparação de propostas do MPS para a reforma da Previdência Social na revisão constitucional	Coordenação e preparação de estudos, pesquisas, condução e participação no processo de discussão das alternativas para a Reforma da Previdência Social
Reativação do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico - CENDEC, do IPEA	Participação na equipe que implementou a reativação das atividades de ensino e pesquisa do CENDEC, a partir de 1992

Reimplantação do curso de formação de Administradores Públicos da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro do Estado de Minas Gerais	Recuperação da base conceitual da carreira de Administrador Público, planejamento e implementação do concurso de seleção e do curso de formação para a carreira
---	---

**D**a análise dos principais atividades que têm ocupado os Gestores nestes quatro anos pode-se depreender um consistente direcionamento desses profissionais para áreas não-rotinizadas da administração pública. Particularmente, o trabalho com projetos e o gerenciamento de equipes envolvidas com processos de mudança.

jetória dos Gestores dessa primeira turma tem estado marcadamente vinculada à gerência, seja pelo exercício direto de cargos de direção, seja pela assessoria a dirigentes.

### Profissionais bem-sucedidos x carreira fraca: a situação atual dos gestores

Ainda que a ocupação de cargos com elevada carga de rotinas, em áreas como Recursos Humanos e Serviços Gerais, tenha sido comum entre os Gestores, mesmo nestes casos as situações vivenciadas têm sido de intensa mudança: criação de novos ministérios, fusões, incorporações e desmembramentos de órgãos.

**A** experiência dos Gestores Governamentais venceu a mais difícil prova: demonstrar que há trabalho (e muito trabalho) para profissionais generalistas, com livre mobilidade institucional, alta qualificação e compromisso com a mudança dentro do Estado.

Uma surpresa é a constatação da fraca presença da categoria nas atividades de análise e pesquisa, que deveria representar uma das principais linhas de atuação dos Gestores: a chamada análise de Políticas Públicas com a finalidade de subsidiar o processo de formulação de políticas e a tomada de decisões. Nesse sentido, a tra-

Paradoxalmente, o prestígio e os laços profissionais construídos nas mais diversas áreas da administração pública não foram suficientes para a consolidação da carreira. Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental são hoje uma carreira fraca: a sua remuneração no patamar inicial é inferior à de um Técnico do Tesouro Nacional, com nível de segun-



do grau, ou à de um terceiro-sargento das Forças Armadas.

Ao lado de outras categorias profissionais que, em muitos casos, representam verdadeiras "ilhas de excelência" do Estado brasileiro, os Gestores acumulam pesadas perdas nos seus patamares remuneratórios<sup>13</sup>. Além disso, a

inexistência, até o momento, de qualquer decisão política no sentido da realização de novos concursos de ingresso, vem corroborar as evidências de frágil respaldo institucional para este projeto.

É evidente que o resultado dessa situação tem sido uma contínua evasão de quadros:

#### EVASÃO DE GESTORES GOVERNAMENTAIS SITUAÇÃO EM JULHO DE 1994

QUANTIDADE	SITUAÇÃO DE DESTINO <sup>14</sup>
11	Assessor Legislativo no Congresso Nacional
7	Auditor Fiscal do Tesouro Nacional
2	Fiscal de Contribuições Previdenciárias
2	Assessor Legislativo na Assembléia Distrital/DF
1	Juiz do Trabalho
1	Procurador Autárquico do INSS
1	Diplomata
1	Assembléia Legislativa Estadual /MG
1	Banco Nacional de Des. Econ. e Social - BNDES
1	Oficial de Chancelaria
1	Tribunal de Contas da União
1	Universidade
5	outros/desconhecido

FONTE: ANESP

<sup>13</sup> - Em janeiro de 1990, os Gestores faziam jus a uma remuneração da ordem de US\$ 1.672 no início de carreira e de US\$ 2.856 no final; hoje estes patamares estão reduzidos a, respectivamente, US\$ 503 e US\$ 988.

<sup>14</sup> - As situações de destino referem-se aos cargos atualmente ocupados pelos egressos da ENAP que concluíram o I Curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental e se encontram fora da carreira. Dos 103 concluintes, 10 se recusaram a tomar posse, retornando aos seus cargos de origem. Outros 25 solicitaram exoneração depois de terem tomado posse como Gestores Governamentais.

**D**os 93 profissionais que se tornaram Gestores Governamentais em fevereiro de 1990, 68 ainda permanecem na carreira, evidenciando uma evasão da ordem de 26%. Considerando o contingente dos que concluíram com sucesso o curso preparatório à carreira, a evasão se eleva para 34%. Na verdade, permanecem em efetivo exercício apenas 62 Gestores, posto que 6 estão licenciados, numa situação que é de fato preparatória à saída definitiva destes profissionais para outras alternativas de trabalho.

É importante chamar a atenção para o interesse pela permanência no setor público, entre aqueles que saem: até o momento 25 ex-Gestores optaram por outra inserção, mediante concurso público, na própria administração pública. As principais áreas de abandono da carreira, atualmente, são as assessorias do Congresso Nacional e a Receita Federal.

Embora esta seja uma avaliação pessoal dos autores, a identificação com o perfil profissional e atividades do Gestor é bastante grande entre os que abandonam a carreira. O motivo da transferência é, inequivocamente, a baixa remuneração e o horizonte nebuloso em relação ao futuro da carreira.

#### Os gestores e as experiências históricas de formação de administradores públicos no Brasil

**A** descontinuidade e a frágil institucionalização do projeto dos Gestores Governamentais não constituem novidade no contexto histórico mais amplo das sucessivas e intermitentes experiências de formação de administradores públicos no Brasil.

A constatação de ambientes políticos adversos e de equívocos de concepção, que emerge da análise de tais experiências, permite identificar os avanços, limitações e desafios que devem ser ponderados para que não se registre mais um fracasso nas tentativas de profissionalização do Estado no Brasil.

As iniciativas pioneiras do DASP, durante as décadas de 30 e 40, pretenderam constituir um serviço público profissionalizado no Brasil, mas não resistiram ao embate com as práticas clientelistas e patrimonialistas que acompanharam a transição para o período de democracia populista no pós-guerra.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> - GRAHAM, Lawrence S. Civil Service Reform in Brazil, University of Texas Press, Austin/London, 1968.

**D**epreende-se desta experiência a importância de se trabalhar o ambiente político de modo a assegurar a necessária sustentação para projetos que implicam na revisão dos padrões de relacionamento entre a administração pública e a sociedade.

Tais projetos, eventualmente, terão de se conformar a uma estratégia gradualista e seletiva de transformação, posto que dificilmente se contará com sustentação política para um enfrentamento frontal e imediato dos vícios e distorções sedimentados desde longa data em nosso sistema político.

No período pós-guerra, a Fundação Getúlio Vargas realizou importante trabalho de formação de quadros qualificados para a administração pública, desta vez a cargo de uma instituição privada, desvinculada do Estado<sup>16</sup>. Desta experiência infere-se a necessidade de uma vinculação determinante entre os cursos ministrados e o automático aproveitamento dos egressos na ocupação de cargos em carreiras do serviço público.

De outra forma, o próprio êxito do programa de formação pode levar

à atração dos quadros para o setor privado ou ao seu aproveitamento de forma dispersa, diluindo o impacto modernizador da alocação de profissionais qualificados na máquina.

Mais recentemente, no início dos anos 70, encontramos a curta experiência de formação de Técnicos de Planejamento para a operação das atividades de planejamento, orçamento e modernização administrativa, através de programa de treinamento organizado no âmbito da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa - SEMOR/SEPLAN.<sup>17</sup>

Este projeto trouxe para o setor público cerca de 400 técnicos que, face à sua baixa articulação institucional, inexistência de uma maior inserção política e à sua organização como categoria funcional integrante do Plano de Classificação de Cargos, acabaram por ser absorvidos pelos Ministérios, descaracterizando-se enquanto instrumentos de revigoração dos sistemas de planejamento e de modernização.

A avaliação desta experiência revela a necessidade de atribuição de um "status" funcional dife-

renciado e de uma missão bem delimitada a estes profissionais, de modo a evitar uma absorção desagregadora, pela máquina administrativa, de quadros que deveriam ser agentes de mudanças.

Considerando a referência histórica destes projetos, quais as limitações e potencialidades da experiência em curso dos Gestores Governamentais?

Como foi mencionado, diferentes fatores explicam a elevada descontinuidade e esvaziamento das experiências de formação de administradores públicos para a modernização do Estado no Brasil: a pura e simples interrupção no nascedouro, a incapacidade de construir uma identidade profissional diferenciada para os quadros formados, a desvinculação entre os profissionais egressos e uma inserção funcional assegurada na administração pública, a incapacidade de construir uma coalizão política de suporte para a institucionalização destes projetos.

A experiência dos Gestores Governamentais sobreviveu a difíceis circunstâncias de

nascimento, orfã de lideranças que, no âmbito da máquina administrativa ou do meio político, a patrocinassem sem ambições ou mesmo assumissem a "paternidade" do projeto.

Por outro lado, os Gestores construíram, por vias tortuosas, uma sólida identidade profissional, robustecida precisamente na luta pela viabilização da carreira, deflagrada desde o período de curso na ENAP. Embora não tenham desenvolvido uma doutrina ou mesmo um discurso político-ideológico específico, vinculado à sua identidade funcional, a persistente e traumática negação de um "vir-a-ser" para este projeto tem obrigado o grupo a construir um diagnóstico e um projeto para o Estado brasileiro, sem prejuízo do pluralismo político que o caracteriza.<sup>18</sup> Além disso, os Gestores se converteram em grupo de pressão<sup>19</sup>, atuando nas entranhas da máquina administrativa e no Legislativo para a viabilização de sua carreira.

O projeto dos Gestores incorpora um importante avanço, ao

<sup>18</sup> - A elaboração, pelo grupo, de propostas para a Administração Pública no Brasil tem sido preocupação constante. Existem, entretanto, posicionamentos divergentes, inclusive em relação à configuração a ser assumida pela carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

<sup>19</sup> - A curiosa imputação aos Gestores do rótulo de "corporativistas" não é rara. Efetivamente, a organização desses profissionais foi imprescindível à sua própria existência. Entretanto, a natureza da carreira e o perfil de seus quadros são intrinsecamente avessos ao corporativismo, porque favorecem uma ampla dispersão e elevada mobilidade através da máquina. Dessa forma, os Gestores dificilmente poderiam se valer de recursos político-institucionais essenciais às práticas corporativistas, como, por exemplo, o controle de uma área, órgão ou sistema específico dentro da máquina governamental.

<sup>16</sup> - CARVALHO, Maria do Socorro. Treinamento de Administradores Públicos na América Latina, com especial referência ao caso brasileiro. Revista de Administração Pública n.º 15 (edição extra), 1981, pags. 142-167, 155-156.

<sup>17</sup> - Ibidem, pag. 158.

assegurar a inserção profissional dos egressos da ENAP em carreira específica. Por outro lado, a configuração desta carreira apresenta a peculiaridade de não identificá-la com nenhum ministério, secretaria ou segmento do governo. Esta característica deveria torná-la bastante atraente, como poderoso e versátil instrumento de mudança a serviço de qualquer governo.

Do ponto de vista da viabilidade política do projeto, ele se norteava, na verdade, por um modesto gradualismo: não tinha a pretensão de propor a mudança estrutural no Estado, o ataque instantâneo e voluntarista a vícios e distorções conhecidos, mas, tão somente, a gradual revitalização da máquina pública através da progressiva disseminação de agentes de mudança: em cinco anos, verificar-se-ia o impacto cumulativo da absorção de 960 Gestores em todos os setores.

Ainda assim, constata-se, com perplexidade, as dificuldades de convivência da administração pública brasileira com a mudança, ainda que contida nos limites de projetos-piloto, como é o caso dos Gestores Governamentais. Existem inequívocos indicadores de sucesso desta experiência, explicitados pela própria trajetória profissional dos egressos da ENAP. Mas, como demonstrado ao longo deste

trabalho, não representaram condição suficiente para o fortalecimento político do projeto, ora descontinuado.

Esta situação evidencia, na verdade, uma dimensão até agora negligenciada da crise do Estado no Brasil: a fragmentação, desorganização interna e acefalia das suas estruturas administrativas, que representam hoje verdadeira ameaça à governabilidade. Mais grave, porém, é a constatação da inexistência de projetos consistentes de reforma administrativa, que têm, no Brasil, oscilado entre as boas idéias obstruídas pela paralisia decisória no Governo Sarney e o obscurantismo voluntarista do período Collor.

#### Resumen

ADMINISTRANDO EL ESTADO: LA EXPERIENCIA DE LOS GESTORES GUBERNAMENTALES

La implantación de la carrera de Especialistas en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental se destinó a proveer al Estado brasileño un cuerpo de funcionarios con perfil generalista, amplia movilidad funcional y alta capacitación, para la ocupación de

cargos en los rangos superiores de la administración Pública Federal. Este artículo reconstituye la historia del reclutamiento, formación e inserción en la máquina administrativa del primer grupo de gestores gubernamentales. El perfil profesional delineado en el reclutamiento y en el curso formación encontró amplia receptividad en la Administración Federal. Pero el éxito de la experiencia no aseguró su consolidación.

successful training and recruiting experience did not guarantee success in consolidating the project.

#### Abstract

THE ADMINISTRATION OF THE STATE. THE EXPERIENCE OF THE GOVERNMENTAL SPECIALISTS

Creation of a career for specialists in public policy and governmental administration was aimed at providing the Brazilian State with a staff of administrative employees, wide career mobility and excellent training to occupy the high echelons of Federal Administration. This article reconstitutes the history of recruiting, training and insertion into the administrative machine of the first class of governmental administrators. The professional profile outlined in recruiting and during training was very well received in the Federal Administration. However, the

Aldino Graef, Ciro Campos C. Fernandes e Luiz Alberto dos Santos são Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.