

Carreiras públicas e a Reforma Administrativa do Estado Brasileiro: problemas e impasses

Autoria: Rosângela Aparecida dos Reis Machado

Resumo

Esse trabalho analisa o Plano de Reforma Administrativa do Governo FHC, no que se refere à profissionalização de uma das carreiras do núcleo estratégico do Estado, identificados no contexto da reforma como Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, tendo em vista identificar seus fundamentos teóricos e sua estratégia operacional, confrontando-os, por um lado, com as análises que exploram a complexa interação entre o Sistema Político e a Administração Pública Federal no Brasil e, por outro, com experiências internacionais de constituição de burocracias, especificamente a França por ser um modelo de burocracia organizacional e por ter influenciado o modelo brasileiro e os Estados Unidos por ser um modelo de burocracia profissional.

Pretendemos investigar se há uma atuação típica dos gestores governamentais na Administração Pública Federal que os caracterize como uma carreira específica.

Introdução

Uma das conseqüências do fenômeno da globalização, constatada internacionalmente, tem sido a necessidade de reformar o Estado para aumentar sua eficiência e reduzir seu tamanho, e ao mesmo tempo torná-lo mais responsável perante a sociedade.

A reforma do Estado, que se tornou tema central nos anos 90 em todo o mundo, é uma resposta ao processo de globalização em curso que reduziu a autonomia do Estado para formular e implementar políticas, mas, principalmente, à crise do Estado, que começa a se delinear em quase todo o mundo nos anos 70 e que assume plena definição nos anos 80.

Em decorrência, surgem na Europa e Estados Unidos, na década de 80, as reformas administrativas cujos temas eram: aumento da eficiência, corte nos gastos e atuação mais flexível do aparato do Estado. Tenta-se introduzir a lógica da produtividade e os modelos gerenciais do setor privado na administração pública.

Nesse contexto de mudança, a adequação de recursos humanos constituiu-se uma tarefa prioritária, o que exigiu uma política que orientasse desde a captação de novos servidores, o desenvolvimento de pessoal, um sistema remunerado adequado que estimulasse o desempenho através de incentivos e a instituição de carreiras compatíveis com as necessidades do aparelho do Estado modernizado.

Assim, vários países da Europa e Estados Unidos investiram na flexibilização de seu núcleo estratégico, incorporando os princípios gerencialistas na política de recursos humanos. Esses países, no entanto, caracterizam-se por já possuir uma burocracia consolidada e, o núcleo estratégico do Estado definido; suas preocupações consistiam, essencialmente, nesse processo de Reforma Administrativa, em flexibilizar essa burocracia estável de forma a torná-la mais transparente e sensível às demandas da sociedade.

Em relação ao **Brasil**, sua particularidade está fundamentalmente em ter que enfrentar duas tarefas simultaneamente: por um lado, precisa consolidar o processo de profissionalização

do núcleo estratégico do Estado, como o próprio Plano Diretor da Reforma Administrativa (1995) afirma e, por outro, deve iniciar a flexibilização da sua gestão para conseguir “acompanhar” as tendências mundiais de transformação da Administração Pública e do próprio Estado.

Escolhemos estudar os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) precisamente porque a carreira foi criada com o objetivo de realizar as duas tarefas conjuntamente. A carreira foi concebida com o propósito de recrutar quadros com um novo perfil profissional para enfrentar os desafios contemporâneos e promover uma nova inserção desse quadro na máquina burocrática. Portanto, os EPPGG foram a alternativa natural da Reforma Administrativa do Estado Brasileiro de formação de quadros burocráticos estáveis e qualificados com o perfil gerencial.

A hipótese geral desse trabalho é que os gestores governamentais, apontados pelo Plano Diretor de Reforma do Estado como fundamentais para o processo de modernização do aparelho do Estado brasileiro, na prática, em seu conjunto, não estão desempenhando funções estratégicas na Administração Pública Federal. Tal realidade é resultado do fracasso de importação pura de modelos burocráticos sem considerar as especificidades locais somado à não implementação integral de um projeto administrativo que dê conta de modificar em profundidade a relação peculiar entre política e administração que caracteriza o sistema político brasileiro.

Para fundamentar esse argumento optamos por realizar um texto comparativo. Escolhemos a França por ser o modelo burocrático adotado pelo Brasil e por caracterizar-se como uma burocracia do tipo organizacional, conforme a tipologia de Silberman (1993), e os Estados Unidos por ser um tipo de burocracia profissional e ser mais próximo da realidade brasileira no que se refere ao convívio entre cargos burocráticos e cargos políticos na Alta Administração Pública.

1 - Considerações Teóricas

O século XX constitui a institucionalização da burocracia como modo predominante de organização da distribuição de recursos em muitos Estados. O século XIX passa por profundas transformações no Estado e, nesse processo, as estruturas de poder são profundamente afetadas.

A administração burocrática clássica, analisada por Max Weber, difundiu-se no final do século passado nos principais países europeus para substituir a administração patrimonialista, que definia as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. Nesse tipo de administração, o Estado era quase que uma extensão da família real e tinha como atribuição fundamental administrar os bens da realeza; como consequência predominaram a corrupção, o clientelismo, o nepotismo, o empreguismo, o fisiologismo. Esse tipo de administração revelar-se-á incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgem no século XX. Tornou-se, assim, necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre público e privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge, então, a administração burocrática moderna, definindo os atributos da organização racional-legal.

Weber destaca duas transformações importantes: a) a relação do indivíduo com o seu cargo e b) o critério para adquirir, manter e ascender no cargo. O que ocorre é a criação de leis uniformes que definem a função e a descrição do cargo. Passa-se a prestar contas a um conjunto

de regras formais e não mais na relação patrão- cliente. Também, na tentativa de acabar com o interesse privado no público, criou-se o sistema de mensuração do conhecimento para o ingresso na Administração Pública.

Silbermam (1993) afirma que não houve uma única via para a criação da burocracia weberiana, nem todas ocorreram em etapas preestabelecidas ou num determinado tempo e tampouco há um modelo único de meritocracia pública. De acordo com o autor, ocorreram duas vias de criação do modelo burocrático: a organizacional e a profissional.

Modelo Organizacional

Nesse modelo, primeiramente há a entrada numa carreira organizacional e depois é que ocorre a nomeação para o cargo. Para obter um cargo na carreira é necessário passar por cursos específicos e/ou por específicas escolas. Há uma educação para a carreira.

O compromisso e estrutura de incentivos produz um corpo homogêneo de altos funcionários na administração. A entrada nos níveis da burocracia é altamente uniforme. Indivíduos para ocuparem determinados cargos necessitam possuir as mesmas habilidades e experiências. Distinções em rank, autoridade e status na carreira são vistas como produtos impessoais.

A promoção baseia-se usualmente na idade e experiências anteriores, o que possibilita uma segurança no avanço da carreira. Nomeações para altos níveis da burocracia como a entrada lateral de outras organizações é raro.

Quando tais restrições à entrada na carreira, compromisso e promoção existem, a organização é considerada capaz para resistir à intervenções externas, o que torna a figura desses funcionários admirável.

Modelo Profissional

A profissão é o primeiro critério para conseguir altos postos. A função profissional e seu status é considerado suficiente e superior para esse modelo de administração. A carreira profissional já produz incentivos: melhores salários, flexibilidade para entrar (entrada lateral e/ou promoção através de ranks) e autonomia. Especialização organizacional e hierarquia tende a padecer nesse modelo.

Por já terem uma profissão, esses indivíduos já possuem uma conduta derivada de sua formação pessoal e portanto, podem ter uma atuação homogênea. Porém, precisamente porque a orientação burocrática profissional é governada por normas extra-organizacionais, a organização é mais permeável que no modelo organizacional. A ênfase na profissão faz da burocracia pública permeável pela privada. Como consequência, há incentivos para a mobilidade vertical e horizontal entre essas organizações.

França e Japão desenvolveram o modelo organizacional de burocracia enquanto que os Estados Unidos e Grã-Bretanha o modelo profissional.

A incerteza política e os modelos de administração

Para entendermos porque ocorreu duas vias de criação da ordem burocrática dois elementos são centrais para a análise – a questão da incerteza política e da sucessão política -, como aponta Silberman (1993)

A incerteza está na falta de opção de prevenir ações e escolhas. Nesse contexto, a burocratização racional pode ser vista como consequência da persistente incerteza ou risco no ambiente, portanto, revelando a insustentabilidade de velhas regras para fazer decisões e marcando uma tentativa para encontrar novas formas nas quais produzam maior *previsibilidade*. Ela emerge como resultado de escolhas racionais realizadas num contexto de persistente problema de *decision-marking*.

Nessa análise, a sucessão de lideranças políticas também aparece como critério fundamental para a criação de burocracia. Países como a França e Japão que tinham passado por momentos de crise de lideranças políticas adotaram o modelo organizacional enquanto Estados Unidos e Grã-Bretanha, que tinham certa estabilidade política, aderiram ao modelo profissional.

Portanto, o grau de incerteza quanto à sucessão de lideranças políticas no século XIX foi o aspecto fundamental na determinação dos modelos de burocracia. Tal momento possibilitou novas formas de decision-making, criando oportunidade para a reconstituição de sistemas administrativos e para a reconstrução da relação entre Estado e sociedade civil, que também se complexava.

O problema da continuidade e sucessão política foi resolvido através da criação de carreiras para ocuparem a Administração Pública e serem responsáveis pela tomada de decisão, independentemente da liderança política no poder. Os altos administradores tornam-se, assim, atores fundamentais dessa nova forma do sistema administrativo na medida em que passaram a concentrar em suas mãos a “tomada de decisão”.

Essa metamorfose da função administrativa produziu uma estrutura relativamente autônoma. O uso do critério da *objetividade* passou a determinar o mérito das questões a serem discutidas. Porém, esse modelo de autoridade e controle (command-and-control) criou seus próprios problemas de ineficiência e inflexibilidade.

A revolução Gerencial

A necessidade de rediscutir o papel e as formas de funcionamento do Estado, com vistas ao atendimento dos requerimentos atuais, vem motivando o debate acerca das reformas no cenário internacional. Os desafios de implementar programas voltados para o aumento da eficiência e melhoria na qualidade dos serviços parecem ser a tendência dominante, ganhando a denominação genérica de gerencialismo na administração pública.

Nesse momento, o Estado está abandonando algumas funções e assumindo outras, o que está conduzindo-o a um novo papel, no qual o setor público passa de produtor direto de bens de serviços para indutor e regulador do desenvolvimento, através da ação de um estado ágil, inovador e democrático. A Reforma Gerencial tem como objetivo assegurar os mecanismos necessários para o aumento da eficácia, da eficiência e da efetividade da administração pública, também, criar novas condições que possibilitam uma relação mais democrática entre o Estado e a sociedade.

Nesse novo contexto, os altos administradores públicos permanecem sendo um instrumento fundamental para o funcionamento do sistema político. Dentre as experiências internacionais, como divulga o documento do CLAD (1998), no que se refere às reformas administrativas, podemos destacar a que concerne ao papel político da alta burocracia. Não se pode estabelecer uma separação radical entre a técnica, por um lado, e o sistema político por outro. Pelo contrário, a complexificação das atividades estatais obriga os políticos a pautar suas estratégias em função dos componentes técnicos; a burocracia, necessita, por sua vez, ajustar sua atuação em função dos critérios políticos, os quais determinam as prioridades escolhidas no regime democrático.

Porém, diversas mudanças substanciais estão ocorrendo no sentido de tentar introduzir os princípios do modelo gerencial na configuração da alta administração, o que tem dado uma nova “cara” aos altos administradores públicos.

2 - Os Senior Public Servants

“Senior public service” é uma categoria formada por funcionários públicos que podem ser identificados como:

- aqueles que trabalham no governo nacional; não incluindo os que trabalham para equipes de governo específicas ou em empresas e companhias governamentais;
- compreende não mais que 1 ou 2% dos funcionários públicos de todo o país;
- são pessoas que trabalham em cargos de liderança e/ou gerenciamento onde mantêm relações diretas com os políticos eleitos;
- geralmente inclui os três topos da hierarquia da administração pública; a definição de quem corresponde a cada nível diferencia entre os países;
- inclui funcionários que trabalham na elaboração de políticas federais.

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

- maior ênfase na formação e habilidades generalistas, em detrimento de habilidades técnicas ou especialistas;
- mudanças no processo de recrutamento e de compromisso, diminuindo ou eliminando antiguidades com uma seleção criteriosa objetivando introduzir um grupo de pessoas com a melhor formação possível;
- considerável atenção na carreira executiva e no desenvolvimento de senior public servants;
- aumento na diversidade dos senior public servants com a participação de mulheres e de representantes de minorias étnicas;
- novas iniciativas relativas ao sistema de remuneração, mobilidade, avaliação de desempenho, novos contratos de emprego e novos processos e critérios de seleção.

O tamanho e a estrutura do senior public servant varia consideravelmente entre os países estudados, de acordo com o modelo político instituído.

3 – O modelo francês de administração pública após a revolução gerencial

Existem cerca de 5000 *senior public* na França, segundo o Direction Générale de la Fonction Publique. Esse grupo é constituído por funcionários responsáveis pelo gerenciamento de departamentos administrativos e pelos membros do *grands corps* (Conselho de Estado, diplomatas, fiscais financeiros etc). Os membros dessa carreira não se reconhecem somente como administradores mas, principalmente, como intelectuais do Estado, representantes permanente dessa estrutura.

Há a categoria funcional e os *grands corps* do Estado. A carreira dos administradores civis é a de menor prestígio entre as outras carreiras do *grands corps* com as do Conselho de Estado, da Inspeção de Finanças ou do Tribunal de Contas. Isso pode ser percebido não só pelos egressos da ENA que escolhem essa carreira, geralmente não são os melhores classificados no concurso, como também, pelo salário que é pago a esses profissionais.

O recrutamento é organizado por escolas específicas: a ENA para os cargos administrativos do *grands corps* e a École Polytechnique. Há duas etapas no processo de seleção: um exame competitivo entre os candidatos, que tornam civil servants durante o período de estudo. Depois, conforme a classificação ao final do período de treinamento é o que determina o lugar de cada um na administração.

Os postos mais privilegiado (Conselho de Estado, Carreira financeira etc) são reservados aos primeiros lugares na classificação geral e é um número muito limitado para proteger o elitismo nessas posições (o máximo 10% do total dos participantes do curso de cada ano, o que equivale ao máximo 50 pessoas). Portanto, há muita competitividade entre os servidores em formação.

Como consequência, a hierarquia entre os ministérios afeta a hierarquia social entre os *senior public managers*. Há uma hierarquia entre os administradores e os técnicos. Esses dois grupos podem estar em competição entre eles para acessar as posições mais altas do ministério, como é o caso do Ministério da Indústria. Membros do corpo técnico dos *grands corps* são frequentemente mais críticos com os seus colegas que os da ENA. O segundo rank de hierarquia é entre os administradores civis. Esse grupo é hierarquizado de acordo com o setor ministerial para o qual foi apontado (de acordo com o rank da ENA). O Ministério mais privilegiado é o Tesouro, seguido pelo de Recursos Humanos e do Trabalho. Essa hierarquia é definida de acordo com o grau de responsabilidades polivalentes, ou seja, generalistas e por questões políticas (a especialização já não é mais um critério para ocupar a carreira). Essa diferenças causam importantes variações na remuneração final ou na performance.

O futuro desses servidores é, portanto, largamente definido e modelado de acordo com as suas posições previamente ocupadas. A carreira é fortemente determinada nos primeiros passos dentro da administração.

Há também uma hierarquia entre os funcionários recrutados externamente e internamente. Porém, cada setor da administração recruta poucos funcionários internos. Embora seja baseado em critérios políticos, esse recrutamento não é algo totalmente arbitrário; o servidor precisa comprovar ter alguma experiência no serviço público e que possui as habilidades exigidas pelo posto que irá ocupar.

A indicação para a posição funcional entre os ministérios é feito em concordância com aspectos políticos e critérios profissionais. Os apontamentos são geralmente decididos por um comitê ministerial. Os cargo de livre provimento são pouco mais de mil; a regra é de funcionalização da política, conforme define FERREIRA & FERREIRA (1993) e que foi

abrandado no que concerne à ocupação dos cargos de alto escalão a partir de 1984 com a decisão de destinar 305 dessas vagas para o preenchimento de pessoas fora do Estado.

A mobilidade entre os departamentos é limitado pelo sistema de carreiras. Há duas exceções: a) o *grands corps*, que pode ter um “ministério base”, mas seus membros são extremamente móveis entre e fora da administração pública e b) o mecanismo de *pantouflage*, o que permite uma mobilização entre o setor público e o privado. Enquanto os membros administrativos do *grands corps* preferem tradicionalmente participar de gabinetes ministeriais, até recentemente, outros senior preferiam trabalhar em empresas privadas. A mobilidade interdepartamental é difícil de gerenciar porque os administradores naturalmente tentam trabalhar no ministério mais prestigioso.

O modelo organizacional francês, consolidado desde o século XIX, tem tentado se adaptar às mudanças no ambiente profissional; ficaram mais flexíveis quando confrontados com a emergência do poder dos grandes negócios, com o processo de descentralização e a consolidação da União Européia. Desenvolveram novas estratégias, como *pantouflage* com o setor privado ou mesmo buscando posições em novos locais administrativos, mas ainda não criaram um novo estilo de gerenciamento na França.

4- O modelo norte-americano

A Reforma do Serviço Civil de 1978 teve como objetivo criar um grupo de executivos públicos competentes, independentes e flexíveis, tendo como modelo a Grã-Bretanha. Procuraram construir uma carreira com perfil generalista. O serviço poderia ser composto por apontamentos de carreira e não-carreira, sendo que não mais de 10% deles poderiam não pertencer à carreira e mais 5% num momento de emergência por um curto período.

O sistema de recompensa constituiu como um efetivo elemento para promover e recrutar os mais produtivos e eficientes executivos. Por isso, o modelo americano promoveu duas alternativas para selecioná-los: a) baseado no modelo privado de livre designação, pagamento e mobilização e b) orientado pelos países da Europa, no qual esses servidores fazem parte de uma estrutura permanente de carreiras.

Há duas categorias de posição entre os *Senior Executive Servants*: a *carreira reservada* e as *posições gerais*. A *carreira reservada* deve ser ocupada por indicações desde que tenham entrado para o serviço público através do SES e as *posições gerais* podem ser preenchidas por carreira e não carreira. Os Estados Unidos diferem muito da Europa porque enquanto nos países europeus não há espaço para apontamentos políticos, desde que há pessoas qualificadas para ocupar o trabalho de administradores públicos, nos Estados Unidos há uma lei que permite e define o número de apontamentos políticos. O alto escalão também é composto por esses apontamentos.

A base para o recrutamento dos *Senior Executive Servants* é a competição e o mérito. Depois do processo de seleção, o candidato é analisado por um departamento independente responsável por recursos humanos no governo federal - o Office of Personnel Management (OPM). Ele identifica as habilidades necessárias para exercer a carreira nos quais as competências dos candidatos são baseadas em atributos de sucessos executivos tanto no setor

público quanto privado. Esses atributos são designados para estabelecer a experiência e o potencial dos candidatos.

Os *Senior Executive Servants* transformam objetivos públicos em ação governamental, para tal, necessitam ter um caráter generalista e um compromisso com o serviço público. Nesse sentido, a mobilidade é considerada importante e desejável para que esses servidores construam o ethos publico, embora não haja nenhum dispositivo que a oriente efetivamente.

Os Estados Unidos busca constantemente se adaptar às mudanças do ambiente profissional. Isso só é possível porque sua burocracia profissional, baseada numa estrutura de cargos e não de carreiras é mais flexível que o modelo organizacional. Porém, tal flexibilização pode constituir num obstáculo para a estruturação de uma alta posição administrativa na medida em que depende fortemente de decisões políticas para sua consolidação.

5 – Os altos níveis burocráticos no Brasil: os gestores governamentais

A carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) foi concebida com o propósito de recrutar quadros com um novo perfil profissional, mais qualificados para enfrentar os desafios contemporâneos e promover uma nova forma de inserção destes quadros na máquina burocrática. Assim, a carreira tornou-se uma alternativa natural para o recrutamento e formação de quadros, com as qualificações desejadas para ajudar na implementação da reforma exposta no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995).

A iniciativa de constituir um quadro de profissionais com perfil generalista e alta qualificação para a Administração Federal surgiu a partir do estudo realizado em 1982 pelo Embaixador Sérgio Paulo Rouanet a pedido do Departamento Administrativo do Pessoal Civil - DASP. Neste estudo, concluía-se pela necessidade de dotar o Brasil de uma Escola de Governo, à semelhança das existentes na Europa, especialmente a França, e, mais do que isso, adaptar-se o modelo aplicado nesses países à realidade brasileira.

Para tanto, recomendava a criação de uma instituição encarregada da formação de quadros dirigentes no Brasil, e a constituição de uma carreira para os seus egressos, a fim de que se viabilizasse a sua absorção pela máquina administrativa. Quatro anos depois, já na vigência do Regime Democrático, o Ministério da Administração encampou a proposta, dentro do processo de Reforma Administrativa então implementado. Foi, então, criada a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, e proposta ao Congresso a criação da carreira composta pelos cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

A criação da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP (Decreto nº 93.277, de 19 de setembro de 1986) foi uma tentativa de trazer para o Brasil experiências como a da prestigiosa "École Nationale d' Administracion", responsável pela reorganização do Estado francês no pós-guerra. Caberia à ENAP o papel de formar o Estado-Maior do oficialato administrativo: o administrador superior para as mais altas decisões político-administrativas.

A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental foi instituída pela Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989 para atuar em atividades de formulação,

implementação e avaliação de políticas públicas e de direção e assessoramento nos escalões superiores da Administração Federal direta, autárquica e fundacional.

Com o objetivo de fortalecer o núcleo estratégico do Estado, o Governo elaborou algumas diretrizes (1998), dentre elas:

- reposicionar os patamares de remuneração de forma competitiva em relação ao setor privado ou a parâmetros internacionais, de forma compatível com a priorização do recrutamento de novos servidores para essas atividades;
- avançar em direção à definição de atribuições mais amplas que possibilitem o exercício, pelos integrantes dessas carreiras, nos diversos órgãos do Poder Executivo;
- promover o recrutamento com base em perfis generalistas, tanto no que tange à formação quanto à experiência profissional, exigindo-se alto nível de conhecimentos e capacidade de aprendizado e versatilidade de inserção profissional do candidato;
- fortalecer as regras e mecanismos de desenvolvimento profissional na carreira, estimulando a retenção desses servidores no serviço público e valorizando a progressão na carreira;
- disseminar e aperfeiçoar os sistemas de avaliação de desempenho, vinculados ao pagamento de gratificações variáveis, que complementam a remuneração dos servidores;
- planejar o ingresso de pessoal, com a previsão de quantitativos anuais de vagas a serem preenchidas por meio de concurso público.

Essas diretrizes, em linhas gerais, são coerentes com os objetivos do modelo gerencial e equivalem aos mesmos princípios atribuídos aos Senior Public Servants dos países europeus e Estados Unidos: sistema de avaliação formal, de recrutamento, de remuneração diferenciada, de capacitação, de mobilidade, de progressão funcional e promoção; o que evidencia que Brasil está buscando estruturar o seu núcleo estratégico do Estado com uma burocracia altamente qualificada, como foi formulado pelo modelo weberiano e, simultaneamente, modernizá-lo para responder aos novos paradigmas da administração pública contemporânea.

Alocação e Mobilidade

É de se esperar que os membros de uma carreira institucionalizada e consolidada apresentem trajetórias profissionais relativamente homogêneas. Isso, é na verdade, um indicador de consolidação de uma carreira, uma vez que oferece a seus membros perspectivas previsíveis e relativamente homogêneas de ascensão, assunção de responsabilidade, lotação funcional etc.

O critério para a lotação dos gestores é fundamental na medida em que foram pensados para exercer uma atuação matricial na Administração Pública Federal. Assim, ao menos em tese, os EPPGG devem deslocar-se com certa frequência entre os diversos órgãos da burocracia.

A escolha do primeiro posto na Administração Pública Federal é feita após a conclusão do curso de formação da ENAP e a partir da classificação obtida nas duas etapas do concurso. Os melhores classificados escolhem as vagas que desejam entre as que são ofertadas pelos diversos ministérios. As escolhas são feitas de acordo com os seguintes critérios: a) Órgão cuja função a ser exercida demande qualificações congruentes com a formação acadêmica e/ou profissional anterior ao concurso. b) órgãos que por informações obtidas durante o estágio, possibilitam maior espaço para atuação dos gestores; c) órgãos cuja oferta de cargos de comissão permitam uma perspectiva de ascensão.

Essa escolha (a) parece a mais natural de todas pois, além de benéfica para o serviço público, maximiza o potencial dos novos servidores. No entanto, como aponta Cheibub & Mesquita (2001), ela apresenta um dilema aos EPPGG: os gestores podem entrar em ministérios apenas para suprir necessidades de profissionais bem qualificados que, por falta de concursos para suas carreiras específicas, têm deficiências do quadro com esse perfil. Quanto mais isso acontece, mais os gestores são vistos apenas como economistas, pedagogos etc e não como membros de uma carreira específica com características próprias e diferenciadas face a essas profissões.

Em relação à mobilidade, não há um padrão bem delineado. Como mostra Cheibub & Mesquita (2001), na verdade, há dificuldade de mobilidade devido a falta de integração entre os Órgãos da Administração Pública Federal. Os gestores, muitas vezes, desconhecem o órgão de exercício, de suas atividades e de sua cultura, gerando dificuldades de integração. Ademais, como boa parte das atividades que os gestores exercerão nos seus órgãos de lotação serão aprendidas no próprio trabalho, já que o treinamento na ENAP é direcionado a um perfil generalista, o próprio gestor sente-se perdido ao chegar num novo local, situação agravada quando não existem fortes contatos anteriores à transferência.

Ascensão na Carreira de EPPGG

Em toda carreira há uma correspondência entre as posições - hierarquia de cargos - e os diferentes graus de responsabilidade atribuídos a seus membros, que a distinguem de cargos isolados. A carreira dos EPPGG possui a mesma estrutura de classes e padrões da tabela de vencimento dos servidores públicos da União, quatro classes (A,B,C,D) e quatro padrões para cada classe, exceto a A que é constituída por apenas três. O ingresso tem lugar na Classe D, padrão I. De acordo com o decreto nº 98895, a promoção na carreira ocorrerá pela passagem do funcionário de uma classe para outra imediatamente superior, com o conseqüente deslocamento do respectivo cargo.

De acordo com o relatório de pesquisas de Cheibub & Mesquita (2001), não há, porém, uma clara previsibilidade na ascensão dessa carreira. E, como conseqüência, não há uma correspondência entre as atribuições, tarefas ou responsabilidades dos postos ocupados pelos gestores e o nível de cargo que ocupam na carreira.

Os postos de chefia ocupados por gestores não correspondem necessariamente a seus níveis de carreira. Há, de fato, grande número de gestores ocupando postos de chefia, mas as razões para isso dizem respeito a fatores não relacionados à ascensão na carreira de EPPGG. A carreira de chefes não se consolidando, não sendo sequer regulamentada, deu origem a “chefes de carreira”. A estruturação característica de carreiras foi substituída pelo “mercado de DAS” (cargos de direcionamento e assessoramento superior, geralmente cargos em comissão) que se tornou o melhor meio para a obtenção dos benefícios apostos ao galgar de cargos em uma carreira.

O DAS se tornou uma das maneiras encontradas pelos gestores de terem maior ou menor decisão/ responsabilidade, já que forma como a carreira está estruturada não supõe diferenças de

atribuições de deveres e responsabilidades, na medida em que não ocorre a promoção na escala hierárquica, de uma classe para outra. Além disso, o DAS é também associado a certo *status*. Considerando-se essas características, os gestores acabam por atribuir maior relevância à ocupação de postos de chefia do que à evolução ao longo da estrutura do seu cargo efetivo.

Como afirma Maria (2000), há carreiras ocupando o núcleo estratégico do Estado em termos de *sprit de corps*, como os gestores governamentais, que se reconhecem no ingresso e na remuneração diferenciados sinais de que formam um grupo que se destacam dos demais e, de modo mais explícito, pela articulação que fazem na manutenção e conquista de seus direitos; porém, não o são no plano organizacional. Em outras palavras, os gestores são uma corporação estatal com qualidade inegável, mas não têm uma definição precisa das funções.

Tal indefinição está no fato de que a intenção original de se racionalizar burocraticamente (no sentido weberiano) a ocupação de um número significativo dos postos de chefia na Administração Pública Federal, via criação da carreira dos gestores, não teve lugar. Isso deveu-se a dois fatores: primeiro, devido a ausência de diretrizes sobre a carreira, sua estruturação e sua regulamentação como consequência do seu processo de implementação, descontínuo e sem uma política de carreira bem definida; segundo, pela falta de adaptação do modelo francês à nossa realidade. A falha está no fato de tentarem implementar carreiras burocráticas numa estrutura de cargos sem realizar interferências necessárias na relação política-administração brasileira para o sucesso desse modelo.

O Governo Federal criou carreiras para ocupar o núcleo estratégico do Estado mas não estabeleceu um plano para elas que defina suas atribuições e funções, fazendo com que seus integrantes se tornassem apenas mais um agregado da Administração pública federal. Essa falha no plano de reforma não permitiu uma reestruturação no plano dos cargos.

Essa lacuna no plano de reforma deu lugar a um grau de imprevisibilidade nas relações de hierarquia entre os gestores, que não aponta com a mesma perspectiva da carreira para todos os seus membros, uma vez que os fatores que determinam a melhoria profissional não estão, necessariamente, relacionados ao ordenamento formal da carreira.

Considerações finais

Uma conclusão geral desse estudo é que a falta de diretrizes sólidas sobre a criação de carreiras, com definição de *locus* e o estabelecimento de funções determinadas para ocupar o núcleo estratégico do Estado, pode ser o ponto de desequilíbrio e fracasso da Reforma Administrativa conduzida pelo Governo Federal Brasileiro.

Um primeiro ponto para justificar esse fracasso é a própria importação do modelo francês para nossa realidade sem considerar as diferenças na estrutura burocrática e na relação entre política e administração.

O aspecto de sistema de governo e de sua organização administrativa mostra as primeiras diferenças entre os países. No caso francês, o sistema semipresidencial pode ser marcado pela coabitação entre um presidente e um primeiro-ministro de partidos opostos. A preocupação quanto à instabilidade dessa situação levou à criação de uma estrutura mais permanente de

servidores do alto escalão. No caso brasileiro, somente os militares e a diplomacia cabem no modelo francês e todos estes casos representam áreas específicas e não generalistas. Também, o sistema aberto de DAS, que permite o apoio parlamentar mediante a ocupação de cargos de livre provimento, institui um sistema aberto que leva, ao mesmo tempo, à possibilidade de reformar estruturas com pessoal tecnicamente competente de fora do governo e à descontinuidade administrativa. Ademais, o próprio modelo francês sofreu alterações nos últimos anos, como a maior parte da administração pública em todo o mundo.

Enquanto na França a administração é baseada em carreiras, no Brasil a estrutura é de cargos. No caso francês o recrutamento é feito para uma carreira na administração, numa progressão hierárquica. No Brasil, a ascensão em nível hierárquico e o aumento de responsabilidade só se darão numa eventual ocupação de cargos de livre provimento, que não estão previstos na estrutura de carreira. O objetivo da maioria dos funcionários públicos fora das poucas carreiras é obter um cargo em comissão por ser a única forma que o leva a algo equivalente a uma “ascensão em carreira”.

Embora o Brasil tenha se baseado no modelo francês, o estudo comparativo com os Estados Unidos permite identificar que a nossa realidade se assemelha muito mais à realidade norte-americana.

Enquanto a carreira no modelo francês é fundamentada numa escola de administração pública, *os senior public servants* adquirem um papel especial e único dentro do governo. O modelo americano, ao contrário, não tem uma escola específica como a ENA para a formação de *senior executive servants* que trabalham para o governo. As pessoas que se destacam no meio privado podem ser recrutados para trabalhar nos Ministérios. O Brasil está se voltando mais para esse modelo do que o francês. Nesse contexto, o gestor perde importância na medida que, embora tenha estudado especificamente para exercer tais funções, concorre com as pessoas que têm sucesso na iniciativa privada. Mais seriamente, essa possibilidade de recrutar pessoas fora da estrutura de carreiras permite a alocação de cargos orientadamente políticos na administração.

Nos Estados Unidos o número de apontamentos políticos é grande e legitimado não só nos altos escalões da Administração Pública ao contrário dos países da Europa como Grã-Bretanha, Austrália, França e Alemanha. Porém, essa presença legitimada só foi possível porque houve uma decisão política com a lei de Pendleton de 1883 que instituiu as carreiras públicas, modificando o sistema de *spoils system*. Tal opção política permitiu estabelecer uma combinação adequada entre os cargos “políticos” e os de carreira, deixando apenas um número mínimo de cargos a serem ocupados pelo primeiro.

A falta de altos cargos administrativos estruturados dificulta a continuidade de políticas públicas e de uma memória institucional pois, se a experiência de transição de chefes de governo é inerente ao processo democrático, essa mudança pode provocar imensas mudanças na estrutura administrativa na medida em que o governo não é gerenciado por carreiras profissionais mas por uma estrutura de cargos aleatoriamente preenchidos.

O apontamento político deve ser reduzido, portanto, por duas razões: para reduzir drasticamente as mudanças totais nos altos cargos nas mudanças de governo (o que produz ineficiência) e porque esses apontamentos políticos geralmente tem pouca ou nenhuma experiência no serviço público.

O sistema de DAS, presente na estrutura administrativa brasileira, substitui a própria noção de carreiras no caso dos EPPGG. Constituindo-se em um substituto funcional de benefícios e ônus experimentados pelos membros de uma carreira estruturada: incentivo, poder, status e

remuneração. Sem entrar na questão da natureza dessa alocação – se realizada primordialmente por mérito ou por razões políticas – pode-se afirmar que como a obtenção de posições mais altas não tem racionalidade/ou previsibilidade, do ponto de vista dos gestores, não pode haver expectativa de ascensão planejada, o que enfraquece a própria noção de carreira. Tudo vira um jogo político de contatos informais e de redes pessoais ou até mesmo de desempenho circunstancial.

Esse ponto é fundamental para a Reforma Administrativa porque, grande parte dos cargos de livre provimento misturam funções de gestão, planejamento e controle com funções correlatas de direção, concepção e avaliação, situadas na esfera da arbitrariedade dos responsáveis políticos. A falta de definição dos cargos de comissão e os de gerência possibilita a utilização desses cargos principalmente como barganha política, o que interfere seriamente na estrutura do comando hierárquico da máquina pública, prejudicando a performance e o funcionamento da burocracia federal.

De acordo com Costa (1993), os cargos de comissão no Brasil constituem recursos de poder e objetos de barganha política, essenciais à operacionalização do processo decisório, pois sem o “loteamento” de cargos, o relacionamento entre o Executivo e o Legislativo torna-se ainda mais instável, expondo ao risco de impasses políticos e crises institucionais. Esse “loteamento” da administração pública evidencia que a racionalidade do processo decisório está subordinada à necessidade de sustentação do sistema político.

O resultado desse processo é que o pouco que resta de uma burocracia profissional qualificada encontra-se dispersa por estruturas administrativas também fragmentadas e operando em processos decisórios totalmente desordenados, como muitas vezes ocorre com os gestores. (Cheibub & Mesquita, 2001)

Podemos concluir que os obstáculos da Reforma Administrativa do Governo Federal estão, principalmente, na ausência de um projeto político consolidado, que ao não definir claramente quem são os cargos “políticos” na administração pública impede a construção de um núcleo profissional para ocupar o núcleo do Estado, persistindo o espaço para uma distribuição aleatória e arbitrária desses cargos, que deveriam ter um papel estratégico na flexibilização e melhoria da capacidade gerencial da Administração Pública Federal.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO*, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo da experiência internacional, Cadernos ENAP vol 10, 1997
- BLAU*, P.M – La burocracia en la sociedad moderna – Editorial Paidós, Buenos Aires, 1962
- CAMPOS*, Edmundo (org) – Sociologia da Burocracia – Zahar editores, Rio de Janeiro, 1971
- CLAD* – Uma nova gestão pública para a América Latina - 1998
- COSTA*, Valeriano Mendes Ferreira. Sistema de governo e Administração Pública no Brasil. in Estrutura e organização do Poder Executivo - Administração Brasileira, vol 2, Brasília, ENAP, Centro de Documentação Graciliano Ramos, 1993
- CURADO*, Maurício – The Senior Executive Service in the United States of America: struggle for consolidation – George Washington University, The Minerva Program – fall, 1999

ENAP - Estrutura e organização do Poder Executivo - vol 1, Brasília, Centro de Documentação Graciliano Ramos, 1993

_____. Gerenciando a alta administração pública: uma pesquisa em países da OCDE, Cadernos Enap no. 17, Brasília, 1999

ETIZIONI-HALEVY, Eva – Bureaucracy and democracy : a political dilemma; Editora Routledge & Kegan Paul , London, 1985

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

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

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

LIMA Jr., Olavo Brasil - As reformas administrativas no Brasil: modelos sucesso e fracassos – Revista do Serviço Público, abr-jun1998

MARE, Os avanços da Reforma na Administração pública: 1995-1998 – Cadernos Mare de Reforma do Estado, Brasília/DF, 1998

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

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

MERTON, Robert (org) – Reader in Bureaucracy- Columbia University, EUA, 1960

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

NUNES, Edson – Gramática Política do Brasil, Rio de Janeiro, ENAP, Jorge Zahar Editores, 1997

OECD/PUMA. Managing the senior public service a survey of OECD countries, 1997

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

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

PEREIRA, Luiz Carlos Pereira. Da administração pública burocrática à gerencial, Revista do Serviço Público, janeiro-abril, 1996

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

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

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

SILBERMAN, Bernard – Cages of reason – Chicago University, 1993

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

WEBER, Max – Ensaios de Sociologia – tradução Waltesir Dutra, Rio de Janeiro, Guanabara, 1982