

**V Congresso Internacional do
Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD**

Painel: Carreiras de Executivos Públicos e o Ciclo de Políticas Públicas

A experiência dos Gestores Governamentais no Governo Federal do Brasil

Luiz Alberto dos Santos
Regina Luna Santos Cardoso
Associação Nacional dos Especialistas em Políticas
Públicas e Gestão Governamental - Brasil

Carreiras de Executivos Públicos e o Ciclo de Políticas Públicas A experiência dos Gestores Governamentais no Governo Federal do Brasil¹

*Luiz Alberto dos Santos
Regina Luna Santos Cardoso*

Associação Nacional dos Especialistas em Políticas
Públicas e Gestão Governamental - Brasil

O objetivo maior deste estudo é discutir o papel do corpo de executivos públicos do Governo Federal brasileiro, constituído pela Carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e sua inserção na Administração Pública Brasileira, na função de formuladores, implementadores e avaliadores de políticas públicas em diversos níveis. A experiência recente pode ser considerada relevante, a ponto de ter sido objeto de um crescente número de estudos acadêmicos e de abordagens comparativas com diversos países.

Um dos estudos comparativos aconteceu em 1997, na apresentação do painel “A formação de profissionais de alta especialização e sua inserção na Administração Pública – A experiência de países do Mercosul”, no II Congresso Internacional do CLAD, em Isla Margarita, Venezuela. Foi possível, naquele momento, fazer uma primeira abordagem do assunto, comparando as experiências brasileira, argentina e uruguaia. O êxito do painel levou as entidades participantes² a encaminhar à Secretaria-Geral do CLAD e aos seus respectivos governos um documento-síntese das conclusões do painel e algumas propostas para os países associados. As propostas, conclusões e tendências apresentadas basearam-se nas experiências dos três países anteriormente mencionados, e enfocaram a questão do recrutamento de quadros destinados aos escalões superiores da administração pública, sua qualificação necessária, as carências encontradas, assim como suas experiências de formação de executivos públicos, mediante processos de seleção e formação rigorosos, altamente objetivos e democráticos. As entidades signatárias sugeriram que o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD recomendasse a adoção de medidas imediatas e contínuas com vistas à profissionalização e aperfeiçoamento da gestão pública, requisito indispensável para que quaisquer outras reformas pudessem alcançar êxito, e para que o Estado pudesse atingir os níveis de eficácia, eficiência e efetividade exigidos pela governabilidade democrática.

Recomendou-se igualmente que os profissionais egressos de institutos de formação e escolas de governo³ tivessem assegurada a sua inserção na Administração Pública, especialmente nas atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e de aperfeiçoamento do aparelho do Estado. Esta medida asseguraria o retorno dos expressivos investimentos e esforços realizados na matéria e a eficácia das políticas gerais de capacitação de recursos humanos, especialmente por meio da constituição ou consolidação de carreiras ou corpos específicos inseridos nos escalões superiores das respectivas administrações centrais e unidades descentralizadas.

¹ Diversos colegas contribuíram, com suas opiniões e sugestões, para que este texto refletisse a situação atual da carreira. Os autores gostariam, especialmente, de agradecer as sugestões feitas por *Ciro Fernandes, Aldino Graeff, Ademar Torres e Cláudio Salles*.

² As entidades participantes eram: do Brasil, a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - ANESP, da Argentina, a Asociación de Administradores Gubernamentales – AAG e, pelo Uruguay, a Asociación de Egresos del Curso de Formación de Ejecutivos Públicos.

³ Escolas essas que deveriam estar integradas ao aparelho de Estado e destinadas a promover a qualificação de quadros dirigentes e gerenciais e corpos superiores comprometidos com os valores da ética, da democracia, da eficiência, da equidade e da modernização da gestão pública.

Recomendou-se, ademais, que esses corpos ou carreiras fossem dotados de atribuições gerenciais, assegurando-se-lhes ampla mobilidade institucional, remuneração adequada às suas funções e aproveitamento segundo critérios e prioridades definidos pelas respectivas Administrações, articulando-se a oferta de tais profissionais com a demanda e a complexidade do aparelho estatal.

Dessa época em diante, fatos novos ocorreram, marcando de forma significativa a experiência brasileira. O presente estudo avança alguns passos ao trazer novamente à discussão a experiência do governo federal brasileiro e a compara à realidade de outros países do continente americano – EUA e Argentina . Analisa-se a evolução da Carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, relatando os fatos ocorridos desde 1997 e que vêm impactando na implementação dessa proposta de reforma da gestão pública.

Uma vez que, ao longo dos últimos três anos, três novas turmas foram agregadas à Carreira, seria interessante analisar a contribuição recente dos gestores⁴ na profissionalização do Ciclo de Políticas Públicas Brasileiras, abrangendo o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, aqui genericamente considerada como “gestão governamental”, e as perspectivas de consolidação da Carreira, a partir da visão de seus integrantes e de estudos realizados em diversas áreas das ciências política e administrativa.

Ao final, busca-se traçar algumas conclusões acerca da validade da experiência e sua possibilidade de ampliação, quer no âmbito do governo federal brasileiro, quer no âmbito das unidades federativas brasileiras.

A Carreira de Gestores Governamentais: Histórico

A primeira característica que distingue a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da maior parte das iniciativas levadas a cabo no Brasil nos últimos 30 anos é o fato de não ser o resultado de um projeto corporativo, formulado ou implementado por seus próprios beneficiários, ou a consequência de um processo inconcluso de profissionalização setorial da administração pública.

De fato, a formação de elites burocráticas no Brasil deu-se de forma incompleta, e desconectada de um projeto global. Alguns estudiosos enfatizam o caráter “informal” que a burocracia brasileira adquiriu, tendo como características centrais a circulação, o carreirismo e a política por nomeações (SCHNEIDER, 1993). Schneider destaca, estudando a burocracia pública e a política industrial no Brasil, que a burocracia parece estar submetida a mudanças caleidoscópicas em pessoal e organização:

“De fora, a impressão é de uma continuidade maior, senão rigidez, em aspectos como pessoal, desenvolvimentismo, resistência a reformas, circulação e montagem de alianças. Os burocratas de elite do Brasil têm grande mobilidade, mas também reaparecem em diferentes governos e regimes. Dois desenvolvimentos complementares das décadas de 1940 e 1950 – a expansão da educação técnica (engenharia e economia) e o crescimento dos aparatos estatais de planejamento e produção (que absorveram os novos profissionais) – criaram um núcleo de novos burocratas. (...) a maioria desses novos funcionários fez do Estado uma carreira e sobreviveu às mudanças de regime que pontuaram suas carreiras.”(Schneider, 1993)

⁴ Essa denominação, graças ao significativo esforço de comunicação realizado em 1988 pelo Governo Federal para divulgar o primeiro concurso de ingresso, ficou associado de maneira definitiva à Carreira.

Basicamente, ocorreu o fenômeno verificado nos países periféricos, especialmente na América Latina, da permanência de um hiato muito largo no que se refere à qualificação dos quadros burocráticos. Como salienta MELO (1996:78), persiste um contraste marcado entre a qualificação dos burocratas da área fazendária e de planejamento e os da área social. No caso brasileiro, isto é especialmente verdadeiro, e agravado pela virtual inexistência de qualificação da burocracia destinada à atividade de planejamento e implementação de políticas públicas, o que vem exigindo medidas emergenciais e radicais no rumo da constituição de quadros aptos ao desempenho das funções estratégicas.

A experiência internacional relatada por MÉNDEZ (1996:60) demonstra, contudo, que os países desenvolvidos implementaram, de maneira mais ou menos generalizada, aparatos públicos altamente profissionalizados, baseados no mérito e com forte sentido de missão pública, o que tem assegurado a firmeza das regras institucionais necessárias para o desenvolvimento de mercados nacionais produtivos. Esse aparato é apontado como essencial para que o Estado possa ser um “Estado forte”, no sentido de apresentar um projeto próprio, que se sobreponha aos interesses particulares e defenda eficazmente o interesse geral, exigindo eficiência e eficácia daqueles que respondem pela aplicação de recursos públicos. Por outro lado, esse mesmo Estado deve ser capaz de ouvir os grupos de interesse e Ter condições de implementar programas sociais. Conclui esse Autor, ainda, que,

“...no está suficientemente claro en América Latina que sin completar la reforma del Estado con lo más importante, cualquier cambio en las políticas, por acertadas que éstas sean, no tendrán los efectos o la continuidad esperados. Hay que insistir en que en América Latina la conocida ‘ley de Murphy’ se aplica muy bien (la cual dice que ‘si algo puede ir mal seguramente lo hará’). Nuestra región ha intentado todo tipo de modelos (liberal, proteccionista, neo-liberal, social-democrata, etc) y en todos ha tenido poco o nulo éxito, precisamente por no haber atendido al problema de la capacidad de ejecución, de la naturaleza, visiones e intereses de los funcionarios públicos altos pero también intermedios y operativos, así como de su capacidad y sentido de misión pública, y en esa medida de su independencia relativa respecto a la política o a los grupos de presión.” (MÉNDEZ, 1996:60).

A formação da tecnocracia brasileira, ao longo das décadas de 1950 até 1980, não foi orientada pelos princípios da democracia, ou mesmo do sistema do mérito, embora tenham sido formadas algumas “ilhas de excelência”. Essas ilhas, contudo, reforçaram o viés anti-democrático do regime, tornando o processo de formulação de políticas e sua implementação pouco ou nada porosos às demandas sociais. Segundo Basílio Salum Junior, a partir de meados da década de 70 viveu-se no Brasil uma fase de falta de comando e desorganização do aparelho estatal, que propiciou certa autonomia dos escalões intermediários do governo, agravando o autoritarismo do regime⁵. Para Gilda Portugal Gouvêa (1994), o autoritarismo “deu à burocracia a falsa idéia de que poderiam fazer as coisas sem negociar”⁶. De fato, há uma certa autonomia da burocracia estatal, derivada também das alianças políticas estabelecidas. A mesma autora lembra que

“(...) a burocracia pública, agente por excelência das ações racionais nos Estados capitalistas modernos, estabelece uma relação de interdependência com os demais grupos desta sociedade, pois seus interesses últimos são comuns, ou seja, a manutenção da acumulação privada da qual depende”. (Gouvêa, 1994:72)

⁵ Burocracia cabocla. Revista Momenton° 11, ano 2, ANABB, nov-dez 1996, p. 12-14, p. 13.

⁶ O presidencialismo centralista adotado no governo federal brasileiro a partir da Revolução de 1930 pode estar associado às causas desse fenômeno. Apesar da curta experiência parlamentarista no início dos anos 60, o Brasil jamais adotou o Parlamentarismo, e, nesse contexto, a continuidade de funcionamento do aparelho estatal dependia menos da burocracia do que do grupo político que permanecia ou se renovava no poder.

Gouvêa, a partir desse pressuposto, analisou o reordenamento das finanças públicas brasileiras e o relacionou à formação de altos quadros para sua gestão. Segundo ela, a reestruturação financeira do país fora planejado pela alta burocracia econômica desde 1981 e por ela implantada entre 1986 e 1987, exemplificando uma situação em que a burocracia, ou melhor, um determinado setor da burocracia, por ter espaço de poder garantido, objetivos definidos e lógica de ação estabelecida, logrou atingir autonomia de ação. E, uma vez sendo bem-sucedida em seu intento, teve sua atuação legitimada socialmente, ainda que a origem dessa autonomia estivesse bem longe dos ideais democráticos.⁷

A concepção de que o insulamento deveria preservar a autonomia das burocracias, acaba por legitimar o regime autoritário. Nas palavras de Maria de Lourdes Manzini-Covre,

“o regime internacionalista-autoritário legitima-se pela racionalidade administrativa, dispensando o trunfo eleitoral, no momento, como parte da ‘irracionalidade’ anterior (período populista), com ‘suas promessas inviáveis e barganhas paralisantes’, ou seja, que criaria entraves ou mesmo podendo ‘paralisar’ o modelo da ‘economia associativa’, voltando-se para maior distributividade, em vez de se fincar na produtividade, que, em si, é a mola do desenvolvimento, com maior emprego, com atendimento das necessidades sociais, etc.” (MANZINI-COVRE, 1983).

Com a redemocratização, a partir da segunda metade da década de 1980, essa deficiência tornou-se crítica, mostrando a perversidade de um modelo em que as ilhas de excelência estavam identificadas quase absolutamente com algumas funções estratégicas dentro do Estado - junto ao núcleo de poder, ou nos ministérios “fortes”, ligados à área econômica e financeira. Ao mesmo tempo, a emergência de novos atores sociais, o avanço da cidadania e o fortalecimento do Congresso passou a demandar um novo perfil de burocrata que não estava presente nos quadros do serviço público. As soluções para os problemas do país, materializadas em políticas públicas, passaram a depender mais de acordos e negociações. Afinal, segundo Gilda Gouvêa, “na ditadura um burocrata somente precisava convencer seus superiores”.

Além de passar a ter que lidar com as demandas e pressões dos congressistas, a burocracia oriunda das ilhas de excelência precisava ser substituída, renovada. Uma das alternativas cogitadas foi a criação de um corpo de elite formado por servidores de alta qualificação, com formação acadêmica mas também submetidos a formação específica em escola de governo, que pudesse preencher, de forma ampla, os espaços da administração direta, mediando os níveis estratégico e operacional, mas igualmente atuando na formulação de políticas, ou seja, no nível estratégico. A deterioração salarial do serviço público, à época bastante significativa, foi enfrentada por meio de uma proposta que colocaria essa nova carreira num patamar privilegiado, atraindo servidores de outras carreiras e retendo na administração pública aqueles que tivessem motivação e capacidade para nela ingressar por mérito, mediante concurso público.

⁷ A burocracia econômica de elite estudada por Gouvêa foi formada em diversas agências estatais: o Banco do Brasil, por excelência, o Ministério da Fazenda, principalmente a Divisão de Estudos Econômicos e Financeiros, o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, a Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC, posteriormente absorvida na estrutura do Banco Central do Brasil – BACEN, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE, a Assessoria Econômica da Presidência da República e a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE. Na conjuntura de crises econômica e política do final da década de 1970 e início da de 1980, essa alta burocracia foi capaz de elaborar e conduzir, com relativo sucesso, uma reforma parcial do sistema financeiro nacional. Era preciso, naquele contexto, “reestruturar as finanças públicas”, acabando com a conta movimento entre o Banco do Brasil e o Banco Cenral, alterar a administração da dívida pública mobiliária interna e retirar a função de fomento do BACEN.

Nesse contexto, a iniciativa de constituir um quadro de profissionais com perfil generalista e alta qualificação para a Administração Federal surgiu a partir de um 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, indo além, 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, à semelhança dos "grands corps" franceses, mas sem sua heterogeneidade. Essa carreira teria atribuições generalistas (à semelhança dos administradores civis da França), a garantia legal do exercício de atribuições de direção e assessoramento e inserção em todos os ministérios (ROUANET: 1982:91-97)

Em 1986, na vigência do regime democrático, o então Ministério da Administração encampou a proposta, como parte do processo de Reforma Administrativa que estava a ser implementado. Criou-se a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, e propôs-se ao Congresso a criação da carreira composta pelos cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Enviou-se também ao Congresso Nacional um projeto de lei dispondendo sobre as diretrizes do sistema de Carreiras, posteriormente substituído pelo Decreto-Lei nº 2.403, de 21 de dezembro de 1987⁸, o qual previa a classificação dos cargos em comissão e sua vinculação às classes das carreiras estruturadas, reduzindo as hipóteses de livre provimento e introduzindo um novo componente de profissionalização na gestão governamental, até então exclusivamente vinculada ao livre provimento desses cargos (GRAEF, 1998). Segundo GRAEF,

"a proposta de criação dos 'cargos de natureza especial de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental atendia à necessidade de um corpo profissional de alto nível de suporte ao comando político do Estado, responsável pela ligação entre o governo e as carreiras técnicas integrantes do Sistema de Carreiras, com as atribuições de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como de direção e assessoramento nos escalões superiores da administração. Ou seja, constituiriam um corpo de suporte ao comando político do Estado e de sustentação superior ao sistema a ser implementado" (1998:6)

A criação da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, por meio do 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' Administration", 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 criação da Carreira dos Gestores Governamentais ocorreu, assim, num contexto de modernização do Estado brasileiro, com previsão de provimento de todos os cargos num período de 4 anos, por meio de concursos regulares de ingresso à ENAP. O modelo adotado para a Carreira - suas atribuições, características e sua inserção no aparelho administrativo, baseava-se na experiência de países como a França, a Alemanha, a Inglaterra, o Canadá e a Argentina, que buscaram, em momentos anteriores, solução para os mesmos problemas: a descontinuidade administrativa, a interferência clientelista na gestão pública e a necessidade de conferir maior grau de transparência e qualidade técnica ao processo de formulação de políticas públicas.

⁸ Esse Decreto-Lei perdeu a validade em função da promulgação da Constituição de 1988. Foi convertido, na época, em medida provisória, a qual não foi votada pelo Congresso Nacional no prazo de trinta dias a contar da promulgação da nova Constituição.

De forma inusitada em relação à prática administrativa vigente, a carreira surgiu legitimada por uma lei aprovada previamente pelo Congresso Nacional, sem que houvesse qualquer forma de aproveitamento, sem concurso, de servidores de outras carreiras ou cargos em sua composição original⁹.

A criação da carreira foi resultado da intenção do Governo Federal de prover a Administração Pública de quadros altamente qualificados com missão de implementar uma reforma de Estado que garantisse maior transparência e melhoria da qualidade dos serviços públicos oferecidos à sociedade. Essa intenção fundava-se no diagnóstico, à época já consolidado, de que a administração pública federal, notadamente a administração direta, carecia de quadros qualificados tanto para a formulação de políticas públicas quanto para sua implementação e avaliação. Segundo SOUZA (1999), os Gestores Governamentais foram concebidos como

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

A concepção, portanto, achava-se bastante próxima do que seria necessário para rapidamente, constituir-se um "núcleo duro" na administração direta e autárquica, totalmente novo, capaz de oferecer respostas imediatas às demandas e dotar o Estado de um corpo profissional qualificado para o exercício das funções de governo. Assim, o Congresso Nacional aprovou, em outubro de 1989, a Lei nº 7.834, criando a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, cujas atribuições legais envolvem o exercício de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e de direção e assessoramento nos escalões superiores da Administração Federal direta, autárquica e fundacional. A Lei criava a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental juntamente com 960 cargos, cujo preenchimento através de sucessivos concursos possibilitaria uma rápida consolidação da carreira e impactos imediatos nos padrões de gestão do Estado brasileiro¹⁰.

A rápida ascensão dos integrantes da Carreira, de um modo geral, e a diversidade das atividades que exercem atestam a adequação do perfil e atribuições destes profissionais às necessidades da Administração Pública Federal. Apesar disso, a implantação da carreira de Gestor Governamental não encontrou, a partir de 1990, o necessário apoio político que assegurasse a sua continuidade. Na verdade, nem mesmo a perspectiva de uma verdadeira Reforma Administrativa logrou encontrar, nesse período, uma formulação consistente, que considerasse a importância estratégica de dotar o Estado de

⁹ O provimento foi iniciado antes da criação legal da carreira e concluído apenas em 1990. Isso tornou-se uma característica marcante da carreira, associada ao seu caráter igualmente vinculado aos princípios democráticos do amplo acesso aos cargos e funções públicas.

¹⁰ Embora a proposta inicial previsse um prazo de 4 anos para o provimento dos cargos totais da Carreira, essa medida não foi preservada no curso da tramitação da matéria, que foi bastante tumultuada. A implementação da concepção original tampouco se deu de forma tranqüila. Ao longo da tramitação da Lei nº 7.834/89 e sua regulamentação, o plano inicial foi sucessivas vezes adaptado, e alterado, chegando, em certos momentos, a ameaçar o êxito da iniciativa quando já se achava próxima a nomeação da primeira turma de gestores, recrutada em concurso público realizado em 1988. Os 960 cargos criados foram objeto de provimento inicial em fevereiro de 1990, quando foram nomeados os 103 alunos que concluíram o 1º Curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental, dos quais 91 tomaram posse em cargos da Carreira

quadros gerenciais e de assessoria capazes de planejar e executar as políticas públicas com isenção e competência, preservando o Estado contra o clientelismo, a corrupção e a ingerência de interesses particularistas.

Uma das razões levantadas para essa incompetência de construir consenso em torno de um projeto mais amplo de reforma do Estado está na própria transição democrática, vivida pelo país na época, o que já implicaria, por si só, a redução da autonomia do Estado e o aumento da mobilização dos atores sociais. Pode-se considerar, igualmente, que essa incapacidade estatal era também fruto da prolongada recessão econômica pela qual o país passou, ocasionando, por sua vez, perda de legitimidade das agências públicas e das elites governamentais, processo este iniciado ainda na gestão de Sarney.

A descontinuidade do projeto, agravada pela posse de Fernando Collor de Mello na Presidência da República em março de 1990 e a implantação de uma política deliberada de desmonte do aparelho estatal na Administração Federal, fez com que o cronograma de provimento fosse abandonado. Não houve novos concursos até 1995, quando, dos 91 Gestores Governamentais, somente cerca de 60 ainda permaneciam na Carreira, em sua quase totalidade detentores de cargos de direção e assessoramento em diversos ministérios, autarquias, na Presidência da República e em assessorias do próprio Congresso Nacional¹¹.

Em 1993, a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP promoveu *workshop* para avaliar a experiência de recrutamento, formação e aproveitamento dos Gestores Governamentais. O trabalho realizado concluiu pela conveniência e relevância da retomada do processo de seleção e formação de Gestores Governamentais, tendência que adquiriu mais força a partir de 1994, já durante o processo de elaboração dos programas de governo dos principais candidatos à Presidência da República. Os dois candidatos (Luis Inácio Lula da Silva e Fernando Henrique Cardoso) enfatizavam a necessidade de recuperação da capacidade de governo da Administração Direta, e a importância de valorizar-se a formação de quadros dirigentes, por meio da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Segundo o diagnóstico expresso no documento “Mãos à Obra Brasil”¹², essa necessidade decorria de “um processo de crescente esvaziamento da administração direta e descontrole da administração indireta”, agravado pelo achatamento salarial e pelos desestímulos à carreira e ao mérito, os quais “produziram um êxodo dos melhores quadros da administração direta em direção à administração indireta” (CARDOSO, 1994:185-187).

A partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso, cresceu a possibilidade de retomada do processo de recrutamento e formação de Gestores Governamentais: já no seu discurso de posse, o Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira assumia o compromisso de promover a reativação da ENAP como Escola de Governo e de realizar concursos para a Carreira de Gestores Governamentais, inserida no núcleo estratégico da Administração Federal. A iniciativa de retomada dos concursos de ingresso deu-

¹¹ Além disso, este contingente foi alvo de tentativas precipitadas e juridicamente controvertidas de transformação dos seus cargos, sucessivamente, em Analistas de Orçamento (Lei nº 8.216, de 13 de agosto de 1991) e em Analistas de Planejamento e Orçamento (Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991), consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal em abril de 1992. Em setembro de 1992, após um árduo trabalho promovido pela Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, promoveu-se a restauração da carreira e dos cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, através do art. 21 da Lei nº 8.460/92. Viabilizou-se, dessa forma, do ponto de vista legal, a retomada deste projeto inexplicavelmente relegado.

¹² O Programa de Governo do candidato Fernando Henrique Cardoso, apresentado à sociedade em 1994, defendia uma “corajosa reforma administrativa” e a “redefinição do papel constitucional do Estado na sociedade”. Apontava ainda a necessidade de o Estado brasileiro, “esclerosado e clientelista” tornar-se ágil e eficiente, mediante a constituição de uma burocracia profissionalizada, “tendo o concurso público como forma de acesso e o mérito e a produtividade como critérios de promoção”.

se, porém, em grande medida, em consequência do interesse pessoal e da compreensão pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, de que a Carreira tinha plenas condições de servir aos propósitos identificados no Programa de Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso de fortalecimento do nível estratégico da Administração Federal. Com esse propósito, o então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado trouxe para si a responsabilidade pela gestão da Carreira, transferindo sua lotação do Ministério do Planejamento e Orçamento para o seu Ministério, e passou a adotar as medidas necessárias à realização de um novo concurso, iniciando pela formatação do curso de formação a ser ministrado pela ENAP e pela definição de critérios de alocação.

Em 1995, foi definida a realização do segundo concurso para ingresso à Carreira, com a oferta de 70 vagas. Em 02 de setembro de 1996, com a conclusão da primeira fase do II Concurso de Ingresso, 54 novos Gestores foram empossados. Esses novos Gestores iniciaram suas atividades em dezembro de 1996, distribuídos por vários ministérios, especialmente nas áreas de saúde, educação, previdência social, trabalho, planejamento e administração. A partir daí, definiu-se um cronograma de ingresso que previa a realização de concursos anuais, até o fim do Governo Fernando Henrique Cardoso. Seguindo uma estratégia ampla e coerente com o projeto de Reforma Administrativa em vigor, o Governo Federal enfatizou, na formação e alocação posterior destes profissionais, o revigoramento de áreas onde era identificada carência de quadros qualificados.

Em 1997, outros 96 gestores foram recrutados no III concurso de Ingresso, cujo curso de formação concluiu-se em agosto de 1997. A história da Carreira, nesse momento, sofre uma inflexão: em outubro de 1997, o Governo Fernando Henrique Cardoso promoveu alterações na estrutura e na legislação da Carreira. A Lei nº 9.625/98, que a consubstanciou, previa que as suas atribuições legais passavam ser definidas como "exercício de atividades de gestão governamental, nos aspectos técnicos relativos a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas", numa tentativa de aproximação de conteúdos atributivos com outras carreiras do serviço público federal, que igualmente passaram a ter, entre suas atribuições, o exercício de atividades de gestão governamental, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas em áreas específicas (finanças públicas, controle interno, planejamento e orçamento público, essencialmente). É também alterada a previsão legal quando à forma de fixação do exercício dos Gestores Governamentais, mas o Congresso mantém, explicitada na Lei, a condição dos Gestores Governamentais como recursos humanos do sistema de planejamento e orçamento da Administração Federal.

Nesse novo marco, em setembro de 1998, iniciaram suas atividades profissionais mais 107 gestores, selecionados no IV Concurso de Ingresso. Em 1998, iniciou-se o V Concurso de Ingresso, destinado a selecionar mais 140 Gestores Governamentais. Esse concurso, contudo, somente foi concluído em janeiro de 2000, com a entrada em exercício de 130 novos Gestores Governamentais. Em 1999, não foi convocado novo concurso. O cronograma então fixado, que previa o provimento de 120 cargos em 1999 e 110 cargos em 2000¹³, foi suspenso em virtude de Decreto presidencial nº 2.983, de 5 de março de 1999, que proibiu a realização de concursos naquele ano. Em consequência da interrupção do processo de provimento dos cargos da Carreira, e das dificuldades para que as metas fossem atingidas, das 570 vagas oferecidas restaram, em agosto de 2000, apenas 419 vagas providas, ou seja, 73,5% das vagas oferecidas, e 43,65% dos cargos existentes.

Foram muitas as dificuldades encontradas pelos membros da Carreira ao longo desses anos para se inserir na Administração Pública Federal e, especialmente para os membros da Diretoria da

¹³ Cfe. Portaria MARE nº 2.948, de 11 de agosto de 1998.

Associação que os representa, mais dificuldades ainda para estabelecer interlocução satisfatória com os responsáveis pela gestão da Carreira. No entanto, desde o início de 2000, parece estar sendo delineada uma situação bastante diversa. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sucessor do MARE, vem-se mostrando aberto e interessado em solucionar os problemas da Carreira, atender às reivindicações e assegurar a participação das entidades na negociação de alternativas. Esses fatos poderiam ser compreendidos como parte de um processo amplo de resgate de compromissos do governo com as carreiras no Núcleo Estratégico do Estado, mas parece haver algo mais. A disposição e o interesse do Ministério do Planejamento, na verdade, parece refletir uma mudança de mentalidade e de revalorização da Carreira.

Um dos exemplos que se pode levantar foi, recentemente, a retomada dos concursos para a Carreira¹⁴. Em 20 de setembro passado, o Ministro Martus Tavares autorizou oficialmente, pela Portaria n.º 219 de 20 de setembro de 2000, publicada no D.O.U de 3 de outubro de 2000, a realização do concurso, que deverá ser executado pela ESAF, como ocorreu em 1996. Concluído esse futuro processo de seleção, haverá, ainda, cerca de 50% de cargos vagos na Carreira, o que exigirá medidas firmes para que não haja novas e indesejáveis interrupções.

Uma dessas medidas foi a edição, pelo Presidente da República, da Medida Provisória n.º 2.048-26, que alterou significativamente a estrutura remuneratória da Carreira, instituindo uma "Gratificação de Desempenho de Atividade do Ciclo de Gestão" no valor de até 50%, incidente sobre uma tabela de vencimentos diferenciada, em valores significativamente superiores aos anteriormente praticados. Essa medida provisória, no entanto, não resolve os problemas identificados desde 1991 e que vinham prejudicando gravemente a retenção dos membros da Carreira, atraídos, juntamente com servidores de outras carreiras, por remunerações superiores no próprio serviço público federal, num processo interno de "canibalização" gerada pela contenção salarial especialmente nos níveis iniciais.

Na verdade, embora tenha sido prevista uma melhoria da ordem de 10% para o patamar inicial da Carreira, a vigorar a partir de janeiro de 2001, esses valores são tidos com insuficientes pela maioria dos membros da Carreira¹⁵. Assim, a menos que tais questões sejam objeto de solução no curto prazo, poderá haver sérios riscos à manutenção do atual contingente de Gestores Governamentais e à sua ampliação, situação que, como adiante se verá, é absolutamente incompatível com o potencial de contribuição desses servidores à melhoria da gestão pública no Governo Federal.

Perfil dos Gestores Governamentais

Como já se falou anteriormente, a carreira dos Gestores Governamentais foi concebida como peça fundamental para a reforma do Estado no Brasil, mediante estabelecimento de uma burocracia estável, altamente qualificada e capaz de assegurar a continuidade administrativa servindo com competência a qualquer governo. Essa definição se fundamentou na experiência internacional, que atestou o sucesso dos modelos de Administração Pública que conjugam *escolas de governo* voltadas ao recrutamento e qualificação de quadros de alto nível com *cargos e/ou carreiras* que asseguram a inserção profissional dos egressos dessas instituições na máquina administrativa.

¹⁴ Em 29 de junho de 2000, a Comissão de Controle Fiscal (CCF), órgão que avalia a situação das finanças públicas do governo federal, decidiu autorizar a realização de novos concursos, inclusive para o provimento de 90 novos cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

¹⁵ Para pelo menos 91% dos Gestores entrevistados em pesquisa realizada por MARIA et alii (1999), o nível de remuneração da Carreira foi considerado baixo, frente às suas responsabilidades e atribuições.

A configuração da carreira observa alguns requisitos essenciais do modelo burocrático weberiano. Trata-se de uma das poucas estruturas profissionais do serviço público federal brasileiro constituída com base exclusivamente no sistema do mérito, com atribuições específicas de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e direção e assessoramento nos escalões superiores da Administração Federal, com estrutura remuneratória diferenciada, ingresso por concursos públicos periódicos e formação específica, ministrada por escola de governo (Escola Nacional de Administração Pública) e uma forte identidade ou espírito de corpo entre seus integrantes¹⁶.

O Gestor Governamental, como analista simbólico, é essencialmente um profissional que administra informações e conflitos. Estes conflitos refletem os choques de interesses de grupos sociais diferenciados, que podem apresentar-se pela ação direta dos grupos de pressão ou pela mediação das organizações político-partidárias. Muitas vezes, tais interesses se expressam de forma implícita, nos meandros da estrutura burocrática do Estado.

Esta característica fundamental do ambiente em que atua o Gestor Governamental exige do profissional um perfil muito próprio e característico, o que lhe demanda e permite ir além dos limites do arquétipo do burocrata. Entre as características principais deste profissional podem-se elencar as seguintes:

- **Deve ser um especialista em políticas públicas**, e não um administrador de meios. Como tal, deve ser possuidor de formação generalista, diversificada, com ênfase no conhecimento das ciências sociais, econômicas, ciência política e dominar as metodologias próprias destas ciências.
- **Deve ter profundo conhecimento sobre o Estado**, tanto teórico quanto prático, e suas instituições, sua história e cultura, dominando amplamente as normas de funcionamento das organizações públicas, as corporações que atuam neste espaço e seus anseios;
- **Deve ser negociador e articulador**, entre as diversas esferas e níveis que compõem a arquitetura institucional do Estado. Isso equivale a dizer que deve atuar tanto no Poder Executivo quanto no Poder Legislativo, pois a política pública está em permanente negociação, desde a formulação das diretrizes até o último detalhe da execução. Esta articulação passa não só pelos diversos órgãos do Executivo, como pelo Congresso Nacional, o Judiciário, os partidos políticos e os grupos sociais afetados;
- **Deve ter ampla formação e compromisso com a ética**, a fim de que possa arbitrar interesses conflitantes de maneira isenta e imune às pressões dos diversos grupos envolvidos na negociação e implementação de políticas setoriais, para que sua ação seja determinada pelo interesse público expresso no programa do governo eleito democraticamente como expressão da vontade nacional;
- **Deve ser servidor estável**, sem o que estará vulnerável aos interesses específicos dos grupos de pressão, lobbies de todas as naturezas e até mesmo à corrupção;
- **Deve ter formação teórica e prática em Estado e Governo**, cujas características somente podem ser ministradas em Escola de Governo. Esta formação deve realçar o caráter generalista do seu perfil: longe de ser um especialista em generalidades, ou um teórico que saiba cada vez mais sobre cada vez menos, deve conciliar, à formação em sua área de interesse profissional original, a agregação de um conjunto de conhecimentos que lhe permita visualizar o conjunto sem deixar de ter presente a soma das partes, num ambiente altamente diferenciado como é o Estado. Para formar

¹⁶ Além disso, segundo alguns membros da Carreira, os pontos básicos que distinguiriam a “ideologia” desta carreira seriam, basicamente: o repúdio ao formalismo burocrático, ao patrimonialismo e ao clientelismo, ao corporativismo deletério; a valorização do profissionalismo e da ação concreta pública, o respeito intransigente à democracia e ao estado de Direito, à ética na ação pública; a prioridade para formação de generalistas com mobilidade total, o respeito à pluralidade de opiniões, o respeito às minorias e o cumprimento das decisões proferidas pela maioria.

este profissional em ciências de governo, em problemas próprios do setor público, a experiência profissional por meio de um curso de formação teórico e prático específico ministrado intra-máquina é requisito fundamental, mediado pelo compromisso do Estado no aproveitamento deste profissional especialmente preparado;

- **Deve ser um especialista em comando**, apto a buscar, onde necessário, o conhecimento técnico especializado necessário ao detalhamento e execução das políticas públicas, durante o seu processo de formulação, implementação e avaliação. Aliado à capacidade e domínio das técnicas de negociação, deve ter a capacidade de motivar e agregar equipes de trabalho, planejando e coordenando a sua ação;

Pode-se afirmar, sem exagero, que a esmagadora maioria dos Especialistas em Políticas Públicas selecionados e em exercício da função atende ou tem potencial para atender a esse perfil. Evidentemente, somente o trabalho no dia a dia é capaz de submeter à prova os indivíduos selecionados em concurso público, cujas trajetórias acadêmicas ou profissionais dificilmente se deram nas mesmas condições em que irão atuar na Administração Pública. Mas a forma pela qual a seleção se processa e os conteúdos ministrados no curso de formação devem ser ajustados a esse perfil, evitando, por um lado, o excessivo academicismo, e, por outro, o despreparo intelectual ou a inadequação do perfil psicológico para o exercício de tantas e tão complexas habilidades.

Embora a concepção teórica da Carreira e sua configuração legal possam ser consideradas capazes de atender às necessidades que lhe deram origem, ao longo da trajetória da carreira o modelo original foi bastante modificado, perdendo algumas de suas características essenciais, devido à influência de grupos de pressão, como outras carreiras e instituições do governo federal. A interrupção no processo de inserção da Carreira, superada apenas a partir de 1995, acarretou significativas diferenças entre os concursos realizados, com impactos sobre o perfil atual dos integrantes da Carreira e o seu nível de expectativa, como sintetiza a Tabela I. A maior parte dessas diferenças reside nas mudanças de projeto e na heterogeneidade dos processos de seleção.

Os primeiros Gestores Governamentais foram recrutados por meio de concurso público realizado em 1988, em que mais de 68 mil candidatos concorreram às 120 vagas então oferecidas. Foram aplicadas provas objetivas e dissertativas em Português, Língua Estrangeira, Administração, Direito, Ciência Política, Economia e História do Brasil. Os candidatos foram submetidos também a exame de títulos e entrevista. A formação desse primeiro contingente se realizou no Curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental. Com carga horária de 2.800 horas, desenvolvido ao longo de 18 meses em horário integral, este curso, ministrado pela ENAP, contou com a participação de docentes de importantes instituições de ensino e pesquisa do país, a exemplo da UnB, UNICAMP, UFMG, UFRJ e Fundação João Pinheiro. Integraram seu currículo disciplinas formativas em nível de pós-graduação, abrangendo conteúdos básicos em Ciências Humanas (230 horas/aula), disciplinas de aplicação em instrumentos de gestão do setor público (230 horas/aula) e de pesquisa (130 horas/aula) e cursos e seminários em Políticas Públicas, Administração Pública Brasileira, Planejamento e Orçamento e Recursos Humanos (500 horas/aula). O curso exigiu, ainda, a elaboração de um trabalho de diagnóstico e projeto em Políticas Públicas (340 horas), de estágios em órgãos públicos (1.000 horas) e de monografia de conclusão de estudos, sendo todas estas atividades submetidas a bancas examinadoras com participação de técnicos e acadêmicos externos à ENAP. Não se pouparam esforços e recursos na realização de um curso de alto padrão. Além disso, a nomeação e posse na carreira de Gestor Governamental dependiam da conclusão, com aproveitamento, desse curso, obedecendo à melhor tradição internacional das escolas de governo e do próprio Brasil, com a experiência reconhecidamente exitosa do Instituto Rio Branco, que forma os integrantes da carreira diplomática, e das escolas de oficiais das forças armadas.

O segundo concurso, realizado em 1995, adotou, em grande parte, a mesma estrutura empregada em 1988. No entanto, não houve entrevista, e a duração do curso foi sensivelmente reduzida, extinguindo-se o estágio supervisionado e concentrando-se o papel da ENAP no oferecimento de disciplinas teóricas nas diversas áreas, durante aproximadamente 3 meses e meio. Para compensar a menor duração da etapa de formação teórica, exigiram-se dos candidatos conhecimentos em nível de pós-graduação nas disciplinas Administração, Ciência Política, Direito Constitucional e Administrativo e Economia, como condição para seu ingresso. Além disso, após a conclusão do curso de formação, os candidatos foram submetidos a mais 2 meses e meio de atividades discentes complementares, de caráter teórico-prático, na ENAP. Após o ingresso em exercício, cumpriram estágio probatório de dois anos de duração, ao final do qual provavelmente já teriam desempenhado funções como formuladores de políticas públicas e adquirido experiências fundamentais para a complementação da formação teórica adquirida no Curso de Formação ministrado pela ENAP.

O terceiro concurso de ingresso foi realizado em 1997 e o curso de formação teve duração de 5 meses, de março a agosto de 1997. Selecionaram-se 96 novos gestores, embora tenham sido destinadas no total 130 vagas, sendo 70 vagas para a área de gestão pública, 30 para gestão econômica e 30 para políticas sociais. Em que pese esta distribuição por áreas, visando a assegurar maior heterogeneidade no perfil de entrada na Carreira, o curso de formação teve mantida basicamente a estrutura do anterior. A duração do curso, de cerca de 1000 horas-aula, foi integralmente cumprida previamente à investidura dos candidatos nos respectivos cargos.

O quarto concurso de ingresso mesclou as experiências anteriores. Os 107 candidatos que foram, ao final, nomeados, submeteram-se a um curso de cerca de 4 meses de duração, iniciado em março de 1998; após a conclusão dessa etapa, em julho de 1998, deu-se a nomeação, mas os candidatos nomeados voltaram à ENAP para concluir, de agosto a setembro de 1998, a segunda fase do curso de formação. A duração total do curso foi a mesma: cerca de 1.000 horas-aula.

O quinto concurso de ingresso observou basicamente a mesma sistemática, embora a nomeação e posse somente tenham ocorrido após a conclusão da etapa de formação. No entanto, o início do curso de formação sofreu um adiamento de cerca de 4 meses, para que o seu encerramento coincidisse com o fim do exercício financeiro de 1999, uma vez que um Decreto Presidencial havia vedado a nomeação de servidores, mesmo concursados, naquele ano. Houve, ademais, uma segmentação diferente: reservaram-se 40 vagas para a área de saúde, além de 25 para a área de educação, 25 para a área econômica e 50 para a área de Administração Pública, num total de 140. A valorização da titulação em nível de pós-graduação foi modificada, para contemplar os requisitos de especialização. Essa segmentação, contudo, não produziu qualquer vinculação quanto à opção final de órgão de exercício dos candidatos aprovados, que puderam, como nos concursos anteriores, optar entre as vagas oferecidas segundo a sua classificação ao final do concurso.

A alocação dos gestores pelos ministérios vem-se dando conforme as prioridades identificadas inicialmente pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e, a partir de 1999, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atualmente o órgão supervisor da Carreira e onde estão lotados todos os seus cargos. Na definição do exercício inicial dos Gestores Governamentais são priorizados os ministérios da área social (trabalho, saúde, educação e previdência social), da área econômica (Ministérios da Fazenda e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior) e o próprio Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em vista da sua importância para o aperfeiçoamento da gestão governamental e o atingimento de níveis de eficiência e eficácia na administração das políticas públicas setoriais.

Há diferenças também em relação: desde a inserção da primeira turma, houve aperfeiçoamentos importantes, embora ainda distantes de uma situação ideal. Na verdade, o órgão supervisor da Carreira vem optando pela oferta de vagas em número limitado, idêntico ao de candidatos a serem nomeados em cada concurso, produzindo tensões desnecessárias, uma vez que não existe um mecanismo institucional de administração e seleção de demandas que otimize a alocação dos gestores. Na verdade, o que se verifica é um *aproveitamento reprimido*, pela redução da mobilidade, uma das principais características da Carreira, que vem-se verificando, notadamente desde 1997. A Tabela II sintetiza a evolução dessa situação.

A alocação inicial nos ministérios e autarquias definidos pelo Ministério do Planejamento, no entanto, não implica uma fixação definitiva do gestor – medida que poderia revelar-se contraproducente, pois reduz a característica generalista desses profissionais - e pode ser alterada posteriormente, observado o interesse da Administração, por ato do órgão supervisor da Carreira. Quando da posse da última turma, em dezembro de 1999, passou a vigorar uma regra considerada equivocada por expressiva maioria dos Gestores: durante os primeiros três anos de exercício, que coincidem com a duração do estágio probatório, o servidor não poderia ser transferido de um órgão para outro, senão mediante permuta ou em função de nomeação para exercício de cargo em comissão de nível superior na hierarquia administrativa, correspondente a Assessor de Secretário Executivo ou de Ministro de Estado, Coordenador-Geral e superiores. Essa definição, caso não houvesse sido revista mais recentemente, em julho de 2000, e tido o prazo de retenção diminuído para um ano, comprometeria drasticamente um dos diferenciais da Carreira, que é a sua mobilidade¹⁷.

Outras mudanças no projeto inicial também merecem destaque. Uma delas diz respeito à posição que a carreira ocuparia dentro do desenho do Estado. Enquanto na concepção original, ela se situaria acima das demais carreiras existentes, tanto em hierarquia quanto em termos remuneratórios, com o tempo ela foi igualada às demais, passando a compor um corpo profissional altamente qualificado e versátil, mas com remuneração e posição hierárquica no mesmo nível de outras carreiras, como se vê na reestruturação remuneratória promovida pela Medida Provisória n° 2048-26 e posteriores reedições. Mais do que revelar uma postura de governo, tais mudanças refletem o resultado de uma disputa por espaços de poder e *status* no âmbito do serviço público federal, que ainda convive com estruturas arcaicas de livre comissionamento e baixa aderência ao sistema do mérito, em que frequentemente decisões vitais para a estruturação de um sistema de carreira são adotadas por técnicos sem vinculação permanente com o serviço público e muito frequentemente sem a necessária visão de conjunto da administração pública ou a compreensão das necessidades de um sistema consistente.

Apesar dessas mudanças, a carreira ainda é considerada como de alto escalão e integrante dos escalões superiores da Administração Federal e do seu “núcleo estratégico”, como demonstra a concepção teórica adotada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado¹⁸. Em documentos

¹⁷ Essa regra, extremamente rígida e sem precedentes nas turmas anteriores, foi alterada pela Portaria n.º 144, de 20 de julho de 2000, que acrescentou um inciso III ao art. 2º da Portaria n.º 170, de 28.12.99, para permitir que haja mudança de exercício durante esse período "e excepcionalmente, no exclusivo interesse da Administração". Isso implica, minimamente, a articulação entre a manifestação do "interesse da administração" entre o órgão que quer o gestor e o órgão onde ele está, poderá ser caracterizada a “excepcionalidade”, que aliás não poderia ser manifestada senão no interesse da administração.

¹⁸ . O *Núcleo Estratégico* corresponde ao Estado, em sentido estrito: é onde se definem as leis e as políticas públicas, onde as decisões estratégicas são tomadas, e é também responsável por cobrar o seu cumprimento. Corresponderia “aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas” (BRESSER PEREIRA, 1996b).

elaborados posteriormente à edição do Plano Diretor, o ex-Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado acrescentou à sua conceituação elementos que permitem inferir, de maneira mais completa, qual o alcance do Núcleo Estratégico, e como se daria a inserção dos Gestores Governamentais no processo de profissionalização da Administração Pública Federal:

“2) O processo de profissionalização dar-se-á por meio da realização de concursos e da instituição de bons programas de formação e de treinamento dos quadros. O MARE já tem adotado medidas concretas no sentido da recuperação das carreiras existentes, que representam reservas de qualificação no setor público. Outras medidas estão sendo estudadas, inclusive no sentido de vincular a ocupação de cargos de confiança à profissionalização dos quadros.

Considerando que o núcleo estratégico atua essencialmente no planejamento, formulação e avaliação das políticas públicas, será necessária, nesta área, a organização de quadros e carreiras com alta qualificação técnica e visão global do processo decisório do Estado, porque caberá a estes quadros subsidiar o processo de formulação das políticas governamentais. Ressalte-se que há, hoje, uma grande precariedade no aparelhamento dos Ministérios para este trabalho, resultado da negligência com que foi tratada a organização e o desempenho dos órgãos da administração direta. (...)”¹⁹

No mesmo sentido, é identificada como estratégia essencial à reforma do aparelho do Estado “reforçar o Núcleo Estratégico e ocupá-lo por servidores públicos altamente competentes, bem treinados e bem pagos”, servidores “identificados com o *ethos* do serviço público, entendido como o dever de servir ao cidadão” (BRESSER PEREIRA, 1996c). Do ponto de vista conceitual, portanto, os Gestores Governamentais continuam a constituir-se num instrumento versátil, eficaz e consistente de intervenção administrativa, notadamente como corpo profissional de executivos públicos com atribuições amplas de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. A efetividade dessa atuação é o tema do próximo item deste estudo.

A participação dos Gestores Governamentais no Ciclo de Políticas Públicas

A participação dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão no ciclo de políticas públicas não foi, até o momento, objeto de estudos aprofundados, ou avaliações baseadas em dados empíricos mais detalhados. Em que pese a publicação de alguns artigos sobre o tema²⁰, o andamento de outros, promovidos pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, e o interesse de alguns estudiosos da Administração Pública brasileira, persiste a dificuldade de se aferir e avaliar seriamente a participação desses profissionais na gestão do Estado. Isso ocorre não apenas devido à complexidade e dimensão dessa tarefa – e o reduzido número de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – como também às variáveis de natureza política, tais como o comportamento dos dirigentes políticos, o acirramento do conflito principal-agente e a inexistência de canais reais de participação e controle social que legitimem a atuação dos gestores governamentais e de outros corpos técnicos no processo de formulação de políticas públicas.

¹⁹ BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Respostas às Questões Formuladas pela Dep. Telma de Souza. MARE, dez. 1995.

²⁰ Nesse sentido ver SANTOS, Maria Helena de Castro et alii (1994), GRAEF et alii (1994), SILVA (1997) e SANTOS & BRITO (1995). Sobre a formação dos Gestores Governamentais, ver SOUZA (1998).

Embora essencial ao exercício da tarefa de administrar e governar, a existência de um corpo burocrático tem sido, freqüentemente, associada a algumas disfunções, dentre as quais o *viés antidemocrático* da tecnoburocracia. Segundo Claus OFFE, na Alemanha, a constituição de uma *tecnocracia* assumiu forte conotação negativa: a própria conceituação do termo o caracterizava pela abrangente competência do Estado em solucionar todos os conflitos sociais, como também pela “perda de chances e do direito democrático de participação” (1975:70). Isso equivale a dizer que a tecnocracia assumia o papel de *árbitro da racionalidade*, excluindo ou afastando a responsabilidade política da mediação do conflito social em favor de uma *neutralidade técnica* que, na verdade, jamais esteve presente.

Outros estudiosos parecem compartilhar a mesma visão. Para Alain TOURAINE, a *tecnocracia* é a nova classe dominante, definida pelo seu nível de formação intelectual e dotada de poder decisório e controle do funcionamento interno das organizações (TOURAINE apud FRANK, 1975:93). Jürgen FRANK destaca o papel *instrumental* da tecnocracia, à medida em que essa se insere nas relações de poder a serviço das motivações e dos fins do processo de produção e de realização do capitalismo (1975:99). Ressalta Hans LENK, no entanto, que sob uma abordagem mais ampla, o conceito de “tecnocracia” acaba por incluir também os políticos que se utilizam de meios da tecnologia organizacional para a informação, a prognose, o planejamento e a decisão: “*Tecnocrata* não é somente o técnico elevado a posições de poder político (...) mas também o político que usa instrumentos e processos de comando racional-tecnológicos” (1975:129).

Contudo, como bem assinala SALGADO (1997:10), é fundamental a importância de lograr-se maiores níveis de autonomia da gestão pública e combinar essa atividade com a participação, legitimação, produtividade e eficácia: a formulação e gestão das políticas públicas requerem o apoio dos sistemas que são eixos centrais da sociedade para a participação popular, a consolidação das instituições e a gestão do Estado, que por sua vez, é extremamente importante para que as organizações atuem eficazmente e atinjam suas metas e objetivos de forma eficiente.

A implementação de processos de reforma do Estado a partir de experiências como as da *Nova Gerência Pública*, especialmente nos Estados Unidos, Nova Zelândia e Grã-Bretanha tem pecado, segundo especialistas, pelo fato de - propugnando pela implantação de novos paradigmas de gestão pública, com enfoque no cidadão-usuário, na descentralização administrativa e na utilização de indicadores de desempenho - haverem dado pouca ou nenhuma ênfase à capacidade estratégica e ao profissionalismo dos aparatos públicos, especialmente nos níveis estratégicos de governo (MÉNDEZ, 1996:55). Se, por um lado essas reformas têm enfatizado a necessidade de flexibilizar-se a administração pública, por outro, não têm contemplado a necessidade de assegurar-se a coordenação e a capacidade de gestão, o que acaba por comprometer os seus resultados, numa demonstração cabal de que o problema não encontrou ainda alternativa viável para sua solução, senão a qualificação dos quadros do serviço público sob uma nova ótica, que valorize os espaços democráticos.

Nos países latino-americanos, a necessidade de contornar-se esse problema, impõe-se de maneira mais relevante, à vista da enorme permeabilidade de suas administrações às injunções do clientelismo e do patrimonialismo. Nesses países, a par da abertura cada vez maior de espaços à participação da sociedade, faz-se necessário o aumento da capacidade estratégica e do profissionalismo na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, de modo que o Estado possa adaptar-se às novas e mutáveis realidades (MÉNDEZ, 1996:58). Não basta redirecionar a atuação ou reduzir o tamanho do Estado, se essa prática não for acompanhada de uma abertura do processo decisório ao controle social e à participação de atores qualificados técnica e politicamente, dotados de informações, capacidades e instrumentos necessários. Dentro desse contexto, faz sentido falar em reconstrução das

capacidades estatais, de governabilidade e governança. Um Estado mais capaz pode vir a ser um Estado mais efetivo, mas efetividade e capacidade são coisas distintas. Capacidade significa a habilidade de promover e conduzir ações coletivas eficientemente, como promover a lei e a ordem, garantir oferta de serviços de saúde pública e infra-estrutura básica; efetividade, por outro lado, é o resultado da utilização dessas capacidades para atender às demandas sociais. Um Estado pode ser capaz e, no entanto, não ser efetivo, se suas capacidades não são utilizadas no interesse da sociedade.

No caso da função pública, para se atingir esse ideal de efetividade, é necessário um alto sentido de missão pública, profissionalismo, motivação, continuidade, capacidade estratégica, acompanhados de instrumentos de proteção aos seus agentes. Ao mesmo tempo, é necessária a existência de sistemas de formação e capacitação permanentes, que possam assegurar o nível qualitativo do preparo técnico da burocracia, bem como de mecanismos de avaliação de desempenho que permitam que os mecanismos voltados à profissionalização e proteção do servidor contornem a tendência disfuncional quase sempre presente.

Nesse contexto, os Gestores Governamentais têm procurado, em geral, pautar a sua conduta como agentes de mudança e agentes do processo de formulação e implementação de políticas públicas por parâmetros não apenas de ética e eficiência, como também de democracia. Essa atuação, contudo, ainda não pode ser mensurada, havendo mesmo alguns exemplos em que a atuação dos gestores governamentais acaba reproduzindo as disfunções apontadas por OFFE (op. cit). No entanto, mesmo correndo esse risco, a contribuição dos Gestores Governamentais para a administração pública é significativa, ao longo de dez anos de atuação profissional. Os pouco mais de 400 profissionais em exercício tem prestado significativos serviços ao Governo Federal. Apesar de, como corpo de servidores dotados de identidade e interesses específicos, terem que, paralelamente à construção de suas trajetórias individuais, defender e lutar pela valorização da carreira e de seus espaços profissionais, isso não tem prejudicado a contribuição da Carreira no processo de políticas públicas.

Desde a inserção dos aprovados no primeiro concurso de ingresso, em 1990, os Gestores Governamentais têm-se destacado na composição de equipes ministeriais e em agências governamentais, participando ativamente na formulação e implementação de projetos de grande importância. Entre essas iniciativas, há que se mencionar a Reforma do Aparelho do Estado, a Reforma do Sistema Previdenciário, a modernização da gestão da seguridade social, a implantação da política de assistência social, a elaboração e o acompanhamento do Plano Plurianual de Investimentos, a implementação das reformas do sistema de ensino²¹, bem como a implementação de sistemas de acompanhamento e avaliação dos efeitos dessas reformas²². Além destes, há que se mencionar igualmente a reforma dos sistemas de vigilância sanitária e de defesa da concorrência, a implementação

²¹ Notadamente nas reestruturações curriculares propostas para o Ensino Fundamental e, mais recentemente, para o Ensino Médio e Educação Profissional.

²² No âmbito do Ministério da Educação, a contribuição dos Gestores Governamentais, a partir de 1996, tem sido significativa. O fato de o Secretário-Executivo ser um membro da Carreira tem contribuído para isso. Trata-se de um ministério de grandes proporções, que coordena a totalidade das instituições federais de ensino e um dos maiores orçamentos da República. Para a coordenação desse complexo sistema, existem, no âmbito do Ministério da Educação, dois sistemas de acompanhamento e avaliação funcionando, para os quais a contribuição dos Gestores Governamentais tem sido decisiva. Um desses sistemas atua no nível gerencial, como já se vê funcionar, de modo mais institucionalizado, no acompanhamento de programas finalísticos ou de apoio à Educação Brasileira, tais como o Programa Nacional do Livro Didático, o Programa Nacional da Alimentação Escolar, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - Fundef, o Programa Nacional de Informática na Educação – ProInfo, a TVEscola, entre outros. Além desse, existe o monitoramento dos grandes indicadores educacionais, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - Inep/Mec. Esse último é responsável também pela estruturação dos grandes sistemas de avaliação da Educação Brasileira, em seus diversos níveis: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, Exame Nacional do Ensino Médio e Avaliação dos Concluintes da Educação Superior.

da política de direitos humanos, a implementação da política de reforma agrária, entre outros. Em passado recente, a presença de Gestores Governamentais na estrutura das Secretarias da Reforma do Estado e de Recursos Humanos do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado foi, inequivocamente, decisiva para o alto grau de visibilidade das ações daquele ministério, responsável pela formatação das medidas a serem implementadas no âmbito da Reforma do Aparelho do Estado.

Outro exemplo da relevância da participação dos Gestores Governamentais em projetos estratégicos pode ser visto na distribuição de responsabilidades para gerir o PPA – ou Programa Avança Brasil (2000 – 2003), apesar de apenas 11 dos 327 gerentes de projetos terem sido designados entre os membros da Carreira. Há Gestores Governamentais participando nas equipes responsáveis por importantes atividades do Governo Federal, como no âmbito das Secretarias de Previdência Social, de Assistência Social e de Previdência Complementar do Ministério da Previdência e Assistência Social, no âmbito da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, e na Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda.

Um outro aspecto relevante para demonstrar a presença dos Gestores Governamentais no processo de formulação e implementação de políticas é o elevado percentual de membros da Carreira investidos em cargos em comissão e funções de confiança: em agosto de 2000, pelo menos 148 Gestores Governamentais, ou quase 36% dos membros da Carreira, encontravam-se nessa situação, apesar do pouco tempo de serviço público federal. A Tabela III demonstra a distribuição de Gestores por cargos em comissão e por turma²³.

A retomada do processo de constituição da Carreira, a partir de 1995, tem suprido parte da demanda por gestores governamentais em áreas críticas de governo, notadamente na área social. A persistência e o mérito dos Gestores Governamentais permitiu que, apesar das enormes resistências manifestadas por corporações já estabelecidas e obstáculos de diversas naturezas enfrentados, tais como a descontinuidade administrativa²⁴, os mesmos ocupassem importantes espaços no serviço público federal, graças, em grande parte, à sua versatilidade, tendo em vista a diversidade de conteúdos cognitivos identificadas dentre os membros da Carreira (conforme demonstra a Tabela IV), à existência de uma forte articulação entre seus membros e uma razoável mobilidade, que muitas vezes permitiu a otimização do seu aproveitamento no ciclo de políticas públicas.

A versatilidade profissional dos Gestores está diretamente relacionada à amplitude de suas atribuições. Sendo a carreira voltada para o exercício de atividades de direção e assessoramento superiores e de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas em toda a administração direta e autárquica, têm um espectro de atuação profissional extremamente diversificado. Dificilmente haverá demanda que não possa ser pelo menos em parte atendida por um de seus integrantes, dada a heterogeneidade de suas qualificações acadêmicas e experiências profissionais²⁵.

²³ Se forem excluídos os integrantes da V Turma de EPPGG, nomeados em janeiro de 2000, o percentual atingirá cerca de 50% do total de membros ativos da Carreira. As médias por Turma refletem o natural avanço dos Gestores Governamentais, à medida que adquirem maior experiência e demonstram a adequação de seu perfil ao necessário para o bom exercício de cargos de direção e assessoramento.

²⁴ No período entre 1988 e 1995, o Governo Federal brasileiro experimentou 3 reestruturações ministeriais completas. Houve 9 diferentes ministros responsáveis pelas competências que, posteriormente, foram realocadas ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e que hoje estão sob a alçada do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

²⁵ Este ponto tem sido considerado positivo pelos Gestores Governamentais: para 55% de seus integrantes, é o ponto mais importante, e para outros 33,3% (MARIA et alii:1999) o segundo principal atrativo da carreira, com reflexos diretos sobre o grau de motivação de seus membros.

Outra característica da carreira é a sua mobilidade, considerada o segundo maior atrativo da carreira, segundo 38% dos seus integrantes. Isso significa que os membros da carreira podem ser facilmente deslocados de um órgão para outro da Administração Pública. Em geral, essa possibilidade é dada a qualquer servidor federal, desde que seja requisitado para o exercício de cargos em comissão ou funções de confiança em ministérios, autarquias ou fundações, ou para exercício na Presidência da República e alguns órgãos e entidades cuja legislação específica prevê a dispensa da requisição para cargo em confiança, ou mediante a redistribuição do cargo ocupado. No caso dos gestores, no entanto, a mobilidade é um pouco maior, pois, para que haja mudança de exercício, basta que haja a concordância de dois órgãos: aquele em que o Gestor se acha em exercício, e aquele que solicita a movimentação. Uma avaliação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, via de regra bastante rápida, autoriza a movimentação. Uma vez transferido, o Gestor não tem tempo mínimo ou máximo definidos para permanecer no novo órgão. A permanência dependerá, basicamente, de dois fatores: inserção profissional, engajamento e afinidade com as atividades a serem exercidas.

A nomeação para o exercício de cargos em comissão ou a vinculação a projetos têm sido fatores importantes para atrair ou formar equipes cujos integrantes fazem uso dessa mobilidade, produzindo, ao final, uma "corrupção" da concepção da carreira, que dispensaria o comissionamento para o exercício das atribuições que lhe são próprias, como executivos públicos²⁶. Não tem sido incomum que gestores já alocados a determinado projeto, ou em exercício em Secretarias de Ministérios ou Autarquias recomendem, a pedido de chefias ou colegas de equipe, outros Gestores para a ocupação de cargos comissionados, ou disponibilizem convites para a composição de novas equipes ou preenchimento de vagas que surgem, nos mais diversos órgãos e entidades. Com efeito, a distribuição dos Gestores pela administração pública, demonstrada na Tabela V, permite uma presença diversificada e uma visão bastante abrangente do conjunto da administração pública, e o fluxo de informações entre os membros da Carreira contribui para a otimização do seu aproveitamento. Pode-se dizer que, informalmente, opera uma relação em nível pessoal, mas eventualmente também coletivo²⁷, entre os membros da Carreira que substitui a inexistência de uma "central de *head hunters*" que deveria ser administrada pelo próprio Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a quem cabe definir a política de aproveitamento da Carreira e o exercício dos Gestores Governamentais.

Essa mobilidade se dá, na prática, sem prejuízo de qualquer parcela remuneratória. A remuneração dos Especialistas em Políticas Públicas, composta desde a edição da Medida Provisória nº 2.048-26, de 29 de junho de 2000, apenas pelo vencimento básico e pela Gratificação de Desempenho de Atividade do Ciclo de Gestão. Esta última é devida integralmente sempre que, no exercício das atribuições da carreira, o exercício se der em órgãos ou entidades do Poder Executivo²⁸. Outras carreiras que fazem jus à mesma estrutura remuneratória em geral sofrem a perda da Gratificação

²⁶ Trata-se, aqui, do que alguns membros da Carreira chamam de "mercado paralelo de DASs", que na maior parte dos casos não está diretamente relacionado quer com a qualificação do servidor, quer com seu mérito objetivamente aferido. Os DAS's, sendo cargos de livre nomeação e exoneração, podem ser utilizados inclusive como mecanismo de cooptação ou de complementação salarial. Isso leva os Gestores a disputá-los, inclusive como parte de uma estratégia de afirmação individual ou de sobrevivência. A qualificação dos Gestores, e sua mobilidade, por certo, os coloca como candidatos em condições favorecidas à investitura nesses cargos, e as oportunidades, via de regra, tem sido bem aproveitadas pelos Gestores em sua atividade profissional.

²⁷ A existência de redes de contato e de duas Listas de Discussões com a participação de quase 75% dos membros da Carreira têm permitido a veiculação, em tempo real, de informações, assim como a troca de opiniões e o auxílio mútuo entre os Gestores. Informações sobre oportunidades e demandas são freqüentemente veiculadas na Lista (<http://www.egroups.com/group/gestores>).

²⁸ No caso de cessões para o Poder Legislativo, aplicam-se restrições, pois somente é devida a Gratificação de Desempenho quando exercidos cargos equivalentes a DAS-5 (Assessor Especial de Ministro ou Diretor de Departamento).

quando o exercício ocorre fora de áreas sistêmicas determinadas²⁹. Os Gestores contam, portanto, com um importante diferencial, que é coerente com a natureza generalista da Carreira e que permite, se bem empregada, a otimização do aproveitamento dos seus integrantes.

A mobilidade, contudo, nem sempre tem sido bem compreendida ou bem administrada pelos órgãos supervisores da Carreira. Essa incompreensão produziu, ao longo dos últimos 4 anos, tentativas de restrição à mobilidade. Uma dessas medidas foi a previsão, contida na Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998, no sentido de que os Gestores passariam a ter lotação descentralizada, ou seja, os cargos passariam a efetivamente pertencer a cada Ministério ou entidade da Administração Federal, mediante distribuição do seu quantitativo global por ato do Presidente da República. Esse dispositivo legal, todavia, não foi regulamentado, persistindo a lotação centralizada com exercício descentralizado, o que viabiliza a mobilidade.

A Tabela II demonstra a evolução dessa situação, desde a inserção dos aprovados no primeiro concurso de ingresso. A tentativa de fixação do exercício dos Gestores Governamentais atende à premissa de que somente após a permanência por um período de tempo mais prolongado em cada órgão o Gestor poderá engajar-se em atividades mais duradouras, completando o ciclo de políticas públicas. Na prática, e independentemente de tais regras, isso já ocorre na maior parte dos casos: a pesquisa realizada em 1999 por MARIA et alii demonstrou que, para uma amostra de 147 membros da Carreira, que em dez anos de exercício profissional, a média de alterações de exercício para os integrantes da primeira turma de Gestores foi de 4,75, enquanto, graças às medidas de contenção adotadas desde 1995, essa média foi inferior a 1 para as demais turmas, como mostra a Tabela VI.

Assim, o que deveria ser um processo administrado, levando em conta tanto os interesses e conveniências da Administração, a partir de diretrizes e estratégias previamente definidas voltadas ao melhor aproveitamento dos Gestores Governamentais (assim como um instrumento de política de recursos humanos capaz de permitir a solução de situações limite) acaba por se converter num tema a ser normatizado de maneira restritiva – e pouco sensata. Na prática, a definição de que o exercício inicial acarreta a permanência do servidor no órgão por um período mínimo implica dizer que as falhas decorrentes da escolha equivocada em função do elevado grau de assimetria na informação que orienta a escolha dos candidatos nomeados, ou mesmo os erros de avaliação por parte da administração, quando define os órgãos que irão receber novos Gestores, não poderão ser corrigidos facilmente, levando o servidor à desmotivação ou até mesmo ao abandono do cargo.

A contribuição dos Gestores Governamentais no ciclo de políticas públicas, portanto, conquanto seja bem-sucedida, pode ser substantivamente incrementada. Isso pode ser obtido por meio de políticas de gestão da própria Carreira, que agreguem de maneira mais adequada o seu potencial, como pela continuidade do processo de seleção e inserção de Gestores Governamentais em áreas estratégicas.

Perspectivas para os Gestores Governamentais no Brasil: locais de exercício e mobilidade, estrutura remuneratória e incentivos

As dificuldades para a implementação de um Estado meritocrático no Brasil são notórias, e têm origens políticas, culturais e também econômicas. Podem ser apontados, como exemplo, o reduzido

²⁹ Exemplo é a situação dos Analistas de Planejamento e Orçamento, também lotados no Ministério do Planejamento e Orçamento, que somente fazem jus à Gratificação de Desempenho quando em exercício no próprio Ministério ou em outros órgãos dos Sistemas de Planejamento e Orçamento e de Controle Interno, ou quando cedidos para cargos de DAS-4 ou superiores em outros órgãos, mesmo no Poder Executivo.

comprometimento dos dirigentes políticos com o sistema do mérito; as sucessivas e reiteradas campanhas voltadas para a justificação de medidas de ajuste que acabam por transmitir à sociedade uma idéia distorcida de que todo o servidor é desnecessário, desídiioso ou despreparado; a corrosão do poder aquisitivo dos salários percebidos por esses servidores; e a inconsistência do regulamento de carreiras. Todos esses fatores, em conjunto, têm desestimulado a permanência de quadros qualificados no serviço público e a continuidade dos programas desenvolvidos.

A própria conceituação e implementação de carreiras profissionais no serviço público federal tem-se dado de maneira ora casuísta, ora incompleta, negligenciada e contaminada pela concepção paternalista que busca, paradoxalmente, sob os escombros de um serviço público constituído após décadas de clientelismo e fisiologismo, criar carreiras, inclusive em áreas estratégicas, por meio do aproveitamento de servidores de cargos análogos, fusões e confusões que nada mais fazem do que tornar a situação ainda mais difícil de ser solucionada. Assim, a estrutura remuneratória dessas carreiras e seus sistemas de avaliação de desempenho e de desenvolvimento, por não estarem fundados nos princípios essenciais que devem sustentar uma burocracia do tipo weberiano acabam, por falta de legitimidade, tornando-se incapazes de assegurar, mesmo nas poucas situações em que se encontram as características essenciais da burocracia, a retenção dos seus melhores quadros ou atrair os quadros com a qualificação necessária, ou mesmo de recompensar o mérito relativo, no âmbito dessas mesmas carreiras.

Nesse contexto, também os Especialistas em Políticas Públicas têm tido, muitas vezes, que dispender grande energia na defesa da própria carreira, atuando como corporação profissional. Esse esforço, nem sempre bem-sucedido, levando em consideração as dificuldades enfrentadas para a retomada do processo de inserção da carreira em bases mínimas de racionalidade, mostra que, embora sejam agentes de mudanças e o embrião de um novo serviço público no Brasil, fundado nos princípios da democracia e do mérito, defrontam-se com um desafio de difícil superação, para a qual muitas vezes faltam aliados na esfera de decisão política.

A falta de priorização clara das carreiras do Núcleo Estratégico, e de uma identidade institucional que ultrapasse os limites da atuação corporativa têm levado os Gestores Governamentais a priorizar sua inserção individual, o que vulnerabiliza a coesão da carreira e a sua capacidade multiplicadora³⁰. Com efeito, na avaliação de parte significativa dos Gestores, a “fraqueza institucional” da carreira, ou seja, a falta de aliados claros na esfera política, é o principal ponto negativo da carreira, seguido pela insuficiência da remuneração assegurada aos que nela ingressam, pontos esses que carecem de solução suficiente (Maria, 1999).

Em vista de tal situação, em muitos momentos a coesão da carreira é fragilizada pela inserção individual de seus membros, que buscam ocupar espaços e construir trajetórias profissionais individuais, de acordo com o seu talento e aspirações pessoais e não pelo fato de pertencerem a uma carreira de Estado voltada para finalidades estratégicas. Essa busca tem tanto o sentido de melhoria salarial – uma vez que, para um servidor em início de carreira, a designação para um cargo em comissão pode implicar um aumento de remuneração de até 50% - quando o de legitimar-se, individualmente, num contexto que, apesar da imagem positiva da Carreira, não é exatamente favorável à sua inserção, justamente porque não há regras claras que assegurem ao Gestor Governamental o aproveitamento que a sua situação como carreira de executivos públicos deveria garantir.

³⁰ Essa última, por sua vez, somente se viabiliza pelo esforço cooperativo interinstitucional e pela construção de redes de informação e apoio profissional.

Esse cenário adverso decorre de situações como as que BRESSER PEREIRA (1996a) identifica:

*“A implantação de um Estado Social-Liberal na América Latina enfrentará dificuldades enormes. Não apenas dificuldades decorrentes da oposição: dos setores patrimonialistas, que ainda estão muito presentes na região através do clientelismo e do nepotismo; dos setores populistas, que não se conformam com a superação do Estado Populista; dos setores corporativistas, que à esquerda e à direita, afirmam interesses setoriais como se fossem gerais, e se dedicam pragmaticamente ao **rent-seeking** (busca de rendas extra-mercado mediante o controle do Estado); dos setores internacionalistas, que não têm qualquer capacidade crítica em relação ao Primeiro Mundo, e insistem na cópia direta de suas políticas e instituições; e dos grupos neoliberais, que afirmam dogmaticamente a necessidade de reduzir o Estado ao mínimo e deixar tudo por conta do mercado.”*

Conclui o ex-Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, responsável direto pela retomada do processo de inserção da Carreira:

“A governança dos Estados latino-americanos, por sua vez, só será alcançada quando esses Estados se tornarem financeiramente fortes, com dívida pública sob controle e poupança pública positiva; estrategicamente fortes, dotados de elites políticas, empresariais e burocráticas capazes de formular políticas, de criar e desenvolver empresas, de manter a estabilidade de preços e promover o desenvolvimento econômico e social; e administrativamente fortes, contando com um corpo de funcionários competente e motivado, e com instituições administrativas que motivem sua ação a favor do interesse público.” (Bresser Pereira, 1996a).

O processo, no entanto, somente se concluirá, nas palavras do ex-Ministro, se as reformas administrativas e políticas forem legitimadas mediante a criação de instituições políticas e administrativas que tornem o Estado mais governável, a administração pública mais eficiente e efetiva na condição das políticas públicas e os políticos e burocratas mais responsáveis perante a sociedade (BRESSER PEREIRA, 1996a).

Os compromissos dos Gestores Governamentais com os valores da democracia, o perfil da carreira e suas atribuições permitem antever qual o papel que lhes está reservado se esse processo for levado a cabo. Além disso, um pressuposto fundamental para a implementação da administração gerencial, atualmente na agenda do governo Fernando Henrique Cardoso, é a existência de dirigentes públicos qualificados e comprometidos com o interesse público, além de um alto grau de profissionalização da administração pública (SHEPHERD & VALENCIA, 1996:111), o que ainda está ausente na maior parte dos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil. Na inexistência desses gerentes, ou na impossibilidade de que sejam atraídos de outros setores, agrava-se a tendência a que a administração se torne descoordenada³¹.

Nesse contexto, a superação de obstáculos inerentes à política remuneratória do serviço público federal é fundamental para que se possa fazer uma avaliação das perspectivas da Carreira de Gestores Governamentais. Quando de sua idealização, pretendeu-se atribuir aos Gestores Governamentais níveis de remuneração que tornassem a carreira atraente tanto ao público externo quanto aos servidores das demais carreiras do Executivo³². Na mesma época (1987), categorias como a de Auditor Fiscal tinham remuneração que, **em final de carreira**, correspondia, com todas as gratificações a que faziam jus, à

³¹ A esse respeito, é relevante verificar que o Banco Mundial identifica na qualidade da tecnocracia/burocracia estatal e na inserção institucional dos aparatos administrativos de formulação e implementação de políticas públicas um dos pilares do sucesso dos chamados “tigres asiáticos”, classificados como experiências modelares de “desenvolvimento com alto desempenho”.

³² Exemplo disso foi a fixação do vencimento inicial (desconsideradas as gratificações previstas) correspondente ao dobro do nível mais alto do Plano de Classificação de Cargos e Empregos da Administração Federal.

remuneração inicial do cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, cuja amplitude era de 110% até a classe final.

Tal situação, contudo, não se preservou. Verifica-se, ao longo dos anos, conforme ilustra o Gráfico I, a deterioração tanto dos níveis reais de remuneração quanto de seu posicionamento relativo frente a outras carreiras e categorias profissionais do Executivo, pelo achatamento orados patamares iniciais, ora da remuneração estabelecida para o final da Carreira. Na verdade, apesar da importância de medidas adotadas recentemente pelo Governo Federal, resultado de uma reivindicação de mais de 6 anos e cujo mérito já havia sido sucessivamente reconhecido pelas autoridades encarregadas do assunto, a carreira de Gestor Governamental ainda não apresenta hoje valores de remuneração compatíveis com as responsabilidades que lhe estão reservadas. O Gráfico I demonstra a situação relativa da Carreira, desde 1988, frente a outros cargos do serviço público federal que, no âmbito do Poder Executivo, têm afetado a atratividade e retenção da Carreira.

É necessário registrar, além disso, que houve, no âmbito do serviço público federal, um processo de homogeneização de retribuições, que desde 1992 se repete ciclicamente. Inicialmente, ocorreu a equiparação entre a carreira de Gestor Governamental e as demais carreiras da área econômica: Auditores Fiscais, Orçamento e Finanças e Controle, de modo que tivessem o mesmo vencimento e gratificações, exceção feita aos Auditores Fiscais, com a criação da Retribuição Adicional Variável, em fins de 1988. Essa situação sofreu alteração com a Medida Provisória nº 2.048-26/2000, que fixou uma proporção entre a remuneração das Carreiras do Ciclo de Gestão (Gestores Governamentais, Finanças e Controle e Planejamento e Orçamento) da ordem de 95% da atribuída aos Auditores Fiscais.

Mesmo assim, verifica-se um processo de achatamento salarial dos Gestores Governamentais, em sua classe inicial - cuja importância é fundamental para assegurar a atratividade dos concursos de ingresso e promover a retenção dos seus integrantes até galgarem postos superiores na Carreira - em que as vantagens que lhes são atribuídas são insuficientes para conferir tratamento remuneratório próximo do que já fez desta carreira uma das mais atraentes do serviço público.

A remuneração inicial do Gestor é, hoje, de R\$ 3.100 (cerca de US\$ 1.700, após a desvalorização cambial de janeiro de 1999), já computadas todas as gratificações que lhe são devidas. Todos os Gestores, por força de lei, ingressam na Classe Inicial da Carreira, e somente podem ser progredidos para padrão superior, conforme a legislação em vigor, após 3 anos de exercício. Outras carreiras, cujas atribuições não tem o mesmo perfil ou complexidade, têm, no entanto, retribuição superior, especialmente nas áreas de fiscalização tributária e advocacia, como demonstra o Gráfico II.

A persistir este quadro, compromete-se todo um processo de investimento na formação de uma carreira com quadros de alta qualificação. A carreira de Gestor foi idealizada para situar-se precipuamente em plano estratégico, atraindo, tanto pela sua missão quanto pela sua remuneração, os demais servidores situados nas demais carreiras e categorias funcionais, além de elementos externos ao setor público. Esta característica, aliada à qualificação e ao potencial de seus integrantes, exige medidas que assegurem a retenção dos gestores governamentais e sua manutenção como quadros voltados para as funções estratégicas para as quais foram recrutados.

Um outro item a ser solucionado é o tratamento a ser assegurado aos Gestores Governamentais como carreira integrante do "Núcleo Estratégico", para fins de estabilidade e regime jurídico. As recentes alterações no ordenamento administrativo após a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, colocam em cheque a manutenção do regime jurídico estatutário e seu alcance. No entanto,

para a esmagadora maioria dos Gestores Governamentais, o bom exercício das funções do cargo requer que a Carreira sejam mantida sob a égide do regime estatutário, e incluída no rol de "carreiras exclusivas de Estado" a serem protegidas por garantias especiais contra a perda do cargo. Embora tenha sido essa a decisão adotada pelo Congresso Nacional, não havia garantias, até agosto de 2000, de que essa prerrogativa seria assegurada pela Legislação que regerá a situação da Carreira a médio prazo.

Outro aspecto que vem expondo a fragilidade institucional da Carreira está diretamente relacionado ao corporativismo ainda vigente no serviço público brasileiro. Em lugar de privilegiar um projeto de carreira com inserção matricial e generalista, criam-se carreiras setoriais que, de certa maneira, sobrepõem-se a parcelas das atribuições dos Gestores, mas com *locii* de atuação específicos. Em vez de permitir um aproveitamento mais racional dos recursos humanos, tais carreiras servem mais à idéia de controle sobre alguns setores da Administração Pública que uma carreira com o perfil generalista e a mobilidade dos Gestores não permitiria implementar da mesma maneira. Esse processo de insulamento de parcelas da burocracia, a pretexto de permitir maior grau de especialização ou de proteger os seus integrantes de pressões oriundas do ambiente externo, contudo, tende a aguçar disfunções como o viés autoritário e a auto-referência, o que poderia ser classificado com um retrocesso, no contexto da governabilidade democrática.

Apesar de tais fragilidades, que dependem de poucas medidas para serem superadas, um fato auspicioso vem se verificando, nos últimos 3 anos, que é a transposição do projeto para a administração de algumas unidades da Federação.

Os Estados de Minas Gerais e da Bahia já criaram, por leis estaduais, as suas próprias Carreiras de Gestores Governamentais, com atribuições e requisitos de qualificação assemelhada à dos Gestores Federais. Na verdade, Minas Gerais já contava, desde o final dos anos 80, com a Carreira de Administradores Públicos, um embrião de uma carreira de gestores governamentais, e que já conta com mais de 200 integrantes em atividade. Mas no final de 1998, foi aprovada Lei nº 13.085, criando também a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, com atribuições semelhantes à da carreira do governo federal, e estruturando um sistema de formação e alocação desses servidores. Na Bahia, a Lei nº 7.600, de 9 de fevereiro de 2000, criou na Administração Direta do Estado a Carreira de Gestor Público, integrada por 800 cargos, com atribuições de planejamento e avaliação de políticas públicas, assessoramento e gestão administrativa, compreendendo, entre outras, o desenvolvimento, implementação, acompanhamento e avaliação de planejamento estratégico, tático e operacional, a realização de estudos, pesquisas, levantamentos e análise de dados, bem como proposição e antecipação de soluções, o desenvolvimento, implementação, coordenação e acompanhamento de projetos especializados e a condução de processos de negociação interna ou externa à administração pública estadual, bem como participação nessas atividades, além da gestão de recursos humanos, materiais, financeiros, técnicos e organizacionais. A remuneração fixada para a Classe inicial da nova Carreira, no entanto, deixa a desejar, embora em termos relativos tenha sido fixado valor que pode ser considerado competitivo no âmbito do serviço público estadual.

É necessário, aqui, mais uma vez relembrar a mensagem de KLIKSBURG, cuja adequação à trajetória, compromisso e perfil dos Gestores Governamentais como formuladores de políticas públicas e executivos públicos permanece extremamente atual:

“São necessários gerentes aptos à construção de sociedades que possam enfrentar a crise e garantir a democracia, o que requer o domínio das ciências que explicam o contexto social, além da iniciação no método científico e capacidade metodológica para compreender, de maneira articulada, séria e rigorosa, a realidade

das organizações. São necessários gerentes capazes de liderar democraticamente as organizações, e que possuam um componente crítico-criativo.”(KLIKSBERG, 1988).

Por fim, registre-se também a Recomendação contida no Relatório Dror, de 1998, aplicável, em toda a sua extensão, aos Gestores Governamentais:

“Mais atenção deve ser prestada na reforma para a dimensão cognitiva da governança, com especial ênfase no desenvolvimento de um contingente pequeno porém de alto nível com profissionais dedicados à formulação de políticas públicas.” (Recomendação Dois - Relatório Dror, 1998)

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

Referências bibliográficas

1. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. “Reconstruindo um Novo Estado na América Latina”. Intervenção na Conferência “Os novos caminhos da América Latina: Estado, Mercado e Equidade”, patrocinada pelo BID/PNUD, em Montevideu, Uruguai, em 7 de outubro de 1996.
2. _____. Da administração pública burocrática à gerencial, *Revista do Serviço Público* ano 47, vol. 120, nº 1, jan-abr 96, p. 7-37.
3. _____. Administração Pública Gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília : MARE, mimeo, 1996, 25 p.
4. Burocracia cabocla. Revista Momento nº 11, ano 2, ANABB, nov-dez 1996, p. 12-14.
5. CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos à obra Brasil: proposta de governo*. Brasília, s/ed, 1994, 300 p.
6. DROR, Yehezkel. Relatório Yehezkel Dror - *Relatoria de Missão ao Brasil*, 16 a 29 de maio de 1998. Brasília: MARE, junho de 1998.
7. FRANK, Jürgen. “A sociedade pós-industrial e seus teóricos” in *Tecnocracia e ideologia*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1975, p. 85-120.
8. GOUVÊA, Gilda Portugal. *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*. São Paulo, Paulicéia, 1994.
9. GRAEF, Aldino, Ciro Campos Christo Fernandes & Luiz Alberto dos Santos. “Administrando o Estado: a experiência dos gestores governamentais”. *Revista do Serviço Público*, Brasília : ENAP, vol. 118, nº 2, ago/set 1994, p. 91-112.
10. GRAEF, Aldino. “A Carreira de Gestor Governamental”. Brasília: ANESP, mimeo, 1998, 14 p.
11. LENK, Hans. “Tecnocracia e tecnologia: notas sobre uma discussão ideológica” in *Tecnocracia e ideologia*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1975, p. 121-144.
12. KLIKSBERG, Bernardo. “Um novo paradigma em gestão pública”. *Revista do Serviço Público*, vol. 116, nº 2, p. 39-46. mai-jun 1988.
13. MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. *A Fala dos Homens. Estudo de uma matriz cultural de um Estado do Mal-Estar*, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1983.

14. MELO, Marcus André. “Governance e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal”. *Revista do Serviço Público*, vol. 120, n.º 1, jan-abr 1996, p. 67-82.
15. MÉNDEZ, José Luiz. “Regresando al futuro? Postmodernidad y reforma del Estado en América Latina”. *Reforma y Democracia: Revista del CLAD*, n.º 6, jul-1996, p. 41-68.
16. MARIA, Carmen et alii. Pesquisa – Gestores 1999. mimeo, 1999, 18 p.
17. OFFE, Claus. “O dilema político da tecnocracia” in *Tecnocracia e ideologia*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1975, p. 70-84.
18. ROUANET, Sérgio Paulo. *Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública*. Brasília: DASP, mimeo, 1982.
19. SALGADO, Ignacio Pérez. “Tendencias en la formación de Gerentes Públicos”. *Anales del II Congreso Internacional del CLAD*, 15-18 octubre 1997. CLAD, 1997.
20. SANTOS, Maria Helena de Castro, Maria Lúcia de Moraes Pinheiro & Erica Máximo Machado. “Profissionalização dos quadros superiores da Administração Pública”. *Revista do Serviço Público*, Brasília : ENAP, vol. 118, n.º 2, jul-ago 1994.
21. SANTOS, Maria Helena & BRITO, Marcelo. “Escolas de Governo e profissionalização do funcionalismo público”. *Revista do Serviço Público*, Brasília : ENAP, vol. 119, n.º 1, p. 69-99. jan-abr. 1995.
22. SCHNEIDER, Ben Ross. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo, Ed. Sumaré, 1994.
23. SILVA, Alfredo Carlos Meirelles. “Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - Agentes Estratégicos de Reforma Administrativa”. Brasília: ENAP, mimeo, agosto de 1997, 37 p.
24. SHEPHERD, Geoffrey & VALÊNCIA, Sofia. “Modernizando a Administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis”. *Revista do Serviço Público* ano 47, vol 120, n.º 3, set-dez 1996, p. 103-128.
25. SOUZA, Eda Castro Lucas de. “Políticas Públicas: formação de gestores governamentais em tempos de mudança”. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, vol. 79, jan-abr 1998, p. 42-51.
26. _____. “Escolas de governo: estratégia para a Reforma do Estado”. *Política Comparada*, ano III, n.º 1, 1º semestre de 1999, p. 147-168.

Resenhas Biográficas dos Autores

Luiz Alberto dos Santos, 39 anos, brasileiro, é bacharel em Direito (UFGRS) e Comunicação Social (PUCRS) e mestre em Administração pela Universidade de Brasília. É integrante da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 1990. Exerceu, no serviço público federal brasileiro, funções na Subsecretaria de Planejamento e Modernização Institucional da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República (SEPLAN/PR), no Departamento de Modernização Administrativa da Secretaria da Administração Federal, na Assessoria do Programa Federal de Desregulamentação, na Diretoria de Relações do Trabalho do Instituto Nacional do Seguro Social e na Assessoria da Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e da Administração. Exerce, desde 1992, o cargo em comissão de Assessor Técnico da Liderança do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados. É autor do livro “Reforma Administrativa no Contexto da Democracia”, editado em 1997 pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP e pela Arko Advice Editorial, e do livro “Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social - Possibilidades no âmbito da Reforma do Aparelho do Estado”, publicado em 2000 pelo DIAP. Tem participado, como conferencista e palestrante, de debates, simpósios e seminários sobre as reformas administrativa e da previdência social em curso no Brasil. É ex-Presidente, ex-Diretor de

Articulação Institucional e atual Diretor de Estudos e Pesquisas da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e ex-integrante da Coordenação do Fórum de Entidades de Carreiras e Categorias Típicas de Estado.

Regina Luna Santos Cardoso, 31 anos, brasileira, é bacharel em Relações Internacionais e Ciência Política (REL/UnB) e mestra em Ciência Política (Instituições Políticas e Políticas Públicas) pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília. É integrante da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 1996 e atual Diretora-Executiva da Anesp. Exerceu, no serviço público federal brasileiro, funções no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, na Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE, na Escola Nacional de Administração Pública e no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Atualmente, encontra-se em exercício no Ministério da Educação, estruturando o sistema de acompanhamento e avaliação do Programa de Informática na Educação. É autora do ensaio “Instrumentos para a implementação do modelo gerencial na administração pública: observações iniciais sobre a implementação de contratos de gestão no Brasil”, premiado no XI Concurso de Ensaio e Monografias do Conselho Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) e publicado em *El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública – perspectivas, posibilidades y limitaciones*, Caracas, Venezuela, Unesco/CLAD, 1998 e do livro “Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional e Organizacional no Setor Público: Técnicas e Ferramentas”, publicado pela Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), São Paulo, 1999.

Tabelas e Gráficos

Tabela I - Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – Concurso de Ingresso – Caracterização (segundo ano de publicação do Edital de Convocação)

Item	1988	1995	1996	1997	1998
Competitividade	68000 candidatos para 120 vagas	2900 candidatos para 70 vagas	3200 candidatos para 130 vagas	2.994 Candidatos para 120 vagas	5.544 Candidatos para 140 vagas
Divulgação	Muita divulgação	Pouca divulgação	Pouca divulgação	Pouca divulgação	Pouca divulgação
Requisitos	Nível superior ou experiência profissional/Título	Nível superior, conhecimentos em nível de pós-graduação	Nível superior, conhecimentos em nível de pós-graduação	Nível superior conhecimentos em nível de pós-graduação	Nível superior conhecimentos em nível de pós-graduação
Curso de Formação	2800 h/a	980 h/a	980/a	980 h/a	980 h/a
Segmentação por área	Sem segmentação. Clientela externa e interna	Sem segmentação	Com segmentação (gestão pública, gestão econômica, políticas sociais)	Com segmentação (gestão pública, gestão econômica, políticas sociais)	Com segmentação (administração pública, economia, educação e saúde)
Ênfase	Ênfase em ciências sociais	Ênfase em economia	Ênfase em economia e ciências sociais	Ênfase em economia e ciências sociais	Ênfase em economia e ciências sociais
Diferencial	Atração salarial, novidade, legitimidade	Legitimidade	Legitimidade, perspectivas profissionais	Legitimidade	Legitimidade

Elaboração: Autores

Tabela II – Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – Mobilidade x Inserção

1990	1996	1997/1998/2000 – Lei 9625
Inserção não planejada	Inserção planejada: área econômica, MARE e área social	Inserção pré-definida segundo lotação distribuída. Enquanto não regulamentada: inserção planejada segundo demandas (área social, área econômica, MARE e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão)
Alocação induzida pelo estágio	Alocação induzida pela SE/MARE	Alocação determinada pelo Órgão Supervisor.
Ampla mobilidade	Mobilidade restrita durante estágio probatório, exceto mediante permuta ou cargos comissionados superiores.	Redução expressa da mobilidade em caráter permanente. Vinculação ao órgão de exercício inicial durante o estágio probatório, exceto mediante permuta ou cargos comissionados superiores.
Aproveitamento otimizado pela demanda	Aproveitamento ajustado pela demanda e prioridades	Aproveitamento reprimido.

Elaboração: Autores

Tabela III - Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - Distribuição por Exercício de Cargos em Comissão - Agosto de 2000

CARGO EM COMISSÃO	1º TURMA	2º TURMA	3º TURMA	4º TURMA	5º TURMA	TOTAL
CNE - SEC. EXECUTIVO	1	0	0	0	0	1
DAS -6 (Sec. Nacional)	1	1	1	0	0	3
DAS -5 (Dir. Depto/Ger. Proj/Ass. Especial)	5	0	3	0	1	9
DAS -4 (Coord/Ger. Prog./Ass.)	15	7	10	5	1	38
DAS -3 (Coord/Assessor)	6	8	16	11	4	45
DAS -2 (Ch. Divisão/Assessor)	2	7	15	7	2	33
DAS -1 (Ch. Serviço/Assessor)	2	2	4	4	0	12
CNE/FC P. LEGISLATIVO	3	2	1	0	0	6
Total comissionados	35	27	50	27	8	147
Total de membros ativos	50	46	86	103	130	415
% de comissionados sobre total de membros ativos	70,00%	58,70%	58,14%	26,21%	6,15%	35,42%

Fonte: ANESP – Cadastro Geral, agosto de 2000.

Tabela IV – Distribuição de Especialistas em Gestão Governamental por Formação Acadêmica – Agosto de 2000

Curso	1ª Turma	2ª Turma	3ª Turma	4ª Turma	5ª Turma	Total
Economia	25	26	49	57	39	196
Engenharia	35	15	29	20	30	129
Administração	13	19	35	25	19	111
Direito	17	7	5	9	11	49
Ciência Política	1	13	8	8	5	35
Ciências Sociais	0	6	12	3	14	35
Rel. Internacionais	2	3	3	9	16	33
Letras	1	0	5	6	9	21
História	6	1	5	2	4	18
Medicina/Ciências da Saúde	2	0	1	2	13	18
Com. Social	1	4	3	2	7	17
Ciência da Computação	2	0	4	6	5	17
Pedagogia/Educação	1	0	1	4	10	16
Matemática	1	0	5	2	3	11
Ciências Biológicas	0	0	4	5	2	11
Agronomia	2	0	3	3	1	9
Sociologia	0	3	3	0	2	8
Arquitetura	4	1	2	0	0	7
Física	2	1	0	1	3	7
Ciências Contábeis	2	0	2	1	0	5
Geografia	0	2	1	1	0	4
Outros	6	2	8	13	18	47

(Inclusive segunda formação e cursos de pós-graduação)

Fonte: ANESP- Cadastro Geral, agosto de 2000.

Tabela V – Distribuição de Especialistas em Gestão Governamental por Órgãos – Agosto de 2000

ÓRGÃO	1ª TURMA	2ª TURMA	3ª TURMA	4ª TURMA	5ª TURMA	Total	% do Total
MIN. DA SAÚDE	4	8	10	12	29	63	15,14%
MIN. DA EDUCAÇÃO/INEP/FNDE	7	5	8	15	22	57	13,70%
MIN. DA FAZENDA	4	2	19	12	15	52	12,50%
MIN. DO ORÇAMENTO E GESTÃO	7	6	8	12	18	51	12,26%
MIN. DA PREV. E ASS. SOCIAL	7	4	7	9	13	40	9,62%
MIN. DA JUSTIÇA	6	5	6	11	10	38	9,13%
MIN. DO TRABALHO E EMPREGO	3	6	4	7	4	24	5,77%
MIN. DO MEIO AMBIENTE/IBAMA	5		5	4	7	21	5,05%
MIN. DA CULTURA		4	1	5	2	12	2,88%
MIN. DO DES. IND. E COMÉRCIO			7	5		12	2,88%
MIN. DA AGRIC. E ABASTECIMENTO			3	6		9	2,16%
MIN. DA INTEGRAÇÃO NACIONAL			2		5	7	1,68%
CAMARA DOS DEPUTADOS	2	2	1			5	1,20%
MIN. DA DEFESA	1		2	2		5	1,20%
MIN. DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO			1	1		2	0,48%
MIN. CIENCIA E TECNOLOGIA		1				1	0,24%
MIN. DOS TRANSPORTES	1					1	0,24%
MIN. ESPORTES E TURISMO/INDESP				1		1	0,24%
PRES. DA REPÚBLICA - CASA CIVIL/SEC. GERAL/SEC. COM.		1				1	0,24%
PRES. DA REPÚBLICA - SEC. DE ESTADO DES. URBANO		1				1	0,24%
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	1			1		2	0,48%
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA	1	1	2		5	9	2,16%
LICENCIADOS PARA ESTUDOS NO EXTERIOR	1	0				1	0,24%
LICENCIADOS PARA TRAT. ASS. PART.	1					1	0,24%
TOTAIS	51	46	86	103	130	416	100,00%

Fonte: ANESP – Cadastro Geral, agosto de 2000.

Tabela VI - Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - Média de Alterações de Exercício, por turma - 1999

Turma	Média	Desvio Padrão	Casos
TURMA 1	4,7500	2,5521	20
TURMA 2	,7333	,9072	30
TURMA 3	,5143	,8179	35
TURMA 4	,2787	,4875	61
Total	1,0411	1,8713	146

Fonte: MARIA, Carmen et alii (1999)

Gráfico I - Evolução Remuneratória Comparativa - 1988-2000 - Em US\$ de julho de 2000

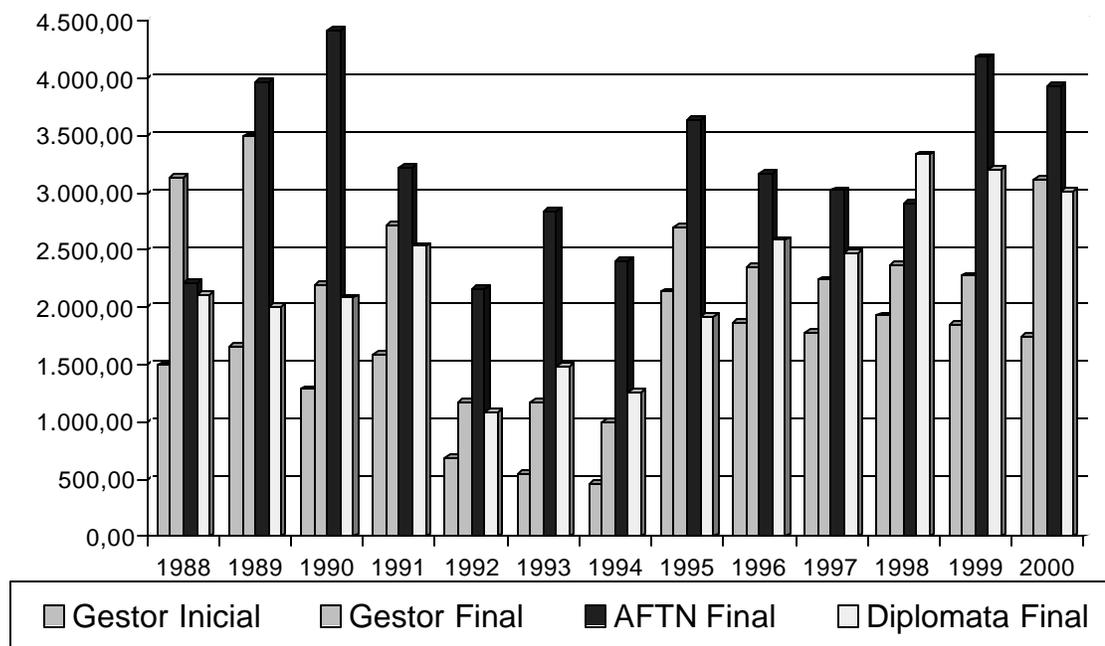
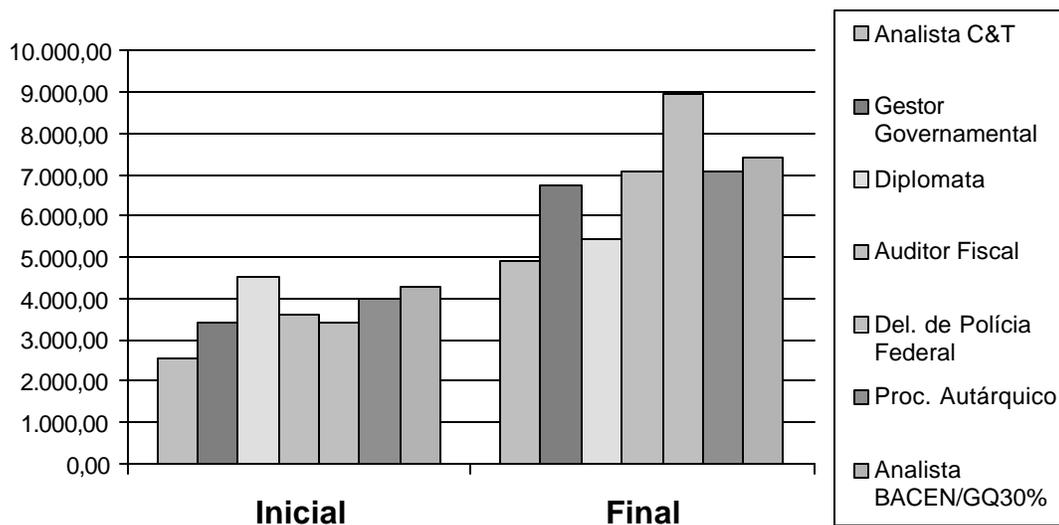


Gráfico II - Situação Remuneratória Comparativa - em R\$ de julho de 2000

Resumo/Abstract

Este estudo coloca em discussão o papel do corpo de administradores públicos do Governo Federal brasileiro, constituído pela Carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, na função de formuladores, implementadores e avaliadores de políticas públicas na Administração Pública Federal Brasileira.

A carreira foi criada pelo Governo Federal em 1989, com a intenção do Governo Federal de prover a Administração Pública de quadros altamente qualificados com missão de implementar uma reforma de Estado que garantisse maior transparência e melhoria da qualidade dos serviços públicos oferecidos à sociedade. No entanto, o modelo original foi bastante modificado, perdendo algumas de suas características essenciais, devido à influência de grupos de pressão, como outras carreiras e instituições do governo federal.

Uma das principais mudanças diz respeito à posição que a carreira ocuparia dentro do desenho do Estado. Em sua concepção inicial, ela se situaria acima das demais carreiras existentes, tanto em hierarquia quanto em termos remuneratórios, na implementação do projeto, contudo, foi igualada às demais, passando a compor um corpo profissional altamente qualificado e versátil, mas com remuneração e posição hierárquica no mesmo nível de outras carreiras. Apesar dessas mudanças, a carreira ainda é considerada como de alto escalão e integrante dos escalões superiores da Administração Federal e do seu “Núcleo Estratégico”.

A configuração da carreira observa alguns requisitos essenciais do modelo burocrático weberiano. Trata-se de uma das poucas estruturas profissionais do serviço público federal brasileiro constituída com base exclusivamente no sistema do mérito, com atribuições específicas de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e direção e assessoramento nos escalões superiores da Administração Federal, com estrutura remuneratória diferenciada, ingresso por concursos públicos periódicos e formação específica, ministrada por escola de governo (Escola Nacional de Administração Pública) e uma forte identidade ou espírito de corpo entre seus integrantes.

Apesar de os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, que são atualmente cerca de 400 profissionais, terem que defender e lutar pela valorização da carreira e de seus espaços profissionais, isso não tem prejudicado a contribuição dessa Carreira no ciclo de políticas públicas. Desde a inserção dos aprovados no primeiro concurso de ingresso, em 1990, os Gestores Governamentais tem-se destacado na composição de equipes ministeriais e em agências governamentais, participando ativamente na formulação e implementação de projetos de grande importância, tais como a Reforma do Aparelho do Estado, a Reforma do Sistema Previdenciário, o Plano Plurianual de Investimentos, a reforma na avaliação do sistema de ensino, a reforma dos sistemas de vigilância sanitária e de defesa da concorrência, dentre outros. A retomada do processo de constituição da Carreira, a partir de 1995, veio atender a necessidades conhecidas na Administração Federal, suprimindo parte da demanda por gestores governamentais em áreas críticas de governo, notadamente na área social. A persistência e o mérito dos EPPGG permitiu que, apesar das enormes resistências e obstáculos enfrentados, os mesmos ocupassem importantes espaços no serviço público federal, graças, em grande parte, à existência de uma forte articulação entre seus membros e de uma razoável mobilidade, que muitas vezes permitiu melhor aproveitamento de seus quadros.

As dificuldades para a implementação de um Estado meritocrático no Brasil são notórias, e têm origens políticas, culturais e também econômicas, uma vez que, historicamente, as perdas salariais e a

inconsistência do regulamento de carreiras têm prejudicado a permanência de quadros qualificados no serviço público. Por isso, os Especialistas em Políticas Públicas têm tido, muitas vezes, que dispende grande energia na defesa da própria carreira, num ambiente adverso. Esse esforço, nem sempre bem sucedido, mostra que, embora sejam agentes de mudanças e o embrião de um novo serviço público no Brasil, fundado nos princípios da democracia e do mérito, enfrentam uma difícil tarefa, onde muitas vezes faltam aliados na esfera de decisão política. Por isso, em muitos momentos a coesão da carreira é fragilizada pela inserção individual de seus membros, que buscam ocupar espaços e construir trajetórias profissionais individuais, de acordo com o seu talento e aspirações pessoais e não pelo fato de pertencerem a uma carreira de Estado voltado para finalidades estratégicas.

O processo de modernização das economias dos países em desenvolvimento, no entanto, somente se concluirá, conforme salientado pelo ex-Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, se as reformas administrativas e políticas forem legitimadas mediante a criação de instituições políticas e administrativas que tornem o Estado mais governável, a administração pública mais eficiente e efetiva na condição das políticas públicas e os políticos e burocratas mais responsáveis perante a sociedade (BRESSER PEREIRA, 1996).

Os compromissos dos Gestores Governamentais com os valores da democracia, o perfil da carreira e suas atribuições permitem antever qual o papel que lhes está reservado se esse processo for levado a cabo. Além disso, um pressuposto fundamental para a implementação da administração gerencial, atualmente na agenda do governo Fernando Henrique Cardoso, é a existência de dirigentes públicos qualificados e comprometidos com o interesse público, além de um alto grau de profissionalização da administração pública (SHEPHERD & VALENCIA, 1996:111).

É necessário, aqui, mais uma vez relembrar a mensagem de KLIKSBURG, segundo o qual *"são necessários gerentes aptos à construção de sociedades que possam enfrentar a crise e garantir a democracia, o que requer o domínio das ciências que explicam o contexto social, além da iniciação no método científico e capacidade metodológica para compreender, de maneira articulada, séria e rigorosa, a realidade das organizações. São necessários gerentes capazes de liderar democraticamente as organizações, e que possuam um componente crítico-criativo."*(KLIKSBURG, 1988).

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