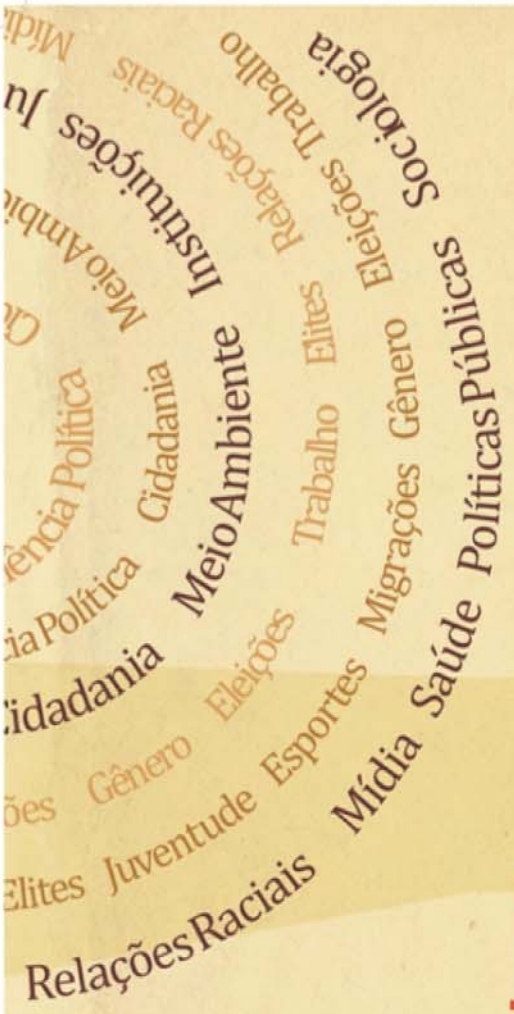

II Seminário Nacional Sociologia & Política UFPR

Tendências e Desafios Contemporâneos

15, 16 e 17 de Setembro

Campus Reitoria - UFPR - Curitiba - PR

Grupos de Trabalho

GT 01 - Teoria Política
GT 02 - Elites Políticas e Instituições
GT 03 - Partidos, Eleições e Comportamento Eleitoral
GT 04 - Política Internacional , Política Externa e Migrações Internacionais
GT 05 - Representação Política: Comunicação, Mídia e Ciberpolítica
GT 06 - Relações entre o Executivo e o Legislativo, processo decisório e análise de políticas governamentais
GT 07 - Pensamento Social e Relações Raciais no Brasil
GT 08 - Cultura, Juventude e Educação
GT 09 - Trabalho e sindicalismo: questões sociológicas atuais
GT 10 - Ruralidades e Meio ambiente
GT 11 - Sociologia e Saúde
GT 12 - Gênero, corpo e sexualidade
GT 13 - Sociologia e Políticas Públicas
GT 14 - Cidadania, Controle social e Violência
GT 15 - Estudos Socioculturais do Esporte

coordenação: prof. dr. renato perissinotto (ppgcp) prof. dr. alexandro trindade (ppgsocio)
organização: camila tribess flávia marchiori giseli gontarski sandra dos santos

Trabalhos de 2010

www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br

REALIZAÇÃO

UFPR UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

PPGCP/UFPR
PGSOCIO/UFPR

APOIO

CAPES

FUNDAÇÃO ARAUCÁRIA
Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Paraná

ISSN da publicação: ISSN 2175-6880 (Online)

Anais do Evento 2010

Volume 2

Trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho 02 - Elites Políticas e Instituições

Coordenadores:

Prof. Dr. Adriano Codato (UFPR)

Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa (UFPR)

Giovana Bonamim Polli

Icaro Engler

Ementa: O objetivo deste GT é promover o encontro de pesquisadores que estudam a relação entre a configuração (social, profissional) de elites dirigentes e o funcionamento das instituições políticas. Pretende-se abrigar no GT trabalhos que analisem perfis sociais e/ou processos e mecanismos de recrutamento de diferentes grupos de elites, assim como o impacto de variáveis sociais, econômicas, ideológicas, institucionais e contextuais no comportamento das elites políticas, burocráticas, empresariais, culturais etc. Pretende-se também que tais estudos sejam produzidos a partir de uma combinação de diversos métodos de pesquisa (quantitativo, qualitativo, histórico, etnográfico). Serão bem-vindos tanto estudos de caso como análises históricas, além de enfoques que propiciem comparações nacionais e internacionais.

TECNOCRACIA E DEMOCRATIZAÇÃO: OS GESTORES PÚBLICOS FEDERAIS E AS POLÍTICAS ECONÔMICAS E SOCIAIS PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

André Teles Guedes

Este artigo tem um caráter exploratório. É parte inicial de um estudo sobre a formação de elites no setor público brasileiro nas últimas décadas. Envolve breves exercícios de reconstrução histórica e problematização teórico-metodológica. Questiona em que medida as tendências de democratização política e modernização administrativa que se seguiram ao fim do Regime Militar no Brasil tiveram impactos sobre a composição, identidade e modos técnicos e políticos de atuação do alto funcionariado do poder executivo federal. Tem como alvo específico de análise a categoria dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, EPPGG, pela singularidade de seu formato e atribuições e por sua proximidade com os modelos mais recentes de reforma e racionalização administrativa. O texto foca as condições ligadas à criação e inserção dessa carreira no campo burocrático, mas tem a pretensão de, em um plano micro-sociológico, elucidar alguns aspectos relativos à socialização de decisores e formação de mandatos e circunscrições profissionais na área de gestão pública. Finaliza com algumas questões sobre dois cenários fundamentais: os Ministérios da Fazenda e da Educação, pela importância relativa de cada um deles na coordenação das políticas governamentais na área econômica e social, e pelos significativos contrastes organizacionais entre ambos.

Palavras-chave: elites estatais, carreira EPPGG, gestão pública, poder executivo federal.

TECNOCRACIA E DEMOCRATIZAÇÃO: OS GESTORES PÚBLICOS FEDERAIS E AS POLÍTICAS ECONÔMICAS E SOCIAIS PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

André Teles Guedes[1]

Nas últimas três décadas no Brasil uma estrutura administrativa e de recursos humanos criada em um regime ditatorial foi sendo pouco a pouco reconstruída para operar em um contexto democrático e mais competitivo. A implementação do concurso público, a importação de novos modelos gerenciais, a descentralização administrativa, a definição de um novo núcleo estratégico no setor público e a criação e valorização de cargos e carreiras de Estado foram reformas e medidas tomadas para, entre outros objetivos, gerar perfis de liderança afinados com essas transições. Além de resolver problemas de eficiência, deviam responder aos anseios políticos pela criação de canais participativos e maior fiscalização das políticas públicas. Tais ações acabaram desencadeando uma espécie de re-divisão do trabalho de gestão das funções governamentais. Além disso, as motivações, interesses e perspectivas profissionais dos novos atores públicos e a institucionalização de canais consultivos e participativos geraram uma redefinição das condições para a construção de consensos nas altas esferas do poder executivo.

Com o fim da Ditadura Militar e das partes principais de seu legado normativo, novas formas de controle social passaram a ser exercidas sobre as estruturas em que se inseria o alto funcionariado estatal, assim como sobre os resultados de suas práticas. Tais controles teriam a função de reconstruir a máquina administrativa, afastando-a de padrões decisórios centralizadores, herdados do regime anterior, e colocá-la em sintonia com as disposições do poder civil criadas com a promulgação da Constituição de 1988. O Estado precisaria, a partir de então, de profissionais capazes de lidar com os meandros de sua nova arquitetura jurídica, com a intensificação da cooperação e comércio internacionais e, nas esferas de gestão econômica e políticas sociais, com os desafios do controle inflacionário, da promoção do crescimento econômico e da redução das desigualdades de renda.

[1] Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília (PG-SOL, UnB). Vinculado a Linha de Pesquisa "Educação, Ciência e Tecnologia", desenvolve estudos sobre profissões e formação de elites no setor público brasileiro. Exerce também o cargo de Pesquisador-Tecnologista no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Foi com base nesse horizonte de expectativas e com base na série de discursos e projetos reformistas que emanavam da Constituinte que se ensaiaram os dois primeiros movimentos de reforma do Estado da Nova República: a criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em 1986, e da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), em 1989. Ambas podem ser explicadas pelo imaginário criado em torno das mobilizações em prol da abertura do regime e da Constituinte e pelas mudanças internas pelas quais passavam os campos político e administrativo naquele período. A ENAP foi pensada inicialmente como parte de uma política que visava integrar os processos de seleção, formação e progressão dos altos quadros administrativos federais, sob moldes similares aos da École Nationale d'Administration (ENA)[2]. Essa Escola de Governo deveria contribuir para a democratização do serviço público, estabelecendo critérios objetivos de acesso aos cargos superiores e ampliando a capacidade dos seus dirigentes, mediante planos de capacitação ao mesmo tempo técnicos e generalistas. Contra uma estrutura definida como cartorial e patrimonialista, projetava-se a criação de uma elite tecnocrática polivalente: um conjunto de dirigentes dotados de competência técnica, conhecimento global das variáveis relacionadas ao funcionamento das organizações e capacidade para transigir, para negociar com atores externos.

A ENAP se tornou um centro de capacitação e treinamento para todo o setor público e não apenas para a formação de gestores, passando a abrigar, além disso, atribuições nas áreas de cooperação internacional, pesquisa e difusão de inovações para o setor público. Ela coexiste com alguns outros formatos institucionais e com Escolas e Centros de Pesquisa estaduais, como a Fundação de Desenvolvimento Administrativo (Fundap) em São Paulo, a Fundação Escola do Serviço Público, no Rio de Janeiro, e a Escola de Administração Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; além de algumas fora do setor público e com perfis mais acadêmicos, como a Escola Brasileira de Administração Pública (Ebape) e a Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Eaesp), ambas da Fundação Getúlio Vargas (FGV), centros de referência na formação de executivos e gestores; e outras, totalmente públicas e com perfis mais setoriais, como a Escola de Administração Fazendária (ESAF), ligada ao Ministério da Fazenda e voltada para a formação de servidores na área gestão e controle das finanças públicas e o Instituto Rio Branco, ligado ao Ministério das Relações Exteriores e voltado para formação do corpo diplomático.

[2] Instituição francesa criada em 1945, responsável pela seleção e formação inicial dos altos funcionários civis nesse país.

De acordo com o projeto que deu origem a carreira EPPGG, tratava-se de criar uma categoria de funcionários capazes de dominar as dimensões técnicas do processo decisório, sem perder de vista o diálogo com os diferentes agentes estatais e a sensibilidade quanto aos possíveis impactos das políticas que coordenam e objetivam implementar. Projetava-se a criação de uma elite tecnocrática polivalente, bem no sentido em que Bobbio *et al.* define o conceito de tecnocracia e o distingue da lógica da especialização.

> Por técnico se entende normalmente um especialista, ou seja, um ator social dotado de competência num determinado setor da experiência coletiva e que executa seu papel segundo um programa de eficiência. Ao contrário do técnico – eis a diferença de fundo -, o tecnocrata não é um especialista. Para melhor dizer, também o tecnocrata parte da competência e tem em vista a eficiência. Mas, enquanto o técnico se qualifica como um perito do particular, o tecnocrata é definido como um perito do geral. Se o primeiro é um especialista, o segundo é um perito em idéias gerais, caracterizado por uma polivalência de funções, por um conhecimento global das variáveis de ação. (Bobbio *et al*., 2009, p.1234)

Apesar de abstraído de um dos modelos de gerente do setor industrial, essa idéia de polivalência traduz bem o projeto de criação da carreira de gestor público federal. Diferentemente da gestão "autoritário-burocrática", para usar a conceituação de Cardoso (1975), o modelo de exercício do poder preconizado no projeto de criação da carreira EPPGG não se cria fadado a substituir a gestão política, mas a estabelecer com ela e com outros componentes da esfera pública diferentes níveis de colaboração. Começa aí o processo de consolidação da Gestão Pública como segmento especializado da Administração no país. Sem grandes heróis e pais fundadores, inexpressiva como curso de graduação e sem regulamentações e organizações representativas próprias, a Gestão Pública se configurou como uma área ocupacional predominantemente colonizada por profissões como a Economia, a Administração e as Engenharias. Dizendo respeito a cargos dentro de organizações, cabe indagar sobre que licenças e mandatos constituem as bases sob as quais está assentada a atividade do gestor e como tende a se organizar divisão de tarefas envolvidas no ciclo de formação das políticas públicas.

Admitidos via concurso público, os primeiros titulares do cargo foram empossados em 1990, e a carreira, extinta durante o Governo Collor, com seus membros sendo distribuídos dentro da categoria dos Analistas Orçamentários. Quatro anos depois, com o redesenho institucional promovido pela Reforma de Estado de 1995, a carreira de gestor foi recriada, só que sem o

monopólio legal sobre as funções técnicas de planejamento que o projeto de origem lhe resguardava. Também no âmbito do Plano Diretor da Reforma, com vistas ao fortalecimento daquilo que o documento definia como núcleo estratégico do Estado[3], surgem diretrizes para a criação de carreiras específicas, especialmente de Analistas, nas áreas econômica, contábil e jurídica, carreiras que se sobrepunham a várias atribuições dos Gestores. Ao longo dos anos seguintes, os gestores EPPGG tiveram de se adaptar às lógicas de funcionamento que decorriam da nova divisão do trabalho de gestão das políticas e se adaptar também ao crescimento da malha de cargos de confiança nas altas esferas de governo. A defasagem remuneratória a que estiveram sujeitos ao longo da segunda metade da década de 1990 tornou a rede de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) como que meta de carreira para a maioria dos gestores. Situação cristalizada, segundo alguns relatos, sob a forma de um "mercado interno de DAS" com extensões por todo o poder executivo federal.

> A mobilidade, o grande diferencial da carreira, concebida para flexibilizar, agilizar e integrar Administração Pública tornou-se muito mais um recurso que o gestor administra de acordo com os seus interesses pessoais de ascensão e reconhecimento dentro da maquina pública do que um meio institucionalizado da Administração alocar melhor os recursos humanos à seu favor. Não há nenhum projeto da Administração Pública que justifique a mudança de órgãos entre os gestores, no sentido de maior integração ou continuidade de políticas, pelo contrário, as mudanças na maioria das vezes significam o abandono ou o descontentamento em relação a uma política por parte do gestor, influenciado ou não por contextos políticos. (Machado, 2003, p.123)

De fato, mesmo depois de sucessivos aumentos salariais a entrada na rede de cargos de confiança firmou-se como etapa desejável e natural da carreira de gestor. Em janeiro de 2010, havia 894 EPPGG's alocados em todo o poder executivo federal. Uma das principais características da carreira EPPGG é seu alto poder de mobilidade, a possibilidade dada aos seus integrantes de se deslocarem por diferentes órgãos. De acordo com as normas de regulação da carreira, isso deveria

[3] A Reforma dividiu as atividades do Governo Federal em exclusivas (a legislação, regulação, fiscalização, fomento e formulação de políticas) e não exclusivas (apoio ao desenvolvimento técnico científico e prestação de serviços sociais, entre os quais saúde, educação). As primeiras couberam ao chamado núcleo composto pela Presidência, Ministérios, Secretarias e Agências. O segundo grupo de atividades foi dividido entre setores do mercado e da sociedade civil, o que implicou assimetrias salariais e de poder entre ambas as áreas, que ainda perduram. A Reforma inaugurou uma série de dispositivos para a contratação e terceirização de pessoal, e lançou uma agenda ligada ao aumento da qualidade dos serviços públicos, com desenhos gerenciais e métodos de avaliação típicos do setor privado. O Plano Diretor pretendia desse modo a concentração das atividades de planejamento estratégico e formulação das políticas, e a "descentralização coordenada" dos processos de execução. Nem é preciso destacar que a Reforma não se concretizou plenamente, restando ao fim do governo Fernando Henrique vários formatos organizacionais distintos e coexistentes

aumentar a agilidade da administração na alocação dos seus recursos humanos, mas na ausência de real coordenação da carreira, como a que existe entre os diplomatas, a mobilidade tornou-se um trunfo, um recurso pessoal usado pelos gestores em busca das melhores oportunidades dentro desse mercado interno.

Ultrapassando o enfoque histórico-institucional, é possível pensar o poder de mobilidade dos gestores e seus padrões de atuação nas redes de cargos de confiança a partir da análise dos perfis[4] e motivações desses atores. Coloca-se aqui a questão dos processos interativos e biográficos ligados a formação da carreira e do modo como as trajetórias e identidades pessoais se interligam a identidade do grupo e ao seu passado. Os indivíduos são tomados como "unidades de atuação" e se tenta compreender o modo como definem e interpretam as circunstâncias, impasses e problemas associados ao exercício do cargo e progressão na carreira e também para o estudo dos contextos particulares de interação, dos símbolos e discursos utilizados por esses atores. Nessa escala de análise, o conceito de carreira passa a designar o conjunto de transições sociais vivenciadas pelos indivíduos com impactos sobre sua identidade, a série de transformações nos modos de percepção de si e dos outros, algo bem próximo do que afirma Hughes:

> [...] a carreira inclui não apenas os processos e seqüências de aprendizagem das técnicas próprias daquela ocupação, mas também a percepção progressiva do sistema total de atuação, dos lugares possíveis nele e das mudanças técnicas e das relativas às concepções do trabalho. (Hughes, 1971, p.295)

Assim delineada, a abordagem não implica a desconsideração pelas características estruturais dos cenários onde atuam as elites estatais, mas o reconhecimento de suas manifestações no plano empírico dos aspectos pessoais e intersubjetivos ligados ao exercício do cargo: as dualidades entre modelos ideais e práticos, o acesso a certos ambientes, as fórmulas de convívio, o uso de vocabulários técnicos e a retórica sobre a imprescindibilidade e exclusividade dos seus serviços profissionais. No sistema de ação em que é produzida uma política pública miram-se as mudanças comuns aos participantes e ao mesmo tempo independentes de cada um deles. Busca-se o reconhecimento dos outros significantes (quais os atores que importam para o gestor no

[4] Dados de 2009, quando a carreira somava 790 integrantes em exercício, apontam para o seguinte perfil acadêmico: 70 doutores, 297 mestres e 194 especialistas; graduados percentualmente nas seguintes áreas: 27% em Economia, 18% em Direito, 12% em Administração, 11% em Engenharia, 10% em Relações Internacionais, 9 % em Ciências Sociais, 5% em Ciência Política e 8% em outras áreas. (Santos, 2009, p.10).

processamento de suas ações?) e do modo como os gestores projetam seu futuro profissional (de que maneira esses atores enxergam sua missão dentro do serviço público?).

Rico em impressões e descrições sobre a trajetória da carreira EPPGG é o relato de Francisco Gaetani, membro da primeira turma de gestores e ex-diretor da ENAP. Sobre o modo como esses aspectos pessoais e intersubjetivos tendem a interferir nas dinâmicas organizacionais, há um trecho desse relato que, apesar de extenso, merece ser reproduzido aqui:

> Quando fui Diretor aqui na ENAP - na minha breve e traumática experiência aqui pela Escola em 2002 -, nós começamos a trabalhar um pouco a questão das competências, e você discute a questão de competência vinculada a questões de motivações. As motivações da gente são muito diferentes. Tem motivações que são quase que monotemáticas, como a salarial. Há profissionais que vão sempre optar pelo salário, pela posição que pode pagar mais. A pessoa vai sempre se mover profissionalmente para o lugar que pagar mais. Este é um perfil. [...] Há o perfil dos que trabalham por uma causa. Na cabeça da pessoa, ela está trabalhando por uma causa, está comprometida com aquilo, é missionária, é visionária e tem valores profundos. Esta causa pode ser o meio ambiente, a saúde para todos, as políticas para os portadores de deficiência, o que for. O importante é que ás vezes a pessoa é comandada 100% por uma coisa só. Outros buscam visibilidade, qualquer lugar que dê mais holofote. Outros querem é ter *status*, uma coisa que seja importante para elas. *Status* não é exatamente visibilidade, pois alguém pode ter um grande *status* e uma visibilidade baixíssima. Influência, não quer dizer ter poder, mas poder influenciar quem exerce o poder. Outros querem poder mesmo. Outros buscam ter mobilidade funcional. Outros querem lidar com implementação, pois buscam resultados. Outros querem se realizar profissionalmente. Outros querem trabalhar onde possam viajar. Enfim, para muitos a motivação é uma combinação de tudo isso. Mas quando associamos as motivações às funções, à capacitação e ao perfil, a polarização generalista e especialista passa a ter significados diferentes. (Gaetani, 2005, p.146)

Suas alusões a "dança das cadeiras" e ao modo como "a cadeira (o cargo) possui o indivíduo" convidam a indagações sobre as identidades situacionais, os atributos encobertos e os aspectos não declarados que auxiliam o ocupante de DAS (ser branco ou negro, ser homem ou mulher, ser independente ou ter alguma proximidade com o campo partidário). Gaetani destaca que a especialização alcançada pelos gestores ao longo de suas carreiras tende a se afastar muito do que a Gestão Pública como disciplina acadêmica define como áreas de especialização. Em vez de se aprofundarem em formulação, implementação ou avaliação, os gestores têm se tornado especialistas

em sub-políticas (em recursos humanos, orçamento, auditoria, controle, compras, regulação) ou especialistas em políticas setoriais (infra-estrutura, saúde, educação, etc). E tendo isso em conta, conclui: "esses perfis de EPPGG são um negócio meio mitológico. Há uma expectativa em relação a este perfil e ao seu processo de formação sem base na realidade, mas com eco no que as pessoas projetam que este profissional deva ser." (idem, p.144).

Outros trechos desse mesmo relato, sobre as deficiências na capacitação dos gestores convidam-nos a imaginar os embaraços, constrangimentos, as manobras conversacionais e toda a série de investimentos simbólicos ligados ao modo como o gestor tenta administrar as impressões sobre si e manter sua reputação e prestígio em meio ao processamento de ações coletivas. Os perfis que Gaetani menciona, generalista *vs* especialista, remontam aos atos de fundação da carreira EPPGG e persistem tanto como características chave da auto-imagem dessa categoria, quanto como expectativas exteriores que modelam as situações em que atuam os gestores e comumente interferem no modo como são tratados e julgados individualmente. É preciso lembrar que o gestor está estatutariamente ligado ao exercício da mediação e negociação e que as atribuições de seu cargo o incumbem de acompanhar e desobstruir os trâmites das políticas públicas, o que lhe coloca em diálogo constante com os mais diversos agentes do governo e da sociedade civil.

******

Apesar de resultarem da análise de sociedades com grande nível de auto-organização e com sistemas de bem estar social consolidados, as reflexões de Ulrich Beck (1997) sobre as relações entre capitalismo e democracia na contemporaneidade podem elucidar algumas tendências aqui mencionadas, mesmo que por contrapontos. Diferentemente de Bobbio *et al.*, para quem tecnocracia significa polivalência no exercício do poder, Beck define esse como um modelo de governança baseado no saber especializado e em um padrão de racionalidade não ambígua. Modelo comum àquelas formações sociais em que cadeias de confiança e desconhecimento dão a grupos especializados a função de esclarecer e guiar populações leigas. Segundo o autor, em várias sociedades desenvolvidas, a massificação educacional e as redes de informação levaram a quebra dos monopólios gerados pela especialização, até mesmo em espaços convencionalmente gerenciados pelo Estado. A modernização reflexiva – entendida como conjunto de processos latentes de individualização e de disseminação de conhecimentos técnicos – tem gerado descrença

no exercício do planejamento estatal e corrosão das formas de autoridade baseadas em monopólios cognitivos e no insulamento tecnocrático. Novas espécies de contratos e arranjos sociais têm sido construídas a revelia dos extratos políticos e administrativos tradicionais, desencadeando, segundo Beck, processos a partir dos quais as sociedades são moldadas de baixo para cima. Esse fenômeno, que o autor denomina "avanço da subpolítica", tem reduzido o poder de planejamento e implementação dos governos e tornado cada vez mais explícitas suas contradições, sua incapacidade de dirimir os conflitos e as resistências entre os diferentes grupos sociais.

Trazendo essa interpretação para o plano empírico, cabe a pergunta: em que medida os processos de democratização e renovação das elites estatais ocorridos no Brasil e em vários países latino-americanos ao longo das duas últimas décadas se aproximam dessa espécie de cenário pós-tecnocrático engendrado pelo "avanço da subpolítica"? Os ainda gigantescos déficits educacionais e a timidez das dinâmicas tecnológicas têm condicionado de que modo os processos de autonomização social e modernização administrativa em países como o Brasil, México, Chile, Colômbia e Argentina? Nos últimos trinta anos, as contrapartidas exigidas pelos fundos e organismos internacionais nos episódios de socorro aos sistemas financeiros das economias de diversos países da região acabaram criando uma agenda comum de reforma do Estado e permitindo certos êxitos inegáveis a esses países, tanto em termos de aprimoramento de controles fiscais quanto na introdução de certas pautas administrativas: a qualidade dos serviços públicos, o planejamento estratégico, a gestão por resultados e a cultura da avaliação. Sem destacar os pontos negativos das políticas de contrapartida ao apoio financeiro exigidas por essas agências internacionais (que sob vários aspectos acabaram tutelando as autoridades desses países por alguns anos), é possível afirmar que, à médio prazo, elas de fato forneceram um modelo de reconstrução do Estado e profissionalização dos recursos humanos para esses países, menos corporativo, fechado e arbitrário que aquele construído ao longo das experiências ditatoriais.

Pellizzoni (2008) questiona a idéia de que o clientelismo e fisiologismo bloqueiem completamente a profissionalização da burocracia no Brasil. Para ela, a ampliação da rede de cargos de confiança e o fortalecimento do sistema de carreiras têm se mostrado como movimentos paralelos e em grande medida compatíveis no Brasil. (p.12). Em sua tese, a autora retoma a obra de Silberman (1993) para defender a existência de um tipo alternativo de burocracia meritocrática, uma espécie de processo de racionalização do modelo típico ideal weberiano e mais útil, segundo ela, a

explicação do caso brasileiro. Um modelo baseado mais nas relações entre competência profissional e cargos diretivos de livre nomeação do que na prevalência de estruturas de carreiras e rígidas normas organizacionais. Mirando as décadas de 1990 e 2000, seu balanço é que em meio à tendência de aumento dos cargos comissionados e criação de carreiras com perfis técnicos, foram engendradas alguns movimentos não planejados de fechamento e formação de circunscrições. Experiências de profissionalização em vários setores e órgãos, mas geralmente restritas ao segundo e terceiro escalão de governo. Essa discussão recoloca problemas já esboçados: sobre como é criada uma estrutura administrativa para operar em contextos democráticos; sobre as possibilidades de controle social da gestão e; relativas às disputas pelo monopólio do conhecimento sobre a ação pública.

O princípio burocrático de autoridade, expresso no modelo típico-ideal weberiano de administração racional legal, está baseado em ordenações hierárquicas e impessoais de quadros administrativos, na especialização funcional e definição das esferas de competência de cada cargo, na regulação das atuações por sistemas de procedimentos e na sistematização da disciplina e do controle sobre os desempenhos no cargo. Para Freidson (1998), a força desse princípio reside no poder da organização (público-administrativa ou industrial) de converter tarefas em empregos para os quais ela própria possa treinar o candidato. Em oposição a esse modelo, o autor evoca o princípio ocupacional e a autoridade da expertise institucionalizada sobre a coordenação imperativa das organizações. Nas economias contemporâneas mais desenvolvidas, integrantes de um estágio que ele define como pós-industrial, as principais atividades nas empresas no Estado passam a ser formuladas, controladas e avaliadas por profissionais estabelecidos, restando às administrações apenas as funções logísticas. Nesse cenário, o conhecimento necessário para a consecução das tarefas torna-se exterior ao cargo e relativamente independente das organizações, passando ao controle de algumas espécies de profissionais. Esse autor vê a divisão do trabalho e a formação de papéis ocupacionais nas organizações como processos de interação social, condicionados tanto pelos modelos gerenciais quanto pelo que define como “princípios de autoridade”, conjunto de mecanismos básicos de modelação dos conhecimentos técnicos e coordenação de tarefas práticas no seio das organizações.

No contexto de criação da carreira EPPGG, a ativação de inúmeros movimentos sociais de caráter reivindicatório ou cooperativo, muitos deles em vias de se institucionalizarem como

organizações, partidos e sindicatos ou como ações ligadas a Igreja, o caso das Comunidades Eclesiais de Base, formavam o que a última autora denomina "campo movimentalista". Segundo ela, tais movimentos, iniciados ainda na década de 1970, foram os primeiros a romper com as formas governamentais centralizadoras e autoritárias de exercício do poder e a questionar a própria idéia de público como sinônimo de estatal. Os chamados novos movimentos sociais, reconhecidos, especialmente no discurso intelectual, como as mais espontâneas e agregadoras manifestações da esquerda brasileira, carregavam consigo uma profunda rejeição ao modus operandi estatal, mas acabaram se tornando o berço de várias experiências alternativas de gestão, concretizadas em governos como o de Franco Montoro (1983-1987), em São Paulo, e José Richa (1982-1986), no Paraná, ambos "mdbistas históricos" que contaram com o apoio de alguns desses movimentos em projetos como os mutirões de casas populares, criação de hortas comunitárias e ações voluntárias de alfabetização.

Ao longo dos anos 1990 e 2000 experiências alternativas de gestão continuaram se manifestando, mesmo que de maneira fragmentária, em experiências de governos municipais e estaduais ou através de programas meramente assistenciais em alguns ministérios. As pequenas políticas na área do orçamento participativo, o apoio a encubadoras de pequenas empresas e a criação de conselhos gestores representativos passaram a formar um arco de propostas inovadoras, mas ainda com pouquíssima sustentação política, já que, mesmo nos primeiros governos de esquerda elas raramente chegaram a se tornar centrais. Reunidas, tais propostas deveriam implicar uma série de novos desenhos institucionais, capazes de reconhecer e incentivar, sob formas co-gestionárias, as contribuições provindas da esfera pública não estatal.

Para Paes de Paula (2005) esse conjunto de políticas, que ela denomina "modelo societal de gestão", apesar de não conter uma proposta de reorganização do Estado como um todo, chegou a inspirar alguns constituintes nas discussões sobre a montagem dos sistemas de saúde, segurança alimentar e educação no Brasil. Cabe destacar que a participação civil na co-gestão de políticas, na visão dos defensores desse modelo, de modo algum implicaria em desobrigação do Estado quanto ao provimento de recursos suficientes. Além disso, segundo a autora, a gestão societal exigia que o governo superasse os processos de democratização interna baseados apenas na adoção de dispositivos meritocráticos e de prestação de contas, e promovesse cada vez mais o controle social de suas ações, por meio de fóruns e conselhos que permitissem a participação da sociedade civil em

diferentes etapas do processo decisório. Mesmo que, de fato, ainda incipientes, as experiências de auto-gestão, gestão participativa e planejamento democrático (promovidas a partir de conexões com campos sociais tipicamente associados à formação de lideranças) tem feito com que o Estado brasileiro abra realmente parte de suas estruturas de decisão.

Se por um lado as tecnologias de poder e os níveis de autonomia e sustentação das esferas decisórias construídas ao longo dos governos militares eram colocados em cheque por esse cenário, por outro era também certo que levaria tempo até que a Nova República começasse a produzir sua própria tecnocracia. Disso não poderia depender a condução dos primeiros governos civis e nem suas tentativas de reforma. Com Ministérios pobres em recursos humanos especializados, a questão para os primeiros presidentes civis esteve em como distribuir os altos cargos públicos junto a sua base de apoio político, sem perder de vista as dimensões técnicas inerentes a maioria das funções de governo. Em tais condições os economistas (não como um único grupo, mas como categoria profissional) lograram reproduzir suas posições de poder no campo burocrático durante o processo de transição e se sagraram como uma espécie de profissão hegemônica, vocacionada ao exercício do poder. Aliás, como bem lembra Maria Rita Loureiro (1997), a política era apenas um dos momentos típicos da trajetória de carreira desses atores, tal a expansão dos negócios de consultorias e a condição privilegiada que a experiência em altos cargos públicos podia lhes fornecer no mercado de informações econômicas. Mas essa autora também demonstra que a grande presença de economistas na condução das políticas econômicas não deve ser tomada como um dado natural. Tal presença é historicamente relacionada a experiências nacionais específicas, em que se combinaram modos singulares de formação do Estado e dos sistemas de ensino, com determinadas conjunturas relativas à composição de governos e ao funcionamento dos sistemas de participação política.

> Em países como o Brasil e seus vizinhos latino-americanos, a gestão da economia tem um traço distintivo: a relativa autonomia das equipes econômicas ante as pressões externas (de grupos sociais e partidos) e uma forte dependência do apoio pessoal de líderes políticos, sejam eles presidentes da República, chefes de juntas militares ou ministros de Estado mais poderosos. Padrões autoritários de tomada de decisões, ausência de responsabilidade política sobre os atos praticados são dimensões que predominaram não só nos governos militares, mas também nos períodos democráticos. (Loureiro, 1997, p.176)

Loureiro reconstrói uma série de amarrações possíveis entre padrões de recrutamento de elites estatais e sistemas políticos. A partir de observações sobre a hierarquia dos quadros de funcionários nas instâncias de gestão econômica em diferentes contextos nacionais, a autora chega à conclusão que, de um modo geral, nas democracias estáveis (França e Estados Unidos como os melhores exemplos), os economistas tendem a participar dos processos decisórios apenas como assessores, consultores ou funcionários de carreira, em funções subordinadas ao arbítrio de políticos e administradores também dotados de competência em assuntos econômicos, mas sem formação especializada. Enquanto que, nas democracias menos consolidadas (o intervalo entre as décadas de 1960-1990 na América Latina é farto de exemplos), tem sido bastante comum que atores provindos desse campo profissional sejam alçados a condição de dirigentes políticos.

A carreira de gestor se desenvolveu tendo de lidar adaptativamente com a estrutura de cargos de confiança, sem critérios objetivos para a promoção, mobilidade e aproveitamento das capacidades técnicas de seus membros. O impacto disso para a continuidade e estabilidade da ação governativa e para reprodução de certos grupos políticos e profissionais na alta cúpula do Estado ao longo das últimas décadas é facilmente depreensível. Decorre daí a importância adquirida pelos economistas e pela gerencialismo[5] nos altos escalões da máquina pública. Se, de fato, foram abertos canais com a sociedade civil, especialmente sob a forma de conselhos de usuários e sistemas de consulta pública, tais mecanismos raramente constituem-se como canais efetivos para a participação e controle público sobre a esfera administrativa. Além disso, em termos comparativos é também digna de nota a diferença entre os órgãos que compõe a área social e econômica do Governo. Se é possível registrar movimentos de racionalização e modernização administrativa, o ritmo desses processos em Ministérios como a Fazenda e Educação parece ser bastante desigual.

Dado o estágio inicial da Pesquisa a que se vincula o presente texto e a carência de estudos mais recentes sobre a formação de elites e profissionalização no setor público brasileiro, optou-se por finalizá-lo com um esboço de um programa de estudo sobre o tema. Este inicia com a recomendação de se pensar as arenas de formulação e gestão de políticas como sistemas de posições e como campos sociais. Isso significa reconhecer toda a série de interesses, disputas e tensões

[5] A chamada corrente gerencialista é um dos modelos pós-fordistas de reestruturação produtiva, que buscam a melhoria do desempenho das empresas mediante formas mais flexíveis e descentralizadoras de organização do trabalho, maior automação e desregulamentação dos processos, além da focalização nos resultados e na satisfação do cliente.

envolvidos na seleção e formação dos grupos de gestores e inquirir sobre de que modo esses aspectos tendem a condicionar suas ações e investimentos. Além disso, a análise do perfil profissional dos gestores públicos federais em atuação nos referidos Ministérios, associado ao mapeamento das principais carreiras técnicas e a dinâmica recente de composição das redes de cargos de confiança nessas duas instâncias podem inclusive trazer a tona dados acerca das trajetórias da Economia e da Pedagogia no país, como campos acadêmico-profissionais e como espaços de formulação de políticas.

A análise dos organogramas e o acesso preliminar a informações sobre a composição das estruturas de recursos humanos sinalizam diferenças quanto ao número de carreiras técnicas e níveis remuneratórios e trazem a impressão de que Ministério da Fazenda possa ser internamente caracterizado pela maior sistematização das funções, pelo perfil mais especializado de seus servidores e por uma vinculação entre carreiras e cargos de confiança também maior que a perceptível no Ministério da Educação. O levantamento e análise sistemática de novos dados a esse respeito seriam fundamentais para a compreensão das condições impostas à socialização e empoderamento dos gestores e deve orientar-se pelos seguintes tópicos: composição profissional e distribuição nos órgãos do Poder Executivo dos membros da carreira EPPGG's; número e proporção total de economistas e pedagogos entre os EPPGG's e sua distribuição nos Ministérios da Fazenda e da Educação; número e proporção de economistas e pedagogos com DAS's III, IV e V nesses dois Ministérios; número, funções e nível remuneratório das carreiras e cargos técnicos, restritos a economistas no Ministério da Fazenda, a pedagogos no Ministério da Educação e a administradores e graduados em gestão pública em ambas as instâncias (dados referentes a processos de formação de circunscrições profissionais); número e proporção de servidores de carreira ocupando DAS's nesses dois Ministérios (dados referentes ao nível de aparelhamento político nesses espaços).

Trata-se de identificar os circuitos, as etapas e as relações que instituem o status e a imagem que esse ator público tem tanto de si mesmo, quanto da categoria em que se insere. No caso em questão, deve-se perguntar sobre como estão organizados os mecanismos de modelação daquele dado perfil de liderança, ou seja, da concepção que aquele ator tem de si e dos limites institucionais impostos ao exercício de suas disposições. Disposições construídas ao longo de uma carreira e dentro de processos ao mesmo tempo pessoais e profissionais, "comuns e independentes" a cada

indivíduo. Metodologicamente, isso passaria pela recuperação de relatos, o inventário e a análise de desenhos organizacionais, a pesquisa documentária e de histórias de vida. Isso com vistas a confrontação de representações pessoais e coletivas relacionadas ao trabalho e campo de atuação dos gestores. Enfim, quadro resultante de uma abordagem desse tipo pode contrariar as narrativas sobre a missão da carreira e sobre os compromissos e interesses de seus membros. Essa outra forma de lidar com o objeto pode evitar que se tome como problemas da pesquisa questões relativas ao que os gestores crêem ser os papéis históricos de sua categoria.

Referências Bibliográficas

BECK, Ulrich. "A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva". *In:* GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora Unesp, 1997.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCII, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. v. 2, Brasília: Editora UnB, 2009.

BOURDIEU, Pierre. *La noblesse d'état: grandes écoles et esprit de corps.* Paris: Editions de Minuit, 1989.

BRESSER PEREIRA, Luis. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP, n. 47, 1996. p. 7-40.

CARDOSO, Fernando H. Autoritarismo e democratização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

FREIDSON, Eliot. *Renascimento do profissionalismo: teoria, profecia e política.* São Paulo: Edusp, 1998.

GAETANI, Francisco. Generalismo *vs* especialização: o perfil do profissional requerido pela administração pública. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*. v. 4, n. 1, Jan/Jun 2005. p. 140-158.

HUGHES, Everett. *The sociological eye: selected papers.* Chicago: Aldine; New York: Atherson, 1971.

LOUREIRO, Maria R; ABRUCIO, Fernando L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, out. de 1999.

_____ *Os economistas no governo. Gestão econômica e democracia.* Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1997.

MACHADO, Rosangela A. R. *Problemas e impasses da carreira pública no Brasil: a experiência dos gestores governamentais na administração publica federal*. 2003. Dissertação (Mestrado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, Campinas.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 3, 2005. p. 122-123.

PELLIZZONI, Rachel. *Carreiras de Estado e cargos em comissão no Brasil pós-1994 pela perspectiva teórica de Silberman: a consolidação de uma burocracia de tipo profissional.* 2008. Dissertação (Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, EAESP, São Paulo.

ROUANET, Sérgio Paulo. *Criação no Brasil de uma escola superior de administração pública.* Brasília: DASP, mimeo, 1982.

SANTOS P. Alekssandra. *Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental: Diagnóstico.* Brasília, SEGES/MPOG, mimeo, 2009.

SILBERMAN, Bernard. *Cages of reason: the rise of the rational state in France, Japan, The United States and Great Britain.* Chicago: Chicago University Press, 1993.

WEBER, Max. *Ensaios de Sociologia.* Rio de Janeiro: LTC, 1982.