

Panel: No hay cambios sin directivos: desarrollo de competencias de dirección para una nueva gestión pública

Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção

Regina Silvia Pacheco¹

Enap - Escola Nacional de Administração Pública
Brasília (Brasil)

O perfil dos dirigentes públicos no Brasil está mudando muito rapidamente, e tal mudança é ainda pouco visível para os pesquisadores e comunidade acadêmica, para a mídia e também para a opinião pública. Especialmente, há um descompasso entre o perfil atual dos dirigentes públicos e o que prevalece na literatura especializada e na visão dos organismos internacionais. Não é possível discutir o tema dos dirigentes públicos no Brasil sem atentar para o legado que constituem as práticas historicamente utilizadas para sua escolha. Por outro lado, é necessário dialogar com a literatura, que tradicionalmente denunciou práticas clientelistas e político-partidárias utilizadas na nomeação de dirigentes, e mais recentemente incorporou as matrizes teóricas da escolha racional e do novo institucionalismo.

No Brasil, os cargos de dirigentes públicos são de livre nomeação. Historicamente, o sistema de cargos em comissão no Brasil foi utilizado como mecanismo de acomodação de interesses políticos, marcado ainda por alta rotatividade. Nesse contexto, a defesa de um setor público profissionalizado pautou-se pela argumentação em favor de carreiras estruturadas e de ingresso por concurso público, contrapondo-se a meritocracia ao sistema de cargos de direção; pautou-se ainda pela visão de que os dirigentes públicos deveriam ser escolhidos por critérios técnicos. Segundo tal visão, os funcionários ingressados por concursos deveriam constituir a futura elite do setor público, por meio de reserva (exclusiva ou majoritária) de cargos de direção a integrantes de carreiras – inspiração do modelo francês.

O texto discute a evolução recente deste tema na esfera federal, que acompanha outras alterações importantes nas práticas e cultura do setor público brasileiro, no contexto da reforma gerencial iniciada em 1995. Dos mais altos cargos de direção (os que respondem diretamente aos ministros), 46,5% são hoje ocupados por funcionários públicos de carreira e 14,5% por aposentados; no primeiro nível gerencial, esta porcentagem chega a 74,4% de funcionários e 5,3% de aposentados do setor público. Estes dados implicam uma nova visão da profissionalização do setor público, que necessariamente tem que abranger funcionários e dirigentes, apontando as competências específicas requeridas para cada segmento.

A hipótese a ser discutida no texto é dupla: por um lado, a de que, na administração federal brasileira hoje, a maioria dos dirigentes públicos têm as requeridas competências técnicas; por outro lado, afirma que **o maior déficit hoje é o de competências específicas de direção**, tão necessárias quanto as competências técnicas, para a profissionalização do setor público e para a obtenção de melhores resultados em prol do interesse público.

Isto implica rediscutir a visão dominante do termo “profissionalização”, bem como substituir a visão de “futura elite” por alternativas eficazes de apoio ao desenvolvimento de competências de direção dos atuais dirigentes. O texto discutirá ainda um conjunto de competências de direção, fundamentais para

¹ Regina Silvia Pacheco é presidente da ENAP-Brasil desde 1995. Professora adjunta da EAESP-FGV – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo (licenciada). Para contatos: regina.pacheco@enap.gov.br

fazer avançar a mudança de cultura no setor público – da cultura burocrática para outra mais transparente, responsabilizante e com controle de resultados.

A herança histórica

Historicamente, no Brasil, os cargos de dirigentes públicos foram de livre nomeação. Além disso, as tentativas de implantação de uma burocracia weberiana foram tardias e inconclusas. A combinação destas duas características fez com que, até hoje, o debate em torno do tema específico dos dirigentes públicos ficasse submetido às análises mais amplas sobre a necessidade de implantação de um sistema meritocrático, entendido como sinônimo de “profissionalização da função pública”.

Neste sentido, o legado a ser considerado, quando se quer discutir especificamente o tema dos dirigentes públicos, é tanto histórico (longa tradição de práticas clientelistas num sistema presidencialista e federativo sustentado por coalizões) quanto analítico (predominância das abordagens weberianas ao mesmo tempo como marco analítico e propositivo). São bastante recentes e raras as análises que se distanciam da concepção e ideais weberianos, ao reconhecer que hoje não é mais possível pressupor “a separação entre política e burocracia e a subordinação desta à primeira”, configurando assim “uma situação bem distante do tipo ideal construído por Weber” (Loureiro, 2001:50). O texto sintetiza, a seguir, o legado histórico, e mais adiante busca dialogar com o legado analítico.

Data dos anos 1930 a tentativa de criação de um serviço público meritocrático, nos moldes weberianos, levada a cabo pelo DASP na primeira era Vargas. Anteriormente, alguns corpos eram já organizados com base em recrutamento por concurso público e em carreiras estruturadas – os militares, a diplomacia e o Banco do Brasil (Martins, 1993:16). No entanto, a generalização das propostas weberianas como modelo de organização do serviço civil federal deu-se a partir do final da década de 30: “A partir daí, entrou-se numa fase de expansão da burocracia, quando o clientelismo... começou a ser atacado na prática, através de propostas que tinham no ‘universalismo de procedimentos’ a sua base conceitual. Mas as dificuldades foram muitas.” (Portugal Gouvêa, 1994:99).

Desde sua origem, a administração meritocrática conviveu com práticas clientelistas de ingresso no serviço público (os interinos e “extra-numerários”), num período em que o Estado desempenhava o papel de empregador, acompanhando a expansão de sua intervenção na economia e na vida social do país. Martins (1993:15) remonta à herança colonial da organização e funcionamento do Estado no Brasil, para discorrer sobre a cultura política patrimonialista como marca por mais de quatro séculos: “o patrimonialismo, o clientelismo, a burocracia extensiva e a intervenção do Estado na economia estão inscritas na tradição brasileira como características persistentes da herança colonial”. Para este autor, a profissionalização da administração pública a partir da criação do DASP deu origem a um ‘duplo padrão’: “Para os altos escalões da burocracia, foram adotados acessos mediante concurso, carreiras, promoção baseada em critérios de mérito e salários adequados. Para os níveis médio e inferior, a norma era a admissão por indicação clientelista; as carreiras eram estabelecidas de forma imprecisa; o critério de promoção baseava-se no tempo de serviço e não no mérito; e a erosão dos salários tornou-se intermitente.” (Martins, 1993:9)².

Este duplo padrão persistiu durante a democratização que se seguiu à ditadura Vargas, trazendo os

² Segundo o mesmo autor, aí encontram-se os motivos para a visão negativa que a população brasileira formou dos servidores públicos – pois sempre foi atendida, na prestação de serviços, pela camada desqualificada de servidores, em contraste com o prestígio internacional de que goza a alta burocracia brasileira (Martins, op.cit:17).

partidos políticos para a arena de trocas em torno do emprego público. Nos anos 50, com o segundo governo Vargas e o projeto nacional-desenvolvimentista, os altos escalões da burocracia e a direção das grandes empresas estatais “foram mantidos relativamente livres das investidas clientelistas, e tiveram sucesso na melhoria das práticas de administração pública e na preservação do *ethos* do servidor público” (Martins, 1993:17) ³. O governo Kubitschek manteve o padrão, adicionando ainda mais uma camada à administração pública, com a mudança da capital federal para Brasília: incentivos em moradia, benefícios adicionais e salários compensatórios, que ainda assim atraíram apenas parte da burocracia para a nova capital ⁴.

Com a ditadura militar, foram reforçados a tecnocracia e os corpos técnicos da área econômica, ao mesmo tempo em que foram flexibilizadas as regras para a administração indireta (decreto-lei 200, de 1967). Por um lado, há uma enorme expansão do setor paraestatal (empresas estatais); por outro lado, são notórias as realizações de governo, sustentando altas taxas de crescimento e um ritmo acelerado de desenvolvimento industrial.

O legado recente: os anos 80 e o governo Collor

Finalmente na década de 80, adicionam-se a crise fiscal do Estado e um certo retorno do populismo que acompanhou a redemocratização. Na segunda metade dos anos 80, com a transição democrática, assistiu-se a um retorno do clientelismo – tanto nas políticas públicas como nas formas de recrutamento e ingresso no serviço público. Não há estudos empíricos que demonstrem as práticas e critérios utilizados para o provimento dos cargos de direção; a literatura é genérica e faz ilações a partir de análises sobre o federalismo e o jogo partidário.

Este contexto marcou as propostas da Constituição de 1988, em muitos campos considerada uma “constituição cidadã” (pelos avanços nos direitos sociais), mas que no capítulo referente à administração pública representou um retorno das regras rígidas e a extensão dos princípios burocráticos a todas as organizações públicas federais – tanto da administração direta como indireta.

Uma das expressões da visão predominante na segunda metade dos anos 80 foi a criação da ENAP, inspirada nos modelos francês e canadense. Visava-se constituir uma elite do serviço público federal, à qual deveriam ser reservados os cargos de direção e assessoramento superior (Pacheco, 2000).

Após dez anos de crise fiscal, redemocratização e retorno de práticas clientelistas, seguiu-se o governo Collor, com políticas explícitas de desorganização e desmantelamento da máquina pública, acompanhadas por práticas de corrupção. O governo subsequente buscou reconquistar o apoio do funcionalismo (via anistia dos demitidos e aumentos salariais), sem contudo avançar em uma política compreensiva de reorganização do aparelho de Estado.

O legado da literatura

A literatura brasileira sobre administração pública, historicamente, tem sido marcada pela defesa da burocracia weberiana como solução para os problemas administrativos do país. Não há um foco de

³ Uma das evidências da efetividade da alta burocracia no período é a atuação corporativa do Banco do Brasil, que vai exercer poder de veto e impedir a criação do Banco Central, durante os governos civis pré-1964, buscando impedir que a nova instituição retirasse sua autoridade monetária, – Nunes, 1984, cf. Schneider, 1991:144.

⁴ Em 1993, passados 33 anos da mudança da capital, o contingente de servidores civis ativos no Rio de Janeiro ainda era de 23,6% do total; em abril de 2002, este percentual é de 21,5% - dentre os estados e Distrito Federal, o Rio de Janeiro ainda concentra a maior quantidade de servidores federais.

interesse específico na análise dos dirigentes públicos – talvez em parte porque a aspiração de um modelo ideal weberiano tenha contribuído para ocultar este grupo como um ator específico, ou ainda porque sua relevância apenas se demonstre com o advento das propostas de reforma gerencial (Longo, 2002).

Como afirmam Loureiro e Abrucio (1998:4), “grande parte da literatura que analisou a relação entre burocracia e política neste século – especialmente no caso brasileiro – teve como concepção básica a preocupação em evitar a chamada ‘politização’ da burocracia, visão esta baseada em uma leitura da obra de Weber a qual desconsiderou o pressuposto do controle mútuo e, sobretudo, a importância do controle político da burocracia, pontos fundamentais da teoria weberiana. O pior é que esta leitura de Weber levou tanto a um forte maniqueísmo – os técnicos são ‘bons’ e os políticos são ‘maus’ – como a uma despolitização dos objetivos da Administração Pública”.

O argumento desenvolve-se por dedução: a tradição da cultura política brasileira é patrimonialista; a tentativa de profissionalização da administração pública (entendida como a criação de uma burocracia nos moldes weberianos) é tardia e inconclusa, tendo sempre convivido com práticas clientelistas de provisão e acesso ao emprego público; dentre os preceitos weberianos, a ênfase recai sobre o concurso público que, se tomado como forma única de acesso aos cargos públicos, é visto como meio de purificação da administração pública. Com raras exceções, não há estudos empíricos sobre os critérios de provisão dos cargos em comissão; são imprecisos os dados sobre a quantidade dos cargos de livre nomeação e sua evolução⁵. Como não há reservas de cargos de direção para integrantes de carreiras, ou concursos para cargos de direção, conclui-se que seu preenchimento se dá sempre, ao longo da história, por práticas que respondem a interesses partidários, clientelistas ou nepotistas; e daí se conclui também que os dirigentes públicos foram e são, ao longo de todo o tempo, incompetentes e apadrinhados políticos.

Este longo desdobramento de idéias e argumentos sustentou, na literatura, a visão de que os dirigentes públicos deveriam ser nomeados por critérios essencialmente técnicos, por oposição a critérios políticos ou de lealdade pessoal. Em nenhum momento a literatura discute a questão das competências específicas de direção.

Esta visão é presente em autores nacionais e estrangeiros e também nos documentos de organismos internacionais. Evans (1992; 1995), por exemplo, argumenta que “replacement of a patronage system for state officials by a professional state bureaucracy is a necessary (though not sufficient) condition for a state to be ‘developmental’”. The key institutional characteristics of ‘Weberian’ bureaucracy include meritocratic recruitment through competitive examinations, civil service procedures for hiring and firing rather than political appointments and dismissals, and filling higher levels of hierarchy through internal promotion”. Rauch (1995), partindo de dados sobre a onda de reformas empreendidas no início do século XX em várias cidades americanas, nos EUA, conhecidas como *Progressive Era*, considera que a substituição dos *political appointees* por uma burocracia profissional contribuirá para decisões cujos benefícios se dêem a mais longo prazo.

No cerne dos debates e análises acadêmicas: a separação entre política e administração; a homogeneização e universalização de normas e procedimentos; o insulamento burocrático; a

⁵ A ministra Zélia Cardoso de Mello, antes de assumir, estimou que havia 65 mil cargos de confiança (Jornal do Brasil, 4.3.1990, citado por Schneider, 1991:115). No entanto, Abrucio (1993) alerta para a confusão freqüente entre cargos em comissão (de livre nomeação) e funções gratificadas (reservadas a servidores), afirmando que aqueles eram em número de 16.363 em novembro de 1992 (p.54).

neutralidade dos burocratas, que lhes assegura o monopólio e exclusividade na defesa virtuosa do interesse público.

A literatura sobre a administração pública, sobre o Brasil e sobre os demais países latino-americanos, parece traduzir um certo ressentimento, fundado na ausência de dois processos históricos, nestes países: a constituição das burocracias nos países do Westminster System, na Alemanha e na França; o processo racionalizador da *Progressive Era* dos Estados Unidos.

A literatura brasileira tende a reproduzir a afirmação de que os cargos de livre nomeação são preenchidos por critérios políticos. Abrucio (1993) afirma que os DAS 4, 5 e 6 são “cargos mais politizados, preenchidos, na maioria das vezes, por pessoas externas à administração” (p.55); por outro lado, os DAS 1, 2 e 3, segundo o autor, seriam preenchidos como instrumento de “cooptação via comissionamento dos próprios funcionários da administração pública”, apesar de afirmar, no mesmo texto, “a permanência de pessoas da administração em cargos de confiança, em governos sucessivos” (p.56). A ocupação dos cargos em comissão por servidores requisitados junto a outros órgãos da administração é vista como expressão de desigualdades entre as diversas carreiras e predominância do poder “de carreiras mais fortes do serviço público”⁶.

A questão da meritocracia no Brasil foi analisada com lucidez por Livia Barbosa, em seu artigo “Meritocracia à brasileira”. A partir da questão “o que é desempenho no Brasil?”, a autora demonstra como, na cultura brasileira, a aspiração radical à igualdade substantiva levou à rejeição da valoração positiva do desempenho individual – distanciando-se assim da visão norte-americana sobre mérito e desempenho. Enquanto que para a sociedade americana a igualdade é o direito de todos perante a lei, e as diferenças entre indivíduos resultam de seus próprios talentos e esforços, no Brasil a igualdade, além de um direito, é simultaneamente uma aspiração, uma necessidade de ser, uma realidade indiscutível que se quer alcançar. Aqui, segundo a autora, as diferenças entre indivíduos são tidas como resultados inevitáveis e indesejáveis, advindos de suas condições sociais desiguais: no Brasil, igualdade enquanto valor remete imediatamente a outro valor – o de justiça social (Barbosa, 1996:88).

Assim, apontando e criticando tal confusão entre meritocracia como sistema e como ideologia, a autora afirma: “almejamos ... o estabelecimento de um Estado igualitário, onde o que é concedido a um deve ser estendido a todos, independente do desempenho individual e das desigualdades naturais. Daí a síndrome da isonomia ... e o engessamento do serviço público” (id.:88)⁷.

Por este argumento, Barbosa considera que, no Brasil, a ideologia da meritocracia acaba agindo como um freio à adoção de sistemas meritocráticos – especialmente no setor público. Na prática, no Brasil, “quando o mérito é acionado como critério, ele não é legitimado por quem não foi bem avaliado” (p.79). Esta análise alerta para o fato de que no Brasil, as tentativas inconclusas de implantação de uma burocracia meritocrática têm raízes histórico-sociológicas, e não derivam apenas de um comportamento clientelista por parte dos políticos.

O quase monopólio do concurso público como instrumento meritocrático também é identificado e criticado por Barbosa: “necessariamente, não é a existência ou não de um dispositivo como o concurso que garante que um determinado sistema privilegie o mérito. Existem sistemas meritocráticos que não

⁶ ver também Costa, 1993.

⁷ Afirma a autora: “Daí a síndrome da isonomia (no Brasil), as progressões automáticas para todos e o engessamento do serviço público, no qual diferentes categorias funcionais se encontram amarradas umas às outras, de forma que qualquer diferenciação, mesmo baseada na diferença de funções, é vista como concessão de direitos que devem ser estendidos a todos, o que nos leva ao famoso efeito cascata” (Barbosa, 1996:88).

selecionam os melhores por um concurso e sim pelo desempenho já comprovado em determinadas tarefas ou pela qualificação. Entretanto, no Brasil, o concurso é um elemento paradigmático na legitimação de meritocracia. Na realidade, existe no plano das representações na nossa sociedade uma superposição entre instrumentos democráticos, como é o caso do concurso, e sistemas meritocráticos.” (Barbosa, 1996:74).

Na literatura existente sobre as práticas de nomeação de dirigentes, merece destaque o amplo estudo comparativo realizado por Barbara Geddes (1994). Combinando uma abordagem teórica predominante na ciência política, a *rational choice* articulada com o neo-institucionalismo ⁸, e levantamentos de dados, a autora discute as estratégias utilizadas para nomeação de dirigentes utilizadas por presidentes civis e seus partidos ou coalizões, em seis países latino-americanos ⁹ no pós-guerra (1945-1993), expressando no título do livro uma síntese de sua análise: “Politician’s Dilemma: building state capacity in Latin America”.

Para Geddes, o dilema dos políticos – presidentes e seus parceiros de coalizão – se expressa por meio do conflito entre a necessidade de sobrevivência política imediata e os interesses coletivos de longo prazo quanto à performance econômica e estabilidade do regime (op.cit.:18). Para os partidos que sustentam uma coalizão no poder, o dilema é ainda resultante do problema da ação coletiva ¹⁰. Para os presidentes, o dilema expressa o uso das nomeações como investimento político ou investimento econômico, uma vez que “a sobrevivência do presidente depende tanto da performance econômica quanto do apoio político” (id.)

As estratégias utilizadas para nomeação de dirigentes serão compatíveis com as respostas dadas, em cada situação, àquele dilema. A sobrevivência política de curto prazo tende a direcionar as escolhas por critérios políticos; a perspectiva de longo prazo leva a escolhas baseadas em critérios técnicos e experiência e *expertise* gerencial. Há ainda o critério da lealdade do nomeado ao nomeador, não excludente em relação ao critério técnico; aqui, a autora destaca as diferenças entre partidos políticos, e sugere que tal combinação não pode ser utilizada por todos os partidos políticos, pois alguns não dispõem, entre seus quadros, de pessoas que preencham o critério da *expertise*: “parties differ, however, in the extent to which they attract supporters with technical and managerial expertise and experience” (ib., p.18).

Como tendência geral, a partir da análise dos maiores países sul-americanos, a autora considera que os presidentes preferem favorecer estratégias de nomeação que contribuem para o aumento da capacidade

⁸ A partir dos trabalhos seminais de Mancur Olson (1965) e March and Olsen (1984), disseminam-se entre cientistas políticos as abordagens da escolha racional, escolha pública e neo-institucionalismo. Em contraposição às análises estruturalistas, a nova abordagem insiste sobre o comportamento dos indivíduos, tomados como atores racionais que buscam maximizar seus interesses, sob a influência de incentivos institucionais: “Human behavior in governmental settings is motivated by the same self-interested forces that guide human behavior in private settings... It should be stressed that this is not a dogmatic assertion that politicians and other political actors are self-interested; rather, it is a pragmatic analytical convention” (Crain and Tollison, 1990:3; citado por Geddes, 1994:8). E ainda: “The approach to thinking about the state proposed here focuses on how institutions, especially political institutions, shape the incentives of individuals in government, and how, in consequence, these individuals choose policies” (Geddes, 1994:13).

⁹ Os países analisados: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela. O estudo analisa ainda as estratégias utilizadas por parlamentares e por burocratas.

¹⁰ A autora exemplifica este problema da ação coletiva com a questão da nomeação de dirigentes para as minas e empresas nacionalizadas por Allende no Chile: “To the members of the coalition, the choice of managers was a collective action problem. No party in coalition wanted to sacrifice the political advantage of having its own managers..., but if all managers were to be chosen for political reasons, the firms would be mismanaged. Mismanagement would increase the probability that the whole coalition would fall, and all members of the coalition would risk losing everything” (Geddes, 1994:17-18).

do Estado (consistentes com a perspectiva de longo prazo), mas são freqüentemente desviados de suas preferências por necessidades políticas mais imediatas. Em última instância, suas escolhas serão influenciadas pelo contexto político: “presidentes fortes e seguros”, que não enfrentam ameaças de golpes militares, ou grande competição de rivais dentro de seus partidos, ou indisciplina partidária de seus aliados (de seu próprio partido ou de membros da coalizão), praticam “estratégias de nomeação que contribuem para o desenvolvimento de competência burocrática” (p.22), baseadas em critérios técnicos e competências gerenciais.

No caso do Brasil, o “índice de estratégia de nomeação” construído por Geddes levou a classificar as preferências presidenciais ¹¹ da seguinte maneira: altamente politizadas (“highly partisan strategy”): Dutra (1946-51), Goulart (1963-64) e Sarney (1985-1990); mistas ou compartimentadas (“compartmentalization strategy” – competência como principal critério para os postos-chave, combinada com nomeações políticas para os demais postos): Vargas (1951-54), Kubitschek (1956-61) e Collor (1990-92) ¹²; anti-partidárias (“antipartisan strategies”, ignorando os partidos de sustentação; em geral, os presidentes que adotaram tal estratégia tiveram seu mandato encurtado/não concluído): Café Filho (1954-55), Quadros (1961). Numa análise temporal, vemos que nos períodos de retomada democrática ou que se segue a grave crise institucional as estratégias são as mais politizadas (em termos de *escore* quanto à maior politização, Sarney, seguido por Goulart após a renúncia de Jânio, e por Dutra).

O estudo de Geddes é provavelmente a referência mais abrangente sobre o tema das estratégias de nomeação no Brasil. No entanto, alguns aspectos metodológicos devem ser ressaltados, quando queremos destacar especificamente o tema dos dirigentes públicos. Geddes parte de informações sobre nomeações de ministros (para os quais levantou dados primários), e difusamente sobre outros cargos de livre nomeação (para os quais trabalhou a partir da literatura e de levantamentos na imprensa) ¹³. No entanto, em termos de grupos de atores, ministros e dirigentes de entidades públicas são categorias distintas, tanto em termos de missão como em termos de *ethos* e *accountability*: aos ministros, cabe essencialmente a interlocução política e devem ser responsabilizados pelas escolhas feitas em políticas públicas e pelas prioridades de governo; dos dirigentes, espera-se a responsabilidade pela condução das organizações públicas, devendo ser responsabilizados por critérios de eficiência (uso racional dos *inputs*) e eficácia das organizações (qualidade e pertinência dos *outputs* com relação às prioridades de governo). Ainda que seja grande o grau de interdependência entre estas duas esferas de *accountability* – uma vez que ambos grupos de atores são co-responsáveis pelos impactos (*outcomes*) das ações de governo, a literatura mais recente vai destacar as especificidades do *ethos* do dirigente público – e portanto as diferenças entre os dois grupos (ministros e dirigentes), o que leva à necessidade de destacar os critérios de nomeação utilizados para cada um destes grupos de atores.

Por outro lado, raramente um presidente se encarrega pessoalmente da escolha de todos os dirigentes públicos; em geral, tal escolha é de responsabilidade dos ministros. No caso de ministros essencialmente políticos, as estratégias construídas por Geddes poderiam ter valor explicativo; já no caso de ministros essencialmente técnicos, a abordagem de Geddes é menos pertinente. Em ambos os casos, há ainda a possibilidade de *by-pass* do ministro pelo presidente, para nomeações em cargos-chave. Todos estes casos de figura levariam a indicar a necessidade de uma análise empírica muito

¹¹ Ver cap. 6, pp.131-81.

¹² Pelos *escores* apurados, Collor se aproxima mais da estratégia politizada, enquanto que Vargas (segundo mandato) se aproxima mais do índice anti-partidário.

¹³ No caso do Brasil, cabe ressaltar que toda a literatura consultada referia-se exclusivamente ao período anterior a 1964; não havia estudos sobre os governos Sarney e Collor, levando a autora a trabalhar exclusivamente com artigos publicados pela imprensa.

mais fina das estratégias de nomeação.

Assim, a metodologia construída por Geddes teria valor explicativo relativo para analisar as práticas de nomeação de dirigentes durante o governo Fernando Henrique Cardoso, posto que, em novembro de 2001, 12 de seus 25 ministros eram servidores de carreira ou egressos do serviço público (O Estado de São Paulo, 04/11/2001, p.A9).

Outras ressalvas a serem feitas a Geddes referem-se à abordagem e referencial teórico. Loureiro et al. (1998) já apontaram os limites de sua abordagem, ao insistir na total separação entre política e burocracia, e na suposta neutralidade desta. Por outro lado, a aplicação direta da escolha racional para explicar as práticas dos atores públicos parece pouco adequada, pois insiste na visão de que este ator buscará sempre maximizar seus interesses individuais, sem distinguir interesses e incentivos específicos dos atores públicos ou privados. Muito mais apropriada parece a abordagem de Dan Wood e Waterman (1994), que consideram a **reputação** como o principal capital social dos agentes (e, a nosso ver, dirigentes) públicos¹⁴.

A partir das análises de Dan Wood e Waterman, podemos afirmar que a publicização dos resultados obtidos na condução de organizações constitui-se no principal incentivo aos dirigentes de instituições públicas, e talvez um dos poucos que possa se concretizar como incentivo negativo no setor público: “o comprometimento dos quadros de uma agência aos seus objetivos e o desempenho eficiente... devem ser publicamente reconhecidos, servindo de base para formação de uma boa imagem dessa agência junto ao restante do sistema político e da opinião pública e, conseqüentemente, *de prestígio para seus membros*. Em contrapartida, os agentes devem estar conscientes de que *sua reputação pode ser severamente abalada* se, ao contrário, forem comprovados comportamentos irregulares, corruptos ou destoantes *com relação às preferências de seus ‘principais’* (Congresso, Presidência da República, grupos organizados na sociedade civil e, em última instância, a população). Em suma, *o grande benefício* que os burocratas podem obter do processo de monitoramento *é a boa reputação*” (Dan Wood e Waterman, 1994, cf. Loureiro 2001:64-65; grifos meus).

Os raros estudos empíricos

Poucos são os estudos que sistematizam dados sobre os critérios de nomeação dos dirigentes públicos – merecem destaque Schneider (1991), Loureiro et al. (1998). Estes estudos apresentam dados que contestam a visão generalizante de que os nomeados são peças do jogo partidário e/ou de práticas clientelistas, ou que “o sistema de nomeações no Brasil atende exclusivamente a interesses políticos ou clientelistas”. Parte disto se explica por serem estudos de caso: o primeiro abrangendo empresas estatais durante o período militar, o segundo específico sobre o Ministério da Fazenda – instituições, em ambos os casos, consideradas como eficazes e insuladas. Ainda que estes casos não sejam representativos do conjunto da máquina federal, sua existência obriga a relativizar as afirmações genéricas que prevalecem na literatura.

Merece destaque a abordagem dada pelos autores ao tema da relação entre políticos e burocratas: Loureiro et al. rejeitam a visão dicotômica prevalecente na literatura e, com base em Aberbach et al. (1981), classificam os ocupantes de cargos de alto escalão como *policymakers*, ou seja, decisores com responsabilidade política. Afirmam os autores que a literatura “procura geralmente estabelecer uma resposta tecnocrática, tentando separar radicalmente a atuação técnica dos funcionários, considerada meritocrática, do padrão imposto pelos políticos, classificado quase sempre como clientelista. Esta

¹⁴ Agradeço a Maria Rita Loureiro a indicação de Dan Wood e Waterman.

tendência possui um forte peso na América Latina e, em particular, no Brasil, encontrando guarida até mesmo em análises bastante lúcidas acerca do impacto do sistema político sobre os cargos públicos”¹⁵. E continuam: “Não que o clientelismo não seja ainda um importante elemento da gramática do poder no Brasil (Nunes, 1997). O fato é que não se pode abraçar como ideal a total despolitização da burocracia, como se esta devesse responder apenas às normas previamente estabelecidas e, com isso, em princípio, defendesse o interesse público” (p.48).

O estudo de Schneider (1991), debruçando-se sobre o papel dos altos funcionários para a eficácia das políticas de industrialização no país, durante os governos militares, enfatiza os aspectos virtuosos da circulação destes burocratas por várias organizações públicas, o que os torna menos fiéis (e presas) das organizações e mais voltados para resultados: “Fazer as coisas leva a uma promoção mais rápida do que defender a instituição” (p. 61).

Para entender como se processa tal circulação, o autor analisa os critérios utilizados para a nomeação; chega a três critérios típicos (“nomeações ideais típicas”) que, usados combinadamente e com perspicácia pelos nomeadores, garantem o sucesso das estratégias de políticas públicas. Estes critérios são: representatividade (de partidos políticos, grupos de interesse ou arranjos federativos e critérios geográficos), confiança (lealdade pessoal e afinidade entre o nomeado e o nomeador, sustentada na maior parte das vezes em experiência prévia de trabalho conjunto) e técnica (reputação e *expertise* no seu campo específico de atuação e conhecimento dos processos operacionais da área) (Schneider, op.cit:127-130).

Longe das afirmações generalizantes e simplistas da maioria da literatura, o autor afirma que: “Na vida real, é difícil encontrar uma nomeação pura. A maioria mistura os tipos ideais e qualquer nomeação pode exibir facetas de cada um deles ao longo do tempo. ... A maioria dos nomeadores prefere uma variedade de tipos: gente de confiança para assessores mais próximos (que são geralmente jovens) e intermediários, gente mais técnica para os lados misteriosos das atividades do órgão e gente representativa quando o apoio e coordenação externa são cruciais. Em alguns casos, os nomeadores conseguiram combinar critérios de confiança e técnicos para conseguir uma competência partidária (*em oposição à competência neutra defendida amiúde na literatura sobre administração pública*), o que promoveu políticas eficazes.” (id.:129-30; grifo meu).

A participação dos altos escalões da burocracia no período militar é analisada em profundidade por Schneider (1991), cuja obra destaca-se pelas considerações positivas que faz sobre o sistema de nomeações existente na administração pública brasileira, que permite a circulação desta burocracia pública e explica, segundo o autor, boa parte dos bons resultados obtidos pelas políticas públicas no período. É uma das raras referências que destrincha os critérios de nomeação para cargos de direção no setor público federal brasileiro, fugindo da visão prevalecente e superficial.

Quanto ao tema da autonomia *versus* controle das empresas estatais, Schneider mais uma vez afirma aspectos positivos no caso do Brasil: “a experiência brasileira sugere que a manipulação judiciosa do poder de nomear pode fornecer um equilíbrio informal aceitável entre controle e autonomia (das estatais)” (p. 130).

Schneider discorda ainda de que o grau de fraca institucionalização da administração pública brasileira seja decorrente das tradições dos séculos XIX e XX e dos partidos clientelistas que invadiram a burocracia pós-1945. Segundo ele, “a alta mobilidade (da elite burocrática) proporciona uma motivação

¹⁵ aqui, os autores remetem a Geddes, 1994.

mais imediata e racional para evitar a organização formal” (Schneider, op.cit.:50). E ainda: “Os fortes laços pessoais que permeiam a administração brasileira são menos vestígios do Brasil tradicional do que respostas perfeitamente racionais à complexidade e à incerteza” (id.:123).

Já no outro estudo empírico citado, sobre o Ministério da Fazenda (Loureiro et al., 1998), os autores não destacam os critérios de confiança (e mesmo os técnicos) dos critérios políticos; assim, trabalham apenas com dois grupos de critérios de nomeação: os critérios burocráticos (previamente estabelecidos) e os critérios políticos. Consideram como nomeação burocrática aquela que restringe a escolha aos integrantes de uma determinada carreira, observando a senioridade por exemplo (como entre militares ou na diplomacia). No segundo grupo, classificam como nomeação política “também aquelas orientadas por afinidades pessoais, por orientações teóricas ou mesmo ideológicas comuns, que ligam o presidente ou o ministro a seus auxiliares e determinam a escolha de alguns técnicos, em vez de outros”. (p.69)

Apesar de os próprios autores, Loureiro et al., considerarem tal abordagem como inovadora (“por dar conta de nomeações políticas que não se fazem pelos critérios mais comumente utilizados” – como os do jogo partidário), consideramos mais útil a distinção efetuada por Schneider, destacando os três tipos ideais de nomeação. Na lógica gerencial, a afinidade pessoal pode ser aceita como critério, desde que combinada com competência técnica, a fim de permitir a constituição de uma verdadeira equipe de direção, ou de garantir nexos e coordenação entre as várias políticas setoriais de um mesmo ministério (ou de governo). O critério da competência técnica é compatível (e mesmo desejável) em qualquer lógica. Denominá-los como critérios políticos pode levar a uma interpretação pouco precisa das informações e dados ¹⁶.

Loureiro et al. (1998) se dedicam a analisar a estratégia de ocupação dos cargos de direção no Ministério da Fazenda, entre 1995 e 1998. O estudo é inovador quanto ao objeto, uma vez que são raros os trabalhos empíricos dedicados ao tema dos critérios de nomeação dos dirigentes ¹⁷, e também quanto à abordagem, ao rejeitar a visão dicotômica prevalecente na literatura que tende a insistir sobre uma oposição entre meritocracia e política. Os dados do estudo mostram que, no período analisado, menos de 15% dos DAS-6 (os secretários nacionais de políticas do MF e o secretário executivo) foram recrutados fora das agências governamentais, o que significa que “no MF o recrutamento do alto escalão se faz sobretudo entre quadros burocráticos governamentais” (op.cit.:61); dentre eles, 43% possuem mestrado ou doutorado, mostrando “o perfil predominante técnico dos DAS no MF” (id.:63). Na Secretaria de Política Econômica, órgão de assessoria ao Ministro e de formulação de subsídios à política macroeconômica, 47% dos ocupantes de DAS 4, 5 e 6 têm doutorado.

Os autores mostram que as fontes de recrutamento de quadros para a alta burocracia do MF são: funcionários de outros órgãos governamentais (Banco Central, Banco do Brasil, SERPRO, IPEA, etc – especialmente para os mais altos cargos, DAS-6); universidades ou empresas privadas ¹⁸

¹⁶ Exemplo de risco de interpretação pouco precisa dos dados: “Na atual gestão, nenhum secretário (DAS-6) originou-se das carreiras internas do ministério... Este fato agrega, ainda, mais um indicador para o nosso argumento de que os cargos do topo do organograma estatal são essencialmente políticos, isto é, providos por vínculos de afinidade, confiança política no sentido amplo” (Loureiro et al., op.cit.:68).

¹⁷ Como afirmam os autores, “Trata-se de um trabalho que apenas inicia a reflexão e o levantamento de dados empíricos sobre área praticamente inexplorada na ciência política e na sociologia brasileiras.” (Loureiro et al., 1998, p.51; grifo meu).

¹⁸ Infelizmente, o estudo não desdobra os dados de modo a distinguir as duas origens entre si – meio acadêmico ou empresarial; no entanto, pelo perfil dos ocupantes dos cargos de direção, especialmente pela alta incidência de doutores, é mais provável que a origem seja predominantemente acadêmica.

(representando cerca de um terço dos DAS-6); funcionários de carreiras do próprio Ministério da Fazenda (predominam entre os DAS-4). Há ainda um contingente expressivo de aposentados do setor público (com maior expressão entre os DAS-5, os diretores) (Loureiro et al., op.cit:65-69).

O estudo destaca ainda a questão das nomeações para os cargos descentralizados do MF nos estados – Superintendente da Receita, Delegado do Patrimônio da União ¹⁹ e Delegado de Assuntos Administrativos, afirmando que “na estrutura federal dos estados é que encontramos o maior grau de politização, inclusive no MF, o mais imune às pressões políticas” (id.:70); conclui ressaltando que “é bem verdade que estas indicações políticas (pelo governador ou parlamentar) foram contrabalançadas pela nomeação do Superintendente da Receita (no estado em questão), diretamente escolhido e respaldado pelo ministro” (p.70); “mesmo sendo um ministério em que a injunção partidária-federativa é rara, ela pode ocorrer nas delegacias regionais do MF; na Fazenda a estratégia de distribuição de cargos tenta combinar a lógica partidária-federativa com a técnica... o ministro indicou para o cargo mais estratégico alguém de sua inteira confiança, o qual tornou-se fiscalizador e garantidor da delegação de funções do nível central para o estadual” (p.78).

Loureiro et al. tocam ainda em um outro tema bastante idealizado na literatura, mostrando suas limitações: as implicações de pertencer a uma carreira estruturada para os ocupantes de cargos de direção. Ao verificar que os integrantes das carreiras internas do MF não têm ocupado os mais altos cargos de direção – os DAS-6, os autores consideram que “em alguns casos, pertencer à carreira pode até ser visto como fator negativo para acesso aos cargos dirigentes” (p.70). No entanto, esquecem de correlacionar a variável da escolaridade – como vimos, 43% dos DAS-6 do ministério têm mestrado ou doutorado, e 47% dos DAS 4, 5 e 6 da principal secretaria de formulação da política macroeconômica têm doutorado. Talvez os integrantes de carreiras do MF não tenham tal perfil de formação.

Por outro lado, os autores reconhecem que “em momentos de mudança ou de grandes reformas, o pessoal de carreira é utilizado, porém quem comanda o processo são os de fora, *pois os primeiros tendem a ser mais conservadores*” (id.; grifo meu). Nesta ótica, os autores se aproximam da opinião expressada por seus entrevistados ²⁰, para quem “pertencer a uma carreira pode levar uma pessoa a inclinar-se demasiadamente para os interesses de sua corporação e não ser suficientemente fiel à autoridade política que o indicou”. Neste sentido, a opinião dos entrevistados por Loureiro et al. se aproxima das análises de Schneider (1991), que já havia apontado os riscos de captura do dirigente pelos interesses corporativos da organização que está sob sua responsabilidade, quando ele constrói sua carreira verticalmente em uma só organização.

Mais um aspecto da ligação entre carreira e postos de direção é apontado por Loureiro et al.: segundo seus entrevistados, “aqueles (integrantes de carreiras) que compatibilizam competência técnica e habilidades políticas têm boas chances de se tornarem dirigentes”. Ainda que se referindo genericamente a “habilidades políticas”, podemos considerar que os autores tocam aqui o tema das *competências de direção*: “se um integrante de uma carreira torna-se um *agente transformador*, isto ocorre por características que vão além do espírito de corpo. Isto é, a *capacidade de liderança* vai depender do desenvolvimento de habilidades políticas e de comunicação que respondam tanto aos ditames dos superiores como às demandas daqueles que estão nos escalões mais abaixo” (id:73; grifo meu).

¹⁹ À época do estudo, a Secretaria do Patrimônio da União pertencia ao Ministério da Fazenda; a partir de janeiro/99, no segundo governo FHC, foi transferida para a estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

²⁰ Para a pesquisa, foram entrevistados integrantes da alta burocracia do Ministério da Fazenda, exercendo ou já tendo exercido funções nos três níveis superiores de direção.

A reforma gerencial e um novo grupo de atores: os dirigentes públicos

No bojo da crise do Estado do Bem Estar, a partir dos anos 70, nos países onde tinha alcançado maior expressão, emergem as propostas de reformas gerenciais, e com elas, um novo ator, além dos políticos e burocratas (ou profissionais-burocratas): os dirigentes públicos, com competências exclusivas e específicas de direção. A literatura mais recente aponta que os dois grupos tradicionais de atores na perspectiva weberiana – os políticos e os burocratas – têm lógicas próprias, ambas expansivas, portanto incompatíveis com o cenário de crise do Estado: os políticos, guiados pelo mercado eleitoral, buscam maximizar as respostas às demandas sociais crescentes; os especialistas ou profissionais da burocracia, além de tenderem a maximizar as respostas às demandas sociais, buscam ainda aumentar seu peso e protagonismo no sistema (Richards, 1994; Longo, 2002).

Neste contexto, emergem os *managers* ou dirigentes públicos, e o “direito a gerenciar”, com base no princípio da responsabilidade por resultados, estabelecida a partir da contratualização prévia de resultados e de critérios de racionalidade econômica (Longo, op.cit.:5).

Passa assim, a ter importância, não a separação tradicional entre políticos e burocratas, mas novas formas de definição de responsabilidades específicas: entre política e gestão, e entre gestão e burocracia. As diferenciações não residem em graus de neutralidade ou insulamento de cada uma destas esferas, mas sobretudo na diferenciação do *ethos* específico de cada grupo de atores.

Assim, os dirigentes públicos têm o *ethos* da racionalidade econômica: movem-se pelo princípio de criar o máximo de valor público a partir dos insumos pelos quais são responsáveis (Moore, 1995). É importante ressaltar que tal definição não se confunde com a simples lógica da eficiência, posto que seu cerne reside na criação de valor público, e não apenas na economia de meios.

No modelo proposto por Moore, o dirigente público tem três esferas de competências: a gestão estratégica, a gestão operacional, e ainda a gestão do entorno político. Esta última diz respeito ao gerenciamento constante da inter-relação com os *stakeholders* – atores que não estão sob a autoridade do dirigente, mas fundamentais para o alcance de seus resultados. O importante a destacar é que, segundo esta concepção das competências de direção, o dirigente público busca maximizar o apoio destes *stakeholders* para garantir melhores resultados das atividades sob sua responsabilidade, e não para aumentar seu poder pessoal.

Segundo esta visão, o dirigente público busca essencialmente alcançar melhores resultados, e sua reputação se constrói via resultados obtidos – numa abordagem convergente com a de Dan Wood e Waterman (1994). A questão dos incentivos, categoria central nas análises da ciência política, é entendida pelo ‘neo-institucionalismo’ como o conjunto de normas, recompensas e métodos de *enforcement*, que devem ser aplicados em função do pertencimento do ator a um partido, grupo profissional ou organização. No caso de dirigentes públicos, se contratados com base em resultados (obtidos/reputação ou a obter/desempenho), e não necessariamente vinculados a partidos ou grupos corporativos, a questão dos incentivos merece ser rediscutida, buscando destacar a especificidade deste grupo de atores, e não apenas para líderes políticos e burocratas, como tem prevalecido na literatura.

Vários países revisaram seus estatutos da função pública, destacando um estatuto específico para os ocupantes dos cargos de direção, passando a contratá-los com base em resultados, e admitindo ingressos laterais (de não-funcionários) em postos de direção. Definiram, ainda competências

específicas de direção – como por exemplo no Reino Unido²¹ e no Canadá²².

No caso inglês, o modelo adota seis campos básicos de competências de direção: 1) dar propósito e direção; 2) produzir um impacto pessoal; 3) pensar estrategicamente; 4) conseguir o melhor das pessoas; 5) aprender e melhorar; 6) centrar-se no serviço (Longo, 2002). No Canadá, foram definidos 5 grupos de competências, desdobrando-as em campos específicos e em níveis de complexidade para cada um dos cinco níveis gerenciais (do supervisor ao vice-ministro adjunto): 1) intelectual (capacidade cognitiva; criatividade); 2) construção do futuro (visão); 3) gestão (gestão pela ação; compreensão organizacional; trabalho em equipe; parceria); 4) relacional (relações interpessoais; comunicação); 5) pessoal (vitalidade e resistência ao *stress*; ética e valores; personalidade; flexibilidade; auto-confiança; conhecimento de sistemas, políticas e programas de governo).

Estas competências são focadas em resultados, e são portanto mais aplicáveis a dirigentes de instituições que produzem serviços – *service delivering* (aos cidadãos, ou mesmo serviços internos ao Estado); a definição de competências desejáveis avançou menos para o caso de dirigentes responsáveis pela formulação de políticas públicas – *policymakers*, isto é, para o núcleo estratégico do Estado (dirigentes nos ministérios). Ainda assim, o exame das competências definidas para os dirigentes demonstra a concepção sobre os dirigentes como um grupo específico de atores.

No Brasil, as propostas de reforma gerencial somente entraram na agenda a partir de 1995, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, tendo sido sistematizadas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995), elaborado sob a liderança de Luiz Carlos Bresser Pereira, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado no período 1995-1998. Inspirado nos avanços da reforma gerencial em outros países, e atento para as especificidades do caso brasileiro, o Plano Diretor propôs ao mesmo tempo aperfeiçoar e consolidar os quadros permanentes da burocracia, e desenvolver o gerenciamento no setor público. Em outros termos, as propostas visaram fortalecer o núcleo estratégico e desenvolver práticas gerenciais, com base em resultados previamente contratualizados²³.

Os dois governos FHC: quem são os dirigentes públicos federais?

Desde 1995, o MARE passou a sistematizar e publicar informações gerenciais sobre o serviço público federal, por meio do Boletim Estatístico de Pessoal²⁴. Pela primeira vez, a função pública federal é radiografada, incluindo informações sobre parte dos cargos de livre nomeação – os DAS (cargos de direção e assessoramento superior).

Pelos dados de abril de 2002, a administração pública federal tem 456.032 servidores civis ativos e o seguinte quadro de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS):

²¹ Ver “Leadership for Results”, publicado pelo CSMB – Civil Service Management Board.

²² Ver o site da Comissão da Função Pública – www.psc-cfp.gc.ca ou do Centro Canadense de Gestão – www.ccmd-ccg.gc.ca

²³ Aí reside o caráter inovador da abordagem gerencial adotada no Plano Diretor, diferenciando-a das propostas de flexibilização da gestão pública adotadas no fim dos anos 1960, com o decreto-lei nº 200: para o Plano Diretor, a maior autonomia do administrador ou dirigente público deve ser concomitante ao fortalecimento da capacidade do núcleo estratégico, à contratualização de resultados, à competição administrada e comparação de resultados entre as diferentes organizações, e ainda ao controle social. O Plano Diretor afirma a necessidade de fortalecer o núcleo estratégico e ainda: “os controles *a posteriori* dos resultados deverão ser extremamente severos” (p.67); “através do controle social crescente será possível garantir serviços de qualidade” (Brasil, 1995:51)

²⁴ os números mensais do Boletim Estatístico de Pessoal publicados a partir de julho de 1997 estão disponíveis no site www.servidor.gov.br/publicacoes

Ocupantes de DAS – abril/2002

Nível	Quantitativo	Tipo de vínculo		
		servidor público (%)	aposentado (%)	não funcionário (%)
DAS 1	6.634	74,4	5,3	20,2
DAS 2	5.625	71,4	6,3	22,3
DAS 3	2.864	73,3	8,8	17,9
DAS 4	2.095	58,3	11,7	29,9
DAS 5	664	54,0	13,3	32,7
DAS 6	159	46,5	14,5	39,0
total	18.041	70,4	7,3	22,3

Fonte: BEP nº 73, maio/2002

Infelizmente, estes dados são parciais. Os DAS abrangem os cargos em comissão existentes nos ministérios, fundações e parte das autarquias; não abrangem universidades (onde são ocupados exclusivamente por funcionários e professores), empresas públicas, sociedades de economia mista, Ministério Público, Banco Central, agências reguladoras. Isto dificulta traçar um panorama mais geral destes cargos e seus ocupantes. Parte destes órgãos têm regras específicas para os cargos de direção: nas agências reguladoras, o nome do dirigente máximo é proposto pelo Executivo e submetido à aprovação do Congresso; em outros, são reservados a funcionários de carreira.

Ainda assim, estes dados mostram que a visão tradicional sobre o tema dos cargos de livre nomeação precisa ser atualizada²⁵: por um lado, o quantitativo de DAS é inferior a 4% do efetivo; por outro lado, e ainda mais importante a destacar, mais de 70% destes cargos são ocupados atualmente por servidores públicos; se adicionarmos os aposentados, provavelmente egressos do setor público, este percentual é de quase 78%. Assim, pouco mais de 4.000 não-servidores ocupam DAS, em um contingente de cerca de 456 mil servidores – ou seja, menos de 0,9%. Cabe ressaltar que estas porcentagens têm se mantido relativamente estáveis desde 1995, no início do governo Fernando Henrique Cardoso, a partir de quando há dados disponíveis²⁶.

Tradicionalmente, o debate se centrou sobre o quantitativo de pessoas externas ao serviço público nomeadas para os cargos em comissão. Os dados mostram que hoje é mais importante discutir as competências de todos os ocupantes de cargos de assessoramento, gerência e direção, sejam eles servidores ou não, do que insistir na visão de que “os nomeados têm que ser servidores públicos”.

Para discutir as competências, há que afinar a análise para cada nível de DAS – são distintas as

²⁵ Dos raros artigos publicados na imprensa que atentam para a mudança de práticas em curso, cabe destacar o de Marcio Moreira Alves: “O QI voltou a significar quociente intelectual, em vez de ser quem indica. Começa a surgir uma nova cultura de gestores empreendedores, na qual os funcionários adquirem maior autonomia num organograma descentralizado e, em contrapartida, têm de prestar contas mais exatas de sua atuação. É o que se chama de *accountability* em inglês”. O Globo, 05/04/2002, p.4B.

²⁶ Os primeiros dados sistemáticos tornados públicos constam do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995: à época, 75,5% dos ocupantes dos DAS eram servidores públicos; não foram publicados dados sobre o quantitativo de aposentados ocupantes desses cargos (Brasil, 1995:47). As diferenças entre 1995 e 2002 referem-se principalmente aos DAS 1, 2, 4 e 5: DAS 1, decréscimo de 4% no quantitativo de ocupantes servidores públicos; DAS 2 e DAS 5, 6%; DAS 4, 7%; para o DAS 6 a diferença é menor, com decréscimo de cerca de 2% de servidores; e para o DAS 3, houve acréscimo de 2% no quantitativo de servidores.

competências desejáveis de um supervisor ou coordenador de equipe (DAS 1) daquelas esperadas de um diretor (DAS 5) ou dirigente (DAS 6). Há também que separar os cargos de assessoramento, cujo perfil de competências é necessariamente mais técnico. E ainda cabe apontar a dificuldade decorrente de dois fatos: por um lado, boa parte dos DAS é utilizada apenas como complemento de remuneração para servidores que têm bom desempenho técnico, e que não são responsáveis por funções de gerenciamento²⁷; por outro lado, o significado dos diferentes níveis de DAS varia muito de uma instituição a outra, dificultando as generalizações em termos de perfis de competências requeridas de seus ocupantes²⁸.

A visão comum também não diferencia os padrões de remuneração dos diferentes níveis de DAS. No Brasil, o quantitativo e a remuneração dos DAS é fixada por ato normativo do Executivo, assim como sua distribuição entre os diversos órgãos, após análise pelo órgão central que cuida da estrutura da administração pública federal. Em 1993, a remuneração dos diferentes níveis de DAS marcava uma diferenciação entre os três níveis inferiores e os três níveis superiores, sinalizando graus distintos de responsabilidades: a dos DAS 1 a 3 variava entre U\$620 e U\$760, enquanto que dos DAS 4 a 6 variava entre U\$1340 e U\$1.730²⁹. Esta diferenciação foi perdida durante o governo Itamar, além de extremamente corroída pela inflação: em janeiro de 1995, quando se iniciou o governo FHC, um presidente de autarquia ou fundação tinha remuneração pouco superior a U\$ 1.000; no mesmo período, o governo Itamar praticou aumentos substantivos para os servidores, alguns dos quais com incidência a partir do governo subsequente³⁰. O governo FHC retomou a diferenciação, recompondo as remunerações dos dirigentes e gerentes estratégicos (DAS 4 a 6) a partir de 1995; em 2000, alterou as regras em benefício dos servidores ocupantes dos DAS 1 a 3; e em 2002, favoreceu significativamente os servidores ocupantes dos DAS 4 a 6³¹.

Para fins do presente texto, interessa discutir o perfil dos dirigentes públicos federais. Consideramos como **dirigentes** aqueles que respondem diretamente aos Ministros de Estado e à sociedade; ocupam os cargos DAS 5 e 6 e equivalentes, na estrutura da administração pública federal. Têm responsabilidade pelas políticas públicas e pelo desempenho das organizações públicas; fazem parte da equipe de governo e assim, além de responsáveis pelos resultados da organização que dirigem, são co-responsáveis pela implementação do programa de governo, e pelos resultados do governo como um todo.

²⁷ Este fato já foi apontado na pesquisa ENAP/CEDEC realizada em 1993: “Atualmente, os DAS cumprem uma terceira função (além de direção e assessoramento), qual seja, a de aumentar a remuneração de funcionários públicos em áreas onde haja escassez de servidores” (Abrucio, 1993:58).

²⁸ Pesquisa elaborada pela ENAP em 1998 mostrou a grande variedade do perfil dos ocupantes dos DAS 4, entre as mais de 200 organizações públicas federais.

²⁹ Dados publicados no Jornal do Brasil, 03/09/93, citados por Abrucio, 1993:55. A remuneração é fixa para cada nível de DAS; é integral para não-servidores e parcial para servidores – para os quais acrescem-se às suas remunerações pelo cargo efetivo.

³⁰ Esta prática de conceder aumentos expressivos em fim de mandato, bastante utilizada pelos governantes nas três esferas de governo no Brasil, foi coibida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em maio de 2000.

³¹ Pelos dados de abril/2002, antes das mudanças das regras, a remuneração de um presidente de autarquia ou fundação ou secretário nacional de política (DAS 6) já se diferenciava entre servidores e não servidores em mais de 50%: remuneração de não-servidor, R\$ 6.097 (fixa e igual para todos os ocupantes do DAS 6 não-servidores); remuneração média dos servidores ocupantes de DAS 6, R\$ 9.429 (inclui remuneração do cargo efetivo mais parcela referente ao DAS); não há dados desagregados para os aposentados, mas pode-se supor que sua remuneração média seja maior do que as citadas, pois recebem o valor integral do DAS 6 (R\$ 6.097) além do valor integral de sua aposentadoria. Com a mudança das regras a partir de maio/2002, a diferença aumentou em favor dos servidores: antes recebiam a remuneração de seu cargo efetivo e 25% do valor do DAS; a partir da nova regra, a parcela referente ao DAS subiu para 40%. Cabe lembrar que, dentre os ocupantes de DAS6, 39% não são servidores, 14,5% são aposentados e os demais 46,5% são servidores efetivos.

Assim, espera-se deste dirigente público que pautar sua atuação com base nos seguintes princípios e características:

- legitimidade técnica
- sensibilidade para o contexto da ação pública: necessariamente político
- valores republicanos: defesa do patrimônio e dos recursos públicos contra a apropriação por parte de interesses privados ou corporativos
- extremado zelo pela economia de recursos
- firmeza na busca de resultados e efetividade nas ações
- responsabilidade pela execução de objetivos coletivos de governo

Dentre as responsabilidades éticas e competências dos dirigentes, consideramos como fundamentais:

- assumir compromissos com resultados (da organização sob sua responsabilidade e do governo como um todo), com o impacto das ações e com o uso responsável dos recursos públicos
- ajudar a definir com clareza a missão da instituição que dirige, suas estratégias e prioridades, e dispor-se a exercer supervisão permanente das ações face à missão, estratégias e prioridades definidas
- liderar pelo exemplo e conduzir a mudança na organização pública para que alcance padrões mais elevados de desempenho institucional: dar foco e sentido às mudanças organizacionais e exercer comunicação permanente com todos os envolvidos
- praticar, fomentar e cobrar o alto desempenho de todos os colaboradores
- desenvolver real interesse por recursos humanos, finanças e tecnologia
- ajudar a preparar a transição de governo.

Daí decorrem as competências requeridas para estes dirigentes: além de especialistas em seus temas setoriais (saúde, educação, meio-ambiente, etc), têm que ter **competências específicas de direção**, para que possam liderar os processos de otimização de recursos humanos e financeiros, uso de tecnologias de informação, monitoramento e avaliação de resultados, clima e mudança de cultura das organizações, interlocução com vários atores, dentre outros temas de gestão.

Tais competências são mais complexas do que as requeridas para um executivo do setor privado. No setor público, a gama de atores envolvidos é muito maior; os interesses são difusos e muitas vezes contraditórios, tendo que ser balanceados à luz do interesse público – outra noção complexa e difusa; o ambiente é essencialmente autorizativo, o que faz com que o dirigente tenha sempre que construir consensos em torno de suas propostas; os sistemas e as regras são rígidos e uniformes; os resultados são mais difíceis de mensurar, o que torna difícil o monitoramento do desempenho, etc.

Os dados disponíveis não possibilitam fazer um balanço das competências dos atuais dirigentes públicos federais; apenas há dados sistematizados sobre quantitativo, tipo de vínculo com setor público (servidor federal ou requisitado, aposentado ou sem vínculo), idade média, sexo, remuneração, escolaridade, reproduzidos no quadro a seguir:

Perfil dos dirigentes públicos federais (DAS 5 e 6)

Características	DAS 5	DAS 6
quantitativo	664	159
servidores (%)	54,0	46,5
aposentados (%)	13,3	14,5
não-servidores (%)	32,7	39,0
idade média (anos)	50	53
remuneração média mensal (R\$)	6.760	8.130
formação superior (%) *	97,1	99,4
mestrado, doutorado, livre docência (%)	9,6	11,9
sexo feminino (%)	22,9	13,8

* para o conjunto dos servidores federais civis ativos, 53,2% têm nível superior

Fonte: BEP nº 73; dados de abril/2002

Como já apontamos, os dados sobre os cargos de livre nomeação são parciais. Na ausência de dados mais completos, arriscamos algumas hipóteses para o debate. Construimos tais hipóteses a partir de nossa convivência, nos últimos sete anos e meio, com outros dirigentes da administração pública federal, nos eventos organizados pela ENAP específicos para este público-alvo, e ainda pela participação no colegiado de dirigentes do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgãos encarregados de formular as políticas de gestão pública para o conjunto das organizações federais. Assim, ainda que sem dados que as possam comprovar, submetemos ao debate as seguintes hipóteses sobre o perfil atual dos dirigentes públicos federais:

- nos últimos oito anos, diminuiu a rotatividade dos dirigentes, aumentando seu tempo de permanência no cargo;
- é grande a heterogeneidade entre os perfis dos dirigentes e entre os critérios utilizados para sua escolha; somente uma pesquisa empírica detalhada poderia levar a conclusões mais gerais; a visão de senso comum de que são todos escolhidos por critérios político-partidários não corresponde à realidade;
- grande parte destes dirigentes possui as competências técnicas requeridas, e poucos têm atividade político-partidária. Nossa hipótese é a de que os critérios para nomeação de dirigentes têm se pautado majoritariamente pelo critério de *expertise* em sua área de atuação;
- os atuais dirigentes, por seu perfil técnico (em contraposição a um perfil mais executivo), interessam-se mais pelos resultados das políticas públicas do que pelos processos de liderança de mudanças organizacionais.

Estas hipóteses foram testadas junto a um grupo de gerentes estratégicos, que respondem diretamente a dirigentes: os coordenadores gerais de recursos humanos³². Em resposta à pergunta sobre o perfil atual dos dirigentes públicos federais, em comparação ao perfil de dirigentes de 8 ou 10 anos atrás, um grupo de cerca 60 coordenadores gerais de RH respondeu que: os dirigentes atuais são voltados para o cidadão e preocupados com resultados; asseguram um melhor gerenciamento dos recursos públicos; demonstram maior consciência com a coisa pública; são, enfim, de melhor qualidade que os dirigentes

³² Os coordenadores gerais de recursos humanos são majoritariamente servidores públicos (81%); 75% dentre eles têm mais de 8 anos de experiência no setor público, e 57,8% estão no serviço público há mais de 15 anos, sua trajetória profissional deu-se em geral na própria área de recursos humanos. Ver Pesquisa ENAP (2001), *Perfil dos gestores de recursos humanos do Governo Federal*. Brasília: ENAP; disponível no site www.enap.gov.br/publicacoes

anteriores³³.

Se estas hipóteses forem verdadeiras, o desafio para o futuro próximo para a nomeação de dirigentes é o de levar em conta, além da legitimidade técnica, as competências específicas de direção. O problema a ser enfrentado não é tanto o da interferência política na escolha dos dirigentes, como transparece na literatura e na visão de senso comum, mas sobretudo a consideração da gestão como uma verdadeira política pública – o que demandará uma política mais clara e sistemática de critérios para a escolha dos dirigentes.

Algumas experiências já implementadas indicam sinais de melhoria: o Ministério de Ciência e Tecnologia constituiu comitês de seleção (*search committees*) para a escolha dos dirigentes de suas organizações sociais. Tal iniciativa representa um avanço por destacar a importância da qualidade de um dirigente para o desempenho da organização que está sob sua responsabilidade; no entanto, ainda aqui, os critérios definidos para orientar a escolha foram exclusivamente técnicos: respeitabilidade no meio acadêmico, senioridade. Outras instituições federais vêm dando maior publicidade aos postos de gerência estratégica, por meio de anúncios em jornal ou na internet, buscando aumentar a qualidade dos candidatos às vagas. Outras ainda, como EMBRAPA, Banco do Nordeste e Caixa Econômica Federal, montaram programas de seleção e desenvolvimento de gerentes, destacando as competências requeridas para o exercício da função.

Segundo Shepherd e Valencia (1996), uma das condições para a adoção de modelos gerenciais orientados por resultados é a existência de estratégias gerais de remuneração, seleção e treinamento de gerentes e dirigentes. No Brasil, há muitos anos está em vigor uma estratégia geral de remuneração para estes postos – a nosso ver, até bastante rígida. O desafio é avançar nas estratégias de seleção e desenvolvimento destes quadros, evitando soluções por demais homogêneas. Mas a discussão e as propostas só poderão avançar se forem buscadas alternativas que dialoguem com o legado histórico e analítico, sem ficar presas a ele.

A questão a ser enfrentada não é apenas a de evitar um grau de interferência indevida dos atores políticos na escolha dos dirigentes. Implica em fazer avançar a concepção sobre as competências desejáveis destes dirigentes, os resultados deles esperados (tanto em termos de *outputs* e *outcomes* como em termos de mudança de cultura nas organizações públicas), sua autonomia para compor a equipe de direção dentro de uma organização. Implica ainda em dar publicidade aos resultados obtidos por estes dirigentes, criando com isto um sistema de incentivos baseados na reputação como seu principal capital.

O debate em torno da escolha de dirigentes para o setor público não pode mais ficar submetido à dicotomia entre política e burocracia: há que considerar este grupo como um ator específico, com *ethos* próprio – os criadores de valor público, como apontado por Moore. Se há competências específicas de direção a serem praticadas pelos dirigentes, nada garante que servidores integrantes de carreiras as detenham por definição, uma vez que as carreiras são estruturadas a partir de conhecimentos e competências técnicas. Concursos públicos em geral aferem conhecimentos; há que desenvolver outros

³³ Este mesmo grupo afirmou que não é essa a imagem dos dirigentes junto ao conjunto de servidores, que continuam a vê-los como descomprometidos, irresponsáveis, clientelistas, “polítiquesiros”, imediatistas, paraquedistas e centralizadores. Este descompasso – entre os que interagem diretamente com os dirigentes (os coordenadores gerais que responderam às questões) e o conjunto dos servidores – pode ter causas variadas, que podem ir desde um déficit na capacidade de comunicação dos dirigentes, ou maior cobrança de desempenho, foco maior dos dirigentes em resultados e não na mobilização dos colaboradores, passando ainda pelo contexto de fortes mudanças em curso, onde os servidores temem perder parte de seus direitos (ou privilégios).

mecanismos de seleção de dirigentes, que possam aferir competências. O “dilema” apontado por Geddes pode transformar-se em uma ação judiciosa, apontada por Schneider, ao combinar adequadamente os tipos ideais de nomeação – não como critérios de loteamento dos cargos de direção, mas como critérios a serem combinados para garantir eficiência e responsabilização.

Dirigentes com capacidade executiva são peças fundamentais para elevar o desempenho das instituições do setor público. Este é ainda um aspecto não suficientemente discutido no contexto da reforma gerencial em curso no Brasil. Se forem desenhadas boas estratégias para a escolha de dirigentes, com real perfil de direção, adequado ao setor público, a reforma poderá avançar com maior velocidade e pertinência.

Referências bibliográficas

- Aberbach, J.D., R.D. Putnam e B.A. Rockman (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Abrucio, Fernando (1993), “Profissionalização”. Castro Andrade e Jaccoud (orgs.), *Estrutura e Organização do Poder Executivo*, vol.2 – Administração Pública Brasileira. Brasília: ENAP.
- Barbosa, Livia (1996), “Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil?”. *Revista do Serviço Público* 47(3):58-102.
- Brasil (1995), *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1981), *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. São Paulo: Brasiliense.
- Costa, Valeriano M.F. (1993), “Sistema de Governo e Administração Pública no Brasil”. Castro Andrade e Jaccoud (orgs.), *Estrutura e Organização do Poder Executivo*, vol.2 – Administração Pública Brasileira. Brasília: ENAP.
- Dan Wood, B. e R. Waterman (1994), *Bureaucratic Dynamics*. The role of bureaucracy in a democracy. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.
- Evans, Peter B. (1992), The state as a problem and solution: embedded autonomy, and adjustment. In: Haggard, S., e R.R. Kaufman (orgs.), *The politics of Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Peter B. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Geddes, Barbara (1994), *Politician's Dilemma: building state capacity in Latin América*. Berkley: University of California Press.
- Longo (2002), “El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos, una prioridad del fortalecimiento institucional”. *Paper* apresentado ao VII Congresso do CLAD, Lisboa.
- Loureiro, Maria Rita (2001), “O controle da burocracia no presidencialismo”. *Burocracia e Reforma do Estado*, vários autores. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer (Cadernos Adenauer II, nº 3).
- Loureiro et al. (1998), “Radiografia da alta burocracia federal: o caso do Ministério da Fazenda”. *Revista do Serviço Público* 49(4):47-82. O artigo é síntese da pesquisa encomendada aos autores pela ENAP.
- Loureiro, Maria Rita e Fernando Abrucio (1998), “Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda”. Brasília: ENAP, relatório de pesquisa.
- March, James and Johan P. Olsen (1984), “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”. *American Political Science Review* 78:734-749.
- Martins, Luciano (1993), “Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral”. *Cadernos ENAP* nº 8. Brasília: ENAP, 1997. Este trabalho foi inicialmente escrito como *background paper* para o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.
- Moore, Mark (1995), *Creating Public Value: strategic management in government*. Cambridge, Mass.:

Harvard University Press.

- Motta, Paulo Roberto (1972), “The Brazilian Bureaucratic Elite: Social Background and Organizational Attitudes”. Tese de doutorado, University of North Carolina (citado por Schneider)
- Nunes, Edson (1997). *A Gramática Política Brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: ENAP.
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Pacheco, Regina (2000), “Escolas de governo: tendências e desafios – a ENAP em perspectiva comparada”. *Revista do Serviço Público* 51(2):35-53. Brasília: ENAP.
- Portugal Gouvêa, Gilda (1994), *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia.
- Rauch, J.E. (1995), Bureaucracy, infrastructure, and economic growth: evidence from U.S. cities during the progressive era. *American Economic Review* 85(4):968-979.
- Richards, Sue (1994), “El paradigma del cliente en la gestión pública”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* nº 1. Madri: INAP.
- Schneider, Ben Ross (1991), *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré. A tradução brasileira foi publicada em 1994.
- Sheperd, Geoffrey e Sofia Valencia (1996), “Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis”. *Revista do Serviço Público* 47(3):103-128. Brasília: ENAP.

Reseña biográfica

Regina Pacheco é presidente da ENAP-Brasil – Escola Nacional de Administração Pública, desde março de 1995. É professora-adjunta da Fundação Getúlio Vargas – São Paulo (EAESP-FGV) desde 1986, licenciada desde que assumiu a direção da ENAP em Brasília.

Na Fundação Getúlio Vargas, coordenou o Mestrado em Administração Pública e Governo, entre 1992 e 1994. Em 1991 e 1992, coordenou o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (uma associação de sete cidades na Grande São Paulo).

É formada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo, e doutora em Desenvolvimento Urbano e Meio-Ambiente pela Universidade de Paris XII.

Para contatos:

Regina Pacheco

Presidente da ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

SAIS Área 2^A

70610-900 Brasília, DF – Brasil

tel. 55.61.445.70.21

fax: 55.61.445.70.67

e-mail: regina.pacheco@enap.gov.br