

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

MARIA FERNANDA ALESSIO

**DIRIGENTES PÚBLICOS, POLÍTICA E GESTÃO:
o Sistema de Alta Direção Pública Chileno**

SÃO PAULO
2013

MARIA FERNANDA ALESSIO

**DIRIGENTES PÚBLICOS, POLÍTICA E GESTÃO:
o Sistema de Alta Direção Pública Chileno**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo

Campo de conhecimento: Reforma do Estado e Gestão Pública

Orientadora: Prof^a Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

SÃO PAULO
2013

Alessio, Maria Fernanda.

Dirigentes Públicos, Política e Gestão: o Sistema de Alta Direção Pública Chileno / Maria Fernanda Alessio. - 2013.

167 f.

Orientador: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Democracia. 2. Reforma do Estado. 3. Administração Pública - Chile. 4. Administradores Públicos. I. Pacheco, Regina Silvia Viotto Monteiro. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35(83)

MARIA FERNANDA ALESSIO

**DIRIGENTES PÚBLICOS, POLÍTICA E GESTÃO:
o Sistema de Alta Direção Pública Chileno**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo

Data de aprovação:

___ / ___ / ___

Banca examinadora:

Prof^a Dra. Regina Silvia Viotto
Monteiro Pacheco (Orientadora)
FGV-EAESP

Prof^a Dra. Maria Rita Loureiro
Durand
FGV-EAESP

Prof. Dr. Humberto Falcão Martins
UNB - Brasília, DF

Prof. Dr. Francisco Longo
ESADE - Barcelona, Espanha

Ao Marcelo, a minha família e a todos os apaixonados pelo tema.

AGRADECIMENTOS

Dedico meus especiais agradecimentos a Deus, em primeiro lugar, por me conceder o comprometimento e perseverança necessários à conquista deste trabalho, que representa para mim uma caminhada de grande amadurecimento acadêmico na busca por uma carreira voltada à discussão de temas que possam contribuir para o avanço das ciências aplicadas e inspirar a implementação de melhorias na gestão pública que promovam a construção de um Estado mais democrático e orientado aos cidadãos.

Agradeço ao meu marido, Marcelo, pelo imenso apoio, dedicação e por estar ao meu lado acompanhando e torcendo por mim em todas as etapas deste trabalho; aos meus avós, pais e irmão por incentivar durante toda minha trajetória a busca pelo conhecimento e por transformá-lo em algo que contribua para vivermos em um mundo melhor; estendo estes agradecimentos à família do Marcelo por caminharem junto comigo nos desafios destes dois últimos anos.

Especiais agradecimentos também são dedicados às minhas grandes amigas Cibele Franzese e Melissa Godoy, por apaixonarem-se pelo tema dos dirigentes públicos e me ajudarem a carregar esta bandeira ao longo de todos os passos do mestrado, buscando saídas para os momentos de dificuldades e celebrando comigo cada conquista.

Presto meus agradecimentos a todos os dirigentes públicos chilenos entrevistados, em especial a Francisco Silva Durán, por ter viabilizado minha pesquisa de campo e fornecido apoio fundamental, sem o qual este trabalho não teria sido possível. Também agradeço aos autores que trabalham com este tema, em especial a Rafael Martínez Puón, por seu grande incentivo em minhas pesquisas iniciais.

Agradeço aos professores Maria Rita Loureiro Durand, que tem me inspirado a tornar-me uma pesquisadora desde meus primeiros passos na graduação; ao professor Humberto Falcão Martins, por me inspirar a tornar-me uma gestora que possa converter em ações práticas as propostas que defendo no âmbito deste trabalho; ao professor Francisco Longo, por inspirar o interesse pelo tema e a busca por avançar neste debate, tanto na academia como na implementação de ações efetivas na esfera pública.

Agradeço, por fim, a minha querida orientadora, por construir comigo de forma tão presente e dedicada o trabalho aqui apresentado e por me ensinar que a construção do conhecimento não se faz pela busca de respostas prontas, mas pela busca de novas questões essenciais ao nosso tempo. *Yes, we love directivos!*

*Un directivo público es un actor
instalado entre el político y el burócrata, que
tiene la capacidad de interactuar con lógicas para
producir resultados que respondan tanto a la
legitimidad técnica como a la legitimidad política*

Acadêmico da Universidad Alberto Hurtado

RESUMO

O presente trabalho discute o tema dos dirigentes públicos, atores recentemente debatidos pela literatura como um grupo específico que atua orientado a resultados e à criação de valor público. Em geral, são escassos os estudos que discutem os dirigentes públicos empiricamente; assim, mostraremos os papéis que desempenham argumentando que são atores fundamentais para a formulação e implementação das políticas públicas na medida em que são capazes de dialogar tanto com a esfera política como com a da gestão. Para isso, analisaremos o caso Chileno, experiência bastante consolidada que reconhece o dirigente público como ator distinto dos demais, regido por regras específicas de recrutamento, seleção, nomeação e gestão segundo acordos de resultados.

Apresentaremos uma análise dos dirigentes chilenos baseada em uma perspectiva histórica tanto sobre o surgimento e consolidação do Sistema de Alta Direção Pública como em relação às tensões e complementaridades entre tecnocratas e políticos que marcaram os governos chilenos no período que compreende desde a redemocratização até os dias atuais. Mostraremos que este Sistema nasce no contexto de um acordo político entre governo e oposição em busca da modernização e profissionalização do Estado e que as dimensões da política e da gestão são pilares centrais do modelo, presentes em todas as suas esferas, tais como seu desenho institucional e regras de gestão de pessoas e do desempenho.

Palavras-chave: Democracia, Reforma do Estado, Gestão por Resultados, Política e Gestão, Sistema de Alta Direção Pública, Dirigentes Públicos.

ABSTRACT

This thesis discusses the public managers, actors recently considered by literature as a specific group, which is defined for being results-oriented and for pursuing public value creation. In general, there are few studies which discuss public managers empirically, so this work will show the roles they play arguing that these actors are central to the formulation and implementation process of public policy since they are capable to dialogue with both political and management spheres. For this, we will analyze the Chilean experience, a well-established system that recognizes the public managers as distinct actors from others – like bureaucrats or politicians –, governed by specific rules of recruitment, selection, nomination and management according to performance agreements.

We present an analysis of the Chilean public managers based on both a historical perspective on the emergence and consolidation of its unique Senior Civil Service and in relation to the tensions and complementarities observed between technocrats and politicians in the Chilean government during the period covered, which is since (new) democratization until the current days. We show that the Senior Civil Service comes in the context of a political agreement between government and opposition in pursuit of State modernization and professionalization, and that the politics and management dimensions are central pillars of this model, existing in all its spheres, such as its design and institutional arrangements for managing people and performance.

Keywords: Democracy, Managerial Reform, Performance Management, Politics and Management, Senior Civil Services, Public Managers.

LISTA DE GRÁFICOS, ILUSTRAÇÕES E QUADROS

Gráficos

Gráfico 1 - Avanço da implementação do Sistema de Alta Direção nos Ministérios	69
Gráfico 2 - Concursos públicos realizados por ano e nível hierárquico	70
Gráfico 3 - Número de candidatos/vaga por ano e por nível hierárquico	77
Gráfico 4 - Distribuição das nomeações pela natureza do último cargo ocupado e nível hierárquico	81

Ilustrações

Ilustração 1 - Proposta de atores a serem entrevistados	27
Ilustração 2 - Síntese da abordagem metodológica proposta	28
Ilustração 3 - Estrutura do emprego público no Chile	50
Ilustração 4 - Principais instituições do Sistema de Alta Direção Pública	56
Ilustração 5 - Atores e etapas do processo de recrutamento e seleção	60

Quadros

Quadro 1 - Papéis desempenhados pelos CEOs entrevistados	17
Quadro 2 - Relação de dirigentes públicos chilenos entrevistados	29
Quadro 3 - Relação dos demais atores entrevistados	30

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de cargos do Sistema de Alta Direção segundo a natureza dos serviços e níveis hierárquicos	68
Tabela 2 - Quantidade de dirigentes públicos que permanecem na função, por data de nomeação e nível hierárquico	71
Tabela 3 - Percentual de dirigentes públicos nomeados que já ocupavam o cargo anteriormente	76

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADP	Alta Direção Pública ou Altos Dirigentes Públicos
ANEF	<i>Asociación Nacional de Empleados Fiscales</i>
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CADP	Conselho de Alta Direção Pública
CEP	<i>Centro de Estudios Públicos</i>
CIEPLAN	<i>Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica</i>
DIPRES	<i>Diretoria de Presupuestos</i>
DNSC	<i>Dirección Nacional del Servicio Civil</i>
DPP	Direção Pública Profissional
GATE	<i>Gestión Ambiental y Territorial S.A.</i>
MOP	<i>Ministerio de Obras Públicas</i>
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PMG	<i>Programa de Modernización de la Gestión</i>
SADP	Sistema de Alta Direção Pública
UDI	<i>Unión Demócrata Independiente</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – O DEBATE NA LITERATURA	6
1.1 Retomando a Discussão Clássica sobre Política e Burocracia.....	6
1.2 O Recente Debate sobre os Dirigentes Públicos	11
1.3 Espaços Institucionais de Direção Pública	19
CAPÍTULO 2 – ABORDAGEM METODOLÓGICA	24
2.1 Abordagem, Métodos e Técnicas	24
2.2 Análise das Entrevistas.....	28
CAPÍTULO 3 – CHILE, DEMOCRACIA E REFORMA GERENCIAL	32
3.1 Tecocracia, Política e Modernização do Estado	32
3.2 Acordos Políticos para a Profissionalização do Emprego Público	43
CAPÍTULO 4 – SISTEMA DE ALTA DIREÇÃO PÚBLICA	50
4.1 Principais Atores e Instrumentos de Gestão	52
4.2 O Equilíbrio entre a Política e a Gestão	63
CAPÍTULO 5 – DIRIGENTES PÚBLICOS EM AÇÃO	79
5.1 Perfil dos Dirigentes Públicos Chilenos	79
5.2 A Função de Direção nas Organizações Chilenas	85
CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
REFERÊNCIAS	116
APÊNDICE A – Roteiro das Entrevistas Realizadas	123
APÊNDICE B – Estrutura de Emprego Público no Chile	125
ANEXO A – Perfil de Cargo de Alta Direção Pública	127
ANEXO B – Competências dos Dirigentes Públicos Chilenos	136
ANEXO C – Serviços Pertencentes ao Sistema de Alta Direção Pública	137
ANEXO D – Convênio de Desempenho de Alto Dirigente Público	142

INTRODUÇÃO

Recentemente, a literatura vem discutindo a emergência e relevância de um grupo específico de atores nas organizações públicas, que atuam com orientação à eficiência, aos resultados e à criação de valor público. Para tanto, a estes atores são atribuídas competências específicas de direção, que lhes permitem atuar estrategicamente, com visão de longo prazo, relacionando-se com diferentes atores para implementação de suas ações e atuando com significativa liderança junto aos funcionários públicos, na condução das organizações que dirigem. Segundo ARANTES et al, os dirigentes públicos podem ser definidos como ocupantes dos:

Cargos no alto escalão governamental, com responsabilidade significativa pelas políticas públicas. Oriundos ou não das carreiras do funcionalismo, eles dirigem organizações públicas, procurando alinhá-las às políticas de governo e mobilizando recursos para maximização dos resultados. São integrantes de uma equipe de governo e podem ser responsabilizados perante os políticos que os nomearam e, em certas circunstâncias, perante a própria sociedade (ARANTES et al, 2009, p. 112).

O debate sobre tais atores costuma estar associado ao debate sobre a consolidação de sistemas de alta direção públicos, que vêm adotando instrumentos mais flexíveis para recrutamento e gestão dos dirigentes. Conforme estudo de Kuperus e Rode (2008), os elementos mais comuns observados nas regras do alto serviço civil são: seleção de dirigentes baseadas em competências gerenciais e experiências anteriores, contratos com duração determinada, avaliação por desempenho, candidatos internos e externos ao serviço público e desejo de atrair os melhores profissionais. Tais elementos são encontrados no Chile, caso de destaque na América Latina, caracterizado como um sistema de emprego, segundo tipologia proposta pela OCDE, segundo o qual o processo de recrutamento e seleção de candidatos se dá de modo aberto, permitindo a entrada de profissionais do setor privado, e a contratação é realizada para o desempenho das atribuições de um cargo específico, que define as competências e conhecimentos técnicos necessários ao seu futuro ocupante (IACOVELLO, LLANO, STRAZZA, 2011; KUPERUS; RODE, 2008; OCDE, 2003).

Considerando que a literatura possui escassos estudos empíricos que analisam o dirigente público como ator, exploramos, neste estudo, os papéis desempenhados pelos dirigentes públicos na busca por resultados, de modo a melhor compreender sua atuação nos espaços de direção pública, marcados pela complementaridade das dimensões da política e da gestão. Para isso, realizamos uma análise baseada na perspectiva histórica tanto do surgimento e consolidação do Sistema de Alta Direção Pública (SADP) chileno, como em relação às tensões entre tecnocratas e políticos que marcaram os governos deste país no período que compreende desde a redemocratização até os dias atuais.

A presente investigação, portanto, apresenta caráter qualitativo e exploratório, e adota o caso chileno como estudo de caso devido ao sucesso e reconhecimento internacional desta experiência, tida como um dos principais avanços da reforma gerencial chilena; além disso, diferentemente da maioria dos Sistemas de Alta Direção Públicos, o Chile trata seus dirigentes como um grupo de atores específicos, com regras distintas de recrutamento, seleção, nomeação e gestão. Em outros países, como o Brasil, por exemplo, há grande dificuldade em operacionalizar este conceito, dada a baixa formalização de sistemas como este.

A partir da implementação do Sistema de Alta Direção Pública chileno, a forma de nomeação para os cargos do alto escalão, anteriormente de exclusiva nomeação política, passou a ser realizada via processo seletivo, público e aberto, com base em critérios meritocráticos (concurso amplamente divulgado e recrutamento com base em competências técnicas e comportamentais), e também políticos, uma vez que ao Presidente e aos Ministros é destinada uma lista com os quatro ou cinco primeiros candidatos classificados para cada posto. Segundo mensagem do Presidente Sebastián Piñera, em texto de projeto de lei enviado ao Congresso em julho de 2011, o desenho deste sistema:

Equilibra la selección por mérito con la gobernabilidad democrática [...] El Sistema constituye una política de Estado, que profesionaliza el liderazgo de algunos de los principales servicios públicos y trasciende a los gobiernos, como queda de manifiesto en la conformación plural y autónoma del Consejo de Alta Dirección Pública y en el hecho que sus acuerdos respecto de la conformación de nóminas de candidatos han sido alcanzados permanentemente por unanimidad. Al mismo tiempo, el Sistema busca garantizar que la administración del Estado responda a los lineamientos del gobierno elegido por la ciudadanía (CHILE, 2003).

A discussão central em relação ao Sistema de Alta Direção Pública chileno refere-se, portanto, à combinação dos elementos da política e da gestão como pilares fundamentais deste modelo. A própria origem do Sistema, baseada em um acordo político entre governo e oposição, atentou para o difícil equilíbrio destes pilares, definindo como organização responsável por sua fiscalização um Conselho, composto justamente por membros do governo e da oposição. Ressaltamos que este equilíbrio vem sendo buscado por meio de algumas saídas que o próprio Sistema apresenta aos atores políticos, de modo a não restringir totalmente sua possibilidade de livre nomeação, algumas das quais vêm sendo mais restringidas em propostas de aprimoramento do Sistema, como a própria definição de quais organizações devem ou não ser incorporadas nesta nova institucionalidade.

Apresentamos neste trabalho algumas destas saídas, dando destaque para a possibilidade de livre remoção dos dirigentes públicos pelos atores políticos, fato que permitiu em 2010, momento que marca o final dos governos de *Concertación* e início do governo Piñera, de orientação política oposta à do governo anterior, que grande número de altos dirigentes fosse removidos. Esta tem sido uma das maiores discussões sobre o Sistema atualmente. Após a análise destas dimensões, apresentaremos as principais atribuições de alguns dirigentes públicos chilenos entrevistados, demonstrando que os elementos da política e da gestão marcam profundamente sua atuação e estão refletidos em suas competências gerenciais.

A discussão sobre os dirigentes públicos e a difícil delimitação entre as esferas da política e da gestão permitem, a partir da análise do caso chileno, levantar algumas comparações com o caso brasileiro. Embora este não seja o escopo do presente trabalho, consideramos relevante mencionar que este debate, no Brasil, é diferente do realizado para o caso chileno, uma vez que o primeiro não apresenta as mesmas características de um Sistema formalmente institucionalizado e com regras específicas para recrutamento e gestão de seus funcionários de alto escalão.

No Brasil, o debate sobre os dirigentes públicos está às discussões das elites no poder (ABRUCIO; LOUREIRO; ROSA, 1998; D'ARAÚJO, 2007), aos diferentes padrões observados para nomeações em cargos de confiança ou comissão (PACHECO; 2008a, 2011) ou, ainda, às discussões sobre as

competências gerenciais que caracterizam tais atores (PACHECO, 2002). Em relação aos espaços institucionais ocupados pelos mesmos, são discutidas as diferentes formas de seleção e ocupação de cargos de alta direção públicos; historicamente, predomina a visão de que as nomeações políticas foram e ainda são, em geral, baseadas em práticas clientelistas e patrimonialistas. Entretanto, estudos recentes vão mostrar diferentes combinações de critérios que mesclam técnica e política, visando à nomeação de dirigentes que possam atender a interesses específicos dos políticos, ora mais voltados a assuntos técnicos, ora à elaboração de alianças que garantam sua governabilidade política (PACHECO, 2008a, 2008b). Em outros momentos, tais cargos de livre provimento são discutidos como alternativas mais ágeis para contratação de servidores ou, ainda, como instrumentos para sua valorização, dada a possibilidade de aumento na remuneração a partir da ocupação dos cargos em comissão (PACHECO, 2008b).

Desse modo, o debate sobre o dirigente público no Brasil ora é pautado pela discussão sobre a ocupação de cargos em comissão por funcionários de carreira, ora pela discussão das competências gerenciais que lhe são características; observa-se que a atenção está mais voltada às formas de ocupação dos cargos de livre provimento e ao combate a práticas clientelistas, do que em analisar que perfis de direção e que formas de seleção seriam mais adequadas para se garantir que de fato os melhores servidores ocupem os cargos de alto escalão brasileiros. Também são pouco conhecidos estudos que analisem o Sistema de Alta Direção Público brasileiro à luz das discussões realizadas por Kuperus e Rode (2008) e pela OCDE (2003), que chamam a atenção para a relevância da institucionalização de um conjunto de mecanismos de gestão de pessoas que permita ao alto escalão o alcance dos resultados pretendidos.

Sabemos que o governo federal brasileiro é marcado por um número excessivo de cargos de comissão, ocupados pela livre nomeação de funcionários que não passam pelo filtro da competência técnica e gerencial, embora parte destes cargos seja reservada a funcionários de carreira. A importância da seleção com base em competências se deve à possibilidade de este instrumento de gestão permitir a prévia definição dos desafios a serem enfrentados e dos resultados a serem entregues pelos ocupantes dos altos cargos governamentais, o que permite melhor desenhar o perfil específico de cada profissional que deverá ocupá-los. Sem

esta avaliação prévia e sem a avaliação de competências, não é possível afirmar que os profissionais mais capazes serão nomeados para estes importantes espaços de direção nacionais; além disso, sua atuação não é orientada por contratos de resultados, de modo que não necessariamente está alinhada aos interesses políticos e democráticos.

Diferentemente do governo chileno, que apresenta uma carreira pública recente e uma política de gestão de pessoas descentralizada, o Brasil possui uma estrutura de emprego mais similar a um modelo de carreira, que valoriza a ocupação de cargos de direção por funcionários com trajetória no setor público, marcados pela atuação ainda pouco orientada a resultados. Assim, entendemos que muitos dos desafios a serem enfrentados pelo Brasil podem ser aprendidos por meio do modelo chileno, considerando algumas ressalvas como as diferenças sociais e culturais que caracterizam estas diferentes democracias.

CAPÍTULO 1 – O DEBATE NA LITERATURA

Recentemente, estudos vêm discutindo a emergência de um novo ator nas organizações públicas, entendido como peça fundamental para o sucesso das reformas gerenciais em curso em diversas democracias modernas. Denominados dirigentes públicos, ou *public managers*¹, a estes atores são atribuídas especificidades de atuação que os diferenciam dos tipos ideais weberianos, os políticos e os burocratas (LONGO, 2003; DE BONIS, 2008; PACHECO, 2008a), dada sua orientação para a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas por meio da celebração de contratos de resultados.

Conforme mencionado no capítulo anterior, a pesquisa tem por objetivo explorar os papéis desempenhados pelos dirigentes públicos na busca por resultados, de modo a melhor compreender sua atuação nos espaços de direção pública, marcados pela complementaridade das dimensões da política e da gestão. Desse modo, a revisão da literatura considera o recente debate sobre os dirigentes públicos em termos de seu surgimento e definição, segundo três aspectos principais: em primeiro lugar, retoma as relações estabelecidas entre políticos, burocratas e, mais recentemente, dirigentes públicos; em seguida, identifica os papéis predominantemente desempenhados pelos dirigentes; por fim, aponta as características dos espaços de direção pública que justificam e contribuem para a emergência deste novo ator.

1.1 Retomando a Discussão Clássica sobre Política e Burocracia

¹ Em Martínez Puón (2011), encontramos diversas denominações para tratar o dirigente público: *public manager*, *senior civil servant*, alto funcionário público, alto dirigente público, funcionários de alto escalão, entre outros. Gostaríamos de ressaltar, no entanto, que tais conceitos, nem sempre bem delimitados pela literatura, expressam situações e atores diferentes. Para fins deste estudo, compreendemos o dirigente público como funcionários do alto escalão governamental, recrutados por meio de processos de seleção abertos e competitivos que permitem a nomeação tanto de funcionários já pertencentes ao setor público como provenientes do setor privado, responsáveis pela direção de organizações públicas, e cuja atuação é marcada pela celebração de contratos de resultados.

Em diversos estudos acadêmicos da ciência política e da gestão pública, predomina no debate o reconhecimento e análise de dois grupos de atores fundamentais para os processos de formulação e implementação de políticas públicas. São eles: a) os atores políticos, eleitos a partir de processos eleitorais e responsáveis por garantir que as políticas públicas desenvolvidas sejam responsivas aos interesses dos cidadãos; e b) os burocratas, entendidos como servidores de carreira que compõem o corpo profissional e meritocrático do Estado, com atribuição que visa ao cumprimento impessoal da regra, conforme definido por seu superior político, devendo a este subordinação e obediência e evitando, ao mesmo tempo, a ocupação patrimonial dos cargos públicos (WEBER, 1970; DE BONIS, 2008; ABRUCIO; LOUREIRO; PACHECO, 2010).

A discussão sobre a definição e papéis exercidos predominantemente por políticos e burocratas pode ser enriquecida quando tratamos das relações estabelecidas entre eles. Enquanto para Wilson a relação entre política e burocracia é marcada pela harmoniosa complementaridade de funções, para Weber esta relação é também caracterizada por uma constante tensão, o que leva ao problema do controle político da burocracia, um dos temas mais discutidos pela ciência política contemporânea, tanto no Brasil como nos Estados Unidos (ABRUCIO; LOUREIRO; PACHECO, 2010): *“como controlar os burocratas, já que estes também participam da tomada de decisões [...] e como responsabilizá-los em termos políticos, já que também atuam politicamente e não apenas burocraticamente?”* (ARANTES et al, 2010, p. 112).

Estudos pautados por esta dicotomia e pela ideia de que políticos decidem e burocratas implementam políticas públicas são incapazes de retratar as crescentes transformações do Estado moderno, chamado a atuar em diferentes áreas e assuntos cada vez mais complexos (ABRUCIO; LOUREIRO; PACHECO, 2010). Felizmente, estudos recentes reconhecem a necessidade de superar esta visão e mostram que a relação entre políticos e burocratas não é dicotômica, mas complexa, na medida em que se observa a crescente burocratização da política e a politização da burocracia (ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981). Nesse sentido, tais estudos oferecem uma contribuição fundamental para a ciência política e a gestão pública contemporânea, ao demonstrar que as categorias analíticas do político e do burocrata já não são suficientes para retratar empiricamente tais atores em ação.

O estudo comparativo de Aberbach, Putnam e Rockman (1981), realizado a partir de pesquisa empírica com as elites governamentais em sete democracias ocidentais (Alemanha, Estados Unidos, França, Inglaterra, Itália, Noruega e Suécia), apresenta quatro diferentes formas analíticas para distinguir os papéis desempenhados por políticos e burocratas, bem como para exprimir as relações de complementaridade presentes entre eles. A primeira imagem, mais conhecida e discutida pela literatura a partir do trabalho desenvolvido por Wilson, distingue políticos e burocratas a partir da própria concepção de política e administração como esferas distintas; segundo esta concepção, os políticos elaboram as políticas e os burocratas simplesmente as implementam. Esta é a visão sugerida pelo tipo ideal weberiano; porém, Weber já apontava que, na prática, tal distinção não era possível:

Weber himself thought that what we have termed Image I was the ideal relationship between politicians and administrators, but he recognized that it was an improbable one, for the distinction between discretionary (political) and nondiscretionary (administrative) decisions is ultimately untenable (ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981, p. 5).

Uma segunda distinção entre políticos e burocratas observa que ambos participam da elaboração de políticas públicas, porém, cada ator traz contribuições distintas a este processo: aos burocratas cabe contribuir com conhecimentos técnicos e fatos, enquanto políticos tratam de valores e interesses. Segundo esta imagem, políticos atuam voltados aos interesses de seus eleitores, enquanto burocratas preocupam-se com a eficácia das políticas.

A terceira imagem, por sua vez, distingue tais atores em termos de “energia e equilíbrio”: tanto políticos como burocratas formulam políticas públicas e intermediam interesses da sociedade, porém políticos o fazem em termos mais abrangentes e para assuntos mais complexos, de interesses difusos, enquanto burocratas intermediam pequenos conflitos e interesses mais organizados; assim, ambos possuem habilidades políticas, porém diferenciadas: enquanto políticos buscam publicidade e inovação, burocratas preferem ajustes incrementais, de modo que a burocracia também pode propor mudanças, mas apenas a direção política é capaz de sustentar a inovação e levá-las adiante.

Por fim, a quarta imagem sugere que *“the last quarter of this century is witnessing the virtual disappearance of the weberian distinction between the roles of politician and bureaucrat, producing what we might label a ‘pure hybrid’”*

(ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981, p. 16). Os autores argumentam que estaria havendo um processo de integração entre política e administração, de modo que os líderes devem ser capazes de articular tanto decisões técnicas como políticas (estratégicas), devendo ser capazes de “falar a língua” dos políticos e também dos burocratas, devendo ser homens de “dois mundos”. Desse modo, estes líderes estariam desenvolvendo uma segunda identidade como burocratas, sendo chamados também de “superburocratas”.

Dois estudos citados no trabalho de Carboni (2010) merecem ser mencionados, pois também discutem as relações entre política e administração. Peters (1987, apud CARBONI, 2010)², identifica cinco modelos ideais de interação em um contínuo que vai desde a separação weberiana tradicional e hierárquica até o “Estado Administrativo”, no qual burocratas dominam o processo político, dada sua especialidade técnica e os líderes políticos desempenham papel marginal. Entre estes extremos, o autor propõe três diferentes situações: na primeira, políticos e burocratas possuem objetivos e valores similares, sendo o mais importante preservar o governo; na segunda, existe uma relação de integração entre políticos e burocratas que desempenham papéis diferentes e complementares; por fim, administradores e políticos lutam entre si pela dominação do processo político.

Outra abordagem trata da parceria entre líderes políticos e seus subordinados, baseados numa relação de complementaridade. Esta relação pressupõe que políticos e administradores são altamente dependentes uns dos outros para conseguir que seus respectivos objetivos sejam alcançados (SVARA, 2001, apud CARBONI, 2010)³. Svara (2001, apud CARBONI, 2010) adota como dimensões de análise o “controle político”, que se refere à capacidade dos políticos de definir direções e manter-se nos objetivos definidos, e a “independência profissional”, que foca na capacidade profissional da burocracia nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. O estado de complementaridade, para Svara (2001, apud CARBONI, 2010), é marcado por alto grau tanto de controle político como de independência profissional, e representa a influência recíproca e mútua entre políticos e burocratas.

² PETERS, B.G. (1987). *Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making*, in Lane J.E. (eds), *Bureaucracy and Public Choice*, London, Sage Publications.

³ SVARA, J. (2001). *The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the past and future of Public Administration*, *Public Administration Review* 61 (2): 176–196.

O estudo de Aberbach, Rockman e Putnam (1981), embora fundamental para a discussão dos tipos ideais, uma vez que rompe com a dicotomia políticos vs. burocratas e aprimora a discussão weberiana sobre as relações de inerente complementaridade e tensão entre tais atores, ainda não reconhece, assim como inúmeros estudos recentes sobre política e administração, a figura do dirigente público como ator específico (DE BONIS; PACHECO, 2010). O mesmo ocorre em Carboni (2010) que, por meio de estudo empírico sobre o *Senior Civil Service* do governo central italiano, investiga as mudanças sofridas pelos papéis políticos e administrativos a partir das reformas inspiradas pela Nova Gestão Pública (NGP). Carboni (2010) chama a atenção para o fato de diversos estudos recentes sugerirem que os padrões de interação entre políticos e burocratas baseados na dicotomia weberiana são muito simplistas e pouco aderentes empiricamente, uma vez que a realidade é mais complexa e diferenciada. Em seu estudo, argumenta que as reformas tiveram resultado positivo ao mover a relação político-administrativa para uma relação de maior complementaridade. Segundo a autora, a abordagem da NGP introduziu a racionalidade gerencial na burocracia italiana, redefinindo seu papel e responsabilidades, assim como sua relação com os atores políticos, uma vez que aos burocratas vem sendo atribuída maior autonomia para a tomada de decisão:

Senior civil servants have got both more autonomy over expenditure and responsibility for technical and administrative implementation of policy. Increased flexibility in public service employment contracts, greater mobility both within and outside the administration, decentralization of recruitment and training are among the main innovation elements introduced within the public sector (CARBONI, 2010, p. 94).

Para Carboni (2010), esta relação de maior complementaridade entre políticos e burocratas vem sendo observada em outras democracias contemporâneas: Rhodes e Weller (2001)⁴ mostram, a partir de um estudo em diversos países, a crescente interdependência entre políticos e burocratas, que requer de ambos profissionalismo, trabalho em equipe e colaboração; Hart e Wille (2006)⁵ analisam e concluem o mesmo para a experiência holandesa; Page e Wright

⁴ RHODES, R.A. and WELLER, P. (2001). *The Changing World of Top Officials, Mandarins or Valets?*, Open University Press, Buckingham-Philadelphia.

⁵ T HART, P. e WILLE, A. (2006). *Ministers and Top Officials in the Dutch Core Executive: living together, growing apart?*, Public Administration 84 (1): 121–146.

(1999)⁶ mostram que a relação entre políticos e burocratas é fortemente baseada na confiança política, de modo que mudanças no cenário político levam à reconfiguração do corpo burocrático; Richards e Smith (2004)⁷ defendem a relação de co-dependência entre ministros e servidores públicos; Aberbach e Rockman (2006)⁸ analisam a relação entre políticos e burocratas concluindo que servidores públicos devem ser técnicos que apoiem os políticos a implementarem novas políticas, orientando-os sobre o que já deu certo ou falhou no passado. Carboni (2010) conclui que:

The relationship between politics and administration has been challenged and increasingly transformed to a more pragmatic-professional interaction between actors with potentially complementary contributions to successful policy-making. The new global setting and the effects of administrative reform have provided the opportunity to instill a more productive collaborative relationship at the heart of national governments in contemporary democracies (CARBONI, 2010, p. 105).

1.2 O Recente Debate sobre os Dirigentes Públicos

O debate sobre o dirigente público permanece negligenciado na maior parte dos estudos da ciência política sobre o funcionamento do aparelho do Estado, apesar de sua crescente importância no desempenho das organizações públicas e da institucionalização de Sistemas de Alta Direção em curso em diversos países (DE BONIS; PACHECO, 2010). Este debate surge a partir da crise do Estado do Bem-Estar Social e da crescente demanda da sociedade por um Estado mais eficiente e transparente, o que, segundo Longo (2003), trouxe novos e mais complexos desafios aos políticos e burocratas, que já não são capazes de alcançar os resultados desejados de forma satisfatória. Assim, o dirigente público é entendido como peça fundamental para o alcance de resultados no setor público, uma vez que sua atuação caracteriza-se como gerencial: ao mesmo tempo em que as transformações recentes

⁶PAGE, E.C. e WRIGHT, V. (1999) (eds). *Bureaucratic Élites in Western European States*, Oxford, Oxford University Press.

⁷RICHARDS, D. and SMITH, M. (2004). *Interpreting the World of Political Élites*, Public Administration 82 (4): 777–800.

⁸ABERBACH, J.D.; ROCKMAN, B.A. (2006). *The Past and Future of Political-Administrative Relations: Research from Bureaucrats and Politicians to In the Web of Politics - and Beyond*, International Journal of Public Administration 29: 977–995.

do Estado trazem consigo novos desafios que exigem a figura do dirigente público, a este ator é atribuída importância fundamental para o sucesso das reformas gerenciais.

Jiménez Asencio (2012) entende os dirigentes públicos como atores fundamentais para impulsionar um amplo leque de reformas estruturais e inovadoras e os distingue dos tipos ideais weberianos: *“el sector público [...] necesita estar dirigido por políticos responsables, por directivos públicos profesionales que hagan de la excelencia su guía de actuación y por empleados públicos competentes, dotados de alto sentido de pertenencia institucional”* (JIMÉNEZ ASENCIO, 2012). Para este autor, o dirigente público é aquele que contribui para o desenvolvimento de um projeto de governo a partir de ferramentas profissionais, competências gerenciais, lealdade institucional e responsabilidade pela gestão, servindo ao político, quem detém a visão estratégica.

O dirigente público pode ser definido a partir de um *ethos* específico de atuação, orientado não para o cumprimento impessoal das regras como o burocrata weberiano, mas segundo a racionalidade econômica (uso eficiente de recursos visando à maximização dos resultados) (LONGO, 2003) ou, segundo Moore (1995), para a criação de valor público⁹. Diferentemente do burocrata, o dirigente público possui certa margem de discricionariedade em sua atuação (LONGO, 2007), que lhe permite converter propósitos e propostas políticas em resultados concretos (DE BONIS; PACHECO, 2010).

A partir da leitura de Moore (1995), Martínez Puón propõe que o dirigente público seja definido como ator:

Responsable dentro de una estructura burocrática de tener la capacidad de interpretar y llevar a cabo las políticas (derivadas de los políticos), por medio de un cuerpo de servidores públicos profesionales (regularmente miembros de una estructura administrativa profesionalizada). Algunas de sus principales características son la de ser líder y visionario del proyecto o programa a su cargo, portavoz de los avances alcanzados, interlocutor y negociador con actores internos y externos, coordinador y evaluador de las actividades realizadas y gestor de resultados en el marco de la rendición de cuentas (MARTÍNEZ PUÓN, 2011, p. 47).

⁹ No setor privado, a criação de valor pode referir-se tanto ao retorno financeiro dos investimentos dos acionistas como aos produtos entregues pela organização à sociedade, gerando utilidade, satisfação, *status*, entre outros valores. No setor público, a criação de valor refere-se, de modo similar ao setor privado, tanto ao atingimento dos objetivos da organização pública, relacionados ao cumprimento dos objetivos políticos, como ao impacto gerado pelas políticas públicas desenvolvidas, em termos quantitativos (número de cidadãos beneficiados) e qualitativos (os resultados entregues geraram impactos positivos para os cidadãos) (MOORE, M.; MOORE, G.; 2005, p. 17).

Segundo Arantes et al (2009), tais dirigentes podem ser definidos como ocupantes de:

Cargos no alto escalão governamental, com responsabilidade significativa pelas políticas públicas. Oriundos ou não das carreiras do funcionalismo, eles dirigem organizações públicas, procurando alinhá-las às políticas de governo e mobilizando recursos para maximização dos resultados. São integrantes de uma equipe de governo e podem ser responsabilizados perante os políticos que os nomearam e, em certas circunstâncias, perante a própria sociedade (ARANTES et al, 2009, p. 112).

Já para Morey Juan (2012), dirigente público consiste num conceito cuja noção determina distintas figuras, dada a diversidade de organizações e naturezas de funções de direção na administração pública, de modo que a análise desse ator deve ser realizada caso a caso, para precisar o debate. Este autor entende que o ocupante do cargo máximo de cada organização pode ser definido como dirigente público na medida em que apresenta uma atuação mais profissional, conforme o desenho e estrutura formalizada do centro decisional da organização.

Interessante notar que, para Morey Juan (2012), existem dois níveis de direção profissional nas organizações públicas, sendo o primeiro ocupado por pessoas de confiança dos políticos, geralmente por pertencerem a partidos, mais do que por seu conhecimento técnico; esta função de direção corresponderia a funções como regulação e fomento a projetos na área jurídica. Já o segundo nível, localizado imediatamente abaixo do primeiro, seria ocupado por pessoas com maior conhecimento da realidade organizacional na qual atuam, como Secretários de Estado, Subsecretários, Secretários Gerais e Diretores Gerais; tais dirigentes apresentariam maior contato com os burocratas e seriam fundamentais para tornar possível à organização o alcance das decisões políticas em suas distintas fases. Desse modo, o dirigente público de Morey Juan (2012) pode ser mais político ou mais profissional, apresentando a seguinte definição:

Si consideráramos como directivo a quien está en contacto tanto con el nivel político como con el organizativo de la Administración Pública, hemos de convenir que el directivo debe tener un alto nivel de comprensión de ambos sectores y que sus actividades van a desarrollarse básicamente en orden al análisis de programas políticos, realizando sus síntesis y conectándolos con la realidad administrativa existente, para valorar su viabilidad y programar las acciones administrativas que los lleven a cabo o

creando, de ser imprescindible, la organización y sistemas necesarios para ello (MOREY JUAN, 2012).

Definição similar é apresentada por Martínez Puón:

Entre las múltiples vías de solución a esta dicotomía política-administración, está la de crear un vaso comunicante o 'bisagra' entre la política y la administración que recae precisamente en la función directiva o en el papel de los directivos públicos, al otorgarles el ejercicio de funciones polivalentes a lo largo de toda la administración; en el interés de que en su calidad de negociadores y coordinadores con otros actores distintos a los de la estructura burocrática y a nivel interministerial puedan mantener un permanente dinamismo en el funcionamiento de las administraciones (MARTÍNEZ PUÓN, 2011, p. 30).

Outra definição, proposta por Aliende (1996), entende como característica própria do dirigente público sua identificação com os objetivos globais e setoriais da organização na qual desempenha sua tarefa e também o assessoramento e apoio à classe política na tomada de decisões e determinação das políticas públicas. Assim, o dirigente atuaria em quatro áreas prioritárias: 1) planejamento e formulação de estratégias; 2) alocação de recursos; 3) direção e integração de equipes e recursos humanos; e 4) negociação e solução de conflitos.

Para Kuperus e Rode (2008), as mudanças que os sistemas de direção públicos vêm sofrendo nos últimos anos têm dado especial destaque à figura destes dirigentes e alterado as responsabilidades e competências requeridas para sua atuação:

Competition with the private market, the increased importance of customer and/or citizen orientation and of quality of public services as well as the need for permanent change, demands strong strategic and operational top management. Senior civil servants have to develop into leaders. They should be able to lead innovation and change, to communicate effectively and work in permanent dialogue with all stakeholders, to manage the human and financial resources and processes, and to achieve the agreed results (KUPERUS; RODE, 2008, p. 1).

Por fim, a Carta Ibero-americana da Função Pública vai tratar tais atores como:

Aquel segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los

servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria (CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, 2003, p. 26).

Alguns estudos vêm buscando aprimorar a definição conceitual do dirigente público por meio da comparação de suas características com aquelas que caracterizam os tipos ideais weberianos. Longo (2007) propõe as seguintes variáveis, entendidas em um contínuo que vai do âmbito mais profissional até o mais político, para diferenciar analiticamente a atuação política daquela exercida pelo dirigente público:

1) *Matéria*: entendida como o universo temático com o qual a posição do dirigente lida em termos de conteúdo e tomada de decisão; quanto mais politizada, mais política; quanto menos politizada, mais característica do dirigente. Tal dimensão aborda os temas tratados no âmbito da função política ou gerencial, o que vai exigir diferentes perfis e competências, mais técnicos ou mais políticos.

2) *Papel*: considera o nível de politização da função a ser desempenhada; quanto mais frequente o relacionamento com atores políticos, sindicatos, mídia e sociedade, mais política; quanto menos, mais técnica.

3) *Produto Estabilidade*: considera o tipo de resultado esperado (*output*) do exercício da função, em termos de consolidação institucional e permanência no tempo – quanto menos estável, mais político; quanto mais estável, mais profissional.

4) *Produto Suscetibilidade de Padronização*: considera, para espaços de direção gerencial, a entrega de resultados de maior previsibilidade e capacidade de medição e avaliação. Neste sentido, o marco de responsabilização dos dirigentes públicos diferencia-se dos demais atores, uma vez que o primeiro implica a existência de sistemas de planejamento e controle baseados em resultados; atores políticos atuam em ambientes mais dinâmicos e fluidos, com alta dificuldade de mensuração e baixa previsibilidade, e com formas de controle e responsabilização definidas não em termos de resultados entregues, mas de responsividade aos cidadãos que o elegeram.

5) *Sistema de Gestão*: considera a variável sofisticação das políticas, práticas e procedimentos adotados para o alcance dos objetivos definidos para determinado cargo - quanto menos aprimorado, mais político; quanto mais aprimorado, mais próprio do dirigente público.

Outro modelo possível de ser utilizado para análise do dirigente público é aquele proposto por Moore (1995), que sugere uma matriz baseada em competências gerenciais e na capacidade do dirigente público utilizá-las visando à criação de valor público. Tais competências são, segundo Longo (2007, baseado em MOORE, 1995): 1) *Gestão Estratégica*: capacidade de refletir estrategicamente, inovar e reformular para que possa criar o máximo valor público; 2) *Gestão do Entorno Político*: capacidade de obter legitimidade política de seu entorno político - superiores, outros dirigentes, grupos de interesse, cidadãos, mídia, ou seja, atores internos ou externos à organização - a fim de conseguir apoio e recursos necessários para que possa desenvolver sua estratégia; 3) *Gestão Operacional*: capacidade para conseguir que a organização a seu cargo, composta pelo conjunto de meios e recursos sob sua autoridade formal, atue com foco nos objetivos e responsabilize-se pelos resultados. Segundo Longo (2007), o dirigente público atuaria nas três esferas, porém com diferentes intensidades conforme cada situação vivenciada, de modo que este modelo constitui referência analítica para a análise de cada dirigente em diferentes posições institucionais ou contextos.

Martínez Puón (2011), por sua vez, sugere a seguinte divisão para diferenciar as funções desempenhadas por políticos, dirigentes públicos e burocratas: 1) *Direção Política*: o trabalho essencial é de natureza política e não exige conhecimentos técnicos ou administrativos para o desempenho da função, embora sempre sejam recomendáveis (seriam os Secretários de Estado e Subsecretários, ou seja, postos de designação estritamente política); 2) *Direção Político-Administrativa*: o trabalho apresenta componentes político-administrativos e administrativo-técnicos; requer um conjunto de habilidades e atitudes de direção, mas também, e na mesma intensidade, sensibilidade política para compreender os jogos de força e poder próprios de toda ação social (aqui corresponderiam cargos de Diretores Gerais e Diretores Gerais Adjuntos, ou cargos equivalentes); 3) *Direção Burocrática*: tem função de subsidiar os cargos superiores com competências de execução de políticas públicas, desenho de projetos ou avaliação de políticas (seria composto por diversos Diretores de Área e cargos equivalentes).

Importante ressaltar que este autor (MARTÍNEZ PUÓN, 2011) chama a atenção para o fato de tal classificação proposta ser revestida de um caráter de homogeneidade e generalização; entre cada uma destas tipologias, poderíamos

encontrar diversos subtipos ou combinações, tendo, por exemplo, dirigentes político-administrativos desempenhando papéis mais políticos, em um Ministério do Interior, ou mais técnicos, em um Ministério da Fazenda, por exemplo.

Por fim, apresentamos o modelo proposto por Mintzberg (1973), que visando responder à pergunta: “*What do managers really do?*”, realizou pesquisa por meio da qual observou e analisou as atividades de CEOs de cinco empresas privadas e públicas, além de estudos prévios sobre o comportamento gerencial, concentrados nos subordinados e nas estruturas organizacionais. Este autor apresentou, como resultado, uma tipologia para descrição dos CEOs em termos de dez papéis comuns que desempenham. Suas proposições baseiam-se no pressuposto de que condições estruturais determinam o comportamento gerencial de modo geral.

Os dez principais papéis identificados por Mintzberg (1973), a seguir apresentados, são agrupados em três categorias: contato interpessoal, processamento de informações e tomada de decisão:

Contato Interpessoal	1	Representante	É requisitado a desempenhar tarefas cerimoniais e simbólicas, pois representa a organização
	2	Líder	Possui habilidade de relacionamento interpessoal, motiva e desenvolve seus subordinados e promove um ambiente de trabalho adequado
	3	Relações com o Entorno	Possui habilidade de lidar com pessoas externas à organização; estabelece uma rede de contato com a qual troca informações e favores em busca de benefício mútuo
Processamento de Informações	4	Monitor	Recebe e consolida diversas informações relevantes para a organização
	5	Disseminador	Transmite informações e valores a seus subordinados
	6	Porta-voz	Fala pela organização; transmite informações a indivíduos externos sobre os resultados e políticas da organização
Tomada de Decisão	7	Empreendedor	Responsável por definir e implementar mudanças e projetos de melhoria na organização
	8	Gestor de Crises	Deve lidar com eventos inesperados e com as dificuldades operacionais da organização, implementando ações corretivas
	9	Alocador de Recursos	Define prioridades, planos de trabalho (o que será feito, como, por quem, com que estrutura), e controla a implementação; assim, controle e autoriza o uso dos recursos organizacionais
	10	Negociador	Negocia com outras organizações e indivíduos

Quadro 1 - Papéis desempenhados pelos CEOs entrevistados

Fonte: autoria própria, adaptado de Mintzberg (1973).

Para Mintzberg (1973), podemos definir o dirigente a partir do propósito básico do trabalho de direção:

The manager is that person in charge of a formal organization or one of its subunits. He is vested with formal authority over his organizational unit, and this leads to his two basic purposes. First, the manager must ensure that his organization produces its specific goods or services efficiently. He must design, and maintain the stability of its basic operations, and he must adapt it in a controlled way to its changing environment. Second, the manager must ensure that his organization serves the ends of those persons who control it (the "influencers"). He must interpret their particular preferences and combine these to produce statements of organizational preference that can guide its decision-making. Because of his formal authority the manager must serve two other basic purposes as well. He must act as the key communication link between his organization and its environment, and he must assume responsibility for the operation of his organization's status system (MINTZBERG, 1973, p. 166).

Em suma, o dirigente desenha o trabalho da organização, monitora seu ambiente interno e externo, inicia mudanças quando desejável e renova a estabilidade organizacional quando enfrenta momentos de crise. Deve liderar seus subordinados para trabalhar efetivamente para a organização e deve provê-los de informação, muitas das quais conquista por meio da rede de contatos que desenvolve. Além disso, deve desempenhar uma série de tarefas como informar *stakeholders*, servir como representante e liderar grandes negociações. Assim, tais atores tanto possuem uma visão geral da organização e desempenham trabalhos não programados, como também devem desempenhar papéis regulares e envolver-se em tarefas rotineiras (MINTZBERG, 1973).

Observamos, assim, que embora com enfoques diferenciados, tais modelos são complementares. Enquanto Longo (2007) propõe um grupo de variáveis para diferenciar o espaço de direção do espaço político, Martínez Puón (2011) busca diferenciar políticos, dirigentes públicos e burocratas. Moore (1995) e Mintzberg (1973) preocupam-se, por sua vez, em compreender a natureza da atuação dos dirigentes, a partir da diferenciação dos principais papéis que desempenham em três diferentes esferas, ou categorias; ressaltamos que os papéis desempenhados pelos dirigentes de Mintzberg (1973) assemelham-se às competências gerenciais propostas por Moore (1995), na medida em que estão diretamente relacionados às funções de elaboração de estratégias, relacionamento com o entorno político e gerenciamento de recursos e pessoas internos à organização. Desse modo, estes modelos fornecem algumas variáveis interessantes que permitem melhor compreender as especificidades de atuação dos dirigentes no âmbito das

organizações públicas, uma vez que tais espaços são marcados pela difícil delimitação entre as dimensões da política e da gestão.

1.3 Espaços Institucionais de Direção Pública

A literatura vem discutindo que, cada vez mais, o surgimento e consolidação da figura do dirigente público também exigem a consolidação dos espaços institucionais de direção (LONGO, 2007). Neste sentido, apresentar o debate sobre os Sistemas de Direção Pública, mais conhecidos como *Senior Civil Services* ou Sistemas de Alta Direção Pública, é essencial para conhecer o contexto no qual atuam tais atores, visando compreender as recentes transformações que as reformas gerenciais vêm imprimindo às organizações públicas, tais como a maior descentralização na prestação dos serviços públicos (movimento conhecido como agencificação) e a introdução de regras mais flexíveis para a gestão dos funcionários do alto escalão.

A literatura sobre os Sistemas de Direção Pública trata, principalmente, da emergência e consolidação destes espaços, os quais apresentam, em alguns países como o Chile, regras específicas para gestão de dirigentes públicos, dando ênfase a aspectos como: a) formas de acesso ao cargo e de nomeação de tais dirigentes (via critérios meritocráticos, políticos ou a partir da combinação de ambos); b) origem¹⁰ e experiência anterior; e c) competências gerenciais (tais como liderança, gestão de redes, negociação, entre outras).

Há diversos estudos, especialmente de Kuperus e Rode (2008), Longo (2003), OCDE (2003) e Figueroa G.(2002) que defendem a relevância da emergência e consolidação de Sistemas de Direção Pública para a profissionalização do serviço público, sob o argumento de que:

[...] Muchas de las manifestaciones de ejercicio de la dirección en el sector público han carecido del reconocimiento de un estatuto propio, entendiéndose por tal la aceptación del régimen normativo, tanto formal como informal, que dota a la gerencia profesional de un papel propio y característico en los

¹⁰ *Insiders*, se provenientes de organizações públicas e *outsiders*, quando provenientes do setor privado.

sistemas de gobernanza pública (LONGO apud MARTÍNEZ PUÓN, 2011, p. 9).

Segundo este autor (LONGO apud MARTÍNEZ PUÓN, 2011), o processo de expansão da função de direção pública tem surgido e se desenvolvido de modo desigual e heterogêneo em diversos países. Uma das dificuldades para esta consolidação estaria associada à resistência política de permitir a profissionalização da administração pública, especialmente nos casos de introdução de sistemas meritocráticos e abertos, ou seja, que permitem a entrada de profissionais do setor privado nos altos cargos públicos. Importante ressaltar, entretanto, que esta resistência política parece pouco fundamentada quando analisamos o crescimento da Alta Direção Pública como um grupo profissional que buscará apoiar a direção política, ajudando-a a governar a máquina pública, ao invés de buscar ocupar os cargos políticos para a realização de interesses próprios. Nesse sentido, destacamos a opinião de Longo, segundo a qual, política e gestão constituem não um jogo de soma zero, mas esferas que se reforçam e complementam:

La auto delimitación de la política resulta necesaria para la creación de un espacio directivo, pero refuerza, a cambio, las capacidades de quienes gobiernan para dirigir estratégicamente. En este sentido, una DPP¹¹ adecuadamente articulada con la política hace a ésta más capaz de lograr sus objetivos de gobierno y refuerza, en definitiva, la gobernanza de estos sistemas (LONGO apud MARTÍNEZ PUÓN, 2011, p. 11).

Martínez Puón (2011) trata de tais Sistemas de Direção Pública como instituições que se posicionam paralelamente às já existentes, conhecidas como “Serviço Civil”, ou seja, que representam o espaço institucional de atuação e regramento dos funcionários públicos de determinada administração pública. Neste sentido, tais *Senior Civil Services* constituiriam formas alternativas, e não substitutas, para profissionalizar certo estamento que se diferencia do restante do funcionalismo público. Citando um trabalho de Ferrel Heady (1996)¹², Martínez Puón (2011) comenta que tal autor denomina os “*The Western Mandarins*” não como substitutos dos funcionários públicos ou dos políticos, “*sino como una franja de personal que se posiciona entre ambos. Esencialmente como hacedores de políticas y que a la vez*

¹¹ DPP significa Direção Pública Profissional.

¹²HEADY, Ferrel (1996). *Public Administration. A Comparative Perspective*. Marcel Dekker, EUA.

tratan de conciliar a los dos esferas de personal antes mencionadas” (HEADY apud MARTÍNEZ PUÓN, 2011, p. 17).

Análises, em geral embasadas em estudos empíricos, preocupam-se em compreender as diferentes configurações institucionais que caracterizam estes sistemas. Conforme Kuperus e Rode (2008) e trabalho publicado pela OCDE (2003), *“tais dirigentes são geridos por instituições e procedimentos próprios e específicos que visam conferir estabilidade e profissionalismo a este grupo, mas também pretendem conceder certas flexibilidades para que o alcance de resultados seja possível”* (KUPERUS; RODE, 2008; OCDE, 2003). A OCDE os diferencia segundo a tipologia de sistemas de carreira ou de emprego; o primeiro, representado pela experiência francesa, valoriza a entrada de funcionários de carreira nos postos do alto escalão governamental, favorecendo a mobilidade vertical e a formação de um grupo coeso em termos de valores e competências, e impossibilitando ou restringindo a entrada dos chamados *outsiders*; este modelo não dá ênfase à atuação voltada a resultados¹³.

Já o sistema de emprego, como o do Reino Unido, valoriza tanto a entrada de profissionais internos como externos ao serviço público, realizando concursos abertos e competitivos cuja seleção é baseada no mérito, mas também em competências de gestão; nesta tipologia, é observada a adoção de contratos de emprego flexíveis, similares aos praticados no setor privado; aos dirigentes públicos não é garantida a estabilidade, não havendo, portanto, a previsão de planos de carreira, nem de políticas de mobilidade entre diferentes cargos ou organizações; por outro lado, é valorizado o desempenho com base em resultados. Cabe ressaltar, ainda, que a OCDE prevê a existência de sistemas mistos ou híbridos, que conteriam elementos tanto dos sistemas de carreira como dos sistemas de emprego; como exemplo, podemos citar Itália, Bulgária e Polônia (KUPERUS; RODE, 2008; OCDE; 2003).

Jiménez Asencio (2007, apud MARTÍNEZ PUÓN, 2011)¹⁴, oferece três modelos alternativos à tipologia proposta pela OCDE, classificados em: 1) Modelo

¹³ Em países como França, Alemanha e Bélgica, por exemplo, classificados pela OCDE como sistemas de carreira, não são utilizados, como instrumentos de gestão da Alta Direção Pública, os contratos de resultados (OCDE, 2003).

¹⁴ JIMÉNEZ ASENCIO, Rafael (2007). *La Función Directiva en el Sector Público Español: Tendencias de Futuro*. En: Sánchez Morón *et al.* (coords.). *La Función Pública Directiva en Francia, Italia y España*, MAP, España.

Corporativo (fechado, de carreira ou burocrático): a função de direção tem origem na própria organização, é regulada estatutariamente, define regras de ingresso baseadas no mérito acadêmico, possui sistema altamente hierarquizado e valoriza a carreira pública; 2) Modelo de Politização (ocupação pela política): qualquer pessoa pode ocupar o cargo de direção, independente de suas capacidades ou procedência; possui como critério de escolha a confiança política e possui discricionariedade absoluta, ou seja, a vantagem da flexibilidade para nomear; 3) Modelo Gerencial (ou profissional): apresenta como valores a eficácia e eficiência; possui influência do setor privado, requer conhecimentos e habilidades vinculados à função de direção e valoriza a gestão por competências; é marcado pela delegação do poder político para aquele que vai dirigir a organização; a gestão é baseada em planos ou contratos definidos previamente. Segundo o autor, a primeira esfera seria profissional, mas não de direção, enquanto a segunda seria de direção, mas não profissional. Nestas dimensões residiria a diferença da esfera própria do dirigente público, de direção profissional.

O debate sobre as diferentes configurações institucionais dos Sistemas de Direção Pública é também tratado por Longo (2003), que aponta quatro principais áreas de intervenção para a consolidação dos cargos de direção públicos: 1) estrutura organizacional, caracterizada pela predominância de desenhos descentralizados, que permitem aos dirigentes maior discricionariedade e autonomia para a tomada de decisões, e sistemas de planejamento e controle baseados em resultados; 2) regras formais de gestão de pessoas para cargos de direção e existência de mecanismos adequados para a gestão de dirigentes, tais como garantias jurídicas capazes de proteger da politização e da arbitrariedade e regulamentação que permita a gestão dos dirigentes por meio de regras específicas e flexíveis de recrutamento, nomeação, carreira e remuneração; 3) definição das competências gerenciais, entendidas como eixo central das ações de recrutamento, seleção e avaliação de desempenho; e 4) incorporação da cultura de direção pública, em oposição à cultura burocrática, nas organizações governamentais (LONGO, 2003).

Resumidamente, os Sistemas de Direção Pública têm flexibilizado seus instrumentos para recrutamento e gestão dos dirigentes públicos. Conforme estudo de Kuperus e Rode (2008), os elementos mais comuns observados nas regras do

alto serviço civil são: seleção de dirigentes baseadas em competências gerenciais e experiências anteriores, contratos com duração determinada, avaliação por desempenho, candidatos internos e externos ao serviço público e desejo de atrair os melhores profissionais.

Ressaltamos, entretanto que, embora a literatura internacional discuta as diferentes possibilidades de configuração dos elementos institucionais que caracterizam os Sistemas de Direção Pública, de modo a permitir que os dirigentes públicos atuem, de fato, como criadores de valor público, tais estudos são marcados por uma análise comparativa pouco aprofundada e de caráter mais descritivo. São escassos os estudos empíricos que analisam, com profundidade, tais sistemas, de modo a melhor compreender de que modo seus elementos constitutivos vêm sendo aprimorados na busca por uma gestão de pessoas voltada a resultados.

CAPÍTULO 2 – ABORDAGEM METODOLÓGICA

Este capítulo trata da metodologia utilizada para abordar a questão de pesquisa apresentada. Inicialmente, justifica a escolha da abordagem qualitativa, bem como do método de estudo de caso; em seguida, trata das técnicas de coleta de dados empregadas. Especial destaque é dado à realização e análise das entrevistas, uma vez que a qualidade e conteúdo dos dados coletados indicou ao pesquisador a necessidade de revisão da proposta original de pesquisa.

2.1 Abordagem, Métodos e Técnicas

Dado o objetivo da pesquisa, que consiste na investigação em profundidade dos papéis desempenhados pelos dirigentes públicos, a metodologia utilizada é a qualitativa; enquanto a metodologia quantitativa permite medir a intensidade dos fenômenos sociais observados, a qualitativa possibilita identificar tais fenômenos, compreender suas especificidades e as relações que estabelecem entre si. Além disso, o estudo qualitativo é o mais apropriado para atender ao caráter exploratório da presente investigação, que busca descrever um fenômeno recente e pouco debatido na literatura, especialmente do ponto de vista empírico.

A estratégia utilizada para a realização da pesquisa foi a de estudo de caso, pois este método permite analisar aprofundadamente os elementos que auxiliarão na melhor compreensão dos dirigentes públicos. Para analisar que papéis são efetivamente desempenhados por tais atores, foram analisados os dirigentes públicos chilenos, reconhecidos internacionalmente devido ao sucesso e inovação do Sistema de Alta Direção Pública, iniciativa que, a partir do reconhecimento dos dirigentes públicos como atores distintos dos políticos e dos burocratas, definiu um conjunto de regras específicas para seu recrutamento, seleção, nomeação e gestão. Embora a experiência chilena seja internacionalmente conhecida e recorrentemente citada em recentes artigos acadêmicos sobre o tema, são escassos os estudos empíricos que forneçam análises mais aprofundadas sobre seus dirigentes; assim, o

Sistema de Alta Direção constitui uma rica oportunidade para realização da presente investigação.

A estratégia de estudo de caso justifica-se, portanto, pelo interesse em compreender de modo aprofundado quem são os dirigentes públicos chilenos a partir dos papéis que desempenham em seus respectivos espaços de direção. Ressaltamos que o fato de o governo chileno tratar o dirigente público como um ator específico e possuir um sistema institucionalizado com regras específicas para sua gestão e atuação significa um grande avanço em termos de gestão pública; entende-se que analisar uma experiência já consolidada permitirá identificar elementos relevantes, de modo que o conceito do dirigente público chileno possa ser aplicado em outras experiências similares, mesmo que não tão avançadas em termos institucionais como o Chile. Dada a escolha da metodologia qualitativa e da estratégia de estudo de caso, ressaltamos que o presente estudo não possui a pretensão de generalização, mas apenas a de buscar elementos que permitam melhor compreender o dirigente público e orientar a realização de estudos futuros sobre o tema.

Foram utilizadas como técnicas de pesquisa análises documentais e entrevistas semiestruturadas. A partir da análise documental, foi possível a obtenção de observações detalhadas sobre o SADP, sobre as descrições legais dos cargos de direção e sobre os convênios de desempenho celebrados entre os dirigentes públicos entrevistados e seus superiores hierárquicos (que podem ser tanto dirigentes de nível hierárquico superior, como atores políticos); tais documentos permitiram identificar elementos relevantes para a melhor compreensão da atuação destes atores em termos de contexto e regras institucionais sob as quais atuam, mas também das principais atribuições que desempenham. A análise documental foi utilizada durante toda a pesquisa, tanto para preparar a elaboração dos questionários a serem aplicados por meio de entrevistas, como para apoiar a análise aprofundada dos dirigentes públicos ao final da pesquisa de campo.

Já a entrevista semiestruturada teve por objetivo identificar as experiências, percepções, opiniões e perspectivas dos dirigentes públicos em relação aos seus principais desafios e às características de perfil e atuação que permitem defini-lo como um ator específico, distinto dos políticos e dos burocratas, bem como compreender sua visão sobre o SADP, sistema no qual atuam. A escolha

de entrevistas semiestruturadas deveu-se ao fato de esta técnica permitir que os entrevistados respondam às questões nos seus próprios termos, o que torna possível ao entrevistador identificar a percepção dos próprios dirigentes públicos em relação ao seu papel e relevância, o que não seria possível por meio de questionários fechados. Esta técnica, portanto, permite conhecer a perspectiva do outro e tem como pressuposto que tal perspectiva é repleta de significado e é possível de ser conhecida e explorada analiticamente (PATTON, 2002); no entanto exige do pesquisador-entrevistador maior habilidade na condução das perguntas e atenção ao contexto na qual são tratadas (MAY, 2004).

Tais roteiros (disponíveis no APÊNDICE A) foram elaborados segundo quatro grupos de atores a serem entrevistados: dirigentes públicos, políticos, burocratas e atores-chave do Sistema de Alta Direção. Enquanto as entrevistas com os três primeiros atores buscou identificar as principais atribuições do dirigente público, bem como analisar de que modo se dá a diferenciação ou justaposição de papéis desempenhados pelos dirigentes em relação aos políticos e burocratas, objetivo inicial da investigação, aquelas realizadas com atores-chave visaram compreender o contexto da experiência chilena, assim como identificar a relevância do SADP e dos dirigentes públicos para o Chile.

Inicialmente, definiu-se que seriam entrevistados tanto os dirigentes públicos chilenos, como políticos e burocratas a eles diretamente relacionados. No Chile, dirigentes públicos de nível I respondem pela direção de organizações públicas, devendo subordinação aos políticos aos quais se vinculam diretamente (Ministros de Estado ou Subsecretários); estes dirigentes também lideram todos os funcionários da referida organização, tanto os dirigentes públicos de nível II, responsáveis por unidades organizacionais específicas (como Recursos Humanos, Finanças, Compras, entre outros), como burocratas (entendidos, de modo amplo, como todos os demais funcionários da organização). Entendemos que restringir a realização de entrevistas aos dirigentes públicos empobreceria a análise, uma vez que os resultados da investigação seriam baseados apenas nas percepções deste ator em relação ao seu próprio trabalho e às relações que estabelece com os demais atores.

Considerando que escassos estudos analisam os papéis efetivamente desempenhados pelos dirigentes públicos, o presente trabalho objetivou analisá-los como um grupo específico e distinto dos políticos e burocratas, mas também como um grupo que apresenta distinções entre si, de modo a contribuir para o enriquecimento do debate acadêmico. Desse modo, fez uso da técnica de amostragem heterogênea, que consiste na escolha de amostra pequena e diversa visando avaliar com profundidade as especificidades de cada unidade de análise, bem como compartilhar dimensões compartilhadas por todas as unidades (PATTON, 2002). Foram definidos como parâmetros analíticos diferenciadores os espaços institucionais nos quais atuam os dirigentes públicos, em termos de nível hierárquico do cargo (nível I ou II) e da natureza da política pública em que atua (educação, saúde, meio ambiente, e outras).

Assim, objetivou-se entrevistar, inicialmente, cinco grupos de quatro pessoas, compostos por um político, um dirigente I, um dirigente II e um burocrata, atuantes em diferentes organizações públicas. Também seriam entrevistados dois atores-chave do Sistema, pertencentes às organizações responsáveis por sua implementação, gestão e fiscalização (Direção Nacional do Serviço Civil e Conselho de Alta Direção Pública). O esquema abaixo ilustra os atores que seriam entrevistados:

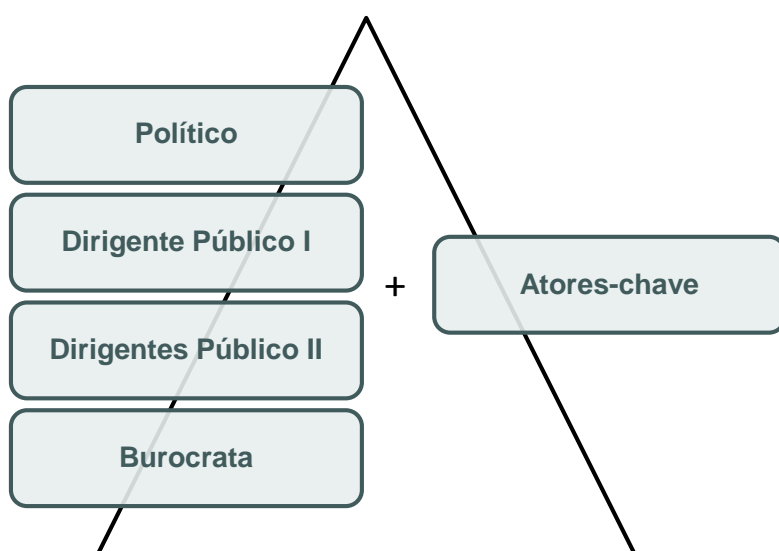


Ilustração 1 - Proposta de atores a serem entrevistados
Fonte: autoria própria.

O esquema abaixo sistematiza o desenho metodológico da pesquisa realizada, conforme explicado anteriormente:

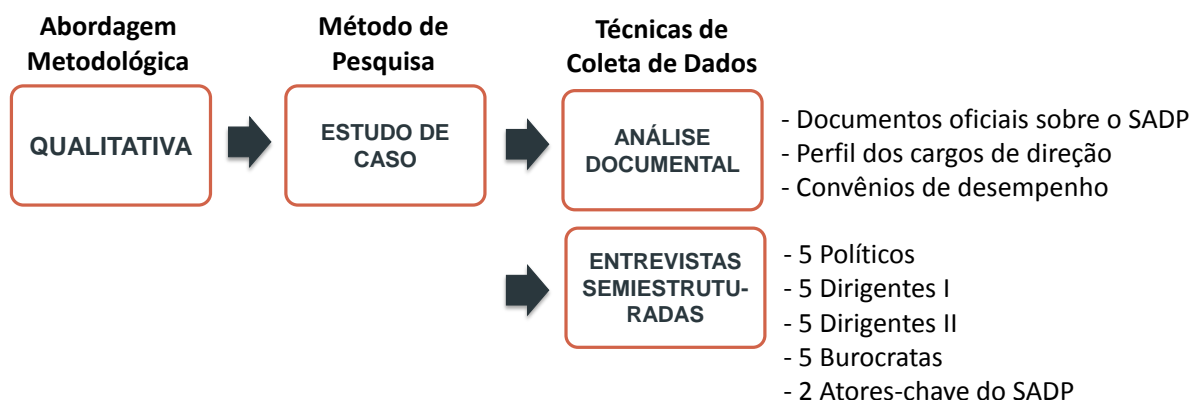


Ilustração 2 - Síntese da abordagem metodológica proposta
 Fonte: autoria própria.

2.2 Análise das Entrevistas

Inicialmente, a pesquisa buscou compreender não apenas os papéis desempenhados pelos dirigentes públicos chilenos, como também a relação que tais atores estabelecem com políticos e burocratas. Entretanto, a pesquisa de campo possibilitou entrevistar 13 atores no total, dos quais seis dirigentes públicos, um burocrata e seis atores relevantes pertencentes ao SADP. A impossibilidade de dialogar com atores políticos e maior número de burocratas levou à necessidade de a pesquisa direcionar sua análise mais atentamente para os elementos constitutivos do SADP e para as características de seus principais atores, os dirigentes públicos; a relação destes com os políticos e burocratas, portanto, só poderá ser discutida no presente trabalho a partir de elementos teóricos e dados coletados com os entrevistados.

Nesse sentido, novamente ressaltamos a adequabilidade da abordagem metodológica qualitativa por possibilitar a consideração de novas variáveis ao longo da investigação, bem como seu redesenho; em estudos qualitativos não é necessário avaliar apenas as variáveis que foram pré-determinadas no início da pesquisa, como o fazem os pesquisadores quantitativos, mas as que vão mostrando-se relevantes e viáveis ao longo do processo de investigação (MAHONEY, 2007).

O trabalho de campo realizou-se durante a semana de 27 a 31 de agosto de 2012, em Santiago, Chile. A primeira entrevista, realizada com um alto funcionário da Direção Nacional do Serviço Civil (DNSC), foi relevante tanto para conhecer a visão desta organização sobre o Sistema de Alta Direção, por meio da opinião deste entrevistado, como para definir a agenda de entrevistas a ser realizada ao longo da semana. Este alto funcionário da Direção Nacional foi o responsável por apoiar todo o processo de agendamento das demais entrevistas; desse modo, o grupo que se previu entrevistar inicialmente (conforme Ilustração 1) foi redefinido de acordo com a proximidade e disponibilidade dos atores em relação ao primeiro entrevistado; ao final da semana, foi possível a realização das seguintes entrevistas:

a) Três dirigentes de nível hierárquico I e três dirigentes de nível hierárquico II, pertencentes a diferentes Ministérios e organizações, conforme quadro abaixo:

Entrevistado	Organização	Ministério	Cargo	Nível Hierárquico
A	<i>Servicio de Registro Civil e Identificación</i>	Justiça	Diretor Nacional	I
B	<i>Parque Metropolitano de Santiago</i>	Habitação e Urbanismo	Diretor	
C	<i>Superintendencia de Quiebras</i>	Justiça	Superintendente	
D	<i>ChileCompra</i>	Fazenda	Chefe da Divisão Jurídica Corporativa	II
E	<i>Servicio Agrícola y Ganadero</i>	Agricultura	Chefe da Divisão Jurídica	
F	<i>Superintendencia de Casinos de Juego</i>	Fazenda	Chefe da Divisão Jurídica	

Quadro 2 - Relação de dirigentes públicos chilenos entrevistados

Fonte: autoria própria.

Os dirigentes públicos entrevistados pertencem a organizações públicas descentralizadas, vinculadas aos Ministérios de Agricultura; Fazenda; Habitação e Urbanismo; e Justiça. Os pertencentes ao nível hierárquico I são responsáveis pela gestão da organização como um todo, enquanto os de nível II respondem por uma unidade da organização; em relação aos últimos, todos os entrevistados respondem às Divisões Jurídicas de suas respectivas instituições.

b) Sete diferentes atores, dentre os quais:

Entrevistado	Organização	Ministério	Cargo
G	<i>Dirección Nacional del Servicio Civil</i>	Fazenda	Chefe da Divisão Jurídica
H	<i>Dirección Nacional del Servicio Civil</i>	Fazenda	Responsável pelas ações de Capacitação
I	<i>Consejo de Alta Dirección Pública</i>	-	Conselheiro
J	<i>Universidad Alberto Hurtado – Facultad de Economía y Negocios</i>	-	Diretor Especialista em Gestão de Pessoas
K	<i>Agencia de Cooperación Internacional de Chile</i>	Relações Exteriores	Chefe de Departamento (<i>carrera funcionaria</i>)
L	<i>Consejo Nacional de Televisión</i>	Secretaria Geral de Governo	Chefe de Gabinete
M	<i>Seminarium Penrhyn International</i>	-	Diretor do Setor Governo

Quadro 3 - Relação dos demais atores entrevistados

Fonte: autoria própria.

Os atores-chave entrevistados representam a visão da Direção Nacional e do Conselho de Alta Direção Pública (CADP), importantes instituições que definem, regulam e fiscalizam o funcionamento do SADP. Também foram entrevistados atores pertencentes à academia e empresas de recrutamento, bem como um ator cujo cargo, de Chefia de Gabinete do Conselho Nacional de Televisão, é considerado como sendo de direção, mas que não pertence ao SADP. Por fim, foi entrevistado um burocrata, pertencente à *carrera funcionaria*¹⁵ chilena.

De modo geral, as entrevistas seguiram uma dinâmica muito similar, sendo iniciadas com a apresentação do entrevistador e de seu objetivo de pesquisa, solicitação de permissão para gravar as perguntas e respostas, com a condição de garantir o anonimato do entrevistado e o uso restrito das informações para fins de investigação científica, agradecimentos finais e disponibilização da pesquisa caso houvesse interesse. Nesse sentido, ressaltamos que todos os entrevistados aceitaram participar da pesquisa e autorizaram a gravação das mesmas, uma vez que seriam transcritas para análise e apresentação no presente trabalho.

As entrevistas foram realizadas no local de trabalho de cada entrevistado e tiveram duração de aproximadamente 30 a 60 minutos. Alguns entrevistados foram bastante receptivos e interessados no tema da pesquisa, buscando compreender com maiores detalhes seu objetivo, de modo a fornecer respostas que pudessem melhor contribuir para seu desenvolvimento; outros, porém, demonstraram pouco

¹⁵ Ver APÊNDICE B: Estrutura de Emprego Público no Chile.

interesse pela investigação e limitaram-se a responder às perguntas formuladas. Desse modo, algumas entrevistas contaram com considerável comprometimento do entrevistado, que forneceu informações com bastante profundidade e detalhamento, indo além das questões formuladas, enquanto outras foram bastante superficiais, abordando de forma pouco detalhada as questões levantadas. Geralmente, as primeiras contaram com informações que representam as opiniões dos entrevistados em relação ao seu próprio trabalho e ao Sistema de Alta Direção, enquanto as segundas limitaram-se mais ao registro de fatos, e não de opiniões.

Importante ressaltar que tais fatores, bem como a análise final do conteúdo das entrevistas, permitiu concluir que as informações obtidas deram maior ênfase à importância e inovação do Sistema de Alta Direção para o país, mais do que à atuação do dirigente chileno. Desse modo, a impossibilidade de entrevistar políticos e burocratas, assim como o enfoque dos entrevistados em tratar mais o Sistema de Alta Direção Pública, permitiu constatar que a análise dos dirigentes chilenos ficaria empobrecida se não fossem explorados, sob uma perspectiva histórica, o contexto político-institucional chileno, bem como a criação do Sistema de Alta Direção, considerando as dimensões da política e da gestão como eixo central da análise.

CAPÍTULO 3 – CHILE, DEMOCRACIA E REFORMA GERENCIAL

De modo a compreender o contexto político-institucional no qual teve origem o Sistema de Alta Direção Pública, o presente capítulo apresenta uma análise do sistema político chileno, partindo do período do Regime Militar ao momento atual, com enfoque nos estilos de governar de cada um dos Presidentes e nas iniciativas de reformas desenvolvidas desde então. A criação do SADP tem origem num conjunto de ações voltadas à modernização do Estado chileno, dentre as quais a consolidação de uma Direção Pública Profissional, responsável pela condução, coordenação e articulação das diversas iniciativas de reformas do Estado chileno, sempre recebeu papel de destaque.

Conforme mencionado no capítulo anterior, em diversos países a discussão sobre os dirigentes públicos surge associada às iniciativas de reforma do Estado e argumenta que tais atores não apenas ganham importância nestes movimentos de modernização, como também são condição necessária para conduzir tais processos com orientação a resultados (LONGO, 2003). É interessante observar que a experiência chilena parece ter caminhado exatamente nesta direção, uma vez que em todos os documentos analisados a Direção Pública aparece como ação prioritária de governo e, mais do que isso, a própria implementação do SADP representa, ao lado do destacado sistema de compras públicas chileno, o mais importante e conhecido avanço do país em termos de reforma gerencial.

3.1 Tecnocracia, Política e Modernização do Estado

Durante o período do Regime Pinochet (1973-1990), o Chile passou por um processo de reformas denominadas de 1ª Geração, caracterizadas pela adoção de medidas para redução do tamanho e importância do Estado na economia. Tais medidas caracterizaram-se pela significativa privatização de empresas de serviços básicos e estratégicos, como eletricidade e telecomunicações, bem como pela municipalização de serviços educacionais e de atenção básica à saúde. As reformas

visaram à promoção de um ajuste estrutural da economia em crise, devido aos altos níveis de endividamento do Estado neste período; a preocupação central dos reformistas era determinar o quanto o Estado deveria ser reduzido para garantir um maior e mais rápido crescimento econômico (SILVA DURÁN, 2011). Diferentemente do governo anterior, conhecido pela ocupação político-partidária dos cargos públicos, o Regime Militar defendeu fortemente a ocupação de tais espaços com base em competências técnico-profissionais como principal critério de seleção. Para viabilizar o ajuste estrutural da economia, bem como promover as principais reformas acima mencionadas, o ditador Augusto Pinochet contou com um preparado corpo técnico, conhecido como *Chicago Boys*, devido ao fato de grande número de seus membros originarem-se da Escola de Chicago (SILVA, 2010). Em relação à função pública, este foi um período de grande desprestígio para os servidores públicos, dada a desvalorização das remunerações e escassas oportunidades de desenvolvimento profissional, formação e incentivos ao bom desempenho (ARMIJO, 2001).

De 1988 a 1990, período conhecido como de transição democrática, a oposição ao governo Pinochet buscou tranquilizar setores empresariais temerosos de que a restauração da democracia pudesse conduzir à eliminação da economia de livre mercado e a uma politização total das políticas públicas. O governo de Pinochet, apesar das duras críticas recebidas pela violação aos direitos humanos, conquistou avanços na área econômica; no plebiscito de 1988, o governo militar conquistou 43% de apoio da população e, nas eleições de 1990, 44,8%. Assim, o desafio do primeiro governo de *Concertación*¹⁶ foi garantir que a política econômica não sofreria alterações, garantia esta considerada essencial para que o primeiro governo democrático pós-ditadura pudesse obter apoio dos setores opositores; para garantir tal objetivo, foram nomeados técnicos de renome para postos-chave do alto escalão governamental (SILVA, 2010).

Interessante destacar, segundo Silva (2010), que o período da *Concertación* foi marcado pela constante tensão entre tecnocratas¹⁷ e políticos¹⁸. No

¹⁶Foram quatro os governos de *Concertación*: Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006) e Michelle Bachelet (2006-2010).

¹⁷No presente estudo, utilizamos o termo tecnocrata tal como foi utilizado no estudo de Silva (2010), segundo o qual representam “*personas con un alto nivel de especialización académica, lo que constituye el principal criterio sobre la base del cual son seleccionadas para desempeñar roles claves de toma de decisiones o consultoría en organizaciones grandes y complejas tanto públicas como*

período de transição democrática, os partidos políticos aceitaram a nomeação de equipes técnicas capazes de conduzir com êxito a política econômica (considerada fator condicionante para o sucesso dos governos seguintes, inclusive por dificultar o retorno ao poder dos militares); com o passar do tempo, entretanto, passaram a reivindicar altas posições no governo, enquanto os governantes deste período privilegiavam o discurso tecnocrático e formavam poderosas equipes técnicas, tanto para a condução das políticas econômicas, como para a implementação de ações de modernização do setor público como um todo, baseadas na busca pela eficiência e por um governo “*de los mejores*” (SILVA, 2010, p. 194). Também constituíram objetivos da *Concertación*, além do crescimento econômico e estabilidade financeira, a redução da desigualdade social no país, fonte de significativa tensão entre os políticos no interior do próprio governo (SILVA, 2010, p. 194).

Historicamente, também cabe destacar que o governo do socialista Salvador Allende (1970-1973) foi duramente criticado pela distribuição de cargos como moeda de troca para conquistar apoio político-partidário; a esta característica, foi atribuído o insucesso de seu governo, que teve fim com o golpe militar. Visando evitar incorrer no que foi considerada uma ação mal sucedida, assim como promover o desenvolvimento da economia e a modernização do setor público, conforme mencionado, Patricio Alwyin declarou no início de seu governo que “*no tenía la intención de repartir cargos sobre la base de ‘cuotas de partido’*”, mas que os cargos seriam ocupados pelos mais capazes em suas áreas técnicas específicas (SILVA, 2010, p. 195).

Assim, a relação com os partidos políticos, neste período, foi marcada por uma relativa autonomia dos corpos técnicos, devido a dois fatores: primeiro, pelo estilo de governar do Presidente Alwyin, que delegou assuntos econômicos aos seus “*monjes de CIEPLAN*”¹⁹ visando dedicar-se mais diretamente às “*heridas*

privadas” (SILVA, baseado em COLLIER, 1979) - COLLIER, David (ed.) (1979). *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

¹⁸ Ressaltamos que a reconstrução histórica elaborada a partir da obra de Silva (2010) trata da tensão entre tecnocratas e políticos; em seu estudo, o autor analisa a composição dos gabinetes presidenciais, compostos por Ministros de Estado. Embora o presente estudo trate dos dirigentes públicos, atores que se diferenciam da definição de tecnocrata utilizada por Silva (2010) em relação às posições institucionais ocupadas, consideramos tal contextualização de extrema relevância para a compreensão do Sistema de Alta Direção e dos dirigentes públicos chilenos, no que diz respeito ao seu espaço de atuação que combina elementos da política e da gestão.

¹⁹ Assim ficou conhecida a equipe de Aylwin, à semelhança dos *Chicago Boys* de Pinochet. CIEPLAN é a *Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica*, centro privado de investigação, cujos membros ocuparam os cargos mais estratégicos do governo neste período.

abiertas producidas por las violaciones a los derechos humanos durante el régimen anterior"; segundo, porque os próprios partidos, após anos de inatividade na esfera pública, estavam reaprendendo a situar-se nesta nova forma de governar que, diferentemente do período pré-ditadura, já não era tão fortemente marcada pela ocupação político-partidária dos cargos públicos:

Lo que vemos durante el primer gobierno de la Concertación es la gestación de una estrecha y fructífera cooperación entre tecnócratas y algunos líderes políticos en los niveles más altos del proceso de toma de decisiones. Se produjo un fenómeno de 'fertilización cruzada' en el que los políticos adoptaron un enfoque más tecnocrático (hablando de una manera más técnica y a menudo haciendo uso de referencias estadísticas), mientras que los tecnócratas fortalecieron su capacidad política (estableciendo vínculos con representantes de la sociedad civil y haciendo referencia al objetivo de la consolidación del gobierno democrático en el país) (SILVA, 2010, p. 200).

Nem todos eram favoráveis a esta “transversalidade”; líderes dos principais partidos políticos do período viam esta situação como um perigo para sua própria posição e capacidade de manter sua influência junto ao governo. Assim, os governos seguintes da *Concertación* não puderam seguir à risca a mesma orientação tecnocrática de Alwyin (SILVA, 2010).

Neste contexto de restauração da democracia chilena, foram desenvolvidas iniciativas que buscaram fortalecer as instituições públicas do país; conhecido como 2ª Geração de Reformas, este período caracterizou-se como um freio ao processo de redução do Estado e ao seu fortalecimento na regulação dos setores privatizados pelo governo anterior. A preocupação, neste momento, era a de melhorar a qualidade das instituições públicas, a partir de processos específicos de modernização de alguns serviços (SILVA DURÁN, 2011). Segundo Armijo (2001), tais iniciativas tiveram caráter mais estrutural; foram realizados esforços para reajustar remunerações, dotar as organizações de capacidade para implantar políticas públicas de saúde, educação e segurança, desenvolver e fortalecer instrumentos de coordenação intergovernamentais, bem como melhorar o funcionamento dos serviços públicos.

Assim, foram criados a Secretaria Geral da Presidência da República, com o objetivo de coordenar as políticas públicas no país, e o Ministério de Planejamento e Cooperação, para fortalecer a coordenação de tais políticas; foram definidas metas ministeriais como instrumento de gestão do desempenho, foram

criados novos serviços públicos (como o *Servicio Nacional de la Mujer*, *Fondo de Solidariedad e Inversión Social*, *Fondo Nacional de Discapacidad*, *Corporación Nacional de Desarrollo Indígena*, entre outros) e foram formalizadas as relações com associações de funcionários públicos (ARMIJO, 2001). Em relação ao funcionalismo público, diferentemente do período anterior no qual era grande o desprestígio destes atores, nesta segunda geração de reformas é possível observar um pequeno avanço tanto na formalização das relações entre governo e associações de funcionários públicos, como no desenvolvimento de ações iniciais voltadas à valorização salarial dos funcionários.

Já a 3ª Geração de reformas, ocorrida por volta dos anos 1994 a 2000, durante o governo de Eduardo Frei, buscou corrigir as falhas de coordenação e cooperação das relações entre o setor público e o privado na prestação de serviços públicos, por meio do fortalecimento das relações de confiança e melhoria dos mecanismos contratuais. É neste período que o tema da modernização da gestão pública ganha destaque na agenda do país e é tido como um dos principais compromissos do governo: “*Estado como un Instrumento al Servicio de la Gente*” (DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL, 2001a).

Politicamente, este período representa a superação, pelo governo anterior, dos receios dos setores opositores de uma eventual crise econômica; superada esta questão, Eduardo Frei pôde dirigir sua estratégia de ação para a modernização do Estado, do sistema judiciário, da infraestrutura e da busca de maior integração da economia chilena ao cenário internacional (SILVA, 2010). O discurso da modernização foi muito recorrente neste governo, que também defendeu a importância de um corpo técnico para a realização de tais ações: “*Asignaremos la máxima importancia a la calidad de las personas que ocupen posiciones de responsabilidad dentro del Estado. Estableceremos un sistema de designación de cargos directivos que contemple la idoneidad técnica*” (SILVA, 2010, p. 201, grifo nosso)²⁰. Destacamos aqui o que nos pareceu um primeiro indício do governo chileno em dedicar esforços para o que viria a tornar-se, quase dez anos depois, o Sistema de Alta Direção Pública.

Para enfrentar um maior nível de descontentamento dos setores populares e dos trabalhadores urbanos, Frei foi obrigado a reforçar a área política de

²⁰ Baseado no programa eleitoral de Eduardo Frei, intitulado *Un Gobierno para los Nuevos Tiempos: Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia*.

seu gabinete; um acordo anteriormente estabelecido com os sindicatos, interessados em apoiar o governo na manutenção da estabilidade econômica, já não se fazia necessário, e tais atores passaram a exigir participar das conquistas econômicas alcançadas no período anterior. Frei teve dificuldades em lidar com as diferenças políticas de seu governo, e seu gabinete, reestruturado três vezes, refletiu tais discordâncias internamente (SILVA, 2010). Ainda assim, o governo Frei conseguiu estruturar uma forte equipe técnica, denominada *Frei Boys*; por volta de 1996, também foi reunido um grupo, conhecido como os *Top Ten*, responsáveis pelo êxito da agenda modernizadora do período; a eles foi dado amplo espaço de ação para implementação dos planos de modernização.

Dentro da própria *Concertación*, duas alas foram distinguindo-se com o passar do tempo: uma delas (conhecida como *autocomplacientes*) defendia a manutenção das políticas econômicas pró-mercado que caracterizaram os anos anteriores; outra (conhecida como *autoflagelantes*) rejeitava completamente esta ideia, por representar um continuísmo das políticas estabelecidas pelo Regime Militar; estas tensões exigiram atenção do Presidente Frei, que acabou dedicando-se pouco às ações modernizadoras, em especial nos meses destinados às eleições populares, que representaram esforço considerável dos candidatos Lagos e Bachelet para reeleição do grupo de *Concertación* (SILVA, 2010).

Em relação às ações modernizadoras, segundo Armijo (2001), de 1994 a 1996, tem-se uma série de iniciativas piloto, marcadas pela aprendizagem metodológica das ações de modernização, enquanto de 1997 a 2000, são consolidadas tais estratégias modernizadoras. No primeiro período, a autora destaca diversos avanços institucionais, porém não relacionados a um programa de governo, e sim às iniciativas específicas de seus dirigentes, preocupados em melhorar a qualidade e eficiência de seus serviços, tais como a *Junta Nacional Auxiliar Escolar y Becas*, *Tesorería General de la República*, *Servicios de Impuestos Internos*, *Instituto de Normalización Previsional*, entre outros.

Além do destaque à atuação de alguns dirigentes que obtiveram grande êxito na modernização e melhoria dos serviços públicos que lideraram, também é importante destacar, neste período, a criação da *Diretoria de Presupuestos*²¹ (DIPRES) em 1993, no Ministério da Fazenda, como iniciativa piloto do *Programa de*

²¹ Diretoria de Orçamento (tradução nossa).

Modernización de la Gestión (PMG), que consistiu na introdução de instrumentos como planejamento estratégico, uso de metas e indicadores de desempenho e sistemas de avaliação, inclusive relacionados ao processo de orçamento público, nas organizações públicas chilenas.

Já no segundo período, tem destaque a elaboração de um Plano Estratégico pelo *Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública*, criado em 1994 para realização de estudos sobre o tema da Reforma e da Direção Pública e composto pelos Ministros da Fazenda, Secretaria Geral, Interior, Trabalho e Economia; sua missão era a de coordenar os esforços modernizadores dos Ministérios e serviços públicos, bem como desenhar e propor políticas gerais que permitissem a efetiva implantação e avaliação de tais ações modernizadoras (ARMIJO, 2001). O referido Plano Estratégico 1997-2000 apresentou seis linhas estratégicas de atuação: Gestão Estratégica (no âmbito da qual foi criado o PMG), Transparência e Probidade, Qualidade do Serviço e Participação Cidadã, Recursos Humanos (cuja preocupação era a de constituir uma rede de servidores que liderassem e se comprometessem com um Estado a serviço das pessoas), Nova Institucionalidade (que permitiria melhorar a eficiência, flexibilidade e coordenação das ações governamentais) e Comunicação (ARMIJO, 2001; DIRECCIÓN..., 2001a; SILVA DURÁN, 2011). Merece destaque a atuação do Comitê Interministerial na coordenação das ações ministeriais, sistematização e difusão das experiências e, ainda, na sensibilização dos dirigentes responsáveis pelos compromissos de modernização na busca por resultados (ARMIJO, 2001).

Além do Comitê Interministerial e de sua Secretaria Executiva, os Chefes de Serviço (dirigentes públicos cujos cargos foram posteriormente incorporados ao SADP, como nível I) tiveram papel de destaque neste processo, pois eram os responsáveis pelo desenho, implementação e execução dos projetos específicos de modernização em suas respectivas organizações; tais dirigentes foram fundamentais para a melhoria notável de alguns serviços (como o de *Impuestos Internos*, *Instituto de Normalización Previsional*, *Servicios de Salud* e *Fondo Nacional de Salud*) (ARMIJO, 2001; SILVA DURÁN, 2011).

Também chamamos a atenção para a atuação da *Asociación Nacional de Empleados Fiscales* (ANEF) e de seu fortalecimento como instituição que conquistou um espaço de constante interlocução com o governo, especialmente entre 1994 e

1995, apoiando o estabelecimento de acordos importantes na área de recursos humanos, como políticas de capacitação e melhoria das remunerações dos servidores públicos (ARMIJO, 2001). Este canal de diálogo foi fator fundamental para a elaboração de uma nova legislação, aprovada em 2003, que contribuiu para a valorização e profissionalização de todos os funcionários públicos do país, bem como para a criação do Sistema de Alta Direção Pública.

Embora tenhamos pouca informação sobre o papel do empresariado e da academia no desenvolvimento de tais ações modernizadoras, sabemos que a relação com o primeiro deu-se no âmbito do *Foro de Desarrollo Productivo*, organismo tripartite composto por funcionários, empresários e governo, para discussão formal dos assuntos da reforma; as Universidades e centros de estudos acadêmicos parecem ter desempenhado papel relevante no âmbito de tais ações de modernização, com constante participação em seminários e oficinas de debates.

Sabemos que a participação dos partidos políticos foi pouco expressiva neste momento, mas que começou a se fortalecer a partir de 1997, a partir da organização de um grupo de trabalho que realizou viagens de estudos para conhecer a experiência da Direção Pública da Nova Zelândia, visando buscar elementos que orientassem o desenho e implementação do SADP no Chile (ARMIJO, 2001). Tal observação é bastante relevante, pois a criação deste Sistema, conforme mostraremos a seguir, foi motivada pelo estabelecimento de um acordo entre Executivo e Legislativo, de modo que os partidos políticos tiveram papel fundamental em sua aprovação. Também entendemos que os parlamentares tiveram participação no desenho do SADP, juntamente com técnicos do Executivo; desconhecemos, no entanto, maiores detalhes que tratem do grau de envolvimento desses atores no desenho e implementação das iniciativas de reforma, em especial do SADP; tais ações parecem ter sido impulsionadas pelo Comitê Interministerial.

Assim, tal período caracterizou-se por um grande número de iniciativas voltadas à adoção de medidas reformadoras, preocupadas com a incorporação de instrumentos voltados à valorização do desempenho e do resultado; damos especial destaque à importância atribuída ao tema da Direção Pública, que pareceu ter sido motivado pelos resultados alcançados por iniciativas específicas de alguns dirigentes de serviços públicos como o de *Impuestos Internos*, *Instituto de Normalización Previsional*, *Servicios de Salud* e *Fondo Nacional de Salud*, já citados.

Este movimento de reforma, impulsionado por tais iniciativas de destaque, parece ter mostrado que um importante caminho a seguir seria o da profissionalização do alto escalão governamental, de modo a potencializar o desenvolvimento de ações voltadas ao desempenho e à modernização do Estado.

No governo seguinte, Lagos (2000-2006) desenvolveu uma ambiciosa agenda de mudanças, visando, ao contrário da reforma anterior que focava a modernização da gestão pública, consolidar um processo mais amplo de reforma integral do Estado, preocupada com aspectos como reforma política, das instituições públicas, descentralização, gestão pública, participação cidadã e transparência (BAU AEDO, 2005b).

Similarmente ao início do governo Alwyin, Lagos também enfrentou o desafio de tranquilizar seu eleitorado de que não transformaria o modelo econômico então vigente e manteria muitos elementos de continuidade em relação ao governo anterior, garantindo que não daria orientação socialista às suas ações, já que isso causava temor em diversos setores políticos, econômicos e sociais (SILVA, 2010, p. 214). Mais do que os governos anteriores, Lagos manteve uma postura ambígua em relação à tecnocracia, menos favorecida na composição de seu primeiro gabinete, repartido para acomodação política; segundo SILVA (2010), tal acomodação deveu-se mais à necessidade de apaziguar os ânimos entre as alas *autocomplaciente* e *autoflagelante* dos partidos de *Concertación* do que de formar propriamente um governo conjunto com os partidos políticos. A presença dos tecnocratas foi mais presente na área econômica; porém, diferentemente de Frei, Lagos não lhes concedia grande autonomia para implementação das políticas, já que possuía estilo político mais autoritário e fiscalizador (SILVA, 2010, p. 216).

Dentre as reformas realizadas neste período, destacamos aquelas relacionadas à profissionalização dos funcionários públicos, em especial da Alta Direção; estas foram impulsionadas quando o Chile enfrentou uma crise político-institucional, a partir de 2001, que teve origem em uma série de escândalos relacionados à falta de transparência nas remunerações de cargos públicos e que produziu uma comoção no cenário político nacional (LONGO, 2009). Tal escândalo foi devido ao pagamento de remunerações abusivas (*sobresueldos*) a funcionários nomeados politicamente; teve destaque o caso “MOPGATE”, que consistiu na investigação de pagamento do Ministério de Obras Públicas (MOP) à empresa de

Gestión Ambiental y Territorial S.A. (GATE), do ex-Secretário Regional Ministerial de Transportes por serviços cuja realização não foi verificada, de modo que se questionava o real destino deste recurso público (YANEZ; AMIGO, 2009). Segundo membro do Conselho de Alta Direção Pública entrevistado, a academia também já vinha debatendo uma proposta de como limitar a discricionariedade política para nomeação do alto escalão, já que a visão predominante sobre as práticas observadas era a de que “*el hecho de poder designar a dedo permitía la captura [desses cargos] por parte de los distintos partidos políticos*”.

Tais acontecimentos²² geraram uma onda de insatisfação popular, descrença e deslegitimidade do governo (IACOVIELLO; LLANO; STRAZZA, 2011) e foram fator motivador para que a coalizão de governo, de orientação centro-esquerda, estabelecesse um pacote de medidas de reforma institucional em consenso com a oposição, de centro-direita (LONGO, 2009). Constatou-se, neste período, a existência de um número muito significativo de dirigentes de exclusiva confiança convivendo com uma carreira pública estagnada; foram então desenvolvidas propostas para criar um estatuto específico para o alto escalão, considerado como um grupo especial (SILVA DURÁN, 2011).

É importante ressaltar que toda a carreira pública chilena apresentava, até esse período, sérias limitações institucionais para seu fortalecimento e valorização. Em seminário sobre a reforma da Direção Pública, realizado em 2001 (DIRECCIÓN..., 2001e), uma Comissão formada pelo Senado e liderada pelo senador Edgardo Boeninger, relatou a necessidade de se buscar maior flexibilidade na condução do Estado chileno, dando destaque à estagnada carreira burocrática composta por aproximadamente trezentos mil funcionários insatisfeitos, pouco premiados pelo mérito, com escassas possibilidades de ascensão, inclusive por antiguidade, o que gerava, além da insatisfação, a necessidade de adoção de formas paralelas e inadequadas de contratação, como por *honorários* (que, em tese, deveria destinar-se apenas à contratação de prestadores de serviços específicos e temporários, e não de servidores de carreira).

Desse modo, entendemos que quatro importantes fatores levaram os Poderes Executivo e Legislativo ao estabelecimento de um acordo que deu origem a diversos projetos de lei, dentre os quais o de criação de nova regulamentação para

²² Aqui destacamos o caso “MOPGATE”, mas desconhecemos outros eventos específicos que eventualmente possam ter contribuído para esta onda de insatisfação popular.

toda a carreira de funcionários públicos e o de criação do SADP: a) a crescente onda de insatisfação e deslegitimidade do governo relacionada às irregularidades de contratação e remuneração de funcionários públicos, em especial de concessão de *sobresueldos* ao alto escalão; b) a atuante participação da ANEF na luta pelo fortalecimento da carreira pública; c) os movimentos de reforma que vinham valorizando a profissionalização de uma Direção Pública capaz de conduzir as iniciativas de modernização, a exemplo do que vinha sendo realizado em organizações como o *Servicio de Impuestos Internos*; e d) associados aos movimentos de reforma, a realização de estudos e propostas técnicas oriundas tanto do próprio poder público como da academia, visando à institucionalização de um Sistema para a Alta Direção Pública. Em mensagem presidencial de 2001, Ricardo Lagos anunciou a valorização da função pública, por meio de um conjunto de reformas orientadas à gestão de pessoas, qualidade dos serviços e melhoria da gestão, com destaque para o fortalecimento da alta direção:

En el convencimiento de que el avance del proceso de modernización del Estado se sustenta en gran medida en el compromiso, la participación y el liderazgo que los directivos ejerzan sobre dicho proceso, he estimado necesario impulsar con alta prioridad cambios sustantivos en los cuadros directivos de la administración pública, que promuevan y favorezcan una mayor profesionalización de los mismos (DIRECCIÓN..., 2001d).

Nesta mesma mensagem, o Presidente Lagos reforçou a importância do compromisso da Direção Pública como fator essencial para promover os processos de transformação desejados e tratou, ainda, da principal característica desta nova institucionalidade:

Es preciso dejar claro que en ninguno de los casos se alterará el carácter de cargos de confianza de estos directivos. La normativa de este Estatuto no implica una modificación de este carácter, aunque se establecen algunas instituciones que apuntan, como se ha dicho, a avanzar hacia una mayor profesionalización de los mismos (DIRECCIÓN..., 2001d).

Desse modo, o recrutamento meritocrático apresentou-se como elemento garantidor da entrada dos dirigentes públicos no governo; porém, sua saída poderia dar-se tanto pelo desempenho insatisfatório, como pela perda da confiança política ou mudança na natureza do serviço executado (o que levaria à necessidade de recrutamento de profissional com diferente perfil ou experiência profissional). Outro

ponto relevante apontado para esta medida foi a possibilidade de conceder aos funcionários públicos, em geral, a possibilidade de desenvolver trabalhos mais desafiadores, uma vez que poderiam concorrer aos altos postos de direção. O Presidente encerra a referida mensagem ressaltando que “*el objetivo del presente Estatuto es garantizar calidad en el liderazgo de los servicios públicos, mejorar su gestión y fortalecer la gobernabilidad y responsabilidad del Ejecutivo (...)*” (DIRECCIÓN..., 2001d).

3.2 Acordos Políticos para a Profissionalização do Emprego Público

Firmado em 30 de janeiro de 2003, o *Acuerdo Político-Legislativo para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento* significou um grande acordo entre governo e oposição orientado a implementar as agendas de modernização, transparência e crescimento econômico do Chile, visando ao desenvolvimento de um Estado capaz de responder com eficiência e eficácia aos interesses de seus cidadãos (BAU AEDO, 2005b).

Após o estabelecimento do Acordo, foi elaborada uma Agenda de Modernização, estruturada em quatro temas: Gestão Pública, Gestão Financeira, Descentralização e Gestão de Recursos Humanos; para cada tema, foram criados Grupos de Trabalho, integrados por autoridades do governo (tanto parlamentares como técnicos) que deveriam analisar os temas e propor projetos de lei, segundo um cronograma pré-determinado. Estas agendas contemplavam projetos voltados à simplificação de procedimentos administrativos, controle da qualidade, defesa do cidadão, compras públicas, modernização dos Governos Regionais, propostas para financiamento político, entre outros, e deram origem a 49 projetos de lei (BAU AEDO, 2005b). O consenso político firmado por meio deste acordo permitiu o desenvolvimento e implementação de uma série de ações de modernização nos anos seguintes, como a Reforma do Serviço Civil, a criação do SADP e o avanço nas compras públicas, para citar os mais relevantes.

Cabe destacar a Agenda de Recursos Humanos, composta por quatro medidas: a) profissionalização do serviço público, por meio: da definição de nova

política de pessoal para fortalecer o sistema de incentivos ao bom desempenho dos servidores públicos; do estabelecimento de princípios de idoneidade²³ e mérito; da implementação de sistemas de ingresso, promoção e egresso de funcionários do Estado; e da incorporação da concursabilidade para cargos de terceiro nível hierárquico²⁴; b) criação da Direção Nacional do Serviço Civil para coordenar, supervisionar e aperfeiçoar as políticas de pessoal do Estado chileno; c) criação do SADP, para prover os cargos de direção de dirigentes públicos competentes; e d) consolidação de lei orçamentária para gestão de pessoas, de modo a aprimorar a política de remunerações, incluindo políticas de remuneração variável com base no desempenho institucional e coletivo dos servidores (BAU AEDO, 2005b; SILVA DURÁN, 2011). Destas ações, as três primeiras foram tidas como agendas prioritárias de governo, no momento da definição de cronograma de ações dos Grupos de Trabalho acima mencionados (INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS, 2003).

Segundo texto de projeto de lei de janeiro de 2007, que visou aperfeiçoar a nova lei dos funcionários públicos chilenos, a aprovação desta última apresentou três antecedentes que a explicam: o acordo celebrado entre a ANEF e o governo visando à modernização da *carrera funcionaria*, à melhoria das remunerações e à criação da Direção Nacional; o acordo entre os partidos políticos e o governo; e um conjunto de leis que foram discutidas desde 1991, estabelecendo condições para a aprovação da nova lei dos funcionários públicos em 2003 (CHILE, 2003).

Como princípios estruturais, esta nova lei estabeleceu: a) a profissionalização: “*se buscó potenciar la calidad e idoneidad técnica de su personal sobre la confianza política. En este sentido, se disminuyó el personal de exclusiva confianza, se creó la Alta Dirección Pública, se creó un premio anual por excelencia institucional*” (CHILE, 2003); b) a transparência; c) a participação; e d) a melhoria das remunerações dos funcionários (CHILE, 2003). Embora este documento não

²³Cabe destacar que o termo *idoneidad* é comumente utilizado pelos chilenos, tanto em documentos oficiais como nas entrevistas realizadas. Selecionar dirigentes públicos idôneos significa selecionar o melhor e mais capacitado profissional para ocupar determinado cargo. Para fins deste trabalho, substituiremos o termo *idôneo* por *competente*, visando indicar o dirigente que possui as competências técnicas e gerenciais mais adequadas para o desempenho das funções de cada cargo de direção.

²⁴Os cargos de nível hierárquico III são cargos de gerência intermediária e correspondem a funções de Chefia de Departamentos; embora sejam denominados *directivos*, não pertencem ao SADP e não se confundem com os dirigentes públicos chilenos (denominados *altos directivos*), objeto de análise desta dissertação.

mencione o papel da academia, lembramos que esta também representou importante ator para o processo de elaboração do projeto de lei do Sistema de Alta Direção.

Ressaltamos que a aprovação de uma nova lei para os funcionários públicos foi condição essencial para o estabelecimento de condições mínimas que possibilitassem ao país avançar nas ações de modernização e reforma do Estado; a regulamentação da *carrera funcionaria* deu-se no mesmo momento da criação do SADP, constituindo uma das iniciativas de reforma e profissionalização do serviço público chileno que passou a valorizar a meritocracia, no lugar da antiguidade, para a promoção de funcionários a postos de escalão superior (BAU AEDO, 2005b). Além disso, foram aprovadas medidas para melhoria da remuneração dos funcionários públicos, foram criadas políticas de capacitação e promoção com base no mérito e foram implementadas políticas de bonificação institucional por desempenho (CENTRO DE ESTUDIOS Y GESTIÓN PARA EL DESAROLLO, 2003).

Em relação ao SADP, vale retomar o papel essencial do Comitê Interministerial na elaboração de uma proposta para a Direção Pública, com base na realização de *benchmarks* internacionais, com destaque para os casos da Nova Zelândia e Austrália, e na realização de seminários nacionais, com destaque para o *IV Encuentro Internacional sobre Modernización del Estado*, cujo tema foi “*Dirección y Gestión Pública - Gestión para el Cambio*” (DIRECCIÓN..., 2001a). Tais estudos e debates contaram com a participação de diversas autoridades e especialistas chilenos, especialmente da Secretaria Geral da Presidência (DIRECCIÓN..., 2001c).

As primeiras discussões sobre a implementação de um projeto de profissionalização da Alta Direção Pública chilena tiveram início, no meio acadêmico, aproximadamente em 1997, quando foi constituída a Comissão de Reforma do Estado, do *Centro de Estudios Públicos* (CEP)²⁵, cuja ideia central, mas não consensuada (DIRECCIÓN..., 2001e), era a de despolitização da função de direção pública, bem como a de desenhar uma função de direção que pudesse ser destituída, diferentemente do que é observado em outros países, como a França, nos quais os servidores do alto escalão possuem estabilidade. Tal Comissão,

²⁵ Fundação privada sem fins lucrativos, criada em 1980; constitui um centro de ideias e informações em temas de interesse público. Possui um Conselho Diretivo e um Conselho Assessor, composto por mais de 50 membros, bem como cerca de 20 pesquisadores associados.

composta por 25 acadêmicos do CEP, foi liderada por Salvador Valdés Prieto²⁶, cuja experiência profissional é marcada pelo desempenho de diversos cargos públicos e também pela atuação no mundo acadêmico, por meio de atividades de docência, pesquisa e consultoria nacional e internacional, tanto para setor público, como privado.

Em linhas gerais, esta Comissão elaborou uma proposta para o desenho e implementação do SADP, considerando o filtro do mérito, a existência de um Conselho independente e a remuneração compatível com o setor privado. Segundo Valdés Prieto, “*la Comisión se ha concentrado en los directivos porque estima que la clave para mejorar la gestión pública está en las personas que lideran las instituciones prestadoras de servicios públicos*” (DIRECCIÓN..., 2001e). A análise da proposta apresentada pela Comissão do CEP (VALDÉS PRIETO, 2002) permite deduzir que este grupo teve enorme influência na configuração final do projeto de lei elaborado e aprovado, porém não encontramos outros indícios que nos permitam aprofundar esta hipótese e comprovar a influência que os membros desta Comissão exerceram junto aos atores governamentais.

O debate também foi influenciado por organizações como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); o primeiro, compreende o fortalecimento dos Sistemas de Serviço Civil a partir da introdução de critérios de mérito e flexibilidade, como um campo promissor para aprimorar a administração pública e os processos de desenho e implementação de políticas públicas (IACOVIELLO; ZUVANIC, 2005); já os estudos da OCDE analisam, comparativamente, diversos Sistemas de Direção Pública, atentando para a introdução de mecanismos mais flexíveis para a gestão dos altos dirigentes públicos, como os contratos de desempenho e a remuneração variável (OCDE, 2003).

Em relação à implementação do SADP, foi possível identificar que a Secretaria Executiva do Comitê Interministerial teve papel relevante nas primeiras ações, que foram sendo posteriormente conduzidas pela recém-criada Direção

²⁶Desempenhou cargos como: assessor júnior do Ministro da Economia (1982-1983); integrou a *Comisión Presidencial para el Ahorro* (economia), no governo de Eduardo Frei, bem como a *Comisión Presidencial para la Reforma del Estado y el Financiamiento de la Política*, no governo de Ricardo Lagos; integrou a *Comisión Presidencial para la Probidad*, no governo de Michelle Bachelet; foi assessor sênior do Ministro da Fazenda desde 2010; tem ampla experiência como docente e pesquisador, tendo atuado por mais de 23 anos no Instituto de Economia da *Universidad Católica*, e mais de 12 anos no *Centro de Estudios Públicos*.

Nacional do Serviço Civil. A agenda de implementação estabeleceu duas frentes de atuação: ao mesmo tempo em que era preparado o anteprojeto de lei da nova legislação para os funcionários públicos, que incluía a criação do SADP e da DNSC (enviado ao Congresso em outubro de 2002 e aprovada em junho de 2003), foram desenvolvidas ações de orientação para a incorporação das instituições chilenas neste novo sistema, por meio de envios de instruções presidenciais²⁷ que permitiram aos Ministros conhecer previamente o projeto proposto, bem como os cargos que seriam incorporados ao novo Sistema, de modo que fosse possível seu envolvimento e apoio para implementação das medidas; não temos informações a respeito da participação dos Ministros neste processo, mas imaginamos que estes estavam representados no Comitê Interministerial, composto pelos principais Ministros do governo, conforme mencionado anteriormente.

No primeiro semestre de 2001, antes mesmo do envio e aprovação da lei, trinta instituições já tinham sido incorporadas ao Sistema de Alta Direção (DIRECCIÓN..., 2001c), o que antecede o acordo celebrado entre Executivo e Legislativo em janeiro de 2003 e parece indicar que a organização e planejamento do Executivo na implementação deste Sistema, por meio das instruções presidenciais e orientação aos Ministros, bem como pelo envolvimento de atores parlamentares neste processo (nos Grupos de Trabalho e viagens ao exterior anteriormente mencionados), reforçou a importância do Sistema conferindo-lhe maiores chances de aprovação junto ao Legislativo.

Além das instruções presidenciais, documentos oficiais, como o Estatuto de Direção Pública (DIRECCIÓN..., 2001b), estabeleceram como objetivos do Sistema de Alta Direção: fortalecer aspectos de liderança, governabilidade, responsabilização, melhoria da gestão, eficiência, transparência e orientação aos cidadãos. Como critérios orientadores, definiu a diminuição dos cargos de confiança política, recomendando às instituições chilenas a criteriosa análise dos cargos que deveriam permanecer como de confiança política e aqueles que poderiam ser definidos como de alta direção, com ênfase na gestão: *“el criterio de gestión consiste en identificar los cargos que representan el núcleo directivo o equipo gerencial del servicio, a los cuales se asignan responsabilidades sobre aspectos específicos de la*

²⁷ Estas instruções representam recomendações do Presidente aos seus Ministros e, em geral, são atendidas pela grande maioria dos Ministérios (Fonte: entrevista realizada com alto funcionário da Direção Nacional do Serviço Civil).

gestión institucional’ (DIRECCIÓN..., 2001b). Este documento previu, ainda, a atuação dos dirigentes públicos orientada a resultados, por meio do uso de instrumentos para definição de perfil dos cargos, elaboração de convênios de desempenho e acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados, como já vinha sendo discutido no âmbito do *Programa de Modernización de la Gestión*.

Assim, merece destaque a criação do SADP, regulamentado pela nova lei do funcionalismo público (CHILE, 2003), que também define a política de acesso e desenvolvimento de pessoal e de profissionalização da administração pública como um todo, e cria tanto o Conselho de Alta Direção Pública, como a Direção Nacional do Serviço Civil, esta última subordinada ao Ministério da Fazenda (BAU AEDO, 2005b; LONGO, 2009; SILVA DURÁN, 2011).

Verificamos que o projeto nasce de modo a responder à vontade e decisão política do governo de dar prioridade a um tema que entende capaz de gerar mudanças significativas nas organizações públicas chilenas, com reflexos positivos para a democracia, melhorando a percepção e legitimidade do sistema político frente aos cidadãos. Segundo Longo (2009):

A Alta Direção Pública chilena é, sem dúvida, fruto de uma reforma institucional de viés meritocrático. A preocupação dominante que subjazia no cenário político em que se gestou a reforma era dispor de uma administração pública mais impermeável à corrupção, para o qual se entendia como necessário implantar um sistema profissional de direção, protegido da ingerência política. Substituir o rateio político por critérios de mérito era a finalidade perseguida pelos reformadores (LONGO, 2009, p. 54).

Sobre o referido acordo, é interessante destacar as conclusões de estudo realizado por Iacoviello, Llano e Strazza (2011): a partir de análise comparada dos Sistemas de Direção Pública do Chile, México, Argentina e Peru, observaram que, no Chile, assim como no México (cujos Sistemas de Alta Direção são classificados como sistemas de emprego, segundo tipologia da OCDE anteriormente apresentada), a origem da Alta Direção deu-se em contextos de profundo questionamento das consequências de politização dos cargos do alto escalão e originou-se no seio do Poder Legislativo; por outro lado, as iniciativas da Argentina e Peru (caracterizadas por sistemas de carreira) tiveram origem no âmbito do próprio Poder Executivo, que buscava formas de profissionalização da carreira pública a partir da geração de massa crítica de gestores inovadores (IACOVIELLO; LLANO;

STRAZZA, 2011). Quando os autores mencionam que as iniciativas do Chile e Peru deram-se no seio do Poder Legislativo, entendemos, para o caso chileno, que tal expressão refere-se ao acordo político celebrado entre governo e oposição para que a aprovação da nova lei do funcionalismo público fosse possível; não saberíamos analisar, com maiores detalhes, se o mesmo ocorreu no caso do Peru. Também ressaltamos que estes dois países possuem Sistemas de Alta Direção abertos e que tratam de modo específico seus altos dirigentes, enquanto Argentina e México possuem políticas de valorização de carreiras, à semelhança do modelo do Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do governo brasileiro.

CAPÍTULO 4 – SISTEMA DE ALTA DIREÇÃO PÚBLICA

Conforme tratado no capítulo anterior, o Sistema de Alta Direção Pública surge no âmbito dos Acordos Político-Legislativos em um contexto de modernização do Estado Chileno, que considera a profissionalização dos dirigentes públicos chilenos fator-chave para a melhoria da gestão, uma vez que são responsáveis pela implementação e execução de políticas públicas. A grande inovação do Sistema de Alta Direção consiste na implementação de uma política de gestão de pessoas específica para os altos dirigentes do país; tais atores respondem por cargos anteriormente ocupados exclusivamente por nomeação política do Presidente e dos Ministros.

Após a implementação do SADP, a redução do número de cargos de direção, até então providos exclusivamente por livre nomeação política, foi bastante significativa: 1.049 cargos de alta direção foram incorporados ao Sistema (níveis hierárquicos I e II) e outros 5.632 foram incorporados às novas regras da *carrera funcionaria* (nível hierárquico III), de modo que restaram apenas 1.283 cargos de livre nomeação (SILVA DURÁN, 2011), de um total de aproximadamente 207 mil cargos públicos. Por meio do esquema abaixo, é possível visualizar estes estratos do emprego público chileno, bem como o quantitativo de funcionários públicos correspondentes a cada nível:

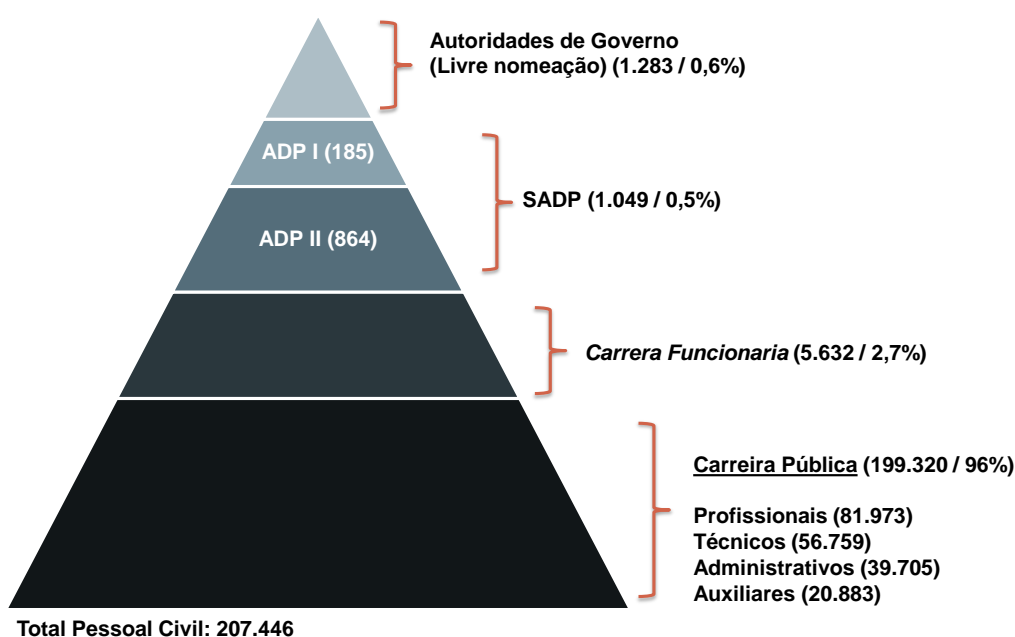


Ilustração 3 - Estrutura do emprego público no Chile
 Fonte: autoria própria, adaptado de Chile (2012a; 2012b).

Nota: (1) Considera Pessoal Civil do Governo Central (Administração Central, Controladoria Geral da República, Poder Judiciário, Congresso Nacional e Ministério Público). Exclui Forças Armadas, empresas públicas, funcionários municipais e serviços municipalizados, assim como deputados e senadores.

A partir da implementação do Sistema de Alta Direção, a forma de recrutamento e seleção dos cargos de alto escalão passou a ser realizada via processo seletivo, público e aberto, por meio da realização de concursos amplamente divulgados e recrutamento com base em competências técnicas e comportamentais, seguidos da elaboração, pelo Conselho de Alta Direção Pública, de listas com os quatro ou cinco melhores candidatos para escolha da nomeação política. Assim, a escolha final, após a análise de mérito e das competências gerenciais, é política. Segundo mensagem do Presidente Sebastián Piñera, em texto de projeto de lei enviado ao Congresso em julho de 2011, o desenho deste Sistema:

Equilibra la selección por mérito con la gobernabilidad democrática [...] El Sistema constituye una política de Estado, que profesionaliza el liderazgo de algunos de los principales servicios públicos y trasciende a los gobiernos, como queda de manifiesto en la conformación plural y autónoma del Consejo de Alta Dirección Pública y en el hecho que sus acuerdos respecto de la conformación de nóminas de candidatos han sido alcanzados permanentemente por unanimidad. Al mismo tiempo, el Sistema busca garantizar que la administración del Estado responda a los lineamientos del gobierno elegido por la ciudadanía (CHILE, 2003).

A principal característica do Sistema de Alta Direção é justamente a combinação das dimensões da política e da gestão tanto na seleção como na administração de seus dirigentes; uma vez selecionados pelo critério do mérito e das competências gerenciais, os dirigentes relacionam-se com seus superiores hierárquicos segundo uma relação de confiança, tanto no sentido jurídico, por ocuparem cargos de livre nomeação e exoneração (ou seja, a qualquer momento podem ser removidos do posto, conforme decisão política), como no sentido da relação pessoal, na qual o fator confiança é condição relevante para que as decisões políticas sejam implementadas pelos dirigentes de modo alinhado e responsivo.

Em diversos documentos oficiais e durante as entrevistas realizadas, identificou-se que as dimensões da política e da gestão presentes nas regras que compõem o Sistema e que caracterizam o espaço de direção são amplamente reforçadas e mais amplamente discutidas no momento do recrutamento e seleção

dos dirigentes: “*el objetivo es contar con una gerencia pública calificada y profesional que lleve a cabo y ejecute las políticas públicas que el gobernante determine*” (CHILE, 2012e), o que implica identificar os profissionais mais competentes para exercer as mais altas responsabilidades, por meio de processos públicos e transparentes. Ou seja, o SADP não elimina a política no momento da escolha de seus dirigentes:

El Sistema de Alta Dirección Pública, a diferencia de lo que algunos erróneamente puedan pensar, no pone fin a los cargos de exclusiva confianza del Presidente de la República. Los altos directivos públicos son considerados cargos de exclusiva confianza. El Sistema de Alta Dirección Pública, es una moderna herramienta de apoyo al Presidente del República para seleccionar a los profesionales más idóneos y calificados para dirigir las instituciones públicas, a través de procesos de selección abiertos y transparentes (BAU AEDO, 2005b, p.62).

Tais dimensões, entretanto, também estão presentes em outras esferas. Trataremos, neste capítulo, dos principais atores e instrumentos de gestão relacionados ao Sistema de Alta Direção Pública: a gestão por competências, presente na definição dos perfis dos cargos de direção e utilizadas para recrutamento, seleção e avaliação dos dirigentes públicos, bem como a contratualização de resultados, representada por meio da celebração de convênios de desempenho entre os dirigentes públicos e respectivos superiores hierárquicos. Em seguida, exploraremos as dimensões da política e da gestão combinadas no desenho das regras que compõem este Sistema.

4.1 Principais Atores e Instrumentos de Gestão

Até a aprovação da nova lei dos funcionários públicos chilenos, a definição e coordenação das políticas estratégicas de gestão de pessoas no país parecem ter sido realizadas pela Direção Orçamentária do Ministério da Fazenda, que possuía uma Subdireção de Racionalização e Função Pública, bem como pela Secretaria Executiva do Comitê Interministerial, mencionado anteriormente; nesse sentido, a criação da Direção Nacional representou um grande avanço para a gestão de pessoas do governo chileno ao definir uma organização específica para

assessorar as organizações chilenas no desenvolvimento das políticas de pessoal, bem como do Sistema de Alta Direção. Definida como um serviço público descentralizado, a Direção Nacional vincula-se ao Ministério da Fazenda²⁸ e tem por atribuições definir diretrizes que orientem a atuação de todos os processos de recrutamento, seleção, contratação, avaliação e demissão dos funcionários públicos do Estado chileno, tanto dos altos dirigentes, como de toda a carreira pública (CHILE, 2003).

Outra organização relevante para o funcionamento do SADP é o Conselho de Alta Direção Pública, criado em 2003; constitui organização fundamental para garantir o cumprimento dos princípios de meritocracia, probidade, transparência, não discriminação, imparcialidade e idoneidade/competência nos processos de seleção de dirigentes públicos chilenos, cuja condução e regulação, de forma coordenada com a Direção Nacional, são de sua responsabilidade. Sua criação tem relação direta com o Acordo Político-Legislativo anteriormente mencionado; é um organismo autônomo, integrado por cinco conselheiros, dos quais quatro são ratificados por quatro sétimos do Senado, representando setores políticos do governo e da oposição; sua presidência é exercida pelo Diretor da Direção Nacional do Serviço Civil.

Tal desenho obriga, necessariamente, que os pares sejam eleitos por consenso. Segundo seus Conselheiros, *“uno de nuestros principales orgulllos estriba en que, en la más de 200 sesiones transcurridas, no ha habido una sola discrepancia significativa, entre Consejeros afines al gobierno y a la oposición”* (COSTA; WAISSBLUTH, 2007). Os conselheiros são inamovíveis, nomeados por um período de seis anos, devendo ser eleitos alternadamente por duplas a cada três anos. Devem contar com reconhecido prestígio, experiência e conhecimento em gestão de pessoas e/ou políticas públicas. Possuem respaldo e também alta responsabilidade política, que devem traduzir-se nos processos transparentes e meritocráticos dos concursos públicos (COSTA; WAISSBLUTH, 2007).

²⁸Segundo Lambertini e Silva (2009), a criação da Direção Nacional na estrutura do Ministério da Fazenda deveu-se a três razões: a) prestígio técnico deste Ministério e reconhecida capacidade de proteger a DNSC dos riscos de politização e resistências no momento de sua implementação; b) ao fato de a Direção Orçamentária deste Ministério possuir uma Subdireção de Racionalização e Função Pública (que até então desenvolvia algumas políticas de pessoal); e c) às vantagens de maior facilidade na tramitação das dotações orçamentárias e recursos financeiros para o funcionamento do SADP.

Mais especificamente, o Conselho é responsável por contratar as empresas especializadas em seleção, revisar e aprovar os perfis profissionais propostos pelo Ministro, propor uma lista de três a cinco candidatos para nomeação do Presidente da República, participar dos Comitês de Seleção para candidatos de nível hierárquico II, tomar conhecimento dos recursos enviados pelos candidatos dos concursos públicos, propor ao Ministro da Fazenda percentuais da remuneração por desempenho para dirigentes de nível hierárquico I, propor à Direção Nacional medidas e normas gerais para aprimoramento do Sistema de Alta Direção, propor nomeação e remoção do Secretário do Conselho, bem como convocar os processos de seleção.

Segundo entrevistado do Conselho de Alta Direção, a criação de um Sistema para nomeação de funcionários de alto escalão que reduz a discricionariedade política foi algo muito inovador, na medida em que rompeu com as práticas predominantes; a importância desta instituição deve ser entendida no contexto da crise política que permitiu a celebração de um rápido acordo entre oposição e situação, quando todos os partidos políticos compreenderam que era necessário promover a implementação do Sistema de Alta Direção no sentido de garantir sua legitimidade política; era necessário prever a existência de mecanismos que garantissem aos partidos manter certa interlocução com estas novas regras, de modo que o Conselho de Alta Direção nasce desta negociação política e constitui figura já conhecida e praticada em outras políticas públicas chilenas.

A origem de seus Conselheiros é, de acordo com o conselheiro de Alta Direção Pública entrevistado, tanto de profissionais provenientes do cenário político (que anteriormente trabalharam como assessores parlamentares), como também do meio acadêmico ou do setor público (sem, necessariamente, possuir experiência política anterior). Sempre houve certo equilíbrio entre seus perfis profissionais, havendo uma combinação de formações como advogados, economistas e engenheiros. No momento de sua criação, a atuação de seus primeiros Conselheiros foi bastante voltada ao desenho e estruturação do Sistema, desenho dos currículos, implementação dos sistemas de informação e, principalmente, à busca pelo apoio de empresas privadas de recrutamento de executivos:

Hubo que convencer estas empresas de que entrara en el sistema público, hubo que capacitar a estas empresas para explicarles lo que era un gerente

público; un gerente público es muy distinto a un gerente del sector privado, se requieren habilidades similares, pero hay que tener una comprensión de lo público que uno no tiene en el sector privado y por lo tanto de la habilidad blanda de manejo político en el sentido de la buena relación con el gremio, las buenas relaciones con el mundo político [...] la buena relación con entender cómo funciona, por donde pasa el poder... en el fondo no es lo mismo en el sector privado (Entrevistado I, CADP).

Segundo Lavanderos e Silva Durán (2008), a dedicação e atuação do Conselho, expressas em sua capacidade de escutar e incorporar o melhor de cada proposta na construção de acordos, tem sido fundamental para avançar na reforma da Direção Pública Profissional. Segundo Lambertini e Silva (2009), o Conselho vem atuando de modo expressivo e além das tarefas expressamente atribuídas em lei, desenvolvendo um papel estratégico no fortalecimento desta nova institucionalidade por meio da participação ativa nos processos seletivos dos dirigentes, na escolha das empresas de recrutamento e, inclusive, nos processos de criação de normas para aprimoramento do Sistema, como a de regulamentação sobre os convênios de desempenho, aprovada em 2004; por outro lado, também têm sido explicitadas as diferenças entre os membros deste Conselho e o Ministério da Fazenda, “*lo que da cuenta de un ente en busca de autonomía, que ha ido asumiendo una posición relevante y un conocimiento acerca de la operación del sistema*” (LAMBERTINI; SILVA, 2009).

Nesse sentido, discussões vêm sendo realizadas visando à ampliação das competências do Conselho. Em projeto de lei de 2006 (CHILE, 2006), a Presidenta Michelle Bachelet propôs que o Conselho participasse mais ativamente do processo de revisão e aprovação dos perfis de seleção, dos Comitês de Seleção para cargos de segundo nível hierárquico e do estabelecimento dos convênios de desempenho, além de reforçar seu papel na realização de estudos e proposição de aprimoramentos administrativos para o Sistema de Alta Direção. O próprio Conselho defende a ampliação de suas atribuições, em especial para o aperfeiçoamento dos convênios de desempenho e das remunerações dos altos dirigentes (CHILE, 2008; COSTA; WAISSBLUTH, 2007).

A ilustração abaixo demonstra a relação entre a Direção Nacional e o Conselho de Alta Direção, organizações coordenadas e representadas pelo mesmo dirigente, bem como a composição dos Comitês de Seleção para a seleção de dirigentes de nível hierárquico II. Buscamos ilustrar a importância da participação do Conselho em todos os processos seletivos, seja diretamente, seja por meio de

representantes em cada Comitê de Seleção, bem como a participação de cada Ministério e Serviço Público no momento da provisão de seus cargos de alto escalão. A gestão de pessoas no Chile é descentralizada, de modo que cada organização define o perfil desejado para o cargo de direção; o Conselho e a Direção Nacional orientam e acompanham a seleção, sempre atentando para as diretrizes do serviço público que será prestado.



Ilustração 4 - Principais instituições do Sistema de Alta Direção Pública
Fonte: autoria própria, adaptado de CHILE (2012e).

O processo de recrutamento e seleção, acima mencionado, é entendido como um sistema confidencial e não discriminatório para busca e nomeação dos melhores candidatos aos altos postos de direção do governo chileno; a competência profissional, integridade e probidade são critérios básicos que devem prevalecer tanto para acesso ao sistema como para a avaliação dos dirigentes que o integram (CHILE, 2003). Segundo Abarzúa (2008), o Sistema consiste numa relevante mudança institucional que vem colocando em prática um sofisticado processo de recrutamento e seleção, com participação do setor privado. Isto porque, até então, governo e empresas de recursos humanos nunca tinham atuado conjuntamente na busca pelos melhores candidatos para trabalhar no governo; apenas depois da implementação do SADP, teve início um processo de aprendizagem mútua, na qual governo e empresas de recrutamento e seleção passaram a trabalhar de modo conjunto, alinhados e fiscalizados pelo Conselho de Alta Direção Pública.

O recrutamento tem início no momento de vacância de um cargo recém-incorporado ou já pertencente ao SADP. Antes de ser aberto concurso público, são analisadas as atribuições do posto, de modo a desenhar o perfil mais indicado a ocupá-lo, considerando aspectos como as responsabilidades e finalidades do cargo, funções-chave a desempenhar e resultados a serem entregues por seu futuro ocupante. Tais perfis são definidos pelo próprio Ministro, para cargos de nível I, e pelo Chefe de Serviço (dirigente de nível I), para dirigentes de nível II; posteriormente, os perfis são aprovados pelo Conselho (CHILE, 2003). Este consiste num dos mais relevantes aspectos do Sistema, uma vez que o desenho do perfil, a partir da definição das competências e conhecimentos necessários de seu futuro ocupante, é elemento central de todo o processo de seleção, mas também de elaboração dos convênios de desempenho e da posterior avaliação de desempenho.

Existe uma diferença para a seleção dos cargos de nível hierárquico I e II (conforme demonstrado na ilustração 4). No primeiro caso, o próprio Conselho participa da seleção dos candidatos; para cargos de nível II, a seleção é realizada por um Comitê de Seleção, composto por um representante do CADP, um representante do Chefe de Serviço e outro do Ministério respectivo. O Conselho propõe uma lista com três a cinco candidatos para o Presidente da República, enquanto os Comitês de Seleção propõem uma lista similar para o Ministro de Estado ou Chefe de Serviço, responsáveis pela decisão final do processo seletivo e autoridades responsáveis pela nomeação.

Segundo Costa e Waissbluth (2007), existe certo debate entre os Ministérios e o Conselho durante a elaboração dos perfis, uma vez que os primeiros defendem a elaboração de perfis mais específicos e maior exigência de conhecimento prévio do setor público, enquanto o Conselho acredita que o foco deve estar na busca de competências estratégicas e gerenciais. Tal debate tem tornado difícil a busca por um consenso entre tais atores, o que pode levar a prazos mais demorados para a realização dos concursos e nomeação dos candidatos, aumentando o risco de o concurso ser declarado deserto²⁹ e gerando a necessidade de realização de um novo processo de seleção.

²⁹ Em 2012, 7% dos concursos para nível I e 25% dos concursos para nível II foram declarados desertos, em comparação com os maiores índices que foram de 25% para o nível I (em 2007) e 40% para o nível II (em 2006). Os dados mostram que os índices de declaração de desertos vêm decrescendo nos últimos anos, o que poderia ser justificado pelo maior aprendizado de empresas e

Após a elaboração e aprovação dos perfis, são divulgados os cargos a serem concursados em diários de circulação nacional, em meios eletrônicos (CHILE, 2012f) e por meio de mecanismos de busca direta de empresas especializadas em *headhunting*. Nestas convocatórias, são detalhadas as informações referentes ao perfil requerido e às funções que serão desempenhadas³⁰. Conforme mencionado, as competências são o eixo fundamental para o processo de recrutamento e seleção dos altos dirigentes. Para todos os postos concursados, o Conselho de Alta Direção, com o apoio de empresas especializadas em recursos humanos, estabeleceu um conjunto de competências, que foram sendo aprimoradas ao longo do tempo e que possuem diferentes pesos conforme a natureza do trabalho a ser desenvolvido (Entrevistado I, CADP). São elas: 1) Visão Estratégica; 2) Gestão e Alcance dos Resultados; 3) Relação com o Entorno e Articulação de Redes; 4) Gestão de Crises e Contingências; 5) Liderança; 6) Inovação e Flexibilidade; e 7) Conhecimentos Técnicos Específicos (CHILE, 2012e)³¹.

O papel das empresas de *headhunting*, tanto na busca direta como na participação de todo o processo seletivo realizado pelo sistema *web* (este último sob responsabilidade da Direção Nacional), tem sido fundamental para o sucesso do Sistema de Alta Direção. Mais do que a divulgação eletrônica dos concursos, os mecanismos de busca direta têm se mostrado bastante úteis para cargos de nível I, pois buscam pessoas que não respondem automaticamente aos avisos da imprensa, seja porque já estão empregadas, seja porque não lhes interessa, num primeiro momento, atuar na área pública, por desconfiança no Sistema, no governo ou na política, por desconhecimento do setor público ou outras razões (COSTA; WAISSBLUTH, 2007; Entrevistado M, empresa de *headhunting*).

As empresas de recrutamento participam dos processos de análise curricular, verificação de antecedentes e realização de entrevistas iniciais, com avaliações psicológicas e análise de experiências profissionais anteriores, para todos os níveis de direção. Em seguida, apresentam ao Conselho ou ao Comitê de Seleção uma lista com os candidatos pré-selecionados. Estes, por sua vez, realizam

governo na elaboração dos perfis e busca de candidatos, como também pela própria atratividade do Sistema, que com o passar do tempo vai ganhando maior solidez e confiança.

³⁰Tais como: perfil profissional (competências técnicas e gerenciais), nível de remuneração, orçamento e equipe a serem gerenciados, histórico das atividades da organização e importância do posto no contexto organizacional, social e político. Apresentamos um modelo, como exemplo, no ANEXO A.

³¹ No ANEXO B, apresentamos o detalhamento de tais competências.

entrevistas com tais candidatos e propõem uma lista final à autoridade competente para realizar a nomeação (CHILE, 2012e; Entrevistado M, empresa de *headhunting*).

Importante destacar que a relação de tais empresas se dá diretamente com o Conselho e com os Comitês de Seleção; a atuação do Conselho de Alta Direção como um intermediário entre as empresas privadas e os Ministérios busca evitar o risco de captura pelas empresas dos candidatos desejados pelos Ministérios, ou seja, busca evitar o risco de uma seleção que desconsidere o critério da competência técnica e gerencial. Ressaltamos que as entrevistas finais e a posterior elaboração das listas a serem enviadas para as autoridades são realizadas somente pelo Conselho, instância final que levará para decisão política a nomeação do candidato e o encerramento do concurso.

Desde o início da implementação do Sistema, a Direção Nacional constitui entidade responsável pelo processo de elaboração de um registro de consultores externos especializados em recrutamento e seleção de pessoas, por meio do qual se agiliza o processo de licitação de empresas privadas aptas a participarem do processo de recrutamento e seleção dos altos dirigentes. Este processo vem, ao longo dos últimos anos, dando origem a um *pool* de empresas que, cada vez mais, vêm aprendendo a trabalhar com o governo. As próprias empresas afirmam (Entrevistado M, empresa de *headhunting*) que vêm aprendendo e aprimorando a forma de trabalhar com a área pública, o que tem sido facilitado dada a grande independência que lhes é concedida para a realização do trabalho de recrutamento. Segundo entrevistado da empresa de *headhunting*, “o público se transformou em opção para o setor privado”, o que significa que, cada vez mais, profissionais do setor privado vêm demonstrando interesse em atuar no setor público e vêm caracterizando uma demanda mais estável para as consultorias, que inicialmente tiveram dificuldades de encontrar bons candidatos; este também pode ser um sinal de que o próprio SADP vem conquistando maior confiança.

Aspecto a ser aprimorado pelo Sistema de Alta Direção Pública é o tempo de realização dos concursos, desde a vacância do cargo até o momento da próxima nomeação. Segundo comunicado do Conselho à imprensa (CHILE, 2008), a duração média do concurso era de seis meses e meio para o nível I e de oito meses para o

nível II. Após publicação dos *Instructivos Presidenciales*³² nº 001, de 2009 (CHILE, 2009), e nº 007, de 2010 (CHILE, 2010), que, entre outros, estabeleceu prazos legais para que as autoridades comunicassem os cargos vagos, propusessem os perfis de seleção e percentuais de remuneração variável, e nomeassem os representantes para participação nos Comitês de Seleção, foram reduzidos significativamente os prazos para três meses desde que um cargo torna-se vago até a convocação do concurso público (SILVA DURÁN, 2011).

Uma vez nomeados, os dirigentes públicos podem permanecer no posto por até três anos, período renovável por até duas vezes, condicionada ao cumprimento de convênios de desempenho. Importante lembrar que os dirigentes públicos chilenos são considerados como funcionários de exclusiva confiança, podendo ser removidos³³ do posto a qualquer momento pela autoridade responsável por sua nomeação, independente de seu desempenho, fator que tem gerado críticas ao Sistema.

Abaixo, sistematizamos as principais instituições responsáveis pelo processo de seleção dos altos dirigentes:

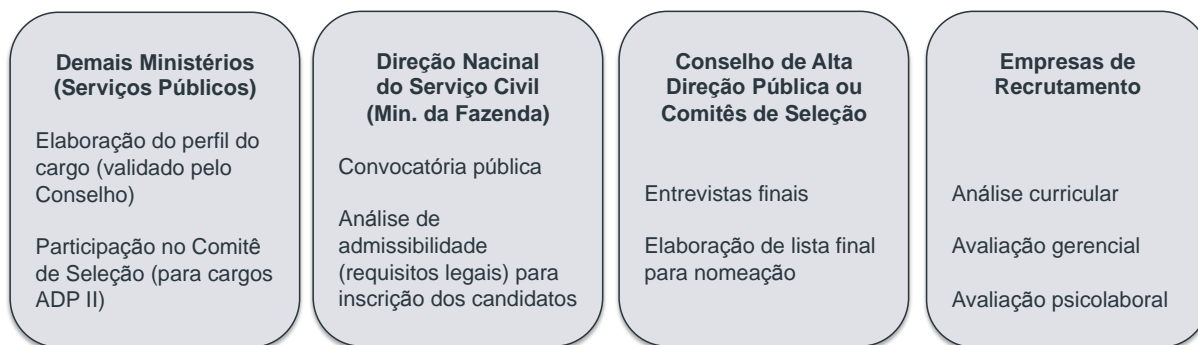


Ilustração 5 - Atores e etapas do processo de recrutamento e seleção

Fonte: autoria própria, adaptado de CHILE (2012e).

³² As Instruções Presidenciais são recomendações do Presidente da República a seus Ministros. Segundo entrevista com alto funcionário da Direção Nacional do Serviço Civil, é responsabilidade desta organização acompanhar o cumprimento de tais recomendações pelas demais organizações públicas chilenas; apesar de não serem obrigatórias, são geralmente cumpridas. Em relação a estas instruções citadas, o entrevistado da DNSC afirma que suas recomendações têm sido cumpridas na ordem de 85% aproximadamente.

³³ A remoção, quando realizada pela autoridade que o nomeou (seja no momento de não renovação do contrato ou em qualquer outro momento do prazo contratual), gera um direito de indenização proporcional a cada ano de serviço prestado, desde que não tenha sido motivada por irresponsabilidade administrativa, civil ou penal. Já a renúncia solicitada pelo próprio dirigente público não gera direito a indenização.

Um importante instrumento para a gestão dos dirigentes públicos é o convênio de desempenho, por meio do qual o dirigente estabelece, em comum acordo com seu superior político e logo após sua nomeação, um conjunto de resultados e metas que orientam suas ações ao longo de sua permanência no cargo, bem como fornece subsídios para a avaliação de seu desempenho. Os dirigentes públicos de nível I elaboram seus convênios juntamente com o Ministro, enquanto os dirigentes de nível II elaboram seus convênios de modo alinhado ao convênio de seu superior, o dirigente de nível I; em seguida, os convênios devem ser enviados e aprovados pelos Ministros da Fazenda e Secretário Geral da Presidência da República.

Por meio de tal instrumento, os dirigentes devem orientar sua ação na busca pela maior qualidade, eficiência e eficácia da organização, visando aos benefícios gerados para o Estado e cidadãos, como o uso eficiente dos recursos públicos, a prestação de melhores serviços aos cidadãos, o desenvolvimento de sua equipe, a prestação de contas e transparência, bem como a capacidade efetiva de gerar valor público (CHILE, 2012e). Por isso, os convênios devem estar alinhados aos objetivos estratégicos da organização e às prioridades políticas de governo. A Direção Nacional tem como atribuição orientar a elaboração e avaliação de tais instrumentos, sendo fundamental que tal ação se dê conjuntamente com o Ministério, para cargos de nível hierárquico I, e com os Chefes de Serviços, para os de nível II.

Anualmente, os dirigentes públicos devem informar ao seu superior o grau de cumprimento de seu convênio de desempenho. O Ministro ou Chefe de Serviço analisa e valida o grau de cumprimento apresentado, emite uma Resolução estabelecendo os resultados alcançados e a informa à DNSC, que define e comunica, por sua vez, as implicações do alcance das metas para a definição da remuneração variável. Interessante destacar que os dirigentes públicos não podem recorrer da decisão emanada por seu superior hierárquico, uma vez que a relação estabelecida entre ambos é de confiança; o superior pode, entretanto, modificar o convênio de desempenho anterior por meio da publicação de uma nova resolução, justificando, perante a DNSC, a necessidade da alteração, o que permite que os convênios sejam revistos conforme as mudanças nas diretrizes e prioridades de governo.

Como forma de tornar mais atrativa a remuneração para os altos dirigentes, foi instituída a *Asignación de Alta Dirección Pública*, que constitui um percentual variável da renda, proposto pelo CADP e aprovado pelo Ministro da Fazenda, que tem como limite 100% da renda associada a cada cargo e vincula-se ao alcance das metas definidas nos convênios de desempenho (DIRECCIÓN..., 2008). Discute-se que, embora a remuneração do dirigente público deva ser similar à do setor privado, é razoável que ela seja ainda inferior, uma vez que busca atrair ou manter aqueles que atuam no serviço público por vocação, interesse na experiência ou ideologia (COSTA; WAISSBLUTH, 2007; Entrevistado E, *Servicio Agrícola y Ganadero*).

Embora constitua instrumento de gestão capaz de promover uma cultura voltada a resultados, que busca continuamente a melhoria e a excelência dos serviços prestados pelas organizações públicas, os convênios de desempenho, segundo entrevista com alto funcionário da Direção Nacional, não são efetivamente utilizados pelos dirigentes como esperado. As organizações chilenas apresentam uma enorme variedade de instrumentos de pactuação de metas e resultados, tais como o Programa de Melhoria da Gestão (CHILE, 1998) e Remunerações Especiais (CHILE, 2003), além dos convênios dos dirigentes públicos, e tais instrumentos não são alinhados. Assim, ao invés de contribuir para o alinhamento das estratégias organizacionais e das ações de seus dirigentes e funcionários, o excesso de tais instrumentos acaba tornando menos claros os resultados que devem ser alcançados (Entrevistado G, DNSC; Entrevistado I, CADP; Entrevistado K, *Agencia de Cooperación Internacional de Chile*; Entrevistado L, *Consejo Nacional de Televisión*) e traz o enorme desafio de integrar de modo sistemático e coerente os convênios dos altos dirigentes aos demais instrumentos existentes (LAMBERTINI; SILVA, 2009). Desse modo, os convênios e demais instrumentos parecem ter sua eficácia restrita à definição da remuneração variável.

É conhecido, neste sentido, o esforço do governo de promover o uso efetivo deste instrumento; em Instrução Presidencial nº 001 de 2009 (CHILE, 2009), a Presidenta Michelle Bachelet reforçou a importância dos convênios, afirmando que “*son la principal herramienta para garantizar una gestión eficaz y eficiente, por parte de los altos directivos públicos, en la ejecución de las políticas públicas y la provisión directa de servicios de calidad a la ciudadanía*” e solicitando aos Ministros de Estado

que velem para que as metas sejam consistentes com os objetivos da organização e comprometidas com seu planejamento, orçamento e programas de melhoria de gestão.

Conforme mencionado, vem sendo defendida a maior participação do Conselho de Alta Direção também na elaboração e discussão dos convênios de desempenho. Segundo membro do Conselho entrevistado, esta organização considera que seria um avanço receber, juntamente com a descrição do perfil do cargo, a proposta de convênio já elaborada, inclusive para dar maior clareza aos candidatos interessados em inscreverem-se nos concursos de alta direção sobre as metas que deverão atingir; entretanto, embora tal medida configure de fato um avanço, consideramos que a possibilidade de os convênios configurarem instrumento de negociação entre o dirigente e seu superior hierárquico é elemento fundamental que poderia ser mantido.

4.2 O Equilíbrio entre a Política e a Gestão

Conforme mencionado, antes mesmo da aprovação da Lei que criou o Sistema de Alta Direção (CHILE, 2003), documentos oficiais e instruções presidenciais já orientavam os Ministérios na definição de quais cargos seriam incorporados ao futuro SADP. A regra para definir serviços cujos dirigentes deveriam ser recrutados pelo novo Sistema (ainda em fase de elaboração do texto legal) estabeleceu, segundo o Estatuto de Direção Pública divulgado nesta época (DIRECCIÓN..., 2001b), que seriam considerados dirigentes públicos todos aqueles ocupantes dos cargos de primeiro nível hierárquico, chamados Chefes de Serviço, correspondentes aos profissionais que respondem diretamente ao Presidente da República e aos Ministros (como Diretores Nacionais, Secretários Executivos e Superintendentes) ou de segundo nível, que respondem diretamente aos Chefes de Serviço (como Subdiretores, Diretores Regionais e Chefes de Divisão - Jurídica, de Operações, de Planejamento, de Recursos Humanos, entre outros); extraordinariamente, poderiam ser incluídas algumas Chefias de Unidades que fossem consideradas estratégicas para o alcance dos objetivos da organização

(como, por exemplo, um Chefe de Informática em um serviço no qual o uso intensivo de Tecnologias de Informação fosse muito relevante). Tais instruções também previam a incorporação gradual dos cargos de direção no SADP, conforme fossem tornando-se vagos; definiu-se que 30 organizações seriam inscritas neste Sistema em 2001 (antes mesmo de sua criação por lei) e estabeleceu-se um cronograma para que a cada ano fossem incorporadas as demais organizações (DIRECCIÓN..., 2001c).

Não deveriam ser incorporados ao Sistema as Chefias das Províncias, de Unidades e/ou Subdepartamentos, nem Assessores dos Chefes de Serviço ou de outros dirigentes. Também foi considerado critério para distinguir entre cargos que deveriam ser incorporados ao Sistema a separação entre funções formuladoras e executores de políticas públicas (LAMBERTINI; SILVA, 2009): *“no todos los servicios públicos fueron incluidos en el mismo [SADP], ya que éste se estructuró en torno a la distinción entre entidades que ejecutan políticas públicas u otorgan servicios a la ciudadanía y aquellas que definen dichas políticas, incluyendo en el Sistema sólo a las primeras”* (CHILE, 2003).

Conforme entrevista realizada com conselheiro de Alta Direção Pública, sabemos que esta foi uma discussão bastante importante e que partiu justamente desta definição, de que organizações formuladoras são políticas e não deveriam ser incorporadas ao Sistema, enquanto as executoras deveriam estar incluídas, *“pero eso en la teoría, y en la teoría suena estupendo; en la práctica, los servicios implementan y definen políticas públicas, entonces esto fue un acuerdo político”*. Serviços como do Ministério de Relações Exteriores e de Defesa, por exemplo, foram considerados muito estratégicos para serem incorporados ao Sistema.

Atualmente, o Sistema de Alta Direção Pública é constituído por 110 organizações inscritas no SADP, 68 não inscritas e 1 mista³⁴ ³⁵. Os cargos de direção concentram-se nos denominados Serviços Públicos chilenos, entidades descentralizados e/ou desconcentradas, pertencentes ao Poder Executivo e vinculadas aos Ministérios. Enquanto algumas organizações estão completamente inscritas no Sistema, atuando segundo a totalidade de suas regras (convênios de

³⁴Refere-se à *Agencia Nacional de Educación*, que possui cinco cargos inscritos e um cargo não inscrito, e por isso é denominada Serviço Misto.

³⁵O ANEXO C apresenta a relação das organizações atualmente pertencentes ao Sistema de Alta Direção Pública.

desempenho, dedicação exclusiva³⁶, entre outras), outras organizações não inscritas recrutam seus dirigentes por meio da combinação de critérios baseados nas competências técnicas e gerenciais e na nomeação política, mas não fazem uso dos demais instrumentos propostos por esta nova institucionalidade.

Desde sua criação, um dos temas mais discutidos tem sido sua cobertura. Segundo Costa e Waissbluth (2007), durante a negociação da lei, houve resistência em sua aprovação e tentou-se definir elementos transitórios para a inclusão de algumas organizações, enquanto definiu-se que outras organizações não seriam incluídas. Neste sentido, cabe destacar que vem sendo discutida a ampliação da cobertura do Sistema para quase todos os serviços públicos; em 2006, a Presidenta Michelle Bachelet propôs um projeto de lei ao Congresso (CHILE, 2006) que prevê manter apenas cinco Serviços Públicos excluídos do Sistema³⁷. O projeto prevê, ainda, a distinção entre serviços integrais (cujos cargos de primeiro e segundo nível hierárquico seriam incorporados ao SADP) e serviços mistos (que possuiriam apenas cargos de nível hierárquico II inscritos)³⁸. Vale destacar que a Direção Nacional, por meio deste projeto de lei, seria integralmente incorporada ao SADP, o que demonstra a intenção da Presidenta Bachelet em profissionalizar amplamente as organizações chilenas. No entanto, este projeto de lei foi vetado pelo Congresso em novembro de 2011, quatro meses após o envio da proposta ao Legislativo, em manifestação enviada ao Executivo que menciona a não aprovação do projeto, sem, no entanto, explicitar as razões para tanto. Segundo entrevista com conselheiro de Alta Direção, com o passar do tempo, o SADP vem amadurecendo e novas organizações vêm sendo incorporadas, de modo que pouco se discute hoje o que

³⁶ Esta tem sido uma questão bastante debatida. Para o caso dos médicos, foi aberta uma exceção ao regime de dedicação exclusiva, uma vez que os concursos não eram considerados atrativos, tanto pela necessidade da dedicação exclusiva como pelas remunerações pouco atrativas. Os cargos da área de saúde (Diretores de Hospital, Subdiretores Médicos de Hospital e de Serviços de Saúde) representam aproximadamente 35% dos cargos do SADP; até maio de 2008, 35% dos concursos na área da saúde foram declarados desertos por não atrair o número mínimo de três candidatos, necessário para a realização do processo seletivo.

³⁷ Seriam eles: *Agencia Nacional de Inteligencia, Gendarmería de Chile, Dirección de Presupuestos, Consejo de Defensa del Estado e Servicio Nacional de la Mujer*, além das Subsecretarias Ministeriais, Presidência da República e Universidades Estaduais.

³⁸ Seriam considerados Serviços Mistos: *Servicio Electoral, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Comisión Nacional de Energía, Servicio Nacional del Adulto Mayor, Comisión Nacional del Medio Ambiente, Corporación de Fomento de la Producción, Servicio de Impuestos Internos, Comisión Nacional de Desarrollo Indígena, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras e Fondo Nacional de Salud*.

deve estar incorporado; o que mais se debate são alterações nas atuais regras do Sistema, algo mais complexo e difícil de ser realizado (Entrevistada I, CADP).

Interessante destacar que o discurso de candidatura de Bachelet (Presidenta de orientação socialista, assim como Ricardo Lagos) às eleições era fortemente antitecnocrático; seu lema era “*no a los tecnocratas, sí a la gente*” (SILVA, 2010, p. 221). Durante a elaboração de seu programa de governo, entretanto, Bachelet contou com uma equipe tecnicamente muito preparada, originária de *think tanks*, da qual muitos membros passaram a compor seu gabinete, caracterizado como o mais tecnocrático do Chile desde a restauração democrática (SILVA, 2010, p. 219 a 269). Segundo este autor, isto se deve à difícil relação que a Presidenta manteve com os partidos políticos e ao forte apoio que obteve da opinião pública no momento de sua candidatura; visando manter a distância dos partidos, buscava apoio mais fortemente nestes espaços de produção de conhecimento.

Conforme mencionado, o projeto de lei de Bachelet previu a incorporação da Direção Nacional ao Sistema. O fato desta organização não ter seus cargos de níveis I e II inscritos no Sistema constitui alvo de críticas (ABARZÚA, 2008; COSTA; WAISSBLUTH; 2007): se o Sistema é considerado bom, confiável e permite recrutar os melhores profissionais do país, porque não utilizá-lo para selecionar os dirigentes da própria Direção Nacional? Conforme mostrado anteriormente, a definição sobre que cargos devem ser incorporados é bastante difícil de delimitar, pois parece depender do interesse político de abrir mão de sua ampla possibilidade de nomeação, o que tende a não ser praticado para assuntos considerados mais estratégicos em determinados contextos ou momentos políticos; assim, imaginamos que a DNSC não foi inicialmente incorporada ao Sistema que administra de modo a permitir que o Presidente e o Ministro da Fazenda tivessem ampla liberdade de nomear para os postos-chave desta organização aqueles profissionais que considerassem mais competentes e confiáveis para a implementação das ações que garantiriam a consolidação e legitimidade do Sistema de Alta Direção (lembrando que o dirigente da Direção Nacional é também o Presidente do Conselho de Alta Direção); oito anos após sua criação, parece ser menos justificável tal explicação, de modo que a manutenção da DNSC como organização não pertencente ao SADP poderia justificar-se, possivelmente, devido à intenção de evitar possíveis conflitos de interesse entre os dirigentes responsáveis por sua gestão e aqueles que são por

ela geridos; por outro lado, este possível conflito poderia ser arbitrado pelo Conselho de Alta Direção Pública, importante organização deste Sistema.

Ainda sobre a definição dos espaços de direção e das organizações que poderiam ser incorporadas, observamos que o Conselho de Alta Direção propõe ampliar o escopo do Sistema tanto para governos regionais, como para municípios e empresas públicas (COSTA; WAISSBLUTH, 2007). Em relação aos municípios, ações já vêm sendo desenvolvidas por meio da incorporação ao SADP de cargos de Diretores de Escolas Municipais e de Chefes de Departamento de Educação Municipal; com a aprovação da Lei nº 20.501, de 2011, que trata da Qualidade e Equidade do Sistema Educacional, mais de 300 municípios deverão concursar, num prazo de cinco anos, 5.600 cargos a nível nacional. A nomeação terá duração de cinco anos e contará com a celebração de um convênio de desempenho. Chefes de Departamentos de Educação Municipal também serão recrutados pelo SADP e passarão a ter melhores retribuições e maiores desafios, como o de desenhar e implementar o projeto educativo nas Comunas³⁹ e gerir as unidades educacionais nas áreas administrativa, financeira e pedagógica (CHILE, 2012d). Segundo o Diretor da DNSC e Presidente do CADP, Carlos Williamson, em declaração dada em 31 de maio de 2012, tal avanço representa o objetivo de “*seleccionar a profesionales de excelencia, dotados con las competencias y el liderazgo necesarios para avanzar hacia un mejor sistema educacional, capaz de entregar más y mejores oportunidades para todos los niños y jóvenes del país*” (CHILE, 2012e).

Assim, observamos a natureza política da definição das organizações e cargos pertencentes ao Sistema, bem como a existência de diferentes combinações para inscrição no mesmo: enquanto alguns Serviços Públicos estão completamente inscritos, tendo seus dirigentes de nível I e II geridos pela totalidade de suas regras, outros provêm apenas seus dirigentes de segundo nível por meio do SADP, e outros apenas recrutam seus dirigentes pelo Sistema, sem estarem inscritos no mesmo, ou seja, sem seguir as demais regras que o compõem. Entendemos estas diferentes possibilidades como alternativas para evitar a completa profissionalização dos cargos de direção, permitindo aos políticos maior margem de atuação em assuntos mais políticos, sensíveis ou estratégicos, ao mesmo tempo em que conferem maior autonomia a determinadas organizações cuja prestação de serviços eficientes e de

³⁹ O Chile apresenta em sua divisão político-administrativa, 15 Regiões, 54 Províncias e 346 Comunas, estas últimas representadas por Prefeitos eleitos localmente.

qualidade aos cidadãos é condição relevante para a legitimidade do governo e atuação responsiva aos cidadãos. Segundo Abarzúa (2008): *“si todo es concursable, el gobierno pierde las facultades mandatadas por la ciudadanía. Si nada es concursable, pierde las herramientas para hacer su gestión eficiente”*.

Nos serviços inscritos e não inscritos ao Sistema existem, atualmente, 185 cargos de direção pública de nível I e 864 de nível II. Notamos que aquelas organizações não inscritas fazem uso das regras de recrutamento e seleção mais para cargos de nível I do que para aqueles de segundo nível hierárquico.

Tabela 1 - Quantidade de cargos do Sistema de Alta Direção segundo a natureza dos serviços e níveis hierárquicos

	Nível I	%	Nível II	%	Total
Serviços Inscritos	108	11,8%	808	88,2%	916
Serviços não Inscritos	77	57,9%	56	42,1%	133
TOTAL	185	17,6%	864	82,4%	1049

Fonte: autoria própria, adaptado de CHILE (2012b).

Abaixo, podemos observar o total de cargos de cada Ministério inscritos no Sistema. Alguns Ministérios, como Mineração, Secretaria Geral da Presidência e Habitação e Urbanismo já realizaram concursos para 100% de seus cargos de direção. Pelo gráfico abaixo, observamos o avanço da implementação do Sistema de Alta Direção em cada Ministério chileno até o momento:

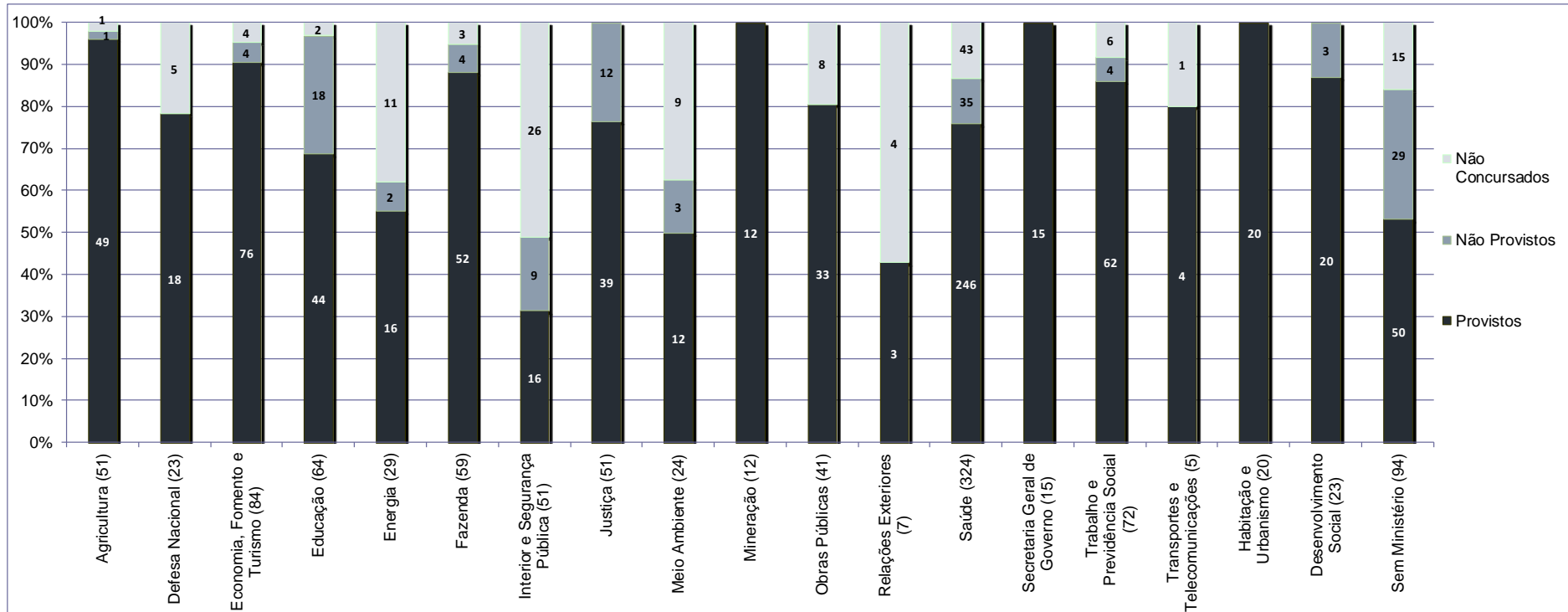


Gráfico 1 - Avanço da implementação do Sistema de Alta Direção nos Ministérios
 Fonte: autoria própria, adaptado de CHILE (2012b).

Para se ter uma dimensão do avanço do Sistema de Alta Direção, apresentamos abaixo a quantidade de concursos realizados anualmente por nível hierárquico:

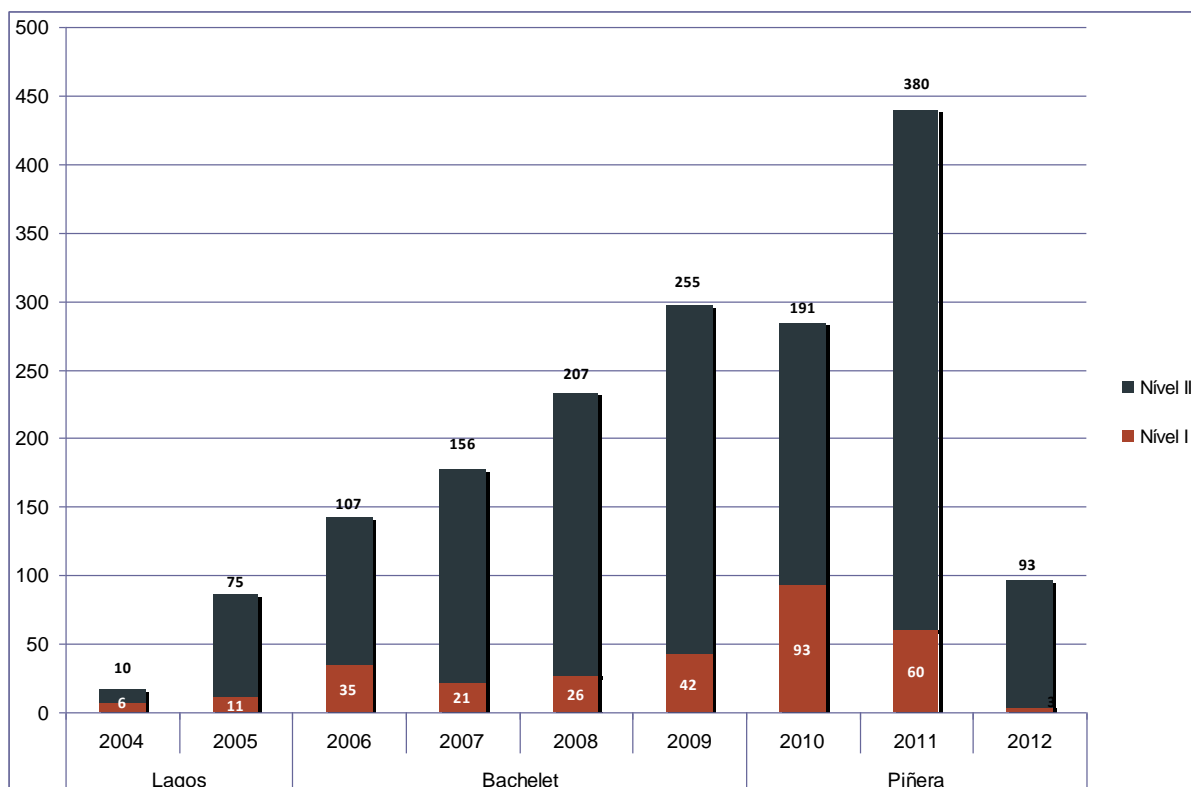


Gráfico 2 - Concursos públicos realizados por ano e nível hierárquico
Fonte: autoria própria, adaptado de CHILE (2012b).

Chamamos a atenção para o alto número de concursos realizados nos anos de 2010 e 2011, período marcado pela troca de governo, quando se encerra o período dos Governos de *Concertación* e assume o Presidente Sebastián Piñera, de orientação centro-direita. Do total de concursos publicados de 2010 a 2012, ressaltamos que nem todos foram realizados para cargos já existentes; anualmente, novos cargos são incorporados ao Sistema, especialmente aqueles relacionados aos serviços municipais de educação, recentemente criados. Neste período, foram incorporados 126 novos cargos em 2010, 91 em 2011 e 50 em 2012; assim, embora não esteja disponível o dado percentual de quantos dos concursos apresentados no gráfico acima se referem aos novos cargos e quantos se referem aos já ocupados, podemos supor que destes concursos realizados, parte destinou-se ao provimento destes novos cargos incorporados; ou seja, o Presidente Piñera realizou alto número

de concursos, parte para renovação dos quadros de direção e parte para recrutamento de novos dirigentes).

A tabela abaixo ilustra o elevado número de nomeações de dirigentes públicos em 2010, quando assumiu o Presidente Sebastián Piñera. Pelos dados, de 2010 a 2012, foram nomeados 83% dos dirigentes de nível I e 75% dos dirigentes de nível II que atualmente respondem pelos cargos de direção pública chilenos. O que não é possível analisar a partir dos dados disponíveis (CHILE, 2012b), entretanto, é em que medida tais nomeações, ocorridas de 2010 a 2012, representam a entrada de novos dirigentes públicos ou a aprovação, em concurso público, de dirigentes públicos que já ocupavam os cargos de direção anteriormente na condição de transitórios.

Tabela 2 - Quantidade de dirigentes públicos que permanecem na função, por data de nomeação e nível hierárquico

		Nível I			Nível II		
		Qtde. de dirigentes que permanecem na função, segundo data de nomeação	%	Consolidado 2010 a 2012	Qtde. de dirigentes que permanecem na função, segundo data de nomeação	%	Consolidado 2010 a 2012
Lagos	2005	0	0%		5	1%	
	2006	2	1%		10	2%	
Bachelet	2007	1	1%		16	3%	
	2008	2	1%		26	5%	
	2009	20	14%		69	13%	
Piñera	2010	39	26%		67	13%	
	2011	60	41%	83%	219	43%	75%
	2012	24	16%		101	20%	
	Total	148	100%		513	100%	

Fonte: autoria própria, adaptado de CHILE (2012b).

Segundo justificativa de projeto de lei enviado ao Congresso em julho de 2011 (não aprovado pelo Legislativo), o Presidente Sebastián Piñera tratou desta questão, afirmando:

*También debemos considerar algunos temas evidenciados a partir de la asunción de una nueva Administración el 11 de marzo de 2010, particularmente por el cambio de coalición gobernante que ello implicó. Entre el 11 de marzo y el 6 de diciembre de 2010, 49 directivos del primer nivel jerárquico y 148 directivos del segundo nivel jerárquico fueron desvinculados, **muchos de ellos por iniciativa propia o porque expiraron sus mandatos**, de un total de 73 y 422 cargos vigentes al 11 de marzo de 2010. El impacto del cambio de gobierno, en este contexto, aparece como menor, tomando en cuenta el mandato de la ciudadanía a la nueva administración, en orden de hacer ajustes que vayan en la línea de aplicar su programa. El gobierno que presido **mantiene su compromiso de***

equilibrar la selección meritoria con la gobernabilidad democrática, pilar fundamental sobre el que se basa el sistema (CHILE, 2003, grifo nosso).

Vemos, por meio da mensagem acima, que as cifras apresentadas pelo Presidente representam a renovação de 67% dos dirigentes de nível I e 35% dos dirigentes de nível II, no ano de 2010. O Presidente menciona, ainda, que tais dirigentes saíram por iniciativa própria ou porque expiraram seus contratos, razões que os dados estatísticos disponíveis (CHILE, 2012b) não permitem tratar e que são fatores que permitem relativizar o peso do que parece ter sido, numa primeira leitura, uma alta renovação dos dirigentes chilenos.

Tal fato tem gerado muitas discussões sobre a legitimidade do Sistema de Alta Direção e sobre a falta de estabilidade de seu corpo de direção. Embora alguns autores e parte dos próprios dirigentes públicos defendam um corpo de direção de carreira e, portanto, com estabilidade (ABARZÚA, 2008, 2010), lembramos que o SADP, no momento de sua concepção, foi desenhado segundo mecanismos que privilegiam a combinação das competências técnicas e gerencias com a nomeação política e atuação do dirigente segundo uma relação de confiança, que permite sua livre remoção, desvinculada do alcance do desempenho, ao mesmo tempo em que condiciona a renovação de seus contratos ao alcance de resultados. Assim, a possibilidade de cada Presidente realizar novos concursos e nomeações durante seu mandato não necessariamente representam o desprezo ao Sistema ou à importância da seleção de profissionais competentes, mas parecem demonstrar a busca pela combinação dos elementos da competência técnica e gerencial ao da confiança política, que permita aos atores políticos não apenas garantir o bom desempenho das políticas públicas, mas também a governabilidade do sistema democrático.

Segundo membro do Conselho de Alta Direção entrevistado, o equilíbrio entre governabilidade e desempenho é essencial e exige o elemento da confiança política, além do critério da competência técnica e gerencial, confiança esta baseada não em assuntos político-partidários, mas na possibilidade de se atuar com orientação ao desempenho:

Hay países que han avanzado a que los altos directivos públicos son como inmunes a la confianza política; cambia el gobierno y los altos directivos se quedan igual, pero eso hace que sea muy difícil gobernar [...] o sea, es

ridículo pensar que el Ministro de Salud va a caer cada vez que hay una crisis en un hospital; yo necesito poder tener un señor a quién pedirle la cabeza porque si no me va a caer el Ministro, y se me cae el Ministro tres veces, me va a caer el Presidente, y eso para la estabilidad institucional es espantoso; entonces a nosotros nos parece bien, hablo por mí, que se mantenga la confianza política, mas no una confianza política en el sentido de que este señor es amigo mío, más bien una confianza política en el sentido de pedirle la renuncia y al poder pedirle la renuncia le comprimo a mi autoridad [...] y me permite a mi gobernar (Entrevistado I, CADP).

Por outro lado, embora os governantes tenham o direito legal de solicitar a troca de todos os dirigentes públicos, precisam assumir o custo de utilizar tal mecanismo em excesso, tanto pela demora na realização de novos concursos públicos como pela perda da capacidade de gestão e paralisia dos projetos em andamento, limitando sua capacidade de cumprimento do programa de governo (COSTA; WAISSBLUTH, 2007).

Tais observações implicam em uma discussão central para o Sistema de Alta Direção Pública chileno, a combinação dos elementos da política e da gestão como pilares fundamentais deste modelo. A própria origem do Sistema atentou para o difícil equilíbrio destes pilares, buscado pela comprometida atuação do Conselho de Alta Direção Pública, representante do governo e da oposição, e que vem obtendo considerável consenso na definição das listas de candidatos enviadas para nomeação política. Ressaltamos que este equilíbrio pode ser buscado por meio de algumas saídas que o próprio Sistema apresenta aos atores políticos, algumas das quais vêm sendo mais restringidas em propostas de aprimoramento do Sistema, como a própria definição de quais organizações devem ou não ser incorporadas, tratado anteriormente.

A primeira delas refere-se à nomeação política dos candidatos aos cargos de direção. Uma vez realizado o filtro das competências técnicas e gerenciais, o superior político deve escolher dentre quatro a cinco candidatos, mas pode optar por não nomear nenhum destes. A possibilidade de o político não escolher nenhum dos candidatos é uma saída para que possa ser mantido, no cargo de direção, o profissional que ele desejar, até a realização de novo concurso. Tal possibilidade também pode ser analisada segundo o viés do mérito: o perfil do cargo pode ter sido mal elaborado, de modo que os candidatos escolhidos não refletem o objetivo inicial da autoridade que realizará a nomeação; durante a realização do concurso, que pode levar de três a seis meses, a situação do cargo pode ter sido alterada, de modo que o perfil inicialmente construído já não representa os desafios que se

espera do dirigente; outra possibilidade pode referir-se à troca do próprio ator político responsável pela nomeação, que pode apresentar diferentes objetivos e desafios para o ocupante, levando à alteração do perfil e necessidade de realização de novo concurso. Segundo membro do Conselho de Alta Direção entrevistado, as razões para a não escolha de algum dos candidatos, nos últimos anos, têm sido relacionadas mais a critérios de mérito do que a motivos políticos⁴⁰.

A segunda saída, associada à primeira, consiste na possibilidade de nomeação de dirigentes públicos temporários (tanto porque nenhum dos candidatos da lista foi escolhido como porque o tempo para realização do concurso pode ser demorado, de modo que o político prefere realizar uma nomeação provisória). Esta possibilidade, chamada de nomeação de dirigentes públicos transitórios e provisórios (*transitorios y provisionales*), tem caracterizado um importante debate sobre a legitimidade do Sistema, uma vez que a possibilidade de candidatos provisórios concorrerem aos concursos públicos os colocaria em vantagem em relação a candidatos do setor público que não conhecem aquele posto e, mais ainda, em relação a candidatos provenientes do setor privado.

Segundo entrevistado pertencente ao Conselho de Alta Direção, esta prática “*es un desastre para el Sistema*”, uma vez que os candidatos não competem em condição de igualdade e também porque vêm representando uma cifra alta (chamamos a atenção para esta informação, diretamente relacionada à troca de dirigentes em 2010, por fortalecer a hipótese de que parte de tais dirigentes eram provisórios e, após a realização do concurso e análise das competências, foram formalmente designados como dirigentes públicos pelo Sistema). Uma forma de atenuar esta prática tem sido a aprovação de regras diferenciadas para estes dirigentes, em relação aos demais: é exigida dedicação exclusiva, não são gerados direitos de indenização no momento da exoneração, podem conservar a propriedade do cargo do qual são titulares (diferentemente dos demais candidatos nomeados em cargos de direção, que devem abrir mão do cargo anterior, quando originários do setor público) e não é necessário o estabelecimento do convênio de desempenho (CHILE, 2003).

Tais funcionários também podem concorrer aos processos de seleção para o cargo ao qual respondem temporariamente, desde que o mérito deste

⁴⁰Infelizmente não foi possível complementar a análise com dados estatísticos sobre os concursos finalizados sem nomeação.

desempenho não seja considerado na avaliação do processo seletivo. Segundo Lavanderos e Silva Durán (2008), tal mecanismo fez-se necessário dada a gradualidade na implementação do Sistema de Alta Direção Pública; após nove anos de implementação, entretanto, tal argumento parece não ser facilmente justificável. Por outro lado, esta tem constituído uma importante saída para garantir maior flexibilidade ao Sistema e pode também ser visto como um mecanismo de uso político em momentos nos quais se deseja que determinado profissional ocupe determinado posto de direção. Assim, chamamos a atenção para o fato de a prática de nomeações transitórias causar tanto a competição desigual nos processos de seleção, como permitir a atuação de dirigentes públicos cuja seleção não necessariamente considera o filtro das competências técnicas e gerenciais e cuja atuação não é orientada por convênios de desempenho.

Tais nomeações, entretanto, constituem um relevante mecanismo do governo chileno na busca pelo equilíbrio entre política e gestão. Neste sentido, ressaltamos recente medida do governo chileno, que por meio de Instrução Presidencial publicada em 2010 (CHILE, 2010), obriga Ministros, Subsecretários e Chefes de Serviço a reduzir o prazo de nomeação de dirigentes públicos provisórios para seis meses, renovável por um período apenas, obrigando tais dirigentes a declararem sua condição de provisório em seus atos públicos, e obrigando a DNSC a publicar a relação de dirigentes provisórios e normatizar a atuação de tais dirigentes; por meio desta normatização, os dirigentes temporários de nível hierárquico I têm limitada sua possibilidade de remoção de dirigentes de segundo nível sem a autorização do Ministro respectivo, não podem nomear candidatos, devendo postergar a decisão para seu substituto quando este for selecionado por concurso. Ao prestarem o concurso para o posto que ocupam provisoriamente, tais dirigentes, caso não selecionados para a primeira lista, ficam proibidos de ser selecionados em listas seguintes, de modo a impedir que o mecanismo de rejeição de candidatos seja usado para permitir que os provisórios de menor competência avancem nas etapas do concurso. Segundo Felipe Larraín, Ministro da Fazenda do governo Piñera, estas medidas permitirão elevar o atrativo de concursar em cargos ocupados por provisórios e aumentar o custo para a autoridade despedir, porque o dirigente provisório que substitui o dirigente removido durará menos no cargo e terá um grau de atuação mais restrito (CHILE, 2010).

Segundo estatísticas do Sistema, podemos identificar o percentual de funcionários nomeados que já ocupavam o cargo anteriormente; esta cifra inclui tanto aqueles que ocupavam o cargo como dirigentes, como aqueles que o ocupavam provisoriamente; não foram identificados dados que permitam discriminar o total de dirigentes que se mantiveram no posto, porque tiveram seus contratos renovados, daqueles temporários que concorreram ao cargo via SADP e foram nomeados.

Tabela 3 - Percentual de dirigentes públicos nomeados que já ocupavam o cargo anteriormente

		Já ocupava o Cargo - Nível I	Já ocupava o Cargo - Nível II
Lagos	2004	20%	33%
	2005	48%	63%
Bachelet	2006	56%	72%
	2007	30%	19%
	2008	37%	39%
	2009	46%	37%
Piñera	2010	38%	58%
	2011	54%	43%
	2012	42%	13%
Total		44%	45%

Fonte: autoria própria, com base em CHILE (2012b).

Podemos observar, ainda assim, que os maiores percentuais de manutenção de dirigentes no posto já ocupado encontram-se no último ano do governo Lagos e primeiro ano do Governo Bachelet. Se os primeiros dirigentes assumiram em 2003, podemos imaginar que três anos depois muitos contratos não foram renovados, levando à seleção de novos dirigentes no segundo governo Bachelet, que apresenta baixos índices de dirigentes já ocupantes de cargos de direção em 2007. Também chamamos a atenção para o fato de, no governo Piñera, observarmos altos índices de permanência nos cargos de direção em 2010 e 2011, o que indica que, embora tenham sido renovados grande número de dirigentes, muitos parecem já ter sido ocupantes desses cargos, o que pode ser explicado caso tais funcionários tenham atuado como provisórios anteriormente. Apenas em 2012 observamos uma baixa permanência de dirigentes para cargos de nível II.

Atualmente, 56% dos dirigentes nomeados não eram ocupantes dos cargos, o que reflete a renovação dos dirigentes públicos chilenos (CHILE, 2012b).

Apesar da renovação de dirigentes, também ressaltamos o elevado aumento da concorrência para ocupar os postos de alta direção. Até março de 2012, foram recebidas 187.486 inscrições para mais de 1.708 concursos públicos realizados, o que representa uma média de 109 candidatos por vaga. Também neste caso destacamos os anos de 2010 e 2011, quando a realização de novos concursos representou uma relação candidato vaga média de 138 e 105, respectivamente para níveis hierárquicos I e II, enquanto em 2009, último ano do governo de *Concertación*, tal índice foi da ordem de 82. Observamos, assim, que a renovação dos quadros de direção foi acompanhada não pela desconfiança dos candidatos em relação ao SADP e ao novo governo, mas, ao contrário, pelo aumento dos índices de concorrência na busca por um cargo de direção no setor público, ainda mais acentuado para os cargos de nível I, que apresentaram 285 candidatos por vaga em 2012, maior índice histórico.

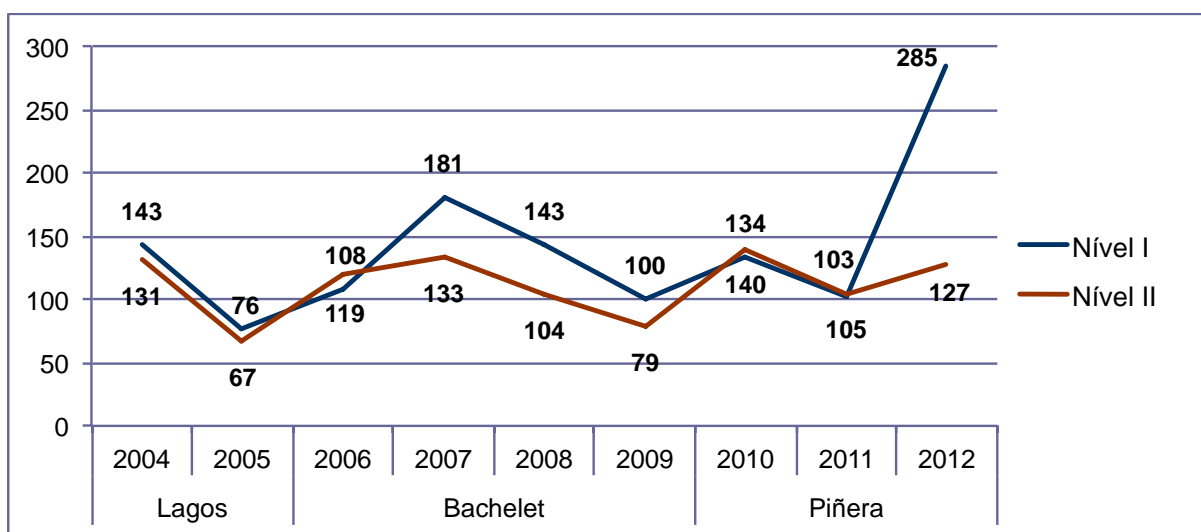


Gráfico 3 - Número de candidatos/vaga por ano e por nível hierárquico
Fonte: autoria própria, adaptado de CHILE (2012b).

Outra saída é a possibilidade de remoção dos dirigentes sem justificativa alguma, já que ocupam cargos de livre provimento e exoneração. Segundo entrevista com professor da *Universidad Alberto Hurtado*, os convênios de desempenho precisariam ser mais efetivos e utilizados no sentido de limitar a discricionariedade do ator político no momento da desvinculação do dirigente público, pois acredita que assim como a entrada do dirigente, sua saída também

deveria ser fundamentada com base no desempenho, especialmente para dirigentes de nível II: *“hay que reforzar los principios del mérito y del desempeño, porque hasta aquí [...] lo que está reforzado es el principio de la concursabilidad, de hacer concurso, pero no el principio del desempeño como ordenador de la gestión de los directivos”*. Nesse sentido, o entrevistado também defende o maior tempo de permanência dos dirigentes no posto, de modo a valorizar a *expertise* que adquirem no desenvolvimento de suas atividades de direção e de constituir um corpo gerencial para o Estado, mesclando elementos de um sistema de emprego com os de um sistema de carreira.

CAPÍTULO 5 – DIRIGENTES PÚBLICOS EM AÇÃO

O presente capítulo discute a natureza das principais atividades desempenhadas pelos dirigentes públicos chilenos, visando identificar características que são próprias e específicas deste grupo de atores, bem como as semelhanças e diferenças existentes entre eles. Mostraremos a partir da análise de seis dirigentes públicos entrevistados, dos quais metade atua na gestão da organização como um todo enquanto os demais são responsáveis pelas áreas jurídicas de suas respectivas organizações, que sua atuação se dá num espaço marcado pelas dimensões da política e da gestão.

5.1 Perfil dos Dirigentes Públicos Chilenos

De modo geral, os dirigentes públicos chilenos são responsáveis pela direção de organizações públicas descentralizadas e/ou desconcentradas, orientados por convênios de desempenho, e devendo subordinação direta aos políticos eleitos, Ministros de Estado e Presidente da República. Vimos que tais atores ocupam as mais altas posições governamentais, sendo nomeados pela combinação de critérios técnicos (competências gerenciais) e políticos que configuram um diferenciado espaço de atuação, de modo que o desafio destes atores está justamente no equilíbrio entre a capacidade de gestão e de atuação responsiva aos interesses democráticos, segundo orientação dos atores políticos. Podem ter origem tanto no próprio setor público, como no setor privado, e representam um grupo distinto, regido por regras próprias e específicas, que permitem diferenciá-los dos grupos profissionais tradicionais.

Em relação aos dirigentes provenientes do setor público ou do setor privado, cabe mencionar a perspectiva dos atuais dirigentes que vêm tal característica do Sistema como uma interessante possibilidade de compartilhamento das diferentes experiências destes dois diferentes atores, na medida em que possuem distintas experiências, competências, técnicas e ferramentas, bem como distintas culturas organizacionais (Entrevistado E, *Servicio Agrícola y Ganadero*), levando, ainda, a um aprendizado mútuo e a novas formas de se realizar os

objetivos propostos pelo governo. Segundo outros entrevistados, as diferenças são tão marcantes que a dificuldade para um *outsider* entrar no SADP é muito maior e, uma vez nomeado, possui um desafio significativo de compreender o funcionamento do setor público, marcado por forte regulamentação, diferentemente do privado (Entrevistado D, *ChileCompra*). Outro ponto de vista entende que a percepção do SADP é a de que candidatos do setor privado são mais preparados; entretanto, na prática, o que tem sido observado é que os funcionários com experiência no setor público têm maior facilidade para desenvolver suas atividades (Entrevistado G, DNSC).

Temos, assim, vantagens e desvantagens na seleção de *insiders* ou *outsiders*, mas entendemos que os diferentes perfis se complementam e consistem num interessante enfoque analítico para buscar compreender as diferenças existentes entre dirigentes públicos de diferentes origens. Lembramos que alguns países preferem recrutar a totalidade de seus altos funcionários dentro das carreiras públicas existentes, abrindo mão das inovações que podem ser propostas pelo perfil de profissionais da iniciativa privada, enquanto outros Sistemas, como o inglês, têm valorizado este segundo perfil, o que indica, uma vez mais, que os diferentes objetivos que o governo deposita aos ocupantes dos cargos do alto escalão irão determinar o perfil mais adequado para seu desempenho, ora mais voltado à habilidade de transitar na administração pública, possuir ampla experiência e contatos pessoais no Estado, ora mais voltado à possibilidade de introdução de inovações adotadas por organizações de mercado.

Interessante mencionar que o atual governo, cujo Presidente apresenta perfil mais empresarial (SILVA, 2010), vem privilegiando a nomeação de maior número de funcionários provenientes do setor privado, em relação a concursos anteriores. Segundo dados estatísticos (CHILE, 2012b), os nomeados provenientes do setor privado têm variado de 9% (em 2005) a 21% (em 2010) e 27% (em 2012), o que indica que embora o índice de inscrições de candidatos do setor privado tenha sido mantido na ordem de 58%, o número de nomeados provenientes deste setor aumentou consideravelmente, reforçando a declaração do funcionário de empresa de *headhunting* entrevistado, segundo o qual, “o público se tornou opção para o privado”. Ainda assim, 81% dos nomeados são provenientes do setor público (cuja taxa de inscrições representa 42% do total), o que indica que o Sistema chileno valoriza a experiência anterior dos dirigentes em atividades governamentais.

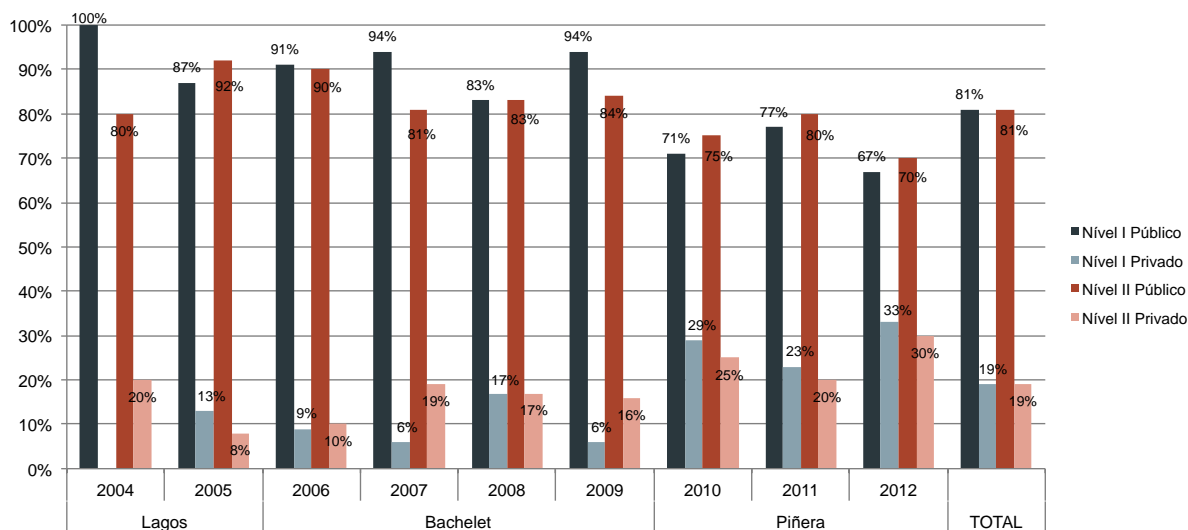


Gráfico 4 - Distribuição das nomeações pela natureza do último cargo ocupado e nível hierárquico
 Fonte: autoria própria, adaptado de CHILE (2012b).

Originários do setor público ou privado, os dirigentes públicos chilenos são definidos pelo governo chileno a partir da separação entre as funções de formulação e implementação de políticas públicas (Entrevistado G, DNSC; Entrevistado E, *Servicio Agrícola y Ganadero*), mesmo critério teórico utilizado para definir que organizações compoariam o SADP; ou seja, os dirigentes seriam os ocupantes de cargos técnico-políticos que executam políticas públicas e prestam serviços diretos aos cidadãos. Entretanto, reconhece-se que tal afirmação não possui aderência à realidade empírica, de modo que permanece a dificuldade de estabelecer um parâmetro que melhor permita diferenciar cargos e atores políticos de cargos e atores profissionais (ABARZÚA, 2010).

Considerando que a atuação dos dirigentes públicos ocorre em um espaço que mescla a combinação dos elementos da gestão e da política, notamos que sua atuação diferencia-se tanto em termos da posição institucional ocupada (níveis hierárquicos I e II), como em relação à forma de gestão dos trabalhos: para dirigentes cuja organização está inscrita no SADP, os dirigentes são recrutados pelo mesmo Sistema e atuam segundo a totalidade de suas regras (celebração de convênios de desempenho, remuneração variável, tempo definido de permanência no posto, entre outras); por outro lado, observamos a existência de um grupo composto por dirigentes que são selecionados via SADP, mas que não atuam segundo as regras anteriormente mencionadas (estes últimos atuam nos

denominados serviços públicos não inscritos)⁴¹. A principal diferença na atuação destes atores refere-se à celebração dos acordos de desempenho apenas para aqueles responsáveis por organizações incorporadas completamente ao Sistema de Alta Direção, o que consideramos principal elemento que caracteriza a atuação do dirigente público, ou seja, a orientação a resultados.

Outra diferenciação refere-se aos dirigentes públicos de nível hierárquico I e II: enquanto os primeiros atuam liderando determinada organização como um todo, os últimos são responsáveis pela gestão de uma unidade específica desta organização (por exemplo: Departamento de Recursos Humanos, Departamento Financeiro, entre outros). Por essa razão, segundo entrevista com empresa de *headhunting*, o dirigente II teria perfil mais técnico e foco nas atividades de gestão, enquanto o de nível I teria mais foco nos resultados, atuando para influenciar o alcance das metas; teria uma natureza de atuação mais política e voltada para uma perspectiva de mais longo prazo.

Diversos atores entrevistados (Entrevistado G – DNSC; Entrevistado I – CADP; Entrevistado B – Parque Metropolitano; Entrevistado F – *Superintendencia de Casinos de Juego*) apontaram esta diferença entre estes níveis hierárquicos: o primeiro sendo mais político e o segundo mais técnico; para o entrevistado G, alto funcionário da Direção Nacional, o primeiro nível está muito mais associado à confiança política, enquanto o segundo ao desempenho; nesse mesmo sentido, o conselheiro de Alta Direção entrevistado afirma que os primeiros seriam “os melhores dirigentes do governo” enquanto os dirigentes II seriam “os melhores do Chile”: *“hoy en día yo diría en el primer nivel hay bastante consenso que es para seleccionar a los mejores del gobierno de turno, no es así en el segundo nivel, el segundo nivel es mucho mas tecnico”* (Entrevistado I, CADP). Segundo entrevistado A, Diretor do *Servicio de Registro Civil e Identificación*, os dirigentes de nível II apresentam perfil mais executivo e constituem equipe mais próxima do dirigente de nível I; tais atores atuam mais voltados à gestão interna da organização, mas podem relacionar-se com o público externo, representando ocasionalmente o Diretor

⁴¹ Este segundo grupo não foi considerado no escopo da pesquisa, mas consideramos relevante mencionar esta diferença existente no sistema chileno, para melhor delimitar o escopo da pesquisa e para indicar caminhos possíveis para futuros estudos sobre o tema. Desconhecemos a causa de tal diferenciação, mas imaginamos que pode relacionar-se à dificuldade de cada organização de aderir integralmente às novas regras criadas para a gestão dos altos funcionários públicos, de modo que esta pode ser uma opção para uma entrada paulatina ao Sistema, ou mesmo uma forma de aproveitar a estrutura já instalada para seleção profissional do alto escalão, sem a necessidade de se fazer uso das demais regras existentes como a dos convênios de desempenho.

Nacional junto à imprensa, por exemplo, enquanto a atuação do dirigente I é mais acentuadamente voltada à representação da organização, relação com diversos *stakeholders* para fins de negociação e busca de apoio para a implementação dos projetos de governo.

Em relação ao dirigentes I, o conselheiro de Alta Direção Pública entrevistado trata da importância de sua habilidade de gestão operacional (MOORE, 1995), uma vez que este ator deve compreender os objetivos a serem alcançados e traduzi-los para toda a organização, fazendo com que cada funcionário entenda o significado e o valor de seu trabalho para o alcance daqueles objetivos:

El de primer nivel claramente requiere muchas habilidades blandas, pero requiere también conocimientos técnicos muy sólidos porque debe imponerse frente a organizaciones que son nuevas, que tienen una cultura distinta, y ir atrás de conocimientos es mucho más fácil para convencer a la gente a trabajar con ello; pero si ese conocimiento duro no va acompañado de habilidades blandas, no va a servir para nada. O sea, son los directivos públicos de primer nivel jerárquico que, a mi juicio, dependiendo de la dimensión del cargo, son bien 'superhombre' o 'supe persona', porque hay que ser tremendamente completo, muy empático, poder relacionarse bien con las autoridades hacia arriba, con los subalternos, hay que convencer a la gente, porque lo que pasa en la administración pública es que todo el administrativo, el profesional que está en la administración pública está acostumbrado a que pasen estos directivos, entonces llega uno con buenas ideas y con ganas de hacer cosas y la gente lo mira y dice 'yo estoy aquí hace veinte años y este llegó hace seis meses, ¿por qué voy a cambiar?', entonces convencer a este señor de que hay que trabajar de otra manera... Lo que atiende mucha gente, por ejemplo [...], ese señor que está todos los días timbrando papel y que se pone el mismo uniforme azul y que lleva 20 años timbrando el papel, la persona que llega la tiene que convencer de que su trabajo de timbrar el papel es lo más relevante del planeta y eso se requiere ser bien un 'superhombre' para conseguirlo. Eso de primer nivel. En el segundo nivel el conocimiento técnico es más relevante a mi juicio en los cargos de menos exposición; [...] en los cargos regionales, probablemente la exposición es similar a la nacional, pero en una dimensión más chica (Entrevistado I, CADP).

Sobre as diferenças entre os dirigentes I e II, também cabe mencionar que os primeiros são mais generalistas, enquanto os segundo mais especialistas, uma vez que os primeiros devem conduzir diferentes áreas da organização e ter competências de integrá-las e coordená-las na busca por resultados, enquanto os segundos devem conduzir assuntos específicos e possuem contato mais próximo com as equipes técnicas das organizações. Segundo dirigente entrevistado do Parque Metropolitano:

Creo que los segundo nivel son mucho más técnicos, profesionales, para resolver problemas concretos de sus áreas e sus profesiones; por ejemplo:

en el Zoológico, hay un veterinario; en la División Jurídica, hay un abogado; en la División Técnica, un arquitecto; la de Jardines, un ingeniero agrónomo; entonces resuelve problemas que están muy asociados a sus competencias profesionales. Y creo que en primer nivel jerárquico, si bien la profesión es importante, es mucho más importante la gestión y la visión de la institución; entonces yo creo que el primer nivel jerárquico tiene que si tener conocimientos técnicos, pero sobretodo tener una muy buena capacidad de gestión, tiene que tener un claro liderazgo también, saber conducir, poder proponer al ministerio distintas iniciativas, tener políticas internas y también bajar las políticas del Estado, de la institución (Entrevistado B, Parque Metropolitano de Santiago).

Também cabe mencionar a existência de uma importante diferença entre dirigentes de nível II, relacionada ao fato de alguns desempenharem atribuições no âmbito de determinadas unidades das estruturas organizacionais nacionais, enquanto outros são responsáveis pela liderança de organizações regionais⁴². Segundo diretor entrevistado do *Servicio de Registro Civil e Identificación*, os Diretores Regionais, embora hierarquicamente localizem-se abaixo dos dirigentes de nível hierárquico II do *Servicio [Nacional] de Registro Civil e Identificación*, possuem atuação mais similar à do Diretor Nacional, porém com escopo reduzido para a região administrativa correspondente. A mesma opinião é compartilhada pelo conselheiro de Alta Direção Pública entrevistado, que entende tal diferença atrelada ao tipo do serviço público; embora o Diretor Regional tenha uma atuação voltada mais para o ambiente externo da organização (diferentemente de um Chefe Jurídico, por exemplo, que atua internamente), seu escopo de atuação (orçamento, equipe, território) é muito menor que o de um Diretor Nacional. Segundo este conselheiro, há uma discussão presente no país sobre cargos de nível I que deveriam ser de nível II e vice-versa; tal discussão é baseada nos diferentes níveis de responsabilidade que cada dirigente possui no âmbito de sua organização.

Independente do nível hierárquico, todos os dirigentes públicos chilenos devem preencher requisitos legais de titulação de carreira e experiência profissional que garantam competências técnicas mínimas para assumir o cargo. Também devem possuir um conjunto de competências gerenciais, cujos pesos são diferenciados para o desempenho das diferentes funções; são definidas segundo uma matriz composta por 7 competências, conforme já mencionado anteriormente⁴³, que constituem eixo central para a seleção e gestão destes dirigentes. Segundo

⁴²Não foi possível a realização de entrevistas com dirigentes de nível II atuantes no âmbito regional; ainda assim, podemos apontar algumas considerações iniciais baseadas nas entrevistas realizadas.

⁴³Para maiores detalhes, ver descrição das competências esperadas dos dirigentes públicos chilenos no ANEXO B.

entrevistado da empresa de *headhunting*, tais competências indicam a importância de seleção de perfis que estejam aptos a lidar com os desafios do mundo público, que são muito mais complexos que os do mundo privado; para este entrevistado, o exercício de competências como visão estratégica e liderança seria similar no setor público e privado; porém, a gestão de redes seria algo bastante desafiador, pois representa a habilidade de compreender o mapa de poder e saber influenciar, convencer e negociar com inúmeros atores com os quais o dirigente não apresenta relação direta de hierarquia, tais como mídia, sindicatos e outros Poderes.

5.2 A Função de Direção nas Organizações Chilenas

Nesta seção, analisamos o perfil e as principais atribuições desempenhadas pelos dirigentes públicos entrevistados. Os três primeiros são responsáveis pela gestão das organizações *Parque Metropolitano*, *Servicio de Registro Civil e Identificación* e *Superintendencia de Quiebras*; os últimos são os responsáveis pelas Divisões Jurídicas do *ChileCompra*, *Servicio Agrícola y Ganadero* e *Superintendencia de Casinos de Juego*.

Parque Metropolitano de Santiago

O dirigente do Parque Metropolitano de Santiago, responsável por sua direção, relaciona-se diretamente com a *Dirección de Proyectos de Ciudad*, unidade que representa esta organização no Ministério de Habitação e Urbanismo; indiretamente, relaciona-se com o Ministro, com o qual estabelece seu convênio de desempenho. De modo a atender às diretrizes do referido Ministério, deve promover a manutenção, conservação e desenvolvimento do maior parque urbano do Chile e um dos maiores do mundo, incluindo o Zoológico Nacional, bem como de outros 18 parques distribuídos na Região Metropolitana de Santiago. Deve, ainda, desenvolver ações de educação ambiental aos seus visitantes, bem como atividades culturais, artísticas e desportivas (CHILE; 2012c, 2012f).

Segundo palavras do próprio dirigente, sua atuação refere-se a:

*Cumplimos un rol, una misión muy importante, en una ciudad tan grande como la es Santiago, de **traer naturaleza** [...] y junto con traer la naturaleza, o devolver la naturaleza a las personas de la ciudad, **entregamos posibilidades de mejorar la calidad de vida a estas personas**, primero por los servicios eco sistémicos [...], la captación de polvo en suspensión, [...] capturamos mucho polvo en nuestros bosques, producimos oxígeno, retenemos CO²; adicionalmente, porque la gente puede aprender, tenemos una labor muy importante **en educación medioambiental** [...]; adicionalmente, también entregamos oportunidades de **cultura** [...] y adicionalmente, es una excelente oportunidad para hacer **deporte** (Entrevistado B, Parque Metropolitano de Santiago, grifo nosso).*

Destacamos a visão que o dirigente apresenta de seu próprio trabalho: quando define suas principais atividades, não menciona ações rotineiras ou produtos específicos que entrega, mas tem sua atenção voltada aos impactos mais amplos resultantes de sua atuação, relacionados à melhoria da qualidade de vida que proporciona à sociedade. De modo mais específico, este profissional deve dirigir a organização como um todo, administrando seus recursos financeiros, materiais e humanos, promovendo o desenvolvimento de seus funcionários e garantindo a entrega de serviços de qualidade. Para o desempenho de tais atribuições, deve possuir competências técnicas específicas de planejamento, avaliação e execução de projetos (CHILE, 2012f).

Os principais desafios aos quais deve responder relacionam-se ao desenvolvimento de ações para: a) incrementar a superfície de áreas verdes por habitante, por meio da gestão eficiente e eficaz da rede de parques urbanos; b) definir nova institucionalidade no Ministério para administração e manutenção dos parques urbanos; c) impulsionar a realização de projetos emblemáticos no Parque, como o Teleférico e o Funicular⁴⁴, estabelecendo alianças público-privadas que potencializem uma gestão integral e de alta rentabilidade social; d) gerar e potencializar alianças estratégicas com atores públicos e privados em apoio a processos de melhoria contínua; e e) gerar e implementar propostas inovadoras e eficientes em relação aos recursos naturais limitados, como a água (CHILE, 2012f).

Tais desafios foram divulgados no momento de realização do concurso para o desempenho do cargo de Diretor do Parque Metropolitano; embora ainda não tenha sido publicado o convênio de desempenho deste dirigente, imaginamos que sejam justamente estes os principais projetos que deverá desenvolver durante seus três primeiros anos nesta função. Em relação a tais projetos, destacamos a forte

⁴⁴ Tipo de elevador que transporta os visitantes do Zoológico e do Parque Nacional.

inter-relação do dirigente com demais atores externos à organização, tais como entidades privadas para o estabelecimento de parcerias. Também destacamos o envolvimento deste dirigente no desenho de nova institucionalidade para a gestão de parques urbanos; embora não tenha sido possível encontrar maiores informações sobre tal projeto, imaginamos que se refira à promoção de redesenho organizacional do atual Parque Metropolitano, de modo a melhor atender aos desafios que lhe são atribuídos.

De tais atribuições, notamos que este dirigente deve, para dirigir com êxito esta organização, atuar em constante interação com sua equipe interna, bem como com diversos atores externos, tais como associações de funcionários, organismos internacionais relacionados com as áreas de zoológicos e parques, organizações públicas nas áreas de agricultura, turismo, educação e outras. Segundo entrevista com o diretor do Parque Metropolitano, este mantém relação constante com o Ministério da Educação, que certifica e ratifica as atividades de capacitação em meio ambiente, com o *Instituto Nacional de Desportes*, para o desenvolvimento de atividades esportivas, com o Ministério do Meio Ambiente, para atividades de ecologia; entre outros. O mesmo entrevistado acredita que anteriormente (quando ocupava o cargo de Diretor de Zoológico), relacionava-se mais com o público interno da organização; hoje, relaciona-se tanto com públicos internos como externos; atua, por exemplo, com grande apoio das unidades de *marketing* e comunicações, que desenvolvem boletins internos para os funcionários, mas também gerenciam a comunicação veiculada por meio das redes sociais e administram pautas de imprensa.

Exemplos de agendas de trabalho deste dirigente incluem: reuniões com seu Comitê Técnico duas vezes por semana, para verificar obras e investimentos, participação em seminários e palestras diversas, representação da organização em eventos públicos (como, por exemplo, a recente inauguração da Estação de Reciclagem, que também contou com a presença do Ministro), almoços para tratar de assuntos profissionais com o Intendente da Região Metropolitana, desenvolvimento do projeto de reforma do Funicular, reuniões com o Chefe de Gabinete para tratar de assuntos internos da organização, gestão dos funcionários do parque, abertura de licitações, participação em eventos de associações gremiais, reuniões para discussão de ações de apoio psicológico a pessoas que trabalham no Zoológico, reuniões com o Ministério de Obras Públicas para discutir projeto de

concessões que podem afetar o Parque futuramente, reuniões para verificar nova página eletrônica da organização, entre outros (Entrevistado B, Parque Metropolitano de Santiago).

Assim, podemos notar que suas responsabilidades relacionam-se à melhoria e modernização da organização que gerencia, devendo entregar melhores serviços aos cidadãos, bem como promover suas equipes de trabalho, o que exige um olhar tanto para dentro como para fora da organização, bem como o relacionamento com diferentes atores na busca de parcerias e apoios institucionais que lhe permitam atingir seus objetivos.

O dirigente do Parque Metropolitano trabalha nesta organização desde 1999, quando foi contratado como veterinário temporário do Zoológico Nacional. Em 2003, foi nomeado em um posto de confiança como Diretor do Zoológico; em 2009, prestou concurso para o próprio cargo quando este foi incorporado ao SADP (nível hierárquico II). Em 2012, assumiu como Diretor provisório, quando este cargo esteve vago; postulou ao concurso para esta posição e foi nomeado como dirigente público I no mesmo ano (Entrevistado B, Parque Metropolitano de Santiago). Desse modo, notamos que este profissional possui amplo domínio da organização que dirige e dos resultados que deve entregar.

Servicio de Registro Civil e Identificación

O Diretor Nacional do *Servicio de Registro Civil e Identificación* é engenheiro civil industrial com especialização em computação e formação nas áreas fiscal e de gestão financeira; possui ampla experiência no setor público (tendo atuado no *Servicio de Impuestos Internos*, organização de destaque anteriormente citada), como também no setor privado (como gerente de empresas de prestação de serviços) e na academia, como professor e pesquisador. Atua há quase dois anos como Diretor Nacional desta organização, respondendo diretamente ao Ministério de Justiça.

De modo a atender às diretrizes estratégicas ministeriais, que buscam dotar o país de uma justiça ágil, eficiente e confiável, tem por missão “*facilitar el ejercicio de los derechos de las personas a través del registro, certificación y verificación de los hechos relativos al estado civil, identidad, bienes y otros actos específicos encomendados por ley, resguardando la confidencialidad, confiabilidad y*

certeza de la información, brindando un servicio oportuno y de calidad". São exemplos dos serviços prestados o fornecimento de certificados de registro civil, passaporte, registro de nascimento, de matrimônio, de condutores, entre outros (CHILE; 2012c, 2012f).

A estrutura deste serviço compreende uma Direção Nacional e 15 Direções Regionais, responsáveis por organizar e prestar tais serviços em cada região do país, de acordo com as normas fixadas pela Direção Nacional. Assim, este dirigente deve gerenciar, além da equipe da própria organização que administra, a atuação das demais Diretorias Regionais, de modo alinhado com os Intendentes, representantes de cada Região (CHILE, 2012f).

Seus desafios são bastante complexos, visto que esta organização é reconhecida como uma das mais modernas e eficientes do país, sendo um destacado exemplo no processo de modernização do Estado chileno e da América Latina (CHILE, 2012f). Seus objetivos estratégicos consistem em melhorar os níveis de satisfação de seus usuários, garantir a segurança dos dados incorporando permanentemente novas tecnologias de informação, melhorar as condições de cobertura e acesso aos serviços, modernizar os canais de atendimento, estabelecer alianças estratégicas com outras organizações e desenvolver competências dos funcionários da organização (CHILE, 2012f).

Notamos, assim, que este Diretor deve garantir a cobertura e nível de demanda do serviço, bem como promover sua expansão e melhoria contínua, de acordo com as normas ministeriais. Para isso, deve liderar as equipes da organização, conduzindo-as para o alcance dos objetivos e cumprimento das metas organizacionais, e deve atentar para o valor criado aos cidadãos, tais como acessibilidade e confiabilidade do serviço e nível de satisfação dos usuários. Para isso, deve possuir competências técnicas específicas na área de gestão de organizações de alta complexidade, bem como possuir conhecimentos em matérias de tecnologia de informação, controle e gestão de processos e operações (CHILE, 2012f).

Como produtos específicos, constantes em seu convênio de desempenho e alinhados aos objetivos estratégicos acima mencionados, este dirigente deve: promover melhorias no Sistema de Identificação; fortalecer o uso eficiente dos recursos da organização; contribuir para a massificação do uso dos serviços prestados eletronicamente; otimizar a cobertura e acessibilidade dos serviços e

fortalecer a melhoria contínua dos processos internos, incorporando tecnologias e metodologias de trabalho de apoio à gestão institucional (CHILE, 2012c). Assim, observamos que os convênios refletem as mesmas diretrizes definidas no perfil de seu cargo, e atentam para a melhoria e modernização do serviço, bem como para a busca de sua eficiência.

O entrevistado do *Servicio de Registro Civil e Identificación* acredita que o convênio de desempenho é uma ferramenta útil, que faz uso de indicadores relevantes e que, se houver esforço, suas metas podem ser cumpridas. Em seu caso, o Ministro da Justiça propôs um convênio, ao qual o dirigente fez observações e ajustes foram negociados. Já com os dirigentes a ele subordinados, foram negociados convênios com os Subdiretores Nacionais, pois no âmbito regional é menor a discricionariedade para fazer alguma alteração, o que parece indicar que tais dirigentes Regionais atuam de modo mais autônomo em relação aos dirigentes Nacionais aos quais estão vinculados.

Este dirigente considera o trabalho que realiza bem diverso e variado; semanalmente, participa de reuniões com um Comitê de Direção composto pelos principais dirigentes do serviço, como uma reunião de coordenação; participa de outro Comitê que se reúne mensalmente e trata de diversos temas como investimentos, tecnologia, pessoal, entre outros. Também realiza diariamente despachos com seu Chefe de Gabinete, para assinar documentos oficiais, relaciona-se com associações de funcionários, com Diretores Regionais, participa da inauguração de novas unidades do serviço, entre outros (Entrevistado A, *Servicio de Registro Civil e Identificación*).

O Diretor Nacional representa a organização perante a opinião pública, então mantém constante relação com a mídia, concede entrevistas, recebe consultas de meios de comunicação, e, por isso, considera atuar tanto voltado para questões internas como externas à organização (Entrevistado A, *Servicio de Registro Civil e Identificación*). Internamente, relaciona-se principalmente com os Subdiretores, Diretores Regionais, Chefes de Departamento, Associação de Funcionários e funcionários do serviço. Externamente, seus clientes são o Ministro da Justiça, seu Subsecretário, autoridades governamentais, policiais civis e polícia investigativa, Tribunais de Justiça, Ministério Público, outros serviços públicos, Municípios, Consulados, meios de comunicação a nível nacional, organismos e instituições do setor privado e instituições estrangeiras homólogas.

Similarmente ao observado em relação ao dirigente do Parque Metropolitano, o Diretor desta organização apresenta a responsabilidade de gerenciá-la na busca pela eficiência e melhoria das condições institucionais, com atenção às diretrizes ministeriais e à satisfação dos cidadãos. Sua atenção deve voltar-se também para os funcionários que lidera e seu êxito depende das relações que estabelece com inúmeros atores que se relacionam direta ou indiretamente com esta organização.

Superintendencia de Quiebras

Com formação em direito e negócios, o Superintendente de *Quiebras* tem experiência em renomados escritórios de advocacia do país, com atuação em direito e finanças corporativas, incluindo reestruturações de dívidas e financiamentos, mercado de capitais e fusões e aquisições. Também atuou em negócio próprio de assistência jurídica à resolução de conflitos em áreas do direito civil, do trabalho e da família. Tem experiência acadêmica como professor na área de negociação, mediação e arbitragem. Inscreveu-se como candidato ao cargo atualmente ocupado a partir da divulgação do posto por empresa de *headhunting*; de outro modo, não teria tido a iniciativa própria de buscar a experiência no setor público; foi convencido a inscrever-se dado o desafio da posição e sua competência para respondê-los. Durante o processo de seleção, elaborou uma proposta de nova lei de falências para o país, fator que o motivou a candidatar-se pelo desafio que representaria para sua carreira e contribuição que daria ao país.

Vinculado ao Ministério da Justiça, a *Superintendencia de Quiebras* tem por missão fiscalizar e regular a atuação dos curadores, administradores financeiros e especialistas em insolvências, de modo a cumprir o ordenamento jurídico vigente de modo eficaz e transparente, resguardando os direitos de todos os envolvidos nos processos de falências; ou seja, sua principal função é controlar a administração das falências declaradas. São objetivos estratégicos da organização desenvolver processos de fiscalização permanentes e eficazes, melhorar os sistemas de informação, comunicação e gestão para entregar produtos com qualidade e tempestividade, bem como gerar marco regulatório eficaz e oportuno, de modo a contribuir para o bom funcionamento do sistema (CHILE, 2012f).

Atualmente, a Superintendência enfrenta o desafio de modernização para implementação de procedimentos relacionados à incorporação da Norma ISO 9001:2008. No âmbito da gestão de pessoas, deve fomentar e promover um conjunto de medidas de formação e capacitação visando desenvolver competências profissionais voltadas à melhoria dos processos de fiscalização e melhoria do atendimento às empresas que passam por momentos de crise financeira. É também um novo desafio colaborar para o desenvolvimento jurídico e normativo do país, tanto no papel fiscalizador, como controlador dos processos de falências (CHILE, 2012f).

Em seu convênio de desempenho, observamos os seguintes produtos, alinhados aos objetivos acima mencionados: a) fortalecer a melhoria contínua dos processos internos, incorporando tecnologias e metodologias de trabalho de acordo com as diretrizes governamentais; b) obter a certificação da norma ISO 9001:2008 nos processos de negócios da Superintendência; c) melhorar as dependências e equipamentos da Superintendência; d) fortalecer o uso eficiente dos recursos da organização; e) reduzir os prazos na administração das falências em relação às tarefas desempenhadas pelos curadores; f) garantir um sistema de cobertura real e adequado na fiscalização das falências vigentes; e g) garantir um sistema eficiente de atenção ao usuário (CHILE, 2012c).

Segundo o próprio Superintendente, seus desafios são principalmente três:

Mejorar y modernizar los procesos [...] internos de la gestión de la Superintendencia [...]; lograr que la Superintendencia se reconozca a nivel nacional por su **atención de excelencia a los usuarios**; nos preocupa mucho nuestros usuarios externos e internos y la atención de excelencia que le otorgamos, que sea rápida, eficiente, oportuna, fundada [...]. Y lo tercero, [...] estamos trabajando dos proyectos de ley [...] queremos crear la condición acá en la Superintendencia para poder implementar estos proyectos de ley que estamos tramitando en el Congreso, trabajamos muy duro en elaborar estos proyectos de ley, uno de ellos [...] es **la nueva ley de quiebras** que se llama Ley de Reorganización y Liquidación de Empresas y Personas y el otro proyecto de ley lo hemos trabajado con el Ministerio del Trabajo que modifica el código del trabajo y determinadas posiciones del código civil para **mejorar la protección de los derechos que se le da a los trabajadores de una empresa en quiebra**. [...] Entonces tenemos que crear estas condiciones para que se implemente principalmente la nueva ley de quiebras que va a llevar un cambio en la modernización, un cambio de procesos internos, un aumento de dotación (acá tenemos 86 funcionarios en el organigrama actual y vamos a tener casi el doble de funcionarios con la nueva ley). También vamos a tener presencia en las regiones; hoy en día tenemos solamente presencia acá en la región metropolitana sin perjuicio que tenemos obligación legal de

fiscalizar toda la región, todo el país, pero estamos solo acá (Entrevistado C, Superintendencia de Quiebras, grifo nosso).

Em relação a estes desafios, o entrevistado tratou da importância de envolvimento das pessoas nestes processos de modernização e afirmou que vem buscando promover condições para que os funcionários sintam-se em um ambiente agradável, mas também se responsabilizem e comprometam-se com os resultados. Todas as Superintendências do país, exceto a de *Quiebras*, têm remunerações de modernização; com a nova lei e mudanças propostas, a *Superintendencia de Quiebras* passará a oferecer este benefício a seus funcionários, fator que tem contribuído para envolvê-los e comprometê-los com as mudanças em curso (Entrevistado C, *Superintendencia de Quiebras*).

Internamente, o Superintendente relaciona-se com todas as unidades da organização, interagindo com instâncias formais de trabalho como: Comitê de Direção, Comitê de Bem-Estar, Comitê de Higiene e Segurança, Comitê de Qualidade, Revisão do Sistema de Qualidade, Comitê de Economia Energética e Comitê de Riscos. Também se relaciona com a Direção do Trabalho, colaborando no processo de fiscalização laboral de empresas declaradas falidas, como também para capacitação conjunta e permanente em matéria de falência e direitos trabalhistas. Externamente, são clientes da Superintendência: credores, falidos e terceiros interessados (trabalhadores, Administradores de Fundos de Previdência, Administradores de Fundos de Desemprego, Instituto de Previdência Social, entre outros), entre outros.

Notamos que a atuação deste dirigente é muito similar à dos anteriores, no que diz respeito à modernização da organização, gestão mais eficiente dos recursos e mais atenta a seus funcionários, buscando motivá-los e orientá-los aos resultados que devem ser alcançados. Ressaltamos a dimensão política deste dirigente no desenvolvimento de projetos como o de modernização da atual lei de falências do país; ao mesmo tempo em que exige conhecimentos técnicos para a elaboração de um projeto moderno, a elaboração da lei representa um projeto que envolve demais atores neste processo e exige a competência da liderança e da negociação como requisitos essenciais para o êxito de sua aprovação no Congresso.

O *ChileCompra* é uma Direção do Ministério da Fazenda (*Dirección de Compras e Contratación Pública*) responsável pelo planejamento, desenvolvimento e promoção de iniciativas necessárias para que o mercado público cresça harmonicamente. Constitui organização recente, criada em 2003 a partir da lei de compras públicas; é um sistema transparente e eficiente, com um sólido marco regulatório, baseado na gratuidade, universalidade, acessibilidade e não discriminação. O mercado público chileno é composto por aproximadamente 850 organismos públicos e mais de 90.000 fornecedores em todo o país. A partir da implementação do sistema de compras públicas, estima-se mais de 180 milhões de dólares em economia para o Estado.

A partir de sua criação, foram incorporados todos os organismos e Ministérios do Governo Central, hospitais e serviços de saúde; em 2004, foi incorporada a totalidade dos municípios; em 2005, as *Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad*. Nos seus anos de existência, esta Direção tem se destacado pela experiência de gestão e capacidade de avançar além dos objetivos propostos, estabelecendo regras que promovem a melhoria da competitividade, aumentam a qualidade e visibilidade da informação e geram instâncias de formação e capacitação dos usuários. Em 2008, visando aprimorar ainda mais os serviços da organização e diferenciá-la da plataforma de licitações do Estado, foi criada uma nova marca chamada *Dirección ChileCompra*, que reúne uma série de plataformas por meio das quais o Estado adquire bens e serviços.

O Chefe de Divisão Corporativa Jurídica, de nível hierárquico II, trabalha há 6 anos no governo chileno por meio do SADP, já tendo passado por duas renovações contratuais. Foi nomeado inicialmente em 2006, com origem no setor público, uma vez que atuava como fiscal do Ministério Público na área de execução penal. Quando decidiu candidatar-se a esta vaga, não tinha ideia de como seria sua atuação, mas considerava importante a confidencialidade do processo de seleção (Entrevistado D, *ChileCompra*). O entrevistado considera que *ChileCompra* é uma organização bastante avançada, assim como o SADP, cuja atuação depende fortemente de uma boa estrutura de tecnologias de informação e comunicação.

Em relação aos convênios de desempenho, este dirigente considera difícil a elaboração de indicadores e metas para o âmbito jurídico, mas julga importante o estabelecimento de tais instrumentos e o comprometimento com o alcance dos

resultados acordados. Seu convênio foi elaborado juntamente com seu superior hierárquico; algumas de suas metas dialogam com a de seu superior, enquanto outras estão restritas à sua Divisão (Entrevistado D, *ChileCompra*). Seu convênio define como metas a alcançar o aumento da satisfação dos clientes que utilizam a plataforma de compras públicas, tanto no aspecto geral como no de acesso a treinamentos, informações e assessoria jurídica; a incorporação de critérios de sustentabilidade ao sistema; a definição modelo jurídico para a gestão de contratos eletrônicos e a maior eficiência na gestão orçamentária de sua Divisão (CHILE, 2012c).

Há alguns meses, este dirigente vem respondendo também pelo cargo de primeiro nível hierárquico, de modo que além da atuação como especialista na área jurídica, também é responsável pelas áreas de comunicação, administração e finanças, assuntos internos, e outras. Considera atuar tanto voltado internamente como externamente à organização, especialmente como representante da mesma. Considera como principal desafio a administração do sistema de compras públicas que centraliza toda a demanda do Estado por produtos e serviços em plataforma eletrônica (Entrevistado D, *ChileCompra*).

Embora não esteja disponível o perfil do cargo ocupado por este dirigente, notamos que sua atuação era anteriormente restrita à Divisão Jurídica e que, nos últimos meses, tem sido a de gerenciar provisoriamente toda a organização, à semelhança da atuação dos dirigentes I analisados anteriormente. Seu convênio de desempenho, no entanto, retrata apenas os desafios que deve alcançar no âmbito da Divisão Jurídica, os quais representam tanto ações de atendimento a questões mais técnicas, como, por exemplo, prestar informações jurídicas, como também mais gerenciais, no sentido de promover critérios para compras sustentáveis e desenhar modelo jurídico para a gestão de contratos eletrônicos; este dirigente também deve, à semelhança dos de primeiro nível, gerir eficientemente os recursos de que dispõe para o desenvolvimento de suas ações.

Servicio Agrícola y Ganadero

O *Servicio Agrícola y Ganadero* é entidade dependente do Ministério de Agricultura. Tem por desafio contribuir para o desenvolvimento produtivo do país e para a melhoria da competitividade do setor agrícola, pecuário e florestal em

concordância com o desenvolvimento nacional, seu potencial produtivo e o entorno internacional (CHILE, 2012c). É responsável por apoiar o desenvolvimento da agricultura e pecuária por meio da proteção e melhoria da saúde animal e vegetal, bem como desenvolver políticas de controles fronteiriços para impedir a introdução de enfermidades ou pragas animais e vegetais do exterior no território chileno e conceder certificação sanitária para que produtos chilenos possam ser exportados. Realiza, ainda, ações para conservação e melhoria dos recursos naturais renováveis que afetam a produção agrícola, pecuária e florestal, controlando a contaminação das águas de rios, conservação da fauna e flora e melhoria do uso do solo, entre outras ações (CHILE, 2012c).

Ao Chefe de Divisão Jurídica corresponde prestar assessoria jurídica ao Diretor Nacional, representar a organização em assuntos jurídicos e ditar resoluções necessárias ao cumprimento dos objetivos da organização, além de velar pelo cumprimento e aplicação de suas normas. Destacamos a importância da atuação deste dirigente no desenvolvimento de trabalho legislativo voltado à consolidação de modelo agroexportador, bem como à revisão das normas sanitárias do país, além de promover uma gestão organizacional eficiente no âmbito de sua Divisão, promovendo sua modernização (redefinição de papéis e funções) (CHILE, 2012f).

Constituem entregas do serviço jurídico, segundo o dirigente entrevistado, o resguardo legal às atuações realizadas pela organização, a participação na geração de serviços que busquem prevenir problemas e não apenas resolvê-los, dar fundamento jurídico às decisões que precisam ser tomadas, validar juridicamente o que se está realizando, como revisar contratos de compras e aquisições, revisar questões de pessoal, revisar as respostas que serão enviadas para os solicitantes por meio da Lei de Acesso à Informação, entre outros. Segundo o entrevistado:

Mi trabajo en particular es revisar lo que hacen las personas, [...] orientarles y darles criterios, ellos hacen el trabajo y luego me lo presentan y yo lo reviso; y también me toca [...] ser el vocero hacia fuera de la división, es decir, cuando hay reuniones o situaciones cuando el Director u otro me toca a mí poder orientar o participar de las decisiones [...]. Gran parte de mi función también es aconsejar y en esto de aconsejar, aconsejo, y eso podrá o no ser coincidente con el gobierno de turno y en eso me considerarán o no me considerarán, pero mi lealtad, mi trabajo, mi obligación es decirle a mi jefe 'oiga jefe, perfecto, yo ejecuto lo que usted quiera, pero permítame decirle que yo creería que quizá esto es lo que yo haría' [...] (Entrevistado E, Servicio Agrícola y Ganadero).

Internamente, o Diretor Jurídico deve relacionar-se com sua equipe e com as diretorias Regionais, orientando sua atuação em temas jurídicos. Externamente, atua em contato com as divisões jurídicas de diversas organizações públicas, Controladoria Geral da República, organismos exportadores e importadores, entre outros (CHILE, 2012f).

Em relação aos convênios de desempenho, este entrevistado afirma que:

*Lo que se buscan en los compromisos es que reflejen lo que parezcan ser los negocios principales y que a mí me tocan desarrollar en particular, y que sean amplios, es decir, no únicamente yo tengo compromiso que son de clima laboral hasta tema estrictamente jurídico, como levantar una sistematización de normas internas; no es que mi compromiso sea únicamente de mi negocio jurídico, sino que también de mis habilidades blandas, de mi parte de gestión; yo con el tema de clima laboral tengo compromisos de ejercer liderazgo para que el clima de mi equipo sea mejor y también tengo compromisos de que el sistema normativo sea mejor; en algún momento se podría pensar de que los compromisos fueran únicamente de mi trabajo estrictamente y no de mi tema de gestión directiva y en general esto de ser alto directivo implica una capacidad de gestión, no es únicamente ser un experto abogado en materia, que hasta ahora sigo diciendo no lo soy, si me preguntan de tema muy específico yo no sé la respuesta [...] **pero creo que lo que se espera de mí es que yo no sea un experto jurídico, lo que yo creo que se espera de mí es que tenga la habilidad directiva de poder conducir los aspectos jurídicos** y yo esperaría lo mismo del jefe de salud animal [...] entonces te diría que nuestro compromiso directivo de desempeño tengan que reflejar nuestra capacidad gerencial, nuestra capacidad de dirección, más que nuestra expertise jurídica (Entrevistado E, Servicio Agrícola y Ganadero, grifo nosso).*

Constituem metas que deve alcançar a entrega de produtos de apoio jurídico ao restante da organização, assegurar a melhoria contínua dos processos de responsabilidade da Divisão, segundo Sistema de Gestão da Qualidade, melhorar o clima de trabalho de acordo com o Código de Boas Práticas Laborais existente e aumentar a eficácia das atividades de controle interno (orçamentário e de gestão) (CHILE, 2012c).

Notamos, assim, que este dirigente tem responsabilidades restritas à sua Divisão e aos temas jurídicos, devendo ser mais especialista neste tema do que se fosse um dirigente de primeiro nível hierárquico. Apesar disso e segundo palavras do próprio dirigente, mais do que o saber técnico, sua atuação requer habilidades de gestão para conduzir processos de mudança, orientar a equipe, aconselhar seu Diretor Nacional, relacionar-se com o público interno e garantir que seus objetivos possam ser alcançados.

Superintendencia de Casinos de Juego

Vinculado ao Ministério da Fazenda, esta organização atua na supervisão e fiscalização da instalação, administração e exploração de 17 cassinos no país; tem por missão “*regular la industria de casinos de juego, promoviendo su desarrollo eficiente, responsable y transparente; efectuando una fiscalización de calidad que garantice el íntegro cumplimiento de la normativa y la fe pública, mediante funcionarios y procesos de excelencia*” (CHILE, 2012c). É uma organização nova, criada em 2005, momento marcado pela inédita abertura regulada desta indústria, tanto no Chile como na América Latina.

São objetivos estratégicos da *Superintendencia*: a) desenvolver a função de fiscalização e regulação com excelência e orientação a resultados; b) contribuir para o desenvolvimento da indústria de jogos por meio da avaliação e apresentação ao Conselho Resolutivo⁴⁵ das solicitações e requerimentos das sociedades operadoras sobre modificações nos serviços e licenças; e c) aprofundar a política de acesso à informação pública. Assim, esta organização é tanto reguladora como fiscalizadora desta nova indústria e tem contribuído para que esta se desenvolva de modo competitivo e com garantias de uma aplicação estrita e conforme às normas legais (CHILE, 2012f). Segundo o entrevistado, a exploração de jogos de azar no Chile é autorizada por lei; após a outorga das permissões, a organização atua na fiscalização e aplicação de sanções, quando for o caso, de tais cassinos (Entrevistado F, *Superintendencia de Casinos de Juego*).

Nomeado em 2011, o Chefe Jurídico desta Superintendência é advogado e mestre em direito; possui 13 anos de experiência em diversas organizações públicas nas áreas de direito administrativo e regulatório, tramitação legislativa, procedimentos administrativos de fiscalização e sanção e litigação judicial. Segundo este entrevistado, a decisão de inscrever-se no concurso para o referido cargo deveu-se à sua atratividade e ao fato de identificar-se como um perfil que buscava

⁴⁵ Tem por atribuição outorgar, negar, renovar e revogar permissões de operação de cassinos no país, assim como licenças de jogo e serviços relacionados. É composto pelo Subsecretário da Fazenda (quem o preside), Superintendente de Valores e Seguros, Subsecretário de Desenvolvimento Regional e Administrativo, Diretor Nacional de Turismo, Intendente Regional correspondente à região na qual se localiza o cassino e dois representantes do Presidente da República nomeados com aprovação do Senado.

competências que julgava possuir, já que contava com a experiência de muitos anos no mercado de regulação.

São funções estratégicas da Divisão Jurídica: a) assessorar o Superintendente e demais funcionários da organização em matérias legais, proporcionando soluções oportunas e alinhadas ao marco jurídico vigente e às diretrizes estratégicas da organização; b) participar da elaboração de normas, a serem aplicadas às entidades fiscalizadas, bem como propor reformas legais necessárias; c) responder às consultas jurídicas das instituições fiscalizadas ou de terceiros interessados e participar das resoluções vinculadas à lei da transparência e de acesso à informação; e) substituir o Superintendente em matérias próprias de seu cargo; f) dirigir, coordenar e avaliar os funcionários sob sua dependência, guiando-os em busca do alcance dos objetivos e metas da organização; g) integrar o Comitê de Fiscalização e o Comitê de Sanções da Superintendência; e h) participar como Secretário Executivo do Superintendente no Conselho Resolutivo da organização. Também compete ao Chefe Jurídico recomendar a aplicação de sanções e multas às entidades fiscalizadas que não cumprirem as disposições vigentes, e atuar visando à garantia da qualidade e viabilidade das atuações jurídicas com excelência técnica e cumprimento da missão da organização.

Em relação aos convênios de desempenho, o entrevistado da *Superintendencia* comenta que os objetivos estratégicos e metas são definidos segundo atribuições próprias da Divisão na qual atua e, geralmente, em matérias que tenham maior impacto nas políticas da organização e que exijam compromisso de seus dirigentes. Este dirigente já atuou sob a supervisão de dois diferentes Superintendentes, com os quais negociou os indicadores, metas e prazos a serem firmados no convênio de desempenho. Conforme analisado em seu convênio, as metas deste dirigente têm caráter tanto de avaliação de trabalhos mais individuais, como participação na elaboração dos projetos de lei, como em trabalhos que exigem do mesmo atuar juntamente com sua equipe, de modo que seja possível fortalecer, por exemplo, a gestão interna da organização.

Seu convênio estabelece as seguintes entregas: a) fortalecer a gestão interna da Divisão Jurídica por meio da implementação do redesenho de processos associados a esta Divisão: homologação de material de jogos e aplicação de sanções; b) participar tanto da elaboração de projetos de lei relacionados aos cassinos, por meio da redação e revisão de propostas de textos, assim como de sua

tramitação nas diferentes etapas legislativas e administrativas; c) fortalecer a regulação da indústria de cassinos por meio da elaboração de normas e instruções que dite a Superintendência (CHILE, 2012c).

Internamente, este dirigente relaciona-se especialmente com os Chefes das Divisões de Fiscalização e de Estudos; externamente, relaciona-se com sociedades operadoras dos cassinos, comunidades onde se localizam os cassinos, seus visitantes, bem como com órgãos públicos como Ministério da Fazenda, que define as diretrizes da organização, Ministério da Secretaria Geral da Presidência, que atua no acompanhamento dos trâmites dos projetos de lei, Conselho Resolutivo da Superintendência, Controladoria Geral da República, entre outros.

Similarmente à atuação do dirigente do *Servicio Agrícola y Ganadero*, este profissional deve atuar voltado a resultados, liderando sua equipe e conduzindo sua Divisão em processos de melhoria organizacional, bem como promovendo revisões e participando de projetos de lei que levem ao melhor funcionamento da organização como um todo.

Com base nestes perfis e atribuições, podemos destacar que as esferas gerenciais propostas por Moore (1995) parecem aplicar-se em todos os casos: tanto os dirigentes de nível I como os de nível II são responsáveis pela gestão da organização, ou de uma unidade desta, devendo responder por sua equipe e orçamento, bem como pelo desenvolvimento de projetos de modernização e melhoria institucional, entregando melhores serviços aos cidadãos em termos de eficiência e qualidade. Assim, tais atores de fato atuariam nas três esferas, porém com diferentes intensidades conforme cada situação vivenciada (LONGO, 2007).

Notamos que ambos os dirigentes atuam voltados internamente e externamente à organização, devendo gerenciar habilmente suas redes, possuir perfil de liderança e gerenciar equipes em busca do alcance de objetivos estratégicos; porém, dirigentes de nível I o fazem para assuntos mais amplos, relacionados ao negócio como um todo, enquanto dirigentes II possuem atuação mais restrita à sua divisão, e devem ser ainda mais técnicos e especialistas em sua área de formação; estes últimos também atuam em escala mais reduzida, gerenciando orçamentos e equipes menores. As competências técnicas são muito mais valorizadas para os dirigentes II; acrescentamos que são, também, bastante específicas e próprias de cada posição (o *Superintendente de Quiebras* deve possuir

conhecimento e experiência em gestão estratégica, fiscalização e regulação econômica, enquanto o de *Casinos de Juego*, por exemplo, em áreas de direito administrativo e privado).

Também ressaltamos que a atuação destes atores, em seu discurso ou nos descritivos oficiais dos cargos que ocupam, ressalta a busca por resultados em atendimento às diretrizes ministeriais, bem como a orientação aos cidadãos e aos funcionários públicos da organização. Além das responsabilidades gerais que cada dirigente deve assumir, relacionadas à gestão organizacional e à eficiência (orçamentária, de equipes, entre outras), todos também são responsáveis por liderar projetos específicos relacionados à melhoria e modernização organizacional, tais como a expansão do serviço prestado, a melhoria nos sistemas de informação, a elaboração de legislação atualizada e moderna, entre outros.

Retomando as variáveis propostas por Longo para diferenciar a atuação do dirigente daquela do político, poderíamos argumentar que, em termos *matéria* (universo temático com o qual a posição do dirigente lida em termos de conteúdo e tomada de decisão) e *papel* (considera o nível de politização da função a ser desempenhada), notamos que os dirigentes de nível I, quando comparados com o de nível II, possuem relação mais direta tanto com os atores políticos aos quais estão subordinados como com atores externos à organização, com os quais deve estabelecer uma rede de contatos em constante negociação para viabilizar o alcance de resultados pretendidos.

Em relação às variáveis *produto estabilidade* (tipo de resultado esperado em termos de consolidação institucional e permanência no tempo) e *produto suscetibilidade de padronização* (entrega de resultados de maior previsibilidade e capacidade de medição e avaliação), que seriam medidas em um contínuo que vai do âmbito mais político ao mais profissional, sendo o primeiro ocupado por atores políticos (menor estabilidade e menor padronização) e o segundo por dirigentes, acrescentaríamos que, em tal contínuo, deveriam ser comparados os três atores: quando menos estável e padronizável, mais político; quanto mais estável e padronizável, mais técnico e próprio do espaço do burocrata; ao dirigente público, caberia um espaço intermediário, já que seus produtos, conforme vimos acima, podem ser *outputs*, mas sua orientação associa-se mais à dimensão do resultado; alguns de seus produtos podem ser medidos, mas outros apresentam maior

dificuldade de medição e avaliação, como mencionado pelos próprios dirigentes da área jurídica.

Por fim, a variável *sistema de gestão* (sofisticação das políticas, práticas e procedimentos adotados para o alcance dos objetivos definidos) nos parece mais difícil de delimitar; se entendermos por sistemas de gestão o uso de instrumentos específicos de tecnologias de informação, por exemplo, notamos que a grande maioria dos dirigentes administra plataformas virtuais para prestação de serviços públicos, cuja confiabilidade e possibilidade de atender tempestivamente aos cidadãos são condição importantíssima para o alcance dos resultados destas organizações (como *Servicio de Registro Civil e Identificación*, *Superintendencia de Quiebras* e *ChileCompra*). Por outro lado, se entendermos por sistema de gestão um conjunto de valores que representam a atuação dos dirigentes voltada a resultados, ao cumprimento de metas, ao exercício das competências de direção, tais como liderança, negociação, gestão de redes, entre outras, poderíamos supor que tais atores de fato atuariam numa esfera mais sofisticada, em termos de gestão, do que os atores políticos ou burocratas.

Nesse sentido, retomamos a importância dos convênios de desempenho. Todos os dirigentes atuam, conforme mencionado, orientados por tais instrumentos; segundo alto funcionário da Direção Nacional, “[...] *ya está construído en la mente de que el cargo es temporal y que los resultados si son importantes [...]*”; porém, este instrumento não é considerado uma ferramenta muito útil, já que se confunde com inúmeros outros instrumentos de gestão, mencionados no capítulo sobre o SADP, que são pouco integrados: “*como instrumento de gestión son relevante, pero tan poco son el centro del que hacer del directivo [...]*” (Entrevistado G, DNSC). Segundo este entrevistado, o objetivo da atuação do dirigente tem mais a ver com:

[...] Tiene que ver más como responde a la política pública que está ejecutando este servicio público, su vinculación con su jefatura [...], como la institución se posiciona públicamente, si mejora o no mejora, que no tenga grande escándalo, que vaya notándose que esa institución va prestando mejores servicios a la ciudadanía [...] (Entrevistado G, DNSC).

Desse modo, compreendemos a celebração dos convênios de desempenho como importante instrumento que apresenta possibilidades de aprimoramento e uso efetivo pelos gestores. Apesar disso, em algumas entrevistas

foi possível notar que, independentemente do instrumento utilizado, a orientação destes atores é de fato voltada aos resultados.

A título de conclusão, citamos as definições que os próprios atores entrevistados atribuem aos dirigentes públicos chilenos. Chamamos a atenção para as diferentes perspectivas observadas entre as definições de dirigentes de nível I e atores-chave daquelas sugeridas por dirigentes de nível II: enquanto os primeiros tratam o dirigente sob uma perspectiva mais ampla, de transformações do Estado, orientação aos cidadãos e a resultados, com capacidade de articular as esferas da política e da gestão, os segundos o descrevem como ator que deve possuir alta capacidade técnica para cumprir com as atribuições que lhe são atribuídas:

*Claramente es un **articulador entre el Ejecutivo y la ciudadanía**. ¿Por qué? Porque si presta servicio a la ciudadanía tiene también que articular las prioridades que establece el Ejecutivo al respecto con la necesidad de la ciudadanía; en relación a su rol **es un motivador, es un movilizador de su organización** [...] tiene que llevar su organización para lograr estas dos cosas... el directivo es más que un burócrata, el directivo [...] le da perspectiva a la realidad, al político [...], el directivo a parte **dirige, moviliza** [...]; hoy ya tenemos un ciudadano con otras características, más exigentes, y creo que el directivo con este cambio de realidad, **con el cambio del Estado, con las alternativas privado-públicas** [...] ahí **nasce un nuevo marco y en ese nuevo marco puede ser que aparezca el directivo** (Alto Funcionario da Direção Nacional, grifo nosso).*

*Un directivo público yo te diría que es un actor [...] **instalado entre el político y entre el burócrata**, que tiene que ter la **capacidad de interactuar con lógicas para producir resultados que respondan tanto a la legitimidad técnica como a la legitimidad política** (Acadêmico da Universidad Alberto Hurtado, grifo nosso).*

*Un directivo público es una persona que en primer lugar tiene un **sentido muy profundo del servicio social**, un directivo tiene que **estar al servicio del país, al servicio de la gente**; un directivo público también tiene que tener una **sensibilidad muy especial con los funcionarios públicos**. Los funcionarios públicos tienen una cultura en toda parte del mundo, una cultura especial, generalmente es gente más burocrática, con poco sentido de la importancia de su trabajo, que lleva mucho tiempo trabajando en lo mismo, con poco progreso, eso como algo que se va repitiendo en el servicio público, entonces el directivo tiene que tener **la capacidad para motivar esa gente**, desarrollar estrategias para desarrollo de sus carreras, **comprometerlos con la misión de la institución**. Entonces se requiere de **muchísimo liderazgo**, tiene que también tener una mezcla de competencias entre **competencias profesionales, gestión y también entender política**. En mi caso, yo vengo del mundo profesional, yo nunca he sido político, no pertenezco a ningún partido político y creo que nunca voy a pertenecer a un partido político, pero en el tiempo he ido dependiéndome un poco del ámbito más profesional pero desarrollando más de la gestión y el liderazgo (Entrevistado B, Parque Metropolitano de Santiago, grifo nosso).*

Yo creo que el directivo público es un **agente de alguna forma transformador de cambio de los organismos públicos**, un gestor **altamente especializado con alta capacidad técnica para dirigir, gestionar al interior de los organismos públicos**, con una mirada fuertemente técnica, profesional [...] que participen [...] con una mirada **estratégica**, digamos, de las funciones y misiones que le corresponden al rol de cada organismo público entregar **en beneficio de la ciudadanía**, con un alto estándar de probidad (Dirigente II, que acumula o ejercicio das atribuições de dirigente público I - ChileCompra, grifo nosso).

Un directivo público es un profesional de **alto nivel, académico y de experiencia**, que ha sido **seleccionado para prestar un servicio** en el Estado (Dirigente II, Superintendencia de Casinos de Juego, grifo nosso).

Para mí es una persona con **vocación de servidor público**, con **capacidad de dirección**. Creo que es muy importante que tenga esta capacidad de dirección que yo te mencioné como habilidades blandas, de **liderazgo** [...] que tenga mucho **compromiso con la tarea** y ser alto directivo significa mucho compromiso que tiene que ver con tiempo, con energía, con compromiso y con cariño por lo que se está haciendo [...] y creo que **tiene que ser muy leal** [...] con su jefe y principalmente leal consigo mismo y las convicciones que uno tienen; aunque no sean las del jefe, uno tiene que transmitir las [...]. Un alto directivo tiene que ser una persona de mucha **confianza**... ¿por qué? Para que yo sea eficaz en mi trabajo necesito saber ojalá todo lo que está pasando por la cabeza de mi jefe; si mi jefe no tiene confianza en mí, yo no voy a poder ayudarlo porque yo no tengo toda la información de lo que él está buscando [...] (Dirigente II, Servicio Agrícola y Ganadero, grifo nosso).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em diversos países, a discussão sobre os dirigentes públicos surge associada às iniciativas de reforma do Estado e argumenta que tais atores não apenas ganham importância nestes movimentos de modernização, como também são condição necessária para conduzir tais processos com orientação a resultados (LONGO, 2003). É interessante observar que a experiência chilena parece ter caminhado exatamente nesta direção, uma vez que em todos os documentos oficiais analisados a Direção Pública aparece como ação prioritária de governo e, mais do que isso, a própria implementação do Sistema de Alta Direção Pública representa, ao lado do destacado sistema de compras públicas chileno, o mais importante e conhecido avanço do país em termos de reforma gerencial.

Vimos que a criação do Sistema de Alta Direção teve origem na nova lei dos funcionários públicos, à qual é atribuída importância fundamental por normatizar e consolidar uma nova política de pessoal para todo o Estado chileno, baseada no mérito e na competência. Destas reformas modernizadoras, destacamos a dos cargos de direção, considerada a mais ambiciosa, pois representou a profissionalização dos cargos de alto escalão governamental, situados abaixo dos Subsecretários e Ministros de Estado, até então providos por designação exclusivamente política (LONGO, 2009). A aprovação desta lei em 2003, viabilizada a partir de um acordo político celebrado entre governo e oposição, foi motivada por uma série de eventos históricos, tais como: a) o conjunto de ações modernizadoras que vinham sendo implementadas a partir dos governos de *Concertación*, valorizando a profissionalização de uma Direção Pública capaz de conduzir as iniciativas de modernização; b) a busca pela maior legitimidade do Estado perante seus cidadãos, após a crescente onda de insatisfação e deslegitimidade do governo relacionada às irregularidades de contratação e remuneração de funcionários públicos e, em especial, à concessão de *sobresueldos* ao alto escalão; c) a atuante participação da associação dos funcionários públicos chilenos na luta pelo fortalecimento da carreira pública; e e) associados aos movimentos de reforma, a realização de estudos e propostas técnicas oriundas tanto do próprio poder público como da academia, visando à institucionalização de um Sistema para a Alta Direção Pública.

A principal característica e inovação do Sistema de Alta Direção são, portanto, a combinação das dimensões da política e da gestão como pilares centrais presentes em todas as esferas deste modelo, com destaque para a seleção de seus dirigentes; uma vez selecionados pelo critério do mérito e da competência técnica e gerencial, os dirigentes chilenos relacionam-se com seus superiores hierárquicos segundo uma relação de confiança, tanto no sentido jurídico, por ocuparem cargos de livre nomeação e exoneração, como no sentido da relação pessoal, na qual o fator confiança é condição relevante para que as decisões políticas sejam implementadas pelos dirigentes de modo alinhado e responsivo. Em diversos documentos oficiais e durante as entrevistas realizadas, identificou-se que estas dimensões que compõem o Sistema e que caracterizam o espaço de direção são amplamente reforçadas e mais amplamente discutidas no momento do recrutamento e seleção; entendemos, no entanto, que estas características também estão combinadas nas demais regras do Sistema, partindo da própria definição de quais instituições e cargos deveriam ser incorporados ao mesmo.

Nesse sentido, vimos que existem diferentes possibilidades de incorporação de organizações públicas ao Sistema: enquanto alguns serviços estão completamente inscritos, tendo seus dirigentes de nível I e II geridos pelas regras do SADP, outros provêm apenas seus dirigentes de segundo nível por meio do mesmo. Outros organismos, por sua vez, apenas recrutam seus dirigentes pelo Sistema, sem seguir as demais regras que o compõem. Entendemos estas diferentes possibilidades como alternativas para evitar a completa profissionalização dos cargos de direção do país, permitindo aos políticos maior margem de atuação em assuntos mais políticos, sensíveis ou estratégicos, ao mesmo tempo em que conferem maior autonomia a determinadas organizações cuja prestação de serviços com eficiência e qualidade aos cidadãos é condição relevante para a legitimidade do governo e sua atuação responsiva. Segundo Abarzúa (2008): *“si todo es concursable, el gobierno pierde las facultades mandatadas por la ciudadanía. Si nada es concursable, pierde las herramientas para hacer su gestión eficiente”*.

Identificamos, ainda, como outras saídas do Sistema a possibilidade de nomeação de funcionários provisórios, bem como a possibilidade de o superior político não nomear nenhum dos candidatos pré-selecionados pelo filtro da competência técnica e gerencial, declarando a necessidade de realização de novo concurso. Especial destaque foi dado ao caráter de livre remoção dos cargos de

direção, fator que contribuiu para o elevado número de dirigentes públicos nomeados de 2010 a 2012, durante o governo de Sebastián Piñera. Para retomar esta questão, apresentamos a análise realizada por Silva (2010)⁴⁶ sobre o governo de Sebastián Piñera, de modo a melhor compreender o estilo de governar deste Presidente e levantar algumas hipóteses que poderiam justificar estes acontecimentos.

A eleição de Sebastián Piñera representa a primeira vitória da direita chilena em uma eleição presidencial desde 1958. Seu estilo de governar, desde o momento de elaboração do programa de governo, é caracterizado por um distanciamento dos partidos políticos e recrutamento de equipes técnicas em *think tanks*, a exemplo do realizado pelo governo de Bachelet⁴⁷. Mais de 1.200 técnicos participaram da elaboração deste programa, dos quais grande número foi nomeado em Ministérios, Subsecretarias, Intendências Regionais, Governos Provinciais, Gerentes de Empresas Públicas, entre outros. Um dos aspectos mais destacados desta composição é a grande quantidade de Ministros independentes: 14 dos 22 Ministros não atuam nos partidos da *Coalición por el Cambio*; os outros cargos dividem-se igualmente entre a *Unión Demócrata Independiente* (UDI) e a *Renovación Nacional*, partidos da base governista. O conteúdo programático de Piñera trata de temas como a luta contra a delinquência, a reativação da economia e a modernização do Estado; em relação a este último, o programa faz duras críticas à *Concertación*, acusada de ter feito uso da distribuição de cargos aos partidos políticos para o controle das repartições públicas:

*Un segundo aspecto de esta nueva forma de gobernar propiciada por la Coalición por el Cambio se refiere al **fin del cuoteo político**. El Estado no será más un botín de guerra ni será capturado por los operadores políticos. **Los cargos serán asignados por capacidad y experiencia** y no por favores o gracias a la protección de un cacique o padrino político. Respetaremos, valoraremos y promoveremos a los cientos de miles de eficientes, abnegados y verdaderos servidores públicos. A nadie se le pedirá su carné de militante, pero a todos se les exigirá un currículo de excelencia, honestidad y vocación de servicio público. **Gobernaremos con los mejores**. Con una verdadera selección nacional (SILVA, 2010, p. 245, grifo nosso)⁴⁸.*

⁴⁶A análise do governo Piñera, baseada em Silva (2010), considera desde o período de campanha presidencial até os sete primeiros meses de sua administração.

⁴⁷Segundo Silva (2010), muitos membros destes *think tanks* são formados inclusive por atores políticos que, como forma de legitimar-se, têm buscado uma formação mais técnica.

⁴⁸Baseado em: *Programa de Gobierno para el Cambio, el Futuro y la Esperanza*, Chile, 2010-2014.

Interessante destacar que, embora a implementação do Sistema de Alta Direção tenha ocorrido em 2003 e tenha sofrido aprimoramentos tanto nos governos Lagos como Bachelet, Piñera faz um ácido discurso como se a grande maioria dos cargos públicos tivesse sido provida sem o critério do mérito; embora seu discurso provavelmente refira-se predominantemente aos cargos de natureza política, objeto de estudo de Silva (2010), podemos imaginar que talvez esta tenha sido uma razão para a troca de significativo número de dirigentes em seu governo, em busca de prover os cargos de direção de equipes ainda mais competentes e capacitadas tecnicamente. Seu discurso parece valorizar com maior ênfase a capacidade técnica do alto escalão, em detrimento das habilidades políticas, como forma de legitimar a atuação do governo, o que tem gerado duras críticas. Por um lado, há quem defenda que o atual governo orienta-se totalmente à gestão e nada à governabilidade, apresentando caráter fortemente liberal, o que exigirá, mais cedo ou mais tarde, a necessidade de reaproximação com os partidos políticos que, embora menos brilhantes academicamente, são mais hábeis em construir acordos, já que a política é vista como uma necessidade social que o técnico nunca será capaz de substituir (SILVA, 2010)⁴⁹. De outro lado, defensores do caráter técnico do gabinete argumentam que os técnicos também são capazes de diagnosticar as necessidades da população e executar políticas públicas orientadas a satisfazê-las, enquanto políticos buscariam soluções populares apenas voltadas à conquista de votos (SILVA, 2010)⁵⁰.

Neste contexto insere-se a discussão sobre o que parece, numa primeira análise, um alto percentual de renovação dos quadros de direção do governo chileno pelo governo Piñera. Uma análise mais atenta, entretanto, permitirá observar que foram efetivamente renovados 67% dos dirigentes de nível I e 35% dos dirigentes de nível II no ano de 2010 e que parte destas renovações não foram a pedido do Presidente, mas por iniciativa própria dos dirigentes públicos ou porque expiraram seus contratos, razões que os dados estatísticos disponíveis (CHILE, 2012b) não permitem tratar e que são fatores que permitem relativizar o peso do que parece ter sido uma alta renovação dos dirigentes chilenos.

⁴⁹ Baseado em: Robinson Esparza, *Gabinete de Sebastián Piñera: Ingenuidad de cómo lós Gerentes Volverán a Casa y lós Políticos al Gobierno*, El ConceCuente, 10 de febrero de 2010.

⁵⁰ Baseado em: Ricardo Manzi, *Políticos Profesionales, Tecnócratas y Grupos de Presión*, El Mostrador, 2 de abril de 2010.

Tal fato tem gerado muitas discussões sobre a legitimidade do Sistema de Alta Direção e sobre a falta de estabilidade de seu corpo de direção. Embora alguns autores e parte dos próprios dirigentes públicos defendam um corpo de direção de carreira e, portanto, com estabilidade (ABARZÚA, 2008, 2010), lembramos que o SADP, no momento de sua concepção, foi desenhado segundo mecanismos que privilegiam a combinação das competências técnicas e gerencias com a nomeação política e atuação do dirigente segundo uma relação de confiança, que permite sua livre remoção, desvinculada do alcance do desempenho, ao mesmo tempo em que condiciona a renovação de seus contratos ao alcance de resultados. Assim, a possibilidade de cada Presidente realizar novos concursos e nomeações durante seu mandato não necessariamente representam o desprezo ao Sistema ou à importância da seleção de profissionais competentes, mas parecem demonstrar a busca pela combinação dos elementos da competência técnica e gerencial ao da confiança política, que permita aos atores políticos não apenas garantir o bom desempenho das políticas públicas, mas também a governabilidade do sistema democrático.

Sobre o Sistema de Alta Direção, cabe mencionar que o governo chileno busca continuamente seu aprimoramento; por meio de diversos projetos de lei enviados ao Congresso, alguns já vetados e outros em tramitação (CHILE, 2003), busca melhorar aspectos como: a) a redução dos prazos para a realização dos concursos, o que levaria à maior atratividade do Sistema tanto para o governo como para os potenciais candidatos e evitaria a necessidade de nomeações provisórias, uma das principais críticas ao Sistema atualmente; b) reduzir o número de concursos desertos, o que poderia ser alcançado por meio da melhoria nas remunerações; c) estabelecer exceções à regra da dedicação exclusiva (como já foi aprovado para o caso dos médicos), visando conferir maior atratividade ao Sistema; e d) melhorar desenho dos perfis dos cargos, de modo a atrair profissionais cujas competências técnicas e gerenciais estejam fortemente alinhadas aos desafios que deverão enfrentar.

Outra crítica relevante diz respeito ao uso pouco efetivo dos convênios de desempenho; o governo chileno, por meio de instruções presidenciais e projetos de lei, vem buscando aprimorar o uso deste instrumento na gestão e avaliação dos trabalhos desenvolvidos pelos altos dirigentes. Tais desafios são representados tanto pela mudança cultural requerida, da cultura de procedimentos para a

orientação a resultados, como pela dificuldade de alinhamento e integração entre os convênios de desempenho dos dirigentes públicos chilenos com aqueles celebrados pelos demais funcionários públicos. Conforme mencionado, as organizações chilenas apresentam diferentes instrumentos, pouco alinhados em termos de resultados; além disso, a atuação orientada a resultados apresenta os desafios da delimitação e mensuração dos resultados que se pretende alcançar, em termos de produtos e impactos.

Aspecto a ser aprimorado pelo Sistema diz respeito à redução da possibilidade de nomeações transitórias, entendida como um mecanismo que debilita os processos de recrutamento e seleção por permitir a entrada de profissionais em cargos inscritos ao Sistema de Alta Direção sem seguir as principais características do Sistema, que são o recrutamento com base em competências técnicas e gerenciais e a atuação orientada por convênios de desempenho. Além disso, candidatos do setor público e especialmente do setor privado concorrem em situação de desvantagem com dirigentes que se candidatam a postos de direção que já ocupam na condição de temporários. Vimos que o governo chileno vem implementando medidas para a redução desta prática e discutimos que em alguma medida esta possibilidade, vista como uma das saídas que o Sistema oferece à total profissionalização dos cargos do alto escalão, pode representar importante instrumento para equilibrar as estratégias políticas de nomear visando ao desempenho e/ou à governabilidade democrática; ressaltamos, entretanto, que a não incorporação das organizações consideradas estratégicas ao Sistema (do ponto de vista político) seria uma melhor alternativa do que sua incorporação e posterior nomeação de dirigentes transitórios, pelas razões já mencionadas.

Também destacamos uma importante característica da gestão de pessoas do governo chileno que é sua gestão descentralizada; enquanto a Direção Nacional define as diretrizes para as políticas de pessoal do governo, cada organização pública tem autonomia para implementá-las do modo mais apropriado a cada contexto. Embora a implementação descentralizada apresente vantagens ao permitir que cada órgão busque a melhor estratégia de implementação, exige da Direção Nacional maior capacidade institucional de coordenação das ações. Consideramos, no âmbito do Sistema de Alta Direção, que este desafio apresentasse como um dos mais relevantes na busca pelo aprimoramento do SADP, em

especial na promoção de aprendizados e trocas de experiências entre as boas práticas e resultados exitosos dos dirigentes chilenos; ações vêm sendo desenvolvidas no âmbito da Direção Nacional para promover a capacitação de tais dirigentes, promovendo o desenvolvimento de competências gerenciais e sua orientação a resultados, bem como sua maior integração por meio da criação de uma Comunidade da Alta Direção Pública (Entrevistado H, DNSC).

Neste sentido, o desenho atual do Sistema vem estimulando uma importante discussão sobre permitir a maior permanência dos dirigentes públicos nos altos postos governamentais, visando à criação de uma cultura mais sólida da Alta Direção Pública e evitar a perda dos conhecimentos e experiências adquiridos; porém, esta discussão implica na incorporação, ao SADP, de características presentes em Sistemas de Direção Pública de carreira, como é o caso da França. Atualmente, o Sistema chileno é caracterizado como sistema de emprego, pela realização de concursos específicos para cada cargo de direção, e por permitir que qualquer profissional possa ocupá-lo, desde que possua a competência requerida para tanto. Esta discussão também está associada ao cuidado que o Sistema demonstra para o recrutamento e seleção de seus dirigentes, baseada nas competências técnicas e gerenciais, associada à inexistência de regras que vinculem sua remoção ao desempenho. Assim, considerando a diferença de perfil demonstrada entre dirigentes de primeiro e segundo níveis hierárquicos, poderíamos imaginar que a adoção de regras que vinculem a remoção de dirigentes ao alcance do desempenho seria mais facilmente justificada para dirigentes de nível II, dado seu perfil mais técnico e especialista (ressalvando a diferença existente entre dirigentes de nível II que atuam nacional ou regionalmente), mas não para o nível I, cuja atuação é acentuadamente marcada por uma relação de confiança (e, portanto sujeita à livre remoção).

Embora não constem estudos sobre uma avaliação dos impactos observados após a implementação do Sistema de Alta Direção Pública, sua implementação insere-se num contexto de busca pela modernização da administração pública chilena em termos de eficiência e melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Tal experiência que representa uma importante mudança tanto nas instituições como na cultura política chilena, anteriormente marcada por uma carreira estagnada e uso político dos cargos públicos (IACOVIELLO; LLANO; STRAZZA, 2011) e vem buscando um patamar de

profissionalização, transparência, probidade, competência e mérito dos seus quadros de direção como primeiro passo para uma mudança mais ampla em toda sua estrutura de emprego. Segundo Lavanderos e Silva Durán (2008),

La puesta en marcha del Sistema de Alta Dirección Pública ha sido considerada, por organismos internacionales, uno de los aspectos más relevantes y modernizadores de la administración pública chilena, ya que obliga a un cambio profundo en la cultura política y funcionaria que había imperado hasta la fecha de su conformación (LAVANDEROS; SILVA DURÁN, 2008).

Conforme Longo (2009), a reforma do SADP tem pouco a ver com os atributos do modelo próprio das burocracias weberianas, uma vez que apresenta traços que caracterizam as reformas gerenciais ocorridas em outros países, tais como: uso da gestão por competências para descrição de cargos e definição de perfis, uso de instrumentos de seleção que consideram uma apreciação do perfil comportamental do candidato e não apenas a aplicação de prova objetiva, uso do mercado como apoio ao processo de seleção, de modo que o Estado deixa de centralizar tais atribuições, uso de critérios de mercado para fixar a remuneração e uso de contratos de resultados como mecanismos de responsabilização. Já segundo Abarzúa (2010), o princípio fundador do SADP consiste em “*dotar al Estado de los mejores profesionales cuyas funciones no se limitaran exclusivamente a las designaciones del gobierno de turno, sino que se basaran en la continuidad de políticas públicas con perspectivas de largo plazo*”.

Em Seminário sobre Liderança e Ética Pública realizado pela Direção Nacional em 30 de agosto de 2012, em Santiago, Chile, Rodrigo Egaña, atual conselheiro de Alta Direção Pública, falou sobre a importância da combinação entre mérito e confiança, elementos centrais deste modelo, e da dificuldade de compreensão entre seus limites e relevância para o país, uma vez que tal combinação significa entregar mais poder aos dirigentes, mas, ao mesmo tempo, maior solidez e profissionalismo ao Sistema. Acreditamos que esta característica constitui eixo fundamental para a análise dos dirigentes públicos chilenos, objeto deste trabalho, que buscou compreender os papéis que desempenham considerando este espaço público de direção, que exige um perfil específico de atuação, nem exclusivamente técnico (como o seria para o tipo ideal burocrata), nem exclusivamente político (como para o tipo ideal político).

Notamos que tanto os dirigentes de nível I como de nível II atuam voltados internamente e externamente à organização, devendo gerenciar habilmente suas redes, possuir perfil de liderança e gerenciar equipes em busca do alcance de objetivos estratégicos; porém, dirigentes de nível I o fazem para assuntos mais amplos, relacionados ao negócio como um todo, enquanto dirigentes II possuem atuação mais restrita à sua divisão, e devem ser ainda mais técnicos e especialistas em sua área de formação; estes últimos também atuam em escala mais reduzida, gerenciando orçamentos e equipes menores. As competências técnicas são muito mais valorizadas para os dirigentes II; acrescentamos que são, também, bastante específicas e próprias de cada posição.

Também ressaltamos que a atuação destes atores, em seu discurso ou nos descritivos oficiais dos cargos que ocupam, é marcada pela busca por resultados em atendimento às diretrizes ministeriais, bem como pela orientação aos cidadãos e aos funcionários públicos de sua organização. Além das responsabilidades gerais que cada dirigente deve assumir, relacionadas à gestão organizacional e à eficiência (orçamentária, de equipes, entre outras), também são responsáveis por liderar projetos específicos relacionados à melhoria e modernização organizacional, tais como a expansão do serviço prestado, a melhoria nos sistemas de informação, a elaboração de legislação atualizada e moderna, entre outros.

Entendemos, desse modo, que os dirigentes públicos chilenos diferenciam-se dos tipos ideais weberianos, atuando em um contínuo de atribuições que mesclam aspectos políticos e gerenciais, na medida em que se localizam mais próximos ou mais distantes dos atores políticos, Ministros de Estado e Subsecretários. Embora tenhamos observado que os convênios de desempenho são um aspecto que tem muito por avançar na experiência chilena, sabemos que tais atores orientam suas ações aos objetivos estratégicos dos Ministérios e do governo, devendo gerir eficientemente suas organizações; possuem autonomia para tanto, já que são responsáveis pela gestão orçamentária, financeira e de recursos humanos e são responsabilizados por resultados, diferentemente da responsabilização burocrática, como ocorre com os demais atores públicos.

Também entendemos o dirigente público chileno como distinto dos demais funcionários públicos, já que sua relação com o Estado é temporária, desvinculada de qualquer possibilidade de estabilidade, e sua relação com seu

superior hierárquico se dá em relação ao alcance de resultados, e não ao cumprimento de regras. No entanto, sabemos que tais dirigentes podem ter origem nos cargos de carreira; porém, devem abrir mão de seu cargo anterior para assumir os desafios dos cargos de direção, devendo atuar segundo um *ethos* completamente diferente, voltado a resultados e à criação de valor público, promovendo a integração entre as diretrizes políticas e as ações desenvolvidas pelos burocratas. Assim, este *ethos* constitui seu principal elemento diferenciador, pois o que motiva estes atores são os desafios que estão dispostos a assumir e as melhorias que podem implementar na busca pela construção de um Estado mais moderno e responsivo.

Para concluir, entendemos que, a partir da reconstrução histórica realizada, o reconhecimento destes atores como dirigentes públicos representa um grande avanço para a democracia chilena na medida em que valoriza o conhecimento técnico e as competências de gestão dos ocupantes dos altos escalões governamentais. Vimos que todos os governos de *Concertación* buscaram, em maior ou menor medida, equilibrar a composição de seus governos, dando ênfase a equipes preparadas tecnicamente; em relação a esta questão, Silva (2010) sugere a seguinte análise:

*No cabe duda de que los Presidentes a menudo nombran a ministros u otros colaboradores con perfiles marcadamente tecnocráticos **con el objeto de disminuir la capacidad de presión sobre su gestión y sus políticas por parte de los partidos políticos** que lo llevaron al poder. Es decir, se puede decir que a menudo **los tecnócratas conforman un amortiguador entre el Presidente y los partidos políticos**. Además se parte del supuesto de que los tecnócratas serán capaces de formular y aplicar políticas de Estado con una visión de largo plazo y conseguir resultados exitosos, independientemente de la presión o la oposición de ciertos círculos partidarios a estas políticas. En cambio, la presencia de ministros y colaboradores de sello marcadamente político implicaría la defensa de intereses políticos estrictamente partidistas que no siempre coincidirían con los intereses del gobierno en su conjunto. En otras palabras, su presencia afectaría la cohesión interna del gobierno, restándole efectividad a la gestión gubernamental (SILVA, 2010, p. 266, grifo nosso).*

Embora a discussão histórica trate da composição dos gabinetes presidenciais e o escopo deste estudo trate dos dirigentes públicos, grupo de atores que respondem aos Ministros e Subsecretários, vimos que seu papel relaciona-se à condução das políticas públicas na busca por resultados, de modo alinhado às diretrizes políticas e responsivo aos interesses dos cidadãos. Num governo presidencialista como o chileno, vimos que os Presidentes da *Concertación* e da

Coalición por el Cambio buscaram, em diferentes medidas, maior autonomia em relação aos partidos políticos como forma de obter maior êxito na implementação de suas agendas modernizadoras. Assim, a criação de uma instituição que valoriza a dimensão da gestão, mas que disponibiliza algumas saídas políticas, parece ir ao encontro dos interesses do Executivo em equilibrar o desempenho com a governabilidade democrática. O Sistema de Alta Direção Pública vem inspirando, desse modo, novas discussões na academia, entrelaçadas entre as esferas da Política e da Gestão, e vem demonstrando que embora o elemento da competência técnica e gerencial seja importante instrumento de legitimidade dos governos para a implementação de suas agendas reformadoras, o elemento político está necessariamente presente e é igualmente legítimo.

REFERÊNCIAS

ABARZÚA, Eduardo (2010). *Las Presiones y Tensiones en el Sistema de Alta Dirección Pública*. Observatorio Económico, nº 41, mayo. Universidad Alberto Hurtado.

_____ (2008). *¿Una Política sin Políticos? La Concursabilidad en el Sistema de Alta Dirección Pública*. Observatorio Económico, nº 26, noviembre. Universidad Alberto Hurtado.

ABERBACH, Joel D.; PUTNAM, Robert D.; ROCKMAN, Bert A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge Mass. Harvard University Press.

ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia (Org.) (2010). *Burocracia e Política no Brasil: Desafio para a Ordem Democrática no Século XXI*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, v. 1.

ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita; ROSA, Carlos Alberto (1998). *Radiografia da Burocracia Federal Brasileira: o caso do Ministério da Fazenda*. Revista do Serviço Público 49(4):47-82.

ALIENDE, José M. C. (1996). *El Directivo Público*. Actualidad Administrativa, ISSN 1130-9946, n. 7, p. 151-161.

ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio; LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho (2010). *Controles Democráticos sobre a Administração Pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público*. In: ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia (Org.). *Burocracia e Política no Brasil: Desafio para a Ordem Democrática no Século XXI*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 2010, v. 1, p. 273-295.

ARMIJO, Marianela Q. (2001). *Modernización de la Gestión Pública en Chile*. Lecciones y Aprendizajes 1994-2000. Ministerio de la Secretaria General de la Presidencia, Chile.

BAU AEDO, Catalina (2005a). *Experiencia Chilena de Servicio Civil en el Marco de la Carta Iberoamericana de la Función Pública*. En Textos Debates: Una Nueva Concepción en la Gestión Pública Chilena. Santiago, Dirección Nacional del Servicio Civil.

_____ (2005b). *Experiencias Exitosas en la Profesionalización de la Función Pública em América Latina – El Caso de Chile*. Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. México D.F., México, 5 y 6 de mayo.

FIGUEROA G., Ramón (2002). *Dialogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública*. Régimen de Directivos Públicos em América

Latina - Estado del Arte, Análisis y Perspectivas. Banco Interamericano de Desarrollo.

CARBONI, Nadia (2010). *Changing Relationships Between Politicians and Bureaucrats in Contemporary Democracies: an Empirical Analysis of the Italian Experience*. International Public Management Review. Eletronic Journal at <http://www.ipmr.net>. Volume 11, Issue 1.

CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2003). Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra"). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Naciones Unidas - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Bolivia, 14-15 de noviembre.

CENTRO DE ESTUDIOS Y GESTIÓN PARA EL DESARROLLO(2003). *Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento*. Su Implementación, una Necesidad para los Desafíos del Futuro. Santiago. Disponible em <http://www.cegades.cl/agenda/Marzo%202003.pdf>>. Acesso em 12 out. 2012.

CHILE (2012a). *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2002-2011*. Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Gobierno de Chile. Noviembre.

_____ (2012b). *Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública*. Mayo, 2012. Disponible em: <http://www.serviciocivil.gob.cl/reporte-estad%C3%ADstico-mensual-de-alta-direcci3n-pblica>>. Acesso em: 17 fev. 2013.

_____ (2012c). Site Oficial do Governo Chileno. Disponible em: <http://www.gobiernodechile.cl/>>. Acesso em 12 out. 2012.

_____ (2012d). *Site Oficial do Servicio Civil*. Disponible em: <http://www.serviciocivil.gob.cl/content/municipalidades-y-alta-direcci-n-p-blica-firman-convenio-para-implementar-nuevos-concursos-p>>. Acesso em: 20 dez. 2012.

_____ (2012e). *Site Oficial do Sistema de Alta Direção Pública*. Disponible em: <http://www.serviciocivil.cl/>>. Acesso em: 20 dez. 2012.

_____ (2012f). *Site Oficial do Sistema de Postulación*. Disponible em: http://postulacionesadp.serviciocivil.cl/ANTARES_HN/SLConcursosEnPostulacion>. Acesso em: 20 dez. 2012.

_____ (2010). *Instructivo Presidencial nº 007, de 02 de noviembre de 2010*. Instructivo Presidencial sobre el Adecuado Funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública. Santiago, 02 noviembre 2010. Disponible em:

<<http://transparenciaactiva.presidencia.cl/Otros%20Antecedentes/1.-%20Inst%20Nº%207.pdf>>. Acceso em: 12 out. 2012.

_____ (2009). *Instructivo Presidencial nº 001, de 20 de marzo de 2009*. Instructivo Presidencial para el Adecuado Funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública. Disponible em: <<http://transparenciaactiva.presidencia.cl/Otros%20Antecedentes/11.-%20Inst.%20Nº%201.pdf>>. Acceso em: 12 out. 2012.

_____ (2008). *Hacia la Consolidación del Sistema de Alta Dirección Pública*. Comunicado de Prensa de los Miembros del Consejo de Alta Dirección Pública Nombrados con Ratificación del Senado. Disponible em: <<http://www.serviciocivil.gob.cl/content/hacia-la-consolidaci%C3%B3n-del-sistema-de-alta-direcci%C3%B3n-p%C3%BAblica>>. Acceso em: 12 out. 2012.

_____ (2006). *Mensaje Presidencial nº 577-354: Proyecto de Ley que Perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y Modifica el Estatuto Administrativo en Materia de Concursabilidad del Tercer Nivel*. Biblioteca del Congreso Nacional. Santiago. Disponible em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_chl_sc_anex11.pdf>. Acceso em 12 out. 2012.

_____ (2005a). *Decreto con Fuerza de Ley 29*. Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley nº 18.834 sobre Estatuto Administrativo. Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible em: <<http://www.leychile.cl/N?i=236392&f=2012-08-08&p=>>>. Acceso em: 12 out. 2012.

_____ (2005b). *Decreto nº 100, de 22 septiembre de 2005*. Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado da la Constitución Política de la República de Chile. Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible em: <<http://www.leychile.cl/N?i=242302&f=2012-03-06&p=>>>. Acceso em: 12 out. 2012.

_____ (2003). *Ley nº 19.882, de 23 junio de 2003*. Regula Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos que Indica. Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible em: <www.bcn.cl/leyes/211480>. Acceso em: 12 out. 2012.

_____ (1998). *Ley nº 19.553, de 04 febrero de 1998*. Concede Asignación de Modernización y Otros Beneficios que Indica. Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible em: <<http://www.leychile.cl/N?i=93381&f=2007-08-29&p=>>>. Acceso em: 12 out. 2012.

_____ (1986). *Ley nº 18.575, de 05 diciembre de 1986*. Ley Organica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible em: <www.bcn.cl/leyes/191865>. Acceso em: 12 out. 2012.

COSTA, Rosanna; WAISSBLUTH, Mario (2007). *Tres Años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectivas*. Centro de Gestión (CEGES). Documento de Trabajo, nº 94. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago.

D'ARAÚJO, Maria Celina (2007). (Coord.). *Governo Lula: Contornos Sociais e Políticos da Elite no Poder*. Rio de Janeiro, CPDOC-FGV.

DE BONIS, Daniel F.; PACHECO, Regina Silvia (2010). *Nem Político, Nem Burocrata: o Debate sobre o Dirigente Público*. In: ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia (Org.). *Burocracia e Política no Brasil: Desafio para a Ordem Democrática no Século XXI*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 2010, v. 1, p. 273-295.

DE BONIS, Daniel F. (2008). *O Dirigente Público como Categoria Analítica: um Exercício de Definição*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo.

DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL (2001a). *El Estado a Servicio de la Gente*. Balance 1994-2000. Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Documento interno.

_____ (2001b). *Estatuto de Dirección Pública*. Gestión del Desempeño. Guía de Implementación. Ministerio de la Secretaria General de la Presidencia. Documento interno.

_____ (2001c). *Estatuto de Dirección Pública*. Programa de Reforma. Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. Ministerio de la Secretaria General de la Presidencia. Documento interno.

_____ (2001d). Mensaje de S. E. Presidente de la Republica. Proyecto de Ley sobre Dirección Pública. Versión del 21 diciembre. Documento interno.

_____ (2001e). *Proyecto de Reforma y Modernización del Estado*. Dirección y Gestión Pública. Gestión para el Cambio. Termas de Cauquenes, 4 y 5 octubre. Documento interno.

IACOVIELLO, Mercedes; LLANO, Mercedes; STRAZZA, Luciano (2011). *Profesionalización de Altos Cargos de Dirección Pública en América Latina*. In *Desigualdade & Diversidade - Dossiê Especial*, p. 43-64.

IACOVIELLO, Mercedes; ZUVANIC, Laura (2005). *Informe de Situación del Servicio Civil en Chile*. In: ECHEBARRÍA, Koldo. Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina. Ed. BID.

INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS(2003). *Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento*. Universidad de Chile, Santiago. Disponible em: <http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/pa/instituto_de_asuntos_publicos/g20031027914acuerdo_modernzacion.pdf>. Acesso em 12 out. 2012.

JIMÉNEZ ASENCIO, Rafael (2012) *¿Quénes Deben Dirigir el Sector Público?* Disponível em: <<http://www.esade.edu/public/modules.php?name=news&idnew=751&idissue=62&newlang=spanish>>. Acesso em: 27jun12.

KUPERUS, Herma; RODE, Anita (2008). Top Public Managers in Europe. Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique. UE.FR /EUPAN.

LAMBERTINI, Gianni; SILVA, Ernesto (2009). *Hacia un Perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública*. In: Consorcio para la Reforma del Estado. Un Mejor Estado para Chile. BID, Ministerio de Economía, Santiago, Chile, p. 315-351.

LAVANDEROS, Rodrigo; SILVA DURÁN, Francisco (2008). *Profesionalización de la Función Pública: el Caso Chileno - Selección de Gerentes Públicos de Primer y Segundo Nivel Jerárquico de la Administración Civil del Estado en Chile*. In: LONGO, Francisco; RAMIÓ, Carles (eds.). *La Profesionalización del Empleo Público en América Latina*. Barcelona: Ed. CIDOB, p.315-327.

LONGO, Francisco (2009). *Mérito e Flexibilidade Revisitados*. In Medeiros, Paulo César e Evelyn Levy (orgs.), *Novos Caminhos da Gestão Pública: Olhares e Dilemas*. Rio de Janeiro: Qualitymark, pp.45-56.

_____ (2007). *Mérito e Flexibilidade: a Gestão das Pessoas no Setor Público*. São Paulo: Editora Fundap.

_____ (2003). *A Consolidação Institucional do Cargo de Dirigente Público*. Revista do Serviço Público, v. 54, n. 2, p. 7-33, abr-jun.

MAHONEY, James (2007). *Qualitative Methodology and Comparative Politics*. Comparative Political Studies, vol. 40, n. 2, Sage Publications.

MARTÍNEZ PUÓN, Rafael (2011). *Directivos versus Políticos: la Importancia de la Función Directiva en las Administraciones Públicas*. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos. México.

MAY, Tim (2004). *Pesquisa Social: Questões, Métodos e Processos*. Porto Alegre, Artmed.

MINTZBERG, Henry (1973). *The Nature of Managerial Work*. New York: Harper Collins Publishers.

MOORE, Mark H.; MOORE, Gaylen W. (2005). *Creating Public Value Through State Agencies*. Minneapolis. The Wallace Foundation. Arts Midwest. Disponível em: <<http://www.wallacefoundation.org/knowledge-center/audience-development-for-the-arts/state-arts-policy/documents/creating-public-value-through-state-arts-agencies.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 12.

MOORE, Mark H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge/Massachusetts: Harvard University Press. 1995. Publicado em português pela ENAP / Ed.Uniletras, 2002.

MOREY JUAN, Andrés (2012). *El Directivo Público. Tema 9 - Apuntes de Empleo y Función Pública*. Disponível em: <<http://www.morey-abogados.com/articulos/tema9.pdf>>. Acesso em: 25 mai.12.

OCDE (2003). *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries*. Background Note - GOV/PUMA (2003)17. Paris.

PACHECO, Regina Silvia (2002). *Mudanças no Perfil dos Dirigentes Públicos no Brasil e Desenvolvimento de Competências de Direção*. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11 Octubre.

_____ (2008a). *Organizando o Debate: Dirigentes Públicos no Brasil*. I Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 26 a 28 de maio.

_____ (2008b). *Brasil: o Debate sobre Dirigentes Públicos. Atores, Argumentos e Ambiguidades*. XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4-7 noviembre.

_____ (2011). *Critérios de Nomeação para Cargos de Direção no Setor Público*. In: Desigualdade & Diversidade - Dossiê Especial. pp. 21-30.

PATTON, Michael Quinn (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods*. 3rd Edition. Sage Publications.

RAJEVIC, Enrique; GOYA, Felipe; PARDO, Carlos (2002). *Puestos Directivos en el Estado Chileno: Hacia un Sistema de Gerencia Pública*. En: Reforma del Estado Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas. Santiago, Centro de Estudios Públicos.

SILVA DURÁN, Francisco (2011). *Profesionalización de la Función Pública: La Experiencia Chilena (Reforma 2003-2011)*. In: Desigualdade & Diversidade - Dossiê Especial. PUCRJ, v. 5, p. 31-42.

SILVA, Patricio (2010). *En el Nombre de la Razon*. Tecnoctatas y Política en Chile. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago.

VALDÉS PRIETO, Salvador (2002). *Contratos y Remuneraciones de Altos Directivos Públicos*. En: Reforma del Estado Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas. Santiago, Centro de Estudios Públicos.

WEBER, Max. *Ciência e Política: Duas Vocações*. São Paulo, Cultrix, 1970.

YANEZ, Bernardo Navarrete; AMIGO, Giovana Gómez (2009). *La Reforma Administrativa como Reacción a una Crisis Política*. El Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006). *Téchne*, Barcelos, nº 11, junio. Disponível em <http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-99112009000100006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 12 out. 2012.

APÊNDICE A – Roteiro das Entrevistas Realizadas

Atores-Chave do Sistema de Alta Direção Pública

- Criação do SADP: o que motivou a criação do Sistema? Qual era o contexto político naquele momento? Qual foi o papel da Academia neste sentido? Qual a importância deste Sistema em termos de avanços para a democracia e a gestão pública chilena? Quais as principais mudanças implementadas e o que representam em termos de ruptura com práticas e costumes anteriores?
- Papéis da DNSC e CADP: como se dá a relação entre tais instituições? Qual sua importância para a gestão do SADP?
- Espaços institucionais: em que espaços podem atuar os dirigentes públicos chilenos? Como se define um cargo como de direção e que, portanto, deve ser incorporado ao SADP? Que elementos ou regras permitem que um cargo seja incorporado ao Sistema?
- Perfil de direção: qual o perfil dos dirigentes atuais em relação aos que ocupavam os mesmos espaços institucionais antes da implementação do SADP? Como o próprio SADP define seus dirigentes públicos? A que desafios estes atores devem responder? Em que atividades atuam predominantemente? Que diferenças e semelhanças apresentam em relação aos atores políticos? Que diferenças e semelhanças apresentam em relação aos burocratas e aos dirigentes de nível III (*carrera funcionaria*)? Que diferenças e semelhanças podemos observar entre os dirigentes de níveis hierárquicos I e II? Qual seria sua definição para o dirigente público?

Dirigentes Públicos

- Perfil do entrevistado: Qual sua trajetória profissional? Quais suas experiências anteriores na área pública e privada? Quando e por que razão decidiu inscrever-se no SADP?
- Atuação: quais as principais atividades que realiza? Quais os principais desafios que enfrenta? Que tipos de decisões estão sob sua responsabilidade? O que caracteriza o trabalho do dirigente público? Que dificuldades enfrenta para o

alcance de seus objetivos? Que resultados deve alcançar? Que estratégias utiliza para alcançá-los? Como os demais atores influenciam neste processo? Como são estabelecidos os convênios de desempenho? Em que medida tais convênios permitem orientar sua atuação e alinhar sua equipe? Como podemos definir o dirigente público?

- SADP: que avanços podemos observar no Sistema? Que desafios tal Sistema apresenta? Caso já tenha ocupado um cargo de direção no setor público antes de 2003 ou em um serviço não inscrito no Sistema, que mudanças observa em relação a sua atuação como dirigente atualmente, após a implementação do SADP?

Políticos e Burocratas

- Perfil do entrevistado: Qual sua trajetória profissional? Quais suas experiências anteriores na área pública e privada? Quando e como foi selecionado para o serviço público chileno?
- Atuação: quais as principais atividades que realiza? Quais os principais desafios que enfrenta? Que tipos de decisões estão sob sua responsabilidade? Que dificuldades enfrenta para o alcance de seus objetivos? Que resultados deve alcançar? Que estratégias utiliza para alcançá-los? Como os demais atores influenciam neste processo? Como podemos definir o dirigente público?
- SADP: que avanços podemos observar no SADP? Que desafios tal Sistema apresenta? Após a implementação do Sistema, observou mudanças no desenvolvimento de suas atividades?

APÊNDICE B – Estrutura de Emprego Público no Chile

De modo geral e simplificado, podemos compreender a estrutura de emprego público chileno segundo quatro estratos:

1) **Cargos Políticos:** considerados de livre nomeação e exoneração; são aqueles nomeados livremente pelo Presidente da República, tais como os Ministros, Subsecretários, Secretários Ministeriais Regionais; também inclui os cargos de direção cujos profissionais não são selecionados nem geridos por meio do SADP. Algumas instituições não pertencentes ao SADP são: *Presidencia de la República, Servicio Electoral, Consejo de Defensa del Estado, Casa de Moneda de Chile, Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales*, entre outros⁵¹.

2) **Cargos pertencentes ao SADP:** os dirigentes públicos são aqueles que lideram organizações que executam políticas públicas ou dirigem organizações que prestam serviços à comunidade. Segundo art. n° 35 da nova lei dos funcionários públicos chilenos, os dirigentes públicos são:

De exclusiva confianza [...] que desempeñen cargos de jefaturas en la dirección de órganos o servicios públicos o en unidades organizativas de éstos, y cuyas funciones [dos órgãos ou unidades] sean predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad (CHILE, 2003).

Como atribuições, segundo o art. 40 da referida lei (CHILE, 2003), devem gerir eficazmente e eficientemente suas funções de acordo com as diretrizes políticas e planos definidos pela autoridade política, conforme instruções de seus superiores hierárquicos e convênios de desempenho estabelecidos.

3) **Carrera Funcionaria:** corresponde aos cargos de gerência intermediária (nível hierárquico III) não pertencentes ao SADP, ou seja, Chefes de

⁵¹ As demais instituições não pertencentes ao SADP são: *Comité de Inversiones Extranjeras, Corporación de Fomento de la Producción, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Presupuestos, Gendarmería de Chile, Servicio Nacional de Menores, Dirección General de Obras Públicas, Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Superintendencia de Seguridad Social, Dirección del Trabajo, Fondo Nacional de Salud, Comisión Nacional de Energía, Instituto Nacional de Deportes de Chile, Servicio Nacional de la Mujer, Instituto Nacional de la Juventud, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Servicio Nacional del Adulto Mayor, Comisión Nacional del Medio Ambiente, Dirección Nacional del Servicio Civil, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y las Instituciones de Educación Superior de carácter estatal (CHILE, 2003).*

Departamento e demais níveis de chefia equivalentes, imediatamente abaixo dos dirigentes públicos de nível hierárquico II. São funcionários de *planta* ou *contrata* que, mediante concurso interno, podem ocupar os referidos cargos de chefia após comprovação do mérito. Similarmente ao concurso para dirigentes públicos, elaborase uma lista com três a cinco nomes, enviada à autoridade facultada para nomeação. Tais servidores podem permanecer no cargo por três anos, período renovável por uma única vez mediante prévia avaliação de desempenho; ao término do prazo, o servidor pode realizar novo concurso ou reassumir seu cargo de origem. Existe previsão legal de período de três a seis meses de experiência, chamado de *empleo a prueba*, para servidores que não tenham desempenhado, no respectivo serviço público, como *planta* ou *contrata*, por ao menos três anos, as funções do cargo que irá prover após aprovação nesta seleção (CHILE, 2003).

4) **Demais funcionários públicos**, aos quais são aplicados diferentes regimes jurídicos (BAU AEDO, 2005a; CHILE, 2005a; RAJEVIC; GOYA; PARDO, 2002): a) **funcionários de planta**: cargos permanentes atribuídos por lei a cada organização pública; dividem-se em duas categorias: de **carreira**, quando ingressam por meio de concurso público e gozam de estabilidade, ou de **exclusiva confiança**, quando podem ser livremente designados e removidos; b) **funcionários a contrata**: empregos de caráter transitório, por tempo determinado, atribuídos a cada organização por meio de lei orçamentária, não podendo exceder a 20% do total de cargos de planta daquela organização; são providos diretamente, sem concurso público, e têm duração até 31 de dezembro do ano em que o funcionário for empregado, podendo ser renovado indefinidamente. Na prática, gozam de alto grau de estabilidade, de modo que tal mecanismo tem servido para dar maior flexibilidade à contratação e remuneração de funcionários públicos, servindo como uma forma para atrair melhores profissionais; c) **funcionários a honorários**: contratos pontuais de curta duração para contratação de profissionais e técnicos de educação superior ou especialistas em determinados assuntos; realizam trabalhos não habituais ou rotineiros nas organizações públicas; não é necessária realização de concurso público; diferentemente dos outros regimes jurídicos, tais funcionários obedecem às regras contratuais, não sendo regidos pelo Estatuto Administrativo (CHILE, 2005a)⁵².

⁵² Dos 207.446 funcionários civis do governo central chileno, 40,7% atuaram em 2011 sob regime jurídico *de planta*; 57,4% *a contrata* e 1,9% sob outros regimes. Também foram contratados 25.370 funcionários *a honorários*, que representam 12% dos 207 mil funcionários chilenos (CHILE, 2012a).

ANEXO A – Perfil de Cargo de Alta Dirección Pública⁵³

Fecha de aprobación por parte del Consejo de Alta Dirección Pública: 27/04/2010

SUPERINTENDENTE/A SUPERINTENDENCIA DE QUIEBRAS

Requisitos Legales

Estar en posesión de un título de una carrera de, a lo menos, 8 semestres de duración, otorgado por una universidad o instituto profesional del Estado o reconocido por éste y acreditar una experiencia profesional no inferior a 5 años.

Fuente: Inciso final del art. 40° de la Ley 19.882.

Atributos para el Ejercicio del Cargo

TITULO	DESCRIPCION	PONDERADOR
VISIÓN ESTRATÉGICA	Capacidad para detectar y comprender las señales sociales, económicas, tecnológicas, culturales, de política pública y políticas del entorno local y global e incorporarlas de manera coherente a la estrategia institucional. Habilidad para comprender rápidamente los cambios del entorno y de la institución, detectando nuevas oportunidades en función de los objetivos estratégicos de la organización	20
GESTIÓN Y LOGRO	Capacidad para orientarse al logro de los objetivos, seleccionando y formando personas, delegando, generando directrices, planificando, diseñando, analizando información, movilizand recursos organizacionales, controlando la gestión, sopesando riesgos e integrando las actividades de manera de lograr la eficacia, eficiencia y calidad en el cumplimiento de la misión y funciones de la organización. Habilidad para promover acciones destinadas a una correcta y prolija ejecución de los procesos, con un permanente compromiso con la eficiencia interna y la consecución de altos estándares de calidad. Se valorará contar con un mínimo de 3 años de experiencia en cargos directivos o de jefatura	15
RELACIÓN CON EL ENTORNO Y ARTICULACIÓN DE REDES	Capacidad para identificar a los actores involucrados (<i>stakeholders</i>) y generar las alianzas estratégicas necesarias para agregar valor a su gestión y/o para lograr nuevos resultados interinstitucionales, así como gestionar las variables y relaciones del entorno que le proporcionan legitimidad en sus funciones. Capacidad para comunicar oportuna y efectivamente lo necesario para facilitar su gestión institucional y afrontar, de ser necesario, situaciones críticas. Habilidad para negociar, identificando las posiciones propias y de la contraparte con la finalidad de lograr resultados en beneficio de la	15

⁵³ Conforme modelo utilizado pelo governo chileno para divulgação dos cargos a serem providos por concurso, via SADP (CHILE, 2012f).

	organización. Implica escuchar activamente y ser asertivo en las relaciones interpersonales en presencia de disparidad de intereses	
MANEJO DE CRISIS Y CONTINGENCIAS	Capacidad para identificar y administrar situaciones de presión, contingencia y conflictos y, al mismo tiempo, crear soluciones estratégicas, oportunas y adecuadas al marco institucional público	5
LIDERAZGO	Capacidad para generar compromiso de los funcionarios/as y el respaldo de las autoridades superiores para el logro de los desafíos de la Institución. Capacidad para asegurar una adecuada conducción de personas, desarrollar el talento, lograr y mantener un clima organizacional armónico y desafiante. Habilidad para comprender y motivar a su equipo de trabajo sobre la importancia y necesidad de cambiar para lograr los objetivos propuestos	20
INNOVACIÓN Y FLEXIBILIDAD	Capacidad para transformar en oportunidades las limitaciones y complejidades del contexto e incorporar en los planes, procedimientos y metodologías, nuevas prácticas tomando riesgos calculados que permitan generar soluciones, promover procesos de cambio e incrementar resultados	10
CONOCIMIENTOS TÉCNICOS	Es deseable que posea conocimiento y/o experiencia en gestión estratégica, fiscalización y/o regulación económica	15

Factor Probidad

Capacidad para conducirse conforme a parámetros de probidad en la gestión de lo público, e identificar conductas o situaciones que pueden atentar contra tales parámetros. Capacidad para identificar y aplicar estrategias que permitan fortalecer estándares de transparencia y probidad en su gestión y métodos de trabajo idóneos para favorecerlas.

Identificación del Cargo

CARGO	Superintendente/a
NIVEL JERÁRQUICO	I
SERVICIO	Superintendencia de Quiebras
DEPENDENCIA	Ministerio de Justicia
MINISTERIO	Ministerio de Justicia
LUGAR DE DESEMPEÑO	Santiago

Misión

Al Superintendente/a le corresponderá fiscalizar y regular las actuaciones de los síndicos y de los administradores de la continuidad del giro, para que den cumplimiento a sus funciones en conformidad a la ley, en forma eficaz y transparente, con el propósito de resguardar el interés público comprometido en todo proceso concursal de quiebra, convenios, cesiones de bienes y continuidad de giro.

Funciones Estratégicas

Al asumir el cargo de Superintendente/a le corresponderá desempeñar las siguientes funciones:

1. Planificar, controlar y coordinar el funcionamiento de la Superintendencia de Quiebras en el cumplimiento de sus funciones fiscalizadoras, normativas y sancionadoras.

2. Velar porque los síndicos y administradores de continuidad de giro cumplan las disposiciones legales en el ejercicio de su cometido como, asimismo, los reglamentos, las interpretaciones administrativas y normas técnicas.
3. Establecer convenios con organismos públicos o de prestaciones de servicios con entidades privadas, acreditadas ante la Superintendencia, para complementar las atribuciones de supervigilancia y fiscalización de la institución.
4. Las demás funciones y atribuciones que la ley le asigne.

Desafíos del Cargo

El/la Superintendente/a, deberá asumir los siguientes desafíos:

1. Fortalecer las atribuciones de la organización, tendientes a hacer más transparente el sistema de administración privada de quiebras, contribuyendo en las modificaciones a la Ley Orgánica de la Superintendencia de Quiebras.
2. Consolidar el proceso de modernización y mejoramiento continuo en el que se encuentra la Superintendencia de Quiebras.
3. Disminuir los tiempos en la administración de las quiebras, en lo relativo a las tareas que desempeñan los síndicos.
4. Fortalecer el sistema de quiebras para empresas de menor tamaño, con el propósito de que éstas declaren su insolvencia y entren al sistema de quiebra, para luego reemprender.

Contexto

La Superintendencia de Quiebras es un organismo público que se relaciona con el ejecutivo a través del Ministerio de Justicia y su principal función es controlar la administración de las quiebras declaradas.

En el año 2002, en el marco de la Reforma Procesal Penal, la institución fue elevada a la categoría de Superintendencia, cumpliendo un rol fiscalizador y regulador de la sindicatura privada.

La misión de la Superintendencia de Quiebra es supervigilar y controlar las actuaciones de los síndicos y de los administradores de la continuación del giro, para que den cumplimiento a su cometido con arreglo a la ley e instrucciones, en forma eficaz y transparente, en resguardo del interés público comprometido en todo proceso concursal de quiebra, convenios, cesiones de bienes y continuidad de giro.

Sus objetivos estratégicos son:

1. Garantizar que los síndicos y administradores de la continuación de giro actúen con apego a las leyes, reglamentos e instrucciones de la Superintendencia. Para ello, desarrollamos procesos de fiscalización, permanentes y eficaces.
2. Mejorar continuamente los sistemas de información, comunicación y gestión para entregar nuestros productos y servicios institucionales con calidad y siempre a tiempo. La innovación tecnológica es un pilar fundamental que permite optimizar, permanentemente, nuestra gestión interna.
3. Generar un marco regulatorio eficaz y oportuno, mediante la dictación de instrucciones y la interpretación administrativa de la ley, que contribuya al buen funcionamiento del sistema de administración privada de los concursos de quiebra, convenios, cesiones de bienes y continuidad de giro.

De esta forma, la Superintendencia, en tanto organismo fiscalizador y controlador de los procesos de quiebra, ha desarrollado una mirada estratégica impulsando una gestión tendiente a mejorar sustancialmente la calidad, transparencia y eficacia de la

administración de la quiebras en el país. Para ello, ha ido incorporando tecnología de información y comunicación, fortalecimiento del capital humano; actualización, sistematización y difusión de las instrucciones y la colaboración, con otros, para contribuir al bien común.

Además, la institución se plantea nuevas tareas a desarrollar con el objetivo de colaborar eficazmente en el desarrollo jurídico y normativo del país, desde el rol fiscalizador y controlador de los procesos de quiebra en el marco de la transparencia y eficacia. Entre ellas se encuentran:

- Relevar la insolvencia y la quiebra como eventualidades propias del desarrollo emprendedor del país.
- Profundizar la difusión y comprensión de la institucionalidad de la quiebra.
- Regular la insolvencia y el cierre de empresas de menor tamaño afectadas por la quiebra.
- Optimizar el desarrollo e implementación de un equipo de fiscalización cada vez más competitivo y de calidad.
- Estrechar lazos con otras instituciones mediante la firma de convenios que impliquen una mejora recíproca en nuestros ámbitos de gestión.
- Colaborar para que el sistema concursal chileno sea mejor, aprendiendo y colaborando en el ámbito iberoamericano.

Cabe señalar que los siguientes cargos de la Superintendencia de Quiebras, están adscritos al Sistema de Alta Dirección Pública:

- Director/a Nacional
- Jefe/a Departamento Jurídico
- Jefe/a Departamento Financiero y Administración

Bienes y/o Servicios

Los principales bienes y servicios que entrega la Superintendencia de Quiebras son los siguientes:

FISCALIZACIÓN

- Fiscalización de quiebras vigentes:
 - Fiscalización a quiebras del plan piloto
 - Fiscalización a quiebras con cuenta definitiva de administración.
 - Fiscalizaciones extraordinarias
 - Fiscalización por áreas de riesgos.
- Fiscalización de quiebras de regiones
- Fiscalización de control de bienes:
 - Fiscalización de diligencias de incautaciones e inventario
 - Fiscalización de enajenaciones
- Sanciones

REGISTRO DE QUIEBRAS Y ESTADÍSTICAS

- Actualización de nóminas y/o registros
- Actualización periódica de estadísticas
- Validación de registros

ATENCIÓN DE CLIENTES Y CIUDADANOS

- Respuesta a reclamos contra el síndico.
- Respuesta a solicitudes ingresadas por la Ley de Transparencia.
- Emisión y entrega de certificaciones.
- Respuesta de consultas, solicitudes, reclamos y sugerencias, ingresadas por la web, correo electrónico y oficina de partes.

REVISIÓN, ACTUALIZACIÓN Y DIFUSIÓN DEL CONJUNTO DE NORMAS ADMINISTRATIVAS QUE RIGEN LA LABOR DE LOS FISCALIZADOS

Equipo de Trabajo

El equipo directo de trabajo del/la Superintendente/a de Quiebras, está compuesto por:

- **Jefe del Departamento Jurídico:** Este departamento, que está encabezado por una jefatura de segundo nivel jerárquico, concentra como misión fundamental el desarrollar los productos estratégicos de la institución. Es decir ejecutar las definiciones estratégicas que en materia de política de fiscalización (financiera, contable y jurídico) son resueltas por el superintendente/a y, al mismo tiempo proponer la emisión, revisión y mejoramiento de las normas administrativas, complementarias de la ley y reguladoras de la labor de los síndicos.
- **Jefa del Departamento Financiero y de Administración:** El Superintendente de Quiebras encabeza anualmente los procesos presupuestarios, a través del diseño y sanción del proyecto exploratorio, la discusión sectorial y la defensa ante el Congreso Nacional, además de dar cuenta ante esa institución de su ejecución anual.

Del mismo modo, las políticas de atención al ciudadano, administración general del servicio, política de recursos humanos y agenda digital del servicio, se ubican en las tareas propias de este departamento, conllevando la necesidad de una alta presencia y conocimiento por parte del superintendentes/a de su dinámica, potencialidades, deficiencias y desafíos.

Este alto directivo también se vincula permanentemente con:

- Encargada de la unidad de asesoría y gestión ,
- Encargada de auditoría interna
- Encargada de la unidad de comunicaciones.

Clientes Internos

El/la Superintendente/a además de las relaciones que entabla con el equipo de trabajo antes mencionado se vincula con todos las unidades de la institución, manteniendo comunicación e interacción a través de diversas instancias formales de trabajo, entre ellas:

- Comité Directivo,
- Comité Bienestar,
- Comité de Higiene y Seguridad,
- Comité de Calidad,
- Revisión del Sistema de calidad por la Alta Dirección,
- Comité de Ahorro Energético,
- Comité de Riesgos.

Asimismo, se relaciona con la Dirección del Trabajo colaborando en el proceso de fiscalización laboral a las empresas declaradas en quiebra, como también la capacitación conjunta y permanente en materia de quiebra y derechos laborales.

Clientes Externos

Los clientes externos de la Superintendencia de Quiebra son los siguientes:

1. Acreedores, Fallidos y terceros interesados en las quiebras

- Trabajadores (por sus remuneraciones, feriados legales y proporcionales, asignaciones familiares, fueros maternos y sindicales e indemnizaciones por falta de aviso y por años de servicio).
- Administradoras de Fondos Previsionales
- Administradoras de Fondos Cesantía
- Instituto de Previsión Social (Ex -INP)
- Cajas de Compensación de Asignación Familiar
- Isapres
- Mutuales de Seguridad
- Fisco de Chile (representado por la Tesorería General de la República)
- Créditos Prendarios, en general corresponden a bancos y empresas que venden o financian la adquisición de bienes muebles de gran valor como maquinarias y vehículos entre otros.
- Créditos Hipotecarios, corresponden a bancos y empresas que venden o financian la adquisición de bienes inmuebles cuyos créditos se encuentran garantizados por una hipoteca.
- Créditos Valistas, corresponde a acreedores comunes que no tienen garantizados sus créditos, en general corresponden a empresas PYMES.

2. Órganos Jurisdiccionales

3. Síndicos y Administradores de la continuación del giro

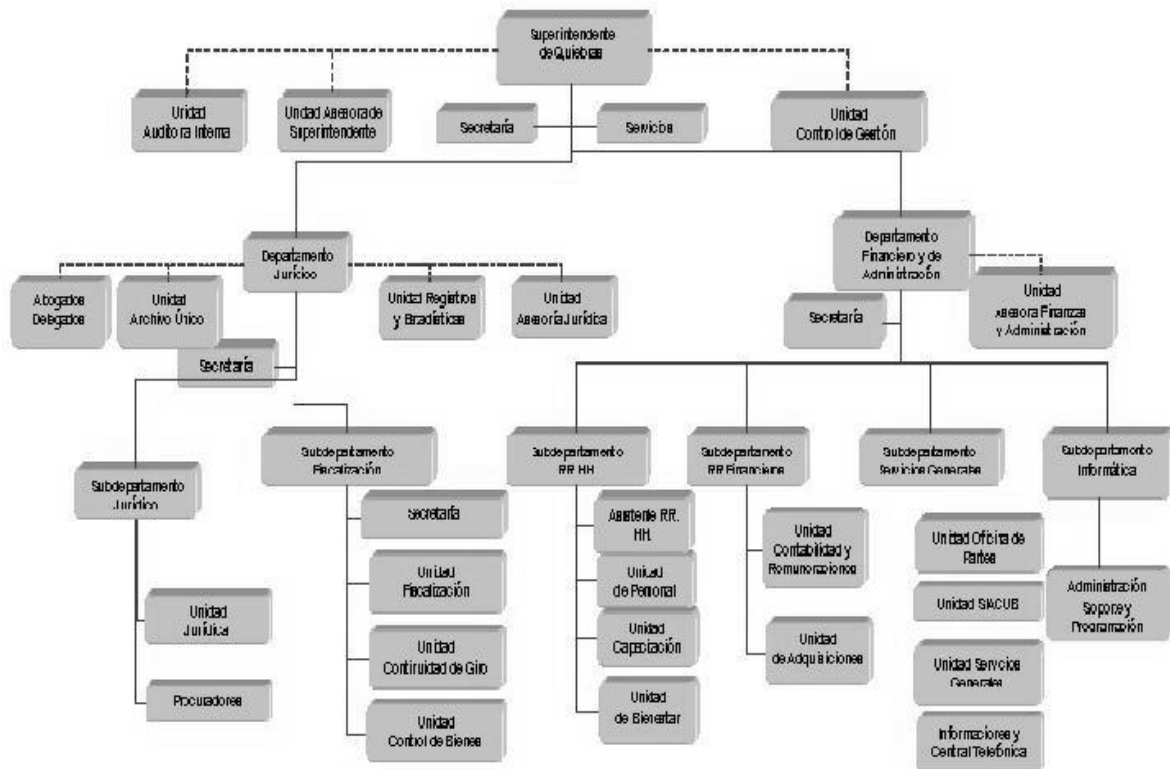
- Administradores de la continuación del giro
- Síndicos

Dimensiones del Cargo

N° Personas que dependen directamente del cargo	79
Dotación Total del Servicio	79
Presupuesto que administra	\$1.571.251.000.-
Presupuesto del servicio	\$1.571.251.000.-

FUENTE: null

Organigrama



Renta

El cargo corresponde a un grado **1°C** de la Escala Única de Sueldos DL 249, más un porcentaje de Asignación de Alta Dirección Pública de un **74%**. Incluye las asignaciones de modernización. Su renta líquida promedio mensualizada referencial asciende a **\$3.854.000.-** para un no funcionario, la que se obtiene de una aproximación del promedio entre el "Total Remuneración Líquida Aproximada" de los meses sin asignación de modernización y el "Total Remuneración Líquida Aproximada" de los meses con asignación de modernización, que se detalla a continuación:

Procedencia	Detalle Meses	Sub Total Renta Bruta	Asignación Alta Dirección Pública 74%	Total Renta Bruta	Total Remuneración Líquida Aproximada
Funcionarios del Servicio*	Meses sin asignación de modernización ***: enero, febrero, abril, mayo, julio, agosto, octubre y noviembre	\$2.381.648.-	\$1.762.420.-	\$4.144.068 .-	\$ 3.347.526.-
	Meses con asignación de modernización: marzo, junio, septiembre y diciembre	\$3.705.520.-	\$2.742.085.-	\$6.447.605 .-	\$ 4.902.617.-

Renta líquida promedio mensualizada referencial					\$ 3.866.000.-
No Funcionarios**	Meses sin asignación de modernización ***: enero, febrero, abril, mayo, julio, agosto, octubre y noviembre	\$2.370.784.-	\$1.754.380.-	\$4.125.164 .-	\$3.334.672.-
	Meses con asignación de modernización: marzo, junio, septiembre y diciembre	\$3.694.656.-	\$2.734.045.-	\$6.428.701 .-	\$4.892.598.-
Renta líquida promedio mensualizada referencial					\$3.854.000.-

*Funcionarios del Servicio: Se refiere a los postulantes que provienen del mismo Servicio.

**No Funcionario: Se refiere a los postulantes que no provienen del mismo Servicio.

***La asignación de modernización constituye una bonificación que considera un 15% de componente base y hasta un 7,6% por desempeño institucional (ley 19.553, ley 19.882 y ley 20.212).

Condiciones de Desempeño

- Los nombramientos productos de los concursos públicos, abiertos y de amplia difusión, regulados en el Título VI de la Ley N° 19.882, tienen una duración de tres años y pueden ser renovados por la autoridad competente, esto es, aquella facultada para decidir el nombramiento, hasta dos veces, por igual plazo.
- El nombramiento es a través del Sistema de Alta Dirección Pública y para efectos de remoción se entenderán como cargos de exclusiva confianza. Esto significa que se trata de cargos de provisión reglada a través de concursos públicos, pero las personas así nombradas permanecerán en sus cargos en tanto cuenten con la confianza de la autoridad facultada para decidir el nombramiento.
- Los altos directivos públicos nombrados en los cargos deberán responder por la gestión eficaz y eficiente de sus funciones en el marco de las políticas públicas.
- Los altos directivos públicos deberán desempeñarse con dedicación exclusiva.
- La calidad de funcionario directivo del Servicio será incompatible con el desempeño de cualquier otra actividad remunerada en el sector público o privado, a excepción de labores docentes o académicas, siempre y cuando éstas no superen las 12 horas semanales.
- El alto directivo público nombrado contará con un plazo máximo de tres meses desde su nombramiento para suscribir un convenio de desempeño con el jefe superior del servicio. El convenio será propuesto por dicha autoridad dentro de los cinco días siguientes al nombramiento.
- El alto directivo público deberá informar anualmente a su superior jerárquico, del grado de cumplimiento de las metas y objetivos comprometidos en su convenio. El no cumplimiento de las metas convenidas, tendrá efectos en la remuneración del directivo en el año de gestión siguiente.
- Para la renovación en el cargo por un nuevo período se tendrá en consideración, entre otros, las evaluaciones disponibles del alto directivo,

especialmente aquellas relativas al cumplimiento de los acuerdos de desempeño suscritos.

- El alto directivo público tendrá derecho a gozar de una indemnización equivalente al total de las remuneraciones devengadas en el último mes, por cada año de servicio en la institución, con un máximo de seis.
- La indemnización se otorgará en el caso que el cese de funciones se produzca por petición de renuncia, antes de concluir el plazo de nombramiento o de su renovación, y no concurra una causal derivada de su responsabilidad administrativa, civil o penal, o cuando dicho cese se produzca por el término del periodo de nombramiento sin que este sea renovado.

ANEXO B – Competências dos Dirigentes Públicos Chilenos⁵⁴

- 1) **Visão Estratégica:** capacidade de detectar e compreender sinais sociais, econômicos, tecnológicos, culturais, de política pública e políticas do entorno local e global e incorporá-las de maneira coerente na estratégia institucional.
- 2) **Gestão e Alcance dos Resultados:** capacidade para orientar-se ao alcance dos objetivos, selecionando e formando pessoas, gerando diretrizes, planejando, desenhando, analisando informação, mobilizando recursos organizacionais, controlando a gestão, considerando riscos e integrando atividades de maneira a atingir eficácia, eficiência e qualidade no cumprimento da missão e funções da organização.
- 3) **Relação com o Entorno e Articulação de Redes:** capacidade para identificar os atores envolvidos – *stakeholders* – e gerar alianças estratégicas necessárias para agregar valor a sua gestão e/ou para alcançar novos resultados interinstitucionais, assim como gerir as variáveis e relações do entorno que proporcionam legitimidade em suas funções; capacidade para comunicar oportuna e efetivamente o necessário para facilitar sua gestão institucional e afrontar situações críticas quando necessário; habilidade para estabelecer coordenações de trabalho necessárias ao alcance dos planos e políticas de cooperação com outros serviços públicos.
- 4) **Gestão de Crises e Contingências:** capacidade para identificar e administrar situações de pressão, contingências e conflitos e, ao mesmo tempo, criar soluções estratégicas oportunas e adequadas ao marco institucional público; capacidade para atuar com autonomia frente a situações complexas representando a visão estratégica da organização.
- 5) **Liderança:** capacidade de gerar compromisso dos funcionários e respaldo das autoridades superiores para o alcance dos desafios da instituição; capacidade para assegurar adequada condução das pessoas, desenvolver talentos, alcançar e manter clima organizacional harmônico e desafiante; habilidade para gerar condições de trabalho que permitam que a equipe proponha e implemente melhorias contínuas nos processos aos quais respondem.
- 6) **Inovação e Flexibilidade:** capacidade para transformar em oportunidades as limitações do contexto e incorporar nos planos, procedimentos, metodologias e novas práticas, tomando riscos calculados que permitam gerar soluções, promover mudanças e incrementar resultados.
- 7) **Conhecimentos Técnicos Específicos:** desejável possuir conhecimentos e experiências nas áreas relacionadas ao cargo que irá ocupar.

⁵⁴ Fonte: CHILE (2012f), tradução nossa.

ANEXO C – Servicios Pertinentes al Sistema de Alta Dirección Pública

Servicios Inscritos:

MINISTERIO DE AGRICULTURA

- 1.- Comisión Nacional de Riego
- 2.- Instituto de Desarrollo Agropecuario
- 3.- Servicio Agrícola y Ganadero

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

- 4.- Caja de Previsión de la Defensa Nacional
- 5.- Dirección General de Aeronáutica Civil

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

- 6.- Fondo de Solidaridad e Inversión Social
- 7.- Servicio Nacional de la Discapacidad

MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO

- 8.- Fiscalía Nacional Económica
- 9.- Instituto Nacional de Estadística
- 10.- Instituto Nacional de Propiedad Industrial
- 11.- Servicio Nacional de Pesca
- 12.- Servicio Nacional de Turismo
- 13.- Servicio Nacional del Consumidor

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

- 14.- Comisión Nacional Investigación Científica y Tecnológica
- 15.- Consejo de Rectores
- 16.- Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos
- 17.- Junta Nacional de Jardines Infantiles
- 18.- Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
- 19.- Superintendencia de Educación

MINISTERIO DE ENERGÍA

- 20.- Comisión Chilena de Energía Nuclear
- 21.- Comisión Nacional de Energía
- 22.- Superintendencia de Electricidad y Combustibles

MINISTERIO DE HACIENDA

- 23.- Dirección de Compras y Contratación Pública
- 24.- Servicio de Impuestos Internos
- 25.- Servicio Nacional de Aduanas
- 26.- Superintendencia de Casinos de Juego
- 27.- Tesorería General de la República
- 28.- Unidad de Análisis Financiero

MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

- 29.- Dirección de Previsión de Carabineros de Chile
- 30.- Oficina Nacional de Emergencia

- 31.- Servicio Electoral
- 32.- Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol

MINISTERIO DE JUSTICIA

- 33.- Defensoría Penal Pública
- 34.- Gendarmería de Chile
- 35.- Servicio de Registro Civil e Identificación
- 36.- Servicio Médico Legal
- 37.- Superintendencia de Quiebras

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE

- 38.- Servicio de Evaluación Ambiental
- 39.- Superintendencia del Medio Ambiente

MINISTERIO DE MINERÍA

- 40.- Comisión Chilena del Cobre
- 41.- Servicio Nacional de Geología y Minería

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS

- 42.- Dirección de Aeropuertos
- 43.- Dirección de Arquitectura
- 44.- Dirección de Contabilidad y Finanzas
- 45.- Dirección de Obras Hidráulicas
- 46.- Dirección de Obras Portuarias
- 47.- Dirección de Vialidad
- 48.- Dirección General de Aguas
- 49.- Fiscalía del Ministerio de Obras Públicas
- 50.- Instituto Nacional de Hidráulica
- 51.- Superintendencia de Servicios Sanitarios

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

- 52.- Agencia de Cooperación Internacional
- 53.- Dirección Nacional de Fronteras y Límites
- 54.- Instituto Antártico Chileno

MINISTERIO DE SALUD

- 55.- Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud
- 56.- Centro de Referencia de Salud de Maipú
- 57.- Centro de Referencia de Salud Peñalolén Cordillera Oriente
- 58.- Hospital Padre Alberto Hurtado
- 59.- Instituto de Salud Pública
- 60.- Servicio de Salud Aconcagua
- 61.- Servicio de Salud Antofagasta
- 62.- Servicio de Salud Araucanía Norte
- 63.- Servicio de Salud Araucanía Sur
- 64.- Servicio de Salud Arauco
- 65.- Servicio de Salud Arica
- 66.- Servicio de Salud Atacama
- 67.- Servicio de Salud Aysén

- 68.- Servicio de Salud Bío - Bío
- 69.- Servicio de Salud Chiloé
- 70.- Servicio de Salud Concepción
- 71.- Servicio de Salud Coquimbo
- 72.- Servicio de Salud Iquique
- 73.- Servicio de Salud Magallanes
- 74.- Servicio de Salud Maule
- 75.- Servicio de Salud Metropolitano Central
- 76.- Servicio de Salud Metropolitano Norte
- 77.- Servicio de Salud Metropolitano Occidente
- 78.- Servicio de Salud Metropolitano Oriente
- 79.- Servicio de Salud Metropolitano Sur
- 80.- Servicio de Salud Metropolitano Suroriente
- 81.- Servicio de Salud Ñuble
- 82.- Servicio de Salud O'Higgins
- 83.- Servicio de Salud Osorno
- 84.- Servicio de Salud Reloncaví
- 85.- Servicio de Salud Talcahuano
- 86.- Servicio de Salud Valdivia
- 87.- Servicio de Salud Valparaíso - San Antonio
- 88.- Servicio de Salud Viña del Mar - Quillota
- 89.- Superintendencia de Salud

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

- 90.- Dirección General de Crédito Prendario
- 91.- Instituto de Previsión Social
- 92.- Instituto de Seguridad Laboral
- 93.- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
- 94.- Superintendencia de Pensiones

MINISTERIO DE TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES

- 95.- Junta de Aeronáutica Civil

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

- 96.- Parque Metropolitano
- 97.- Servicio de Vivienda y Urbanismo Región Antofagasta
- 98.- Servicio de Vivienda y Urbanismo Región Arica y Parinacota
- 99.- Servicio de Vivienda y Urbanismo Región Atacama
- 100.- Servicio de Vivienda y Urbanismo Región Aysén
- 101.- Servicio de Vivienda y Urbanismo Región Bdo. O'Higgins
- 102.- Servicio de Vivienda y Urbanismo Región Coquimbo
- 103.- Servicio de Vivienda y Urbanismo Región de la Araucanía
- 104.- Servicio de Vivienda y Urbanismo Región de Los Lagos
- 105.- Servicio de Vivienda y Urbanismo Región del Bío-Bío
- 106.- Servicio de Vivienda y Urbanismo Región del Maule
- 107.- Servicio de Vivienda y Urbanismo Región Los Ríos
- 108.- Servicio de Vivienda y Urbanismo Región Magallanes
- 109.- Servicio de Vivienda y Urbanismo Región Metropolitana
- 110.- Servicio de Vivienda y Urbanismo Región Tarapacá
- 111.- Servicio de Vivienda y Urbanismo Región Valparaíso

Serviços Não Inscritos:

- 1.- Congreso de la República
- 2.- Consejo Nacional de Educación
- 3.- Consejo para la Transparencia
- 4.- Corporación Nacional del Cobre
- 5.- Cuarto Tribunal Tributario Aduanero Región Metropolitana
- 6.- Instituto de Derechos Humanos
- 7.- Instituto Nacional de Deportes
- 8.- Municipalidad de Arauco
- 9.- Municipalidad de Canela
- 10.- Municipalidad de Cañete
- 11.- Municipalidad de Chañaral
- 12.- Municipalidad de Coltauco
- 13.- Municipalidad de Concepción
- 14.- Municipalidad de Coquimbo
- 15.- Municipalidad de Coronel
- 16.- Municipalidad de Coyhaique
- 17.- Municipalidad de Curacaví
- 18.- Municipalidad de Curepto
- 19.- Municipalidad de Curicó
- 20.- Municipalidad de El Monte
- 21.- Municipalidad de Freire
- 22.- Municipalidad de Futrono
- 23.- Municipalidad de Hijuelas
- 24.- Municipalidad de Huechuraba
- 25.- Municipalidad de Illapel
- 26.- Municipalidad de Independencia
- 27.- Municipalidad de La Granja
- 28.- Municipalidad de Las Cabras
- 29.- Municipalidad de Lautaro
- 30.- Municipalidad de Limache
- 31.- Municipalidad de Linares
- 32.- Municipalidad de Loncoche
- 33.- Municipalidad de Longaví
- 34.- Municipalidad de Los Ángeles
- 35.- Municipalidad de Los Sauces
- 36.- Municipalidad de Los Vilos
- 37.- Municipalidad de Lumaco
- 38.- Municipalidad de Machalí
- 39.- Municipalidad de Malloa
- 40.- Municipalidad de Maullín
- 41.- Municipalidad de Mejillones
- 42.- Municipalidad de Mulchén
- 43.- Municipalidad de Nogales
- 44.- Municipalidad de Ovalle
- 45.- Municipalidad de Parral
- 46.- Municipalidad de Peralillo
- 47.- Municipalidad de Pitrufquén

- 48.- Municipalidad de Puerto Montt
- 49.- Municipalidad de Purránque
- 50.- Municipalidad de Putaendo
- 51.- Municipalidad de Quilleco
- 52.- Municipalidad de Quinta de Tilcoco
- 53.- Municipalidad de Rengo
- 54.- Municipalidad de Retiro
- 55.- Municipalidad de Río Claro
- 56.- Municipalidad de Río Negro
- 57.- Municipalidad de Romeral
- 58.- Municipalidad de Salamanca
- 59.- Municipalidad de San Carlos
- 60.- Municipalidad de San Felipe
- 61.- Municipalidad de Santa Bárbara
- 62.- Municipalidad de Santa Cruz
- 63.- Municipalidad de Temuco
- 64.- Municipalidad de Tomé
- 65.- Municipalidad de Tucapel
- 66.- Municipalidad de Valdivia
- 67.- Municipalidad de Vilcún
- 68.- Municipalidad de Villarrica
- 69.- Municipalidad de Yumbel
- 70.- Municipalidad La Calera
- 71.- Panel de Expertos de Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones
- 72.- Primer Tribunal Ambiental
- 73.- Segundo Tribunal Ambiental
- 74.- Tercer Tribunal Ambiental
- 75.- Primer Tribunal Tributario Aduanero Región Metropolitana
- 76.- Segundo Tribunal Tributario Aduanero Región Metropolitana
- 77.- Tercer Tribunal Tributario Aduanero Región Metropolitana
- 78.- Tribunal Tributario Aduanero Región Antofagasta
- 79.- Tribunal Tributario Aduanero Región Araucanía
- 80.- Tribunal Tributario Aduanero Región Arica y Parinacota
- 81.- Tribunal Tributario Aduanero Región Atacama
- 82.- Tribunal Tributario Aduanero Región Aysén
- 83.- Tribunal Tributario Aduanero Región Bío-Bío
- 84.- Tribunal Tributario Aduanero Región Coquimbo
- 85.- Tribunal Tributario Aduanero Región Los Lagos
- 86.- Tribunal Tributario Aduanero Región Los Ríos
- 87.- Tribunal Tributario Aduanero Región Magallanes
- 88.- Tribunal Tributario Aduanero Región Maule
- 89.- Tribunal Tributario Aduanero Región O'Higgins
- 90.- Tribunal Tributario Aduanero Región Tarapacá
- 91.- Tribunal Tributario Aduanero Región Valparaíso
- 92.- Subsecretaría de Hacienda
- 93.- Subsecretaría de Obras Públicas

Serviço Misto:

- 1.- Agencia Nacional de Educación

ANEXO D – Convênio de Desempenho de Alto Dirigente Público⁵⁵

JK



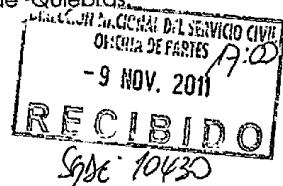
24679 doc.

ORD. N° 7865

- ANT.:**
1. Oficio Ordinario N° 850, de 1 de septiembre de 2011, de la Dirección Nacional del Servicio Civil.
 2. Resolución Exenta N° 2.958, de 24 de octubre de 2011, del Ministerio de Justicia.

MAT.: Remite Resolución Exenta que aprueba el Convenio de Desempeño de la Superintendente de Quiebras.

SANTIAGO, 08 NOV 2011

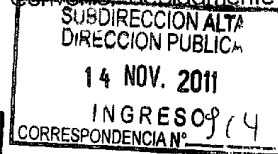


DE: MINISTRO DE JUSTICIA
A: DIRECTOR NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

En el marco de la Ley N° 19.882 y en virtud de lo requerido en su Oficio Ordinario N° 850, de 1 de septiembre de 2011, adjunto se remite la Resolución Exenta N° 2.958, de 24 de octubre de 2011, del Ministerio de Justicia, que aprueba el Convenio de Desempeño para el cargo de Superintendente de Quiebras, el cual será ejercido por la Sra. Josefina Teresita Montenegro Araneda, por el período comprendido entre el 22 de noviembre de 2010 al 21 de noviembre de 2013.

En relación a lo indicado, adjunto a la Resolución Exenta N° 2.958 en comento, se remite un ejemplar original del referido Convenio, debidamente suscrito, para su registro y publicación.

Saluda atentamente a usted,



[Handwritten Signature]
TEODORO RIBERA NEUMANN
 Ministro de Justicia

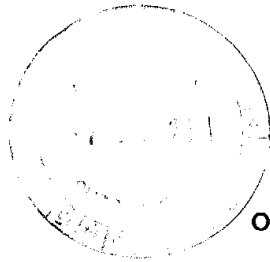
Adj. Lo indicado.

[Handwritten Signature]

Distribución:

- Director Nacional del Servicio Civil.
- Gabinete – Ministro de Justicia.
- Gabinete – Subsecretaría de Justicia.
- Departamento Administrativo.
- Sección de Control Administrativo (María Paz Valenzuela C.)
- Sección Partes, Archivo y Transcripciones.

⁵⁵ Fuente: CHILE, 2012c.



OFICINA DE PARTES
F. 7554.11
ID 13619
FECHA 05 SEP 2011

03

OF. ORD.: N° 850

ANT.: No hay.

MAT.: Informa lo que indica.

SANTIAGO, - 1 SET. 2011

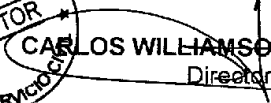
A MINISTRO DE JUSTICIA

DE DIRECTOR NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

Por medio del presente oficio, esta Dirección Nacional le informa que se han recepcionado el Convenio de Desempeño de la Sra. Josefina Montenegro Araneda, Superintendente de Quiebras, debidamente suscritos por el Ministro de Justicia, la directiva y los Sres. Ministros de Hacienda y Secretario General de la Presidencia, el que envío para la tramitación de su resolución aprobatoria.

En función de lo indicado en el punto anterior, y conforme a lo establecido en la Ley N° 19.882, esta Dirección Nacional, solicita a usted, que una vez dictada la resolución que lo aprueba, nos haga llegar la copia del convenio y la resolución, para su registro y publicación.

Saluda y agradece atentamente a usted,


CARLOS WILLIAMSON BENAPRÉS
 Director



Carolina Nasg
Distribución:

- 1.- Sr. Teodoro Ribera Neumann, Ministro de Justicia.
- 2.- Archivo Subdirección Alta Dirección Pública.
- 3.- Archivo Oficina de Partes DNSC.



CONVENIO DE DESEMPEÑO DE LA SUPERINTENDENTA DE QUIEBRAS.

RESOLUCIÓN EXENTA N° 2958

SANTIAGO, 24 OCT. 2011

VISTOS:

Hoy se Resolvió lo que Sigue:

DECRETO ADMINISTRATIVO
N°/MPP/COR/TIC
F: 554-VI

Doc. 21252

ID. 21949

Estos antecedentes y lo dispuesto en la Ley N° 19.882, que Regula Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos que indica; en el Decreto N° 1.580, de 2006, del Ministerio de Hacienda, que Aprueba Reglamento que regula la formulación y funcionamiento de los convenios de desempeño para los Altos Directivos Públicos; en el D.F.L. N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo; en el D.F.L. N° 43, de 2003, del Ministerio de Hacienda, que Determina para los Servicios Públicos que indica, Dependientes o Relacionados con el Ministerio de Justicia, los Cargos que tendrán la calidad de Altos Directivos Públicos; el artículo 7° de la Ley 18.175, que Fija Nuevo Texto de la Ley de Quiebras; en el Decreto Supremo N° 885, de 2010, del Ministerio de Justicia; y en la Resolución N° 1.600, de 2008, de la Contraloría General de la República, y

CONSIDERANDO:

Que, mediante el Decreto Supremo N° 885, de 19 de noviembre de 2010, del Ministerio de Justicia, se realizó el nombramiento de doña Josefina Teresita Montenegro Araneda, en el cargo de Superintendente de Quiebras, por un período de tres años, a contar del 22 de noviembre de 2010.

Que, de acuerdo a lo dispuesto en el D.F.L. N° 43, de 2003, del Ministerio de Hacienda, se estableció que el cargo de Superintendente de Quiebras corresponde a aquellos que forman parte de los Altos Directivos Públicos.

Que, el reglamento que regula la formulación y funcionamiento de los convenios de desempeño para los Altos Directivos Públicos establece que una vez suscrito el convenio, la autoridad correspondiente dictará la resolución que lo apruebe, debiendo enviar copia de éste a la Dirección Nacional del Servicio Civil para su respectivo registro.

Que, en atención a lo señalado precedentemente, resulta necesario aprobar mediante el presente acto administrativo, el convenio de desempeño correspondiente al cargo señalado, en su calidad de Alto Directivo Público.

RESOLUCIÓN:

APRUEBASE el Convenio de Desempeño de la Superintendente de Quiebras, doña Josefina Teresita Montenegro Araneda, RUN N° 10.780.138-3, grado 1C, de la Superintendencia de Quiebras, por el período comprendido entre el 22 de noviembre de 2010 y el 21 de noviembre de 2013.

Anótese, comuníquese y archívese.



TEODORO RIBERA NEUMANN
Ministro de Justicia

Distribución:

- Superintendente de Quiebras.
- Director Nacional del Servicio Civil.
- Gabinete Ministro de Justicia.
- Gabinete Subsecretaría de Justicia.
- Departamento Administrativo.
- Unidad de Recursos Humanos.
- Unidad de Control Administrativo. (María Paz Valenzuela C.)
- Sección Partes, Archivo y Transcripciones.

**Lo que transcribo para su conocimiento
Le saluda atentamente:**




PATRICIA PÉREZ GOLDBERG
Subsecretaria de Justicia

DOCUMENTO TRANSCRITO
CONFORME A SU ORIGINAL



I. ANTECEDENTES GENERALES

Nombre	Josefina Montenegro Araneda
Cargo	Superintendente de Quiebras
Institución	Superintendencia de Quiebras
Fecha nombramiento	22 de noviembre de 2010
Dependencia directa del cargo	Ministro de Justicia
Período de desempeño del cargo	22/11/2010 al 21/11/2013

Fecha evaluación 1er año de gestión	21 de noviembre de 2011
Fecha evaluación 2do año de gestión	21 de noviembre de 2012
Fecha evaluación 3er año de gestión	21 de agosto de 2013
Fecha evaluación final	21 de noviembre de 2013

Objetivo N° 1: Fortalecer el mejoramiento continuo de los procesos internos, incorporando tecnologías y metodologías de trabajo acordes con los lineamientos gubernamentales							
Ponderación: 30% (año 2011)/ 20% (años 2012-2013)							
Indicadores							
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Meta/ Ponderador año 1	Meta/ Ponderador año 2	Meta/ Ponderador año 3	Medios de Verificación	Supuestos	
Porcentaje de las etapas de trabajo para la re-evaluación, implementación y seguimiento del sistema "Informe de Fiscalización Financiero Contable", de acuerdo al diagnóstico final.	$\left[\frac{\text{Nº de etapas ejecutadas del plan de trabajo para la re-evaluación, implementación y seguimiento del sistema "Informe de Fiscalización Financiero Contable" año t / Nº total de etapas programadas en el plan de trabajo año t}}{100} \right] * 100$	33.3% (1/3)	66.6% (2/3)	100% (3/3)	20% 20%	1. Plan de trabajo para la reevaluación, implementación y seguimiento del sistema "Informe de Fiscalización Financiero Contable", de acuerdo al diagnóstico final, aprobado por el Directivo. 2. Oficio del Directivo al Ministro de Justicia, que adjunte el Informe de resultados de la ejecución del Plan de trabajo para la reevaluación, implementación y seguimiento del sistema "Informe de Fiscalización Financiero Contable", de acuerdo al diagnóstico final	Rebaja presupuestaria a partidas del Presupuesto que afecten la realización de las actividades asociadas al indicador.

1. La implementación de un informe de fiscalización financiero contable digitalizado que obtenga la información de cada quiebra de las bases de datos institucionales en forma automática y en línea y preestablezca puntos críticos para el proceso de fiscalización de la administración de las quiebras permitirá exponer en forma más transparente y exacta el resultado de este proceso y refuerza la confluencia de los flujos de trabajo de fiscalización con la plataforma web con amplia información a la ciudadanía. Su aplicación impacta en el mejoramiento de los tiempos de ejecución y procesos internos relacionados con el cumplimiento de la misión institucional.

3. Sistema "Informe de Fiscalización Financiero Contable", si procede de acuerdo al diagnóstico final.													
1. Plan de Evaluación de Certificaciones en línea, aprobado por el Directivo. 2. Oficio del Directivo al Ministro de Justicia que adjunte Informe de resultados de la ejecución del plan de evaluación de certificaciones en línea de la Superintendencia de Quiebras. 3. Firma electrónica avanzada en las certificaciones en línea que emite la Superintendencia de Quiebras 100% operativa.	Rebaja presupuestaria a partidas del Presupuesto que afecten la realización de las actividades asociadas al indicador.	N/A	0%	N/A	0%	10%	100%	[(N° de etapas del plan de evaluación de certificaciones en línea ejecutadas en el año t/N° total de etapas programadas en el plan de evaluación de certificaciones en línea año t)*100]	de las etapas de evaluación de Certificaciones en línea. ²				

² La incorporación de la firma electrónica avanzada en las certificaciones en línea que emite la Superintendencia de Quiebras, permitirá que estos documentos sean presentados por los usuarios en cualquier Servicio y/o entidad que lo requiera y que dichos documentos tengan la misma veracidad y confiabilidad que los documentos emitidos en papel en la Oficina de atención presencial del Servicio.

Objetivo N° 2: Obtener la Certificación de Norma ISO 9001:2008 en los procesos de negocio de la Superintendencia de Quebras.						
Ponderación: 10% (años 2012-2013)						
Indicadores						
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Meta/ Ponderador año 1	Meta/ Ponderador año 2	Meta/ Ponderador año 3	Medios de Verificación	Supuestos
Porcentaje de procesos del giro del negocio que certifican bajo la Norma ISO 9001:2008.	$\left[\frac{\text{N}^\circ \text{ de procesos del giro del negocio que certifican bajo Norma ISO 9001:2008 año t}}{\text{N}^\circ \text{ total de procesos del giro del negocio que el Servicio definió para certificar bajo Norma ISO 9001:2008 año t}} \right] * 100$	0%	100%	100%	10%	Rebaja presupuestaria a partidas del Presupuesto que afecten la realización de las actividades asociadas al indicador.
		N/A	10%	10%	<ol style="list-style-type: none"> Certificado emitido por Empresa Certificadora. Programa de trabajo anual para la preparación de la certificación ISO 9001: 2008 del Sistema de Gestión de la Calidad. 	

Objetivo N° 3: Mejoramiento y equipamiento de las dependencias Superintendencia de Quiebras.						
Ponderación: 10% (años 2011-2012)						
Indicadores						
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Meta/ Ponderador año 1	Meta/ Ponderador año 2	Meta/ Ponderador año 3	Medios de Verificación	Supuestos
Porcentaje de funcionarios que cuentan con mejoramiento y equipamiento de sus dependencias.	$\left[\frac{\text{Nº de funcionarios que cuentan con mejoramiento y equipamiento de sus dependencias en el período t}}{\text{Nº Total de los funcionarios de la Superintendencia de Quiebras en el período t}} \right] * 100.$	50% de la dotación	50% de la dotación	0%	<ol style="list-style-type: none"> Plan de mejoramiento y equipamiento que contenga el universo de funcionarios de la Superintendencia de Quiebras en el período. Oficio del Directivo al Ministro de Justicia, que adjunte Informe anual que contenga los resultados de la ejecución de las obras y los documentos formales que respaldan dicha ejecución en el período 	Rebaja presupuestaria a partidas del Presupuesto que afecten la realización de las actividades asociadas al indicador.

Objetivo N° 4: Fortalecer el uso eficiente de los recursos del Servicio.						
Ponderación: 10% (años 2011-2012)/ 20% (año 2013)						
Indicadores						
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Meta/ Ponderador año 1	Meta/ Ponderador año 2	Meta/ Ponderador año 3	Medios de Verificación	Supuestos
Porcentaje de ejecución presupuestaria ³ sin considerar el subtitulo 24.	$\left[\frac{\text{Total presupuesto ejecutado real en el año } t}{\text{Total del presupuesto asignado en el año } t} \times 100 - \frac{\text{las reformulaciones de subtitulo 24 de transferencias corrientes}}{100} \right]$	98%	98%	98%	1. Oficio del Directivo al Ministro de Justicia, que adjunte Informe de ejecución presupuestaria visado por el Departamento Financiero y de Administración de la Superintendencia de Quiebras	1. Rebaja a presupuestaria a partidas del Presupuesto que afecten la realización de las actividades asociadas al indicador. 2. La entrega oportuna, en forma y fondo, de los recursos presupuestarios.

³ La medición se realiza sobre el presupuesto inicial asignado en la ley de presupuestos, considerando sus modificaciones y autorizaciones. La ejecución corresponderá al último ejercicio anual (1° de enero a 31 de diciembre de cada año), realizado a la fecha de la medición. De acuerdo a lo señalado en el artículo 37 de la Ley de Quiebras, incluido dentro de las Transferencias corrientes en el presupuesto del Servicio, hay recursos en este concepto para las quiebras sin bienes, lo que año tras año depende de la solicitud que efectúen los síndicos (factor externo).

Objetivo N° 5: Disminuir los tiempos en la administración de las quiebras, en lo relativo a las tareas que desempeñan los síndicos.

Ponderación: 20%

Indicadores

Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Meta/ Ponderador año 1	Meta/ Ponderador año 2	Meta/ Ponderador año 3	Medios de Verificación	Supuestos
Porcentaje de Cuentas Definitivas de Administración presentadas por los síndicos de quiebras instruidos para tal efecto. ⁴	$[(\text{N}^\circ \text{ de Cuentas Definitivas de Administración presentadas por los síndicos e instruidos para tal efecto de quiebras por las que se le instruyó al síndico de presentación de Cuenta Definitiva de Administración en el periodo t}) * 100]$	25%	30%	30%	20%	20%
					<ol style="list-style-type: none"> Plan de Fiscalización que contenga el universo de quiebras a ser fiscalizadas. Registro de oficios enviados a los síndicos instruyendo la presentación de la Cuenta Definitiva de Administración de las quiebras fiscalizadas en el periodo. Registro de Cuentas Definitivas de Administración presentadas por el Síndico. Oficio del Directivo al Ministro de Justicia, que adjunte los medios de verificación 1, 2 y 3. 	Rebaja presupuestaria a partidas del presupuesto que afecten la realización de las actividades asociadas al indicador.

⁴ La instrucción recae en aquellas quiebras fiscalizadas como quiebras vigentes y que cumplen con los requisitos establecidos en la ley del ramo y aquellos que tienen relación con la situación de la quiebra y su gestión. para la presentación de la cuenta definitiva de administración.

Objetivo N° 6: Garantizar un sistema de cobertura real y adecuada en la fiscalización a quiebras vigentes.

Ponderación: 20%


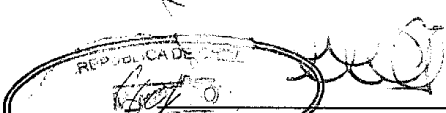
Indicadores

Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Meta/ Ponderador año 1	Meta/ Ponderador año 2	Meta/ Ponderador año 3	Medios de Verificación	Supuestos
Porcentaje de quiebras sobre las cuales se aplica fiscalización preferente.	$\left[\frac{\text{N}^\circ \text{ de quiebras en que se aplica la fiscalización preferente}}{\text{total de quiebras correspondientes al plan preferente del período}} \times 100 \right]$	100% 20%	100% 20%	100% 20%	1. Plan de Fiscalización, que adjunte la programación de la fiscalización preferente de quiebras del período a medir, aprobado por el Directivo. 2. Oficio del Directivo al Ministro de Justicia, que adjunte Informe anual con los resultados de la ejecución del Plan de Fiscalización preferente de quiebras.	1. Rebaja presupuestaria a partidas del Presupuesto que afecten la realización de las actividades asociadas al indicador 2. Un aumento sostenido de las quiebras declaradas durante el periodo, que impliquen mayor demanda de fiscalizaciones por fiscalizador, considerando un número determinado de fiscalizadores.

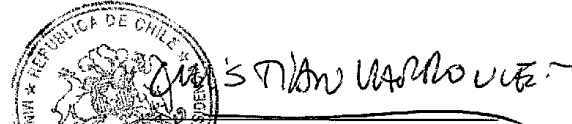
Objetivo N° 7: Garantizar un sistema eficiente de atención al usuario

Ponderación: 10%

Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Indicadores			Medios de Verificación	Supuestos
		Meta/ Ponderador año 1	Meta/ Ponderador año 2	Meta/ Ponderador año 3		
Porcentaje de presentaciones respondidas a los interesados en las quiebras y convenios con un límite de 400 presentaciones.	(Número de presentaciones respondidas a interesados en las quiebras año t/ Total de presentaciones efectuadas por interesados en las quiebras año t)*100	90%	92%	10%	94%	10%
					<p>1. Oficio de respuesta al interesado emitido por la Superintendencia.</p> <p>2. Planilla Excel que contiene el registro del ingreso donde se contiene la consulta y el número de oficio de respuesta emitido por la Superintendencia</p> <p>3. Oficio del Directivo al Ministro de Justicia, que adjunte Informe anual que contenga los medios de verificación 1 y 3.</p>	<p>Rebaja presupuestaria a partidas del Presupuesto que afecten la realización de las actividades asociadas al indicador.</p>



Felipe Larraín Bascuñán
Ministro de Hacienda



Cristián Larroulet Vignau
Ministro Secretario General
de la Presidencia



Josefina Montenegro Aráneda
Superintendente de Quiebras



Felipe Bulnes Serrano
Ministro de Justicia