

36° Encontro Anual da Anpocs

GT 16: Grupos dirigentes e estruturas de poder

“Elites” administrativas e burocracia no Brasil: Notas sobre a carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão governamental.

Lorena Madruga Monteiro (UFRGS/UFF)

Águas de Lindóia, 21 a 25 de Outubro, 2012

“Elites” administrativas e burocracia no Brasil: Notas sobre a carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão governamental.

Lorena Madruga Monteiro

Objetiva-se, neste artigo, demonstrar como, após mais de dez anos da realização da reforma administrativa, os recursos centrados na competência técnica vêm sendo progressivamente incorporados à administração pública brasileira. Como objeto empírico optou-se por analisar uma das primeiras carreiras criadas dentro da concepção da reforma administrativa dos anos 1990, a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG).

Acredita-se que a partir da análise da evolução desta carreira e dos postos ocupados por estes agentes da administração pública possa se ter uma ideia se a reforma citada, baseada em critérios meritocráticos, por si só foi suficiente para modificar as regras que envolvem processos sociais mais amplos, ou vem reproduzindo e agregando outras práticas com esta finalidade. (CHARLE, 2010).

O artigo está dividido em quatro partes. Inicialmente situamos esta discussão dentro do debate entre administração pública e burocracia no Brasil. Após, analisamos, a partir da literatura especializada, o projeto original desta carreira e a atual realidade destes gestores públicos. Assim como, a partir de vasto material publicado nos Cadernos da ENAP que relacionam as disciplinas cursadas em cada turma, demonstra-se que houve mudanças significativas na formação destes especialistas no ENAP, conforme as diretrizes e a agenda política de cada governo eleito.

Por fim, com base nos documentos e estudos oficiais produzidos pelo Ministério do Planejamento, pela Secretária de Gestão (SEGES), pela Associação Nacional dos especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP) foi possível estabelecer um perfil da carreira e do gestor público. Em relação a este último ponto, os estudos e pesquisas divulgadas pela SEGES e pela ANESP permitiram traçar um perfil em conjunto dos especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, assim como da distribuição desses especialistas em cada Ministério do Executivo Federal.

Portanto, a despeito do projeto inicial de evitar discontinuidades na condução das políticas públicas, demonstra-se que a própria formação destes funcionários públicos acabou sofrendo inferências governamentais de acordo com a orientação do governo. Além

disso, embora não previsto inicialmente na Reforma Administrativa de 1995, o aproveitamento destes EPPGGs para os Cargos de Direção e Assessoramento Superior (Das) do executivo federal tem conciliado princípios meritocráticos com certa flexibilização das nomeações restringindo, assim, em tese, os espaços da patronagem política.

Burocracia e administração pública no Brasil.

Os estudos sobre a burocracia no Brasil tendem a reproduzir a imagem de que a administração pública funciona sob as regras da patronagem, devido ao presidencialismo de coalizão. Inferem, nesse sentido, que o predomínio do fisiologismo e do clientelismo excluiu a possibilidade da criação de uma burocracia profissional no país.

A ideia de que a racionalização burocrática é falha ou inconclusa no Brasil relaciona-se, conforme Regina Pacheco (2008) ao debate entre o legado histórico das práticas de nomeação na administração pública versus a concepção normativa da boa administração. E assim o debate remete sempre a

“uma inadequação histórica dos políticos brasileiros ao agirem exatamente ao inverso do que prega a boa teoria: esta, fundada na separação entre política e administração; aqueles, fazendo amplo uso dos cargos de livre nomeação como instrumentos do jogo político-partidário, ou ainda como expressões ainda mais retrogradadas do patrimonialismo, via nepotismo ou práticas clientelistas” (PACHECO, 2008, p. 1).

Entretanto há outras práticas no jogo das nomeações dos políticos que até então são pouco divulgadas e analisadas. Trata-se, conforme Pacheco (2008), da variedade dos critérios de nomeações e as combinações praticadas pelos políticos, e, sobretudo, a diferenciação entre os métodos utilizados para a ampliação do quadro dos funcionários públicos e as estratégias de nomeação para os cargos de direção. Deste modo, a ausência da análise dos “dirigentes públicos” torna os debates e os estudos empreendidos até o momento inconclusos e nebulosos. (PACHECO, 2008).

Pacheco recorre, num primeiro momento, aos estudos empreendidos por Guedes (1994), Martins (1993), Nunes (1997) e Santos (1982) e após retoma as análises referentes ao período mais recente realizadas por Amorim Neto (1994), D’Araújo (2007) e Loureiro & Abrúcio (1998) sobre a dinâmica das nomeações na burocracia pública brasileira para sustentar seu argumento.

Os estudos de Martins (1993), Nunes (1997) e Santos (1982) destacam a constituição da burocracia no Brasil no período de 1945 a 1970. Dentre suas contribuições mais relevantes, tais estudos têm em comum, a constatação de que grande parte das nomeações destinava-se aos cargos públicos de baixa qualificação, reforçando o caráter clientelista destas práticas, mas preservando certas áreas consideradas estratégicas, como a econômica e a diplomática, em que se preservavam os critérios meritocráticos nas nomeações para o alto-escalão. Esse insulamento das áreas estratégicas permitiu o “sucesso” do projeto nacional-desenvolvimentista, durante o segundo governo Vargas e o de Juscelino Kubitschek. Desse modo, a lógica partidária clientelista não impactou os alto-escalões técnicos das agências governamentais mais importantes que permaneceram, especialmente durante o regime militar, insuladas da patronagem (NUNES, 1997).

Guedes (1994) em estudo mais amplo em relação aos anteriores, tanto temporalmente, quanto geograficamente, uma vez que sua análise contemplou os casos do Brasil, da Argentina, da Venezuela, do Chile, da Colômbia e do Peru, até 1993, no período de 1945 a 1993, excluindo-se os regimes militares, identificou modelos diferenciados em cada governo no mesmo país em relação às práticas de nomeações. No caso brasileiro, classificou as preferências governamentais como “altamente politizadas” (Dutra, Goulart e Sarney), “mistas ou compartimentadas” que identificam aqueles governos que combinaram o critério da competência para as nomeações para os postos-chaves da administração com as indicações políticas para os demais cargos (2º governo Vargas, Juscelino Kubitschek e Collor), e “anti-partidárias” (Café Filho, Quadros). Portanto, conclui a autora que as práticas de nomeação, dentro do jogo político-partidário, constituem uma das variáveis de sustentação de cada governo específico, ou seja, aqueles que não satisfizeram os Partidos Políticos, de algum modo acabaram não tendo força diante de crises políticas e econômicas (GUEDES, 1994, p. 17 apud PACHECO, 2008, p. 2).

Conforme Pacheco (2008, p. 3), “as práticas clientelistas marcaram a constituição dos quadros de funcionários, mais do que a nomeação de dirigentes - pelo menos em alguns setores do Estado”, uma vez que “o spoll-system poupou áreas estratégicas, ou ilhas de excelência, cujos quadros e dirigentes tiveram atuação decisiva para as realizações de governo, durante o nacional-desenvolvimentismo e a correspondente expansão do Estado brasileiro”. E assim, tais análises confirmam os postulados de Nunes (1997) de que

dinâmica do Estado Brasileiro reflete quatro gramáticas políticas combinadas que são: a tradicional (clientelista), a corporativista, o insulamento burocrático e a universificação de procedimentos.

Esses estudos sobre o Brasil, intencionalmente ou não, reforçaram a visão clássica que a boa administração supõe a distinção entre o mundo político e o burocrático. Neste sentido, tanto a tradição europeia, cuja gênese retoma os escritos de Max Weber, quanto à norte-americana, inaugurada por Woodrow Wilson, consideram a ausência de profissionalização das burocracias nacionais entraves para seu desenvolvimento.

Entretanto, pondera Pacheco, a pesquisa de Aberbach, Putnam e Rockman (1981) distanciou-se da dicotomia entre administração e política ao demonstrarem o papel híbrido do burocrata frente ao processo decisório, assim como a desenvolvida por Lipsky (1980) que aproximou as funções estritamente políticas, como a implementação de políticas, com as da burocracia. Entretanto, mesmo que estas pesquisas mostrassem “os limites da visão recorrente sobre o caráter neutro da burocracia; não tiveram, no entanto, impacto no debate sobre a alta direção pública, que continuou colocando o tema em termos de insider (funcionário de carreira) ou outsider (em geral, visto como sinônimo de político)” (PACHECO, 2008, p. 4).

Todavia, algumas análises vêm destacando o papel políticos dos burocratas e as nomeações enquanto variável de controle do governo sobre as burocracias e sobre os Partidos Políticos no presidencialismo de coalizão. Dentre os estudos mais representativos com este viés encontra-se o de Amorim Neto (1994) sobre a formação dos gabinetes ministeriais; o de D’Araújo (2007) sobre a “elite” do poder no governo Lula, e o de Loureiro & Abrúcio (1998) sobre as nomeações do alto-escalão ministerial.

Estes estudos sobre a burocracia política brasileira após a redemocratização do país enfatizam em suas análises as lógicas de recrutamento para os altos cargos da administração pública e os perfis – políticos e/ou técnicos-destes dirigentes nomeados em governos distintos e seu espectro de ação política (GOUVEIA, 1984; LOUREIRO & ABRUCIO, 1998, 1999; D’ARAÚJO, 2009).

Esta ênfase justifica-se por vários fatores, e dentre eles o da politização da burocracia adquire centralidade. Maria Rita Loureiro e Fernando Abrucio (1999, p. 69) destacam, neste sentido, que a “relação entre política e a burocracia é fundamental na definição do

processo de governo, sobretudo no presidencialismo”. Referem-se, portanto, a distribuição de cargos entre os Partidos Políticos necessária para que o governo forme sua maioria parlamentar. Nesta direção, a politização da burocracia é uma das variáveis chaves para compreender o equilíbrio e a conexão das demandas políticas – e partidárias - com a burocracia, desmistificando, assim, o mito da clivagem entre o comportamento técnico, meritocrático e neutro do corpo burocrático e a atuação clientelista dos parlamentares.

Essas colocações confirmam-se nos resultados da investigação empreendida por Fernando Abrúcio e Maria Rita Loureiro (1998, 1999) sobre a lógica de nomeação para os altos cargos governamentais no Ministério da Fazenda durante o governo Fernando Henrique Cardoso, assim como nas ponderações de Maria Celina D’Araújo (2009) em sua análise sobre a “Elite dirigente no governo Lula”, quando demonstram que, mesmo naqueles Ministérios considerados “insulamentos burocráticos”, em que prevalecem discussões e decisões de natureza técnica, atuam e reproduzem práticas de natureza eminentemente política.

Ambas as análises centraram-se nos cargos e funções de confiança do Executivo federal. Ou seja, referem-se às funções de administração direta, das autarquias e das fundações (DAS). Estes cargos estruturam-se em seis níveis, dependendo da função desempenhada, e são exercidos por indivíduos indicados, em alguns casos, por critérios políticos. São cargos que, de modo geral, objetivam o planejamento, a orientação e coordenação e o controle dos programas dos demais escalões hierárquicos da administração pública. Entre os Das os níveis inferiores (1-3, por exemplo) são aqueles que concentram em seus quadros, em sua maioria, antigos servidores públicos de carreira, e nos níveis superiores (4-6) prevalecem os ingressantes, em sua maioria, por indicações fora da administração pública.

Nos últimos governos foram exatamente estes cargos – os Das de nível 4 a 6- que sobrecarregaram a máquina pública através de uma série de determinações dos Executivos Federais. Neste sentido Maria Celina do Araújo (2009) reitera a indefinição de regras, normas e mesmo de percentuais para a nomeação destes cargos em cada governo, o que, evidentemente, fragiliza a administração pública. Como consequência desta indefinição a cada mudança de governo verifica-se uma crescente ampliação dos cargos de comissão, tanto no executivo federal, quanto nas unidades subnacionais.

Estas análises, que cobrem o último governo Fernando Henrique Cardoso, e os dois Governos de Luiz Inácio Lula da Silva; trouxeram contribuições importantes para compreender a alta burocracia pública, mas não exploram a formação dos quadros técnicos da administração pública brasileira. Percepção a qual Regina Pacheco (2008) compartilha, uma vez que, a despeito da importância dessas análises, especialmente por descreverem o perfil do alto-escalão da burocracia, não colocam em discussão os “dirigentes públicos”, os servidores de carreira.

Esta discussão aprofundou-se no cenário internacional, embora com certas distinções entre a área da gestão pública e a da Ciência Política. Enquanto as análises de gestão pública tem contemplado a figura do “dirigente público”, a ciência política preocupa-se, dentro do enfoque institucionalista, em determinar os controles que o governo pode ter para que a burocracia expresse suas preferências políticas (OLIVIERE, 2011).

O argumento desenvolvido pelos teóricos da gestão pública, como Longo (2007) e Richards (1994), por exemplo, é que o “dirigente público” surgiu como novo ator político associado à concepção de eficiência da administração pública, noção que emergiu após a crise de recursos e restrições de gastos que os Estados de Bem-Estar enfrentaram. Assim, sua origem relaciona-se com as reformas administrativas implantadas nos países anglo-saxões e expandidas, em suas devidas particularidades, a parcela significativa de países na década de 1990.

Evans & Rauch (1999), diante desses contextos de reformas administrativas da década de 1990, reiteram que a existência de uma burocracia estatal meritocrática é um importante indicador de desenvolvimento econômico. Já Bernard Silberman, a partir de uma análise de longa duração histórica da formação das burocracias na França, Grã-Bretanha e Estados Unidos, infere que as burocracias profissionais instalam-se em contextos de baixa incerteza, as burocracias organizacionais, de tipo weberiano, surgiram em contextos de alta incerteza quanto à governabilidade.

Este modelo, de Silberman, foi testado para o caso brasileiro por Rachel Pellizone da Cruz (2008a), em sua dissertação de Mestrado. Sinteticamente, em sua pesquisa, identifica o presidencialismo de coalizão como uma condição específica que aumentou a incerteza quanto à sucessão presidencial no Brasil a partir de 1994. Isto justifica a implementação de uma ampla reforma administrativa, em que, através do fomento de uma

burocracia profissional conciliaria os princípios meritocráticos, com a flexibilidade de nomeações.

Cruz (2008a), em seu estudo, admite que as reformas administrativas não romperam com a prática da livre nomeação para os cargos de Direção e Assessoramento (DAS) e tampouco criaram, de forma consistente, carreiras meritocráticas na administração direta, mas a reforma da década de 1990, idealizada por Bresser Pereira, ao formar burocratas de carreira, interessados também em ocupar cargos de confiança, restringiu o espaço da patronagem política. Nesta perspectiva, a autora considera que as carreiras criadas em núcleos estratégicos do Estado são compostas por membros que são candidatos naturais aos cargos de comissão.

Entretanto, conforme Pacheco (2008), a acomodação dos funcionários de carreira nos cargos de comissão tem mais relação com a desestruturação das carreiras de Estado e a remuneração do setor público. Portanto, “o fato de não termos nunca concluído a constituição de uma burocracia meritocrática, é também um fator que impede avanços no debate sobre “dirigentes públicos”. O argumento recorrente é o da “necessidade de profissionalização do serviço público”, que algumas vezes é utilizado para usar nomeações como complementação de salário, outras significa defender a reserva de cargos de direção para funcionários de carreira.” (PACHECO, 2008, p. 9).

Estas questões serão analisadas neste estudo em relação à evolução da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão governamental (EPPGG). Trata-se de uma das carreiras da burocracia pública criada a partir da reforma administrativa da década de 1990 – conhecida como reforma Bresser Pereira - que alterou os critérios tradicionais de formação da burocracia e introduziu novos instrumentos contratuais nas organizações da Administração pública.

Atualmente cerca de 1.400 especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental compõem o quadro de burocratas técnicos em vários Ministérios Federais. O desenvolvimento da carreira de EPPGG permite repensar a estrutura da administração pública no Brasil e a forma como as políticas públicas são elaboradas, implementadas e avaliadas pela gestão governamental. Através do estudo da sua estruturação e desenvolvimento é possível apreender como se estrutura a burocracia permanente do Estado brasileiro, o que justifica seu estudo aprofundado.

Entre o projeto original e a realidade administrativa: A carreira de EPPGG

Uma série de trabalhos ligados á área da administração pública vêm discutindo o papel destes gestores governamentais na formulação e implementação das políticas públicas no Brasil, especialmente nos Congressos do Centro Latino- Americano de Administração para o desenvolvimento (CLAD). Estes estudos, em sua maioria, realizados pelos próprios especialistas em políticas públicas e gestão governamental, destacam as diferenças entre o perfil idealizado destes técnicos de governo e o que se verifica na realidade, assim como demonstram que o desenvolvimento deste tipo de carreira da administração pública encontra-se distante daqueles objetivos que as impulsionaram.

Santos & Cardoso (2000) destacam, neste sentido, os condicionantes que levaram a administração pública a criar o especialista de políticas públicas e gestão governamental, as características associadas a este perfil de gestor público e os atuais problemas verificados no desenvolvimento desta carreira. Conforme estes autores o surgimento desta carreira relaciona-se com a redemocratização, com a emergência de novos atores sociais que exigiram um novo perfil de burocrata, distinto da burocracia oriunda das ilhas de excelência do período militar, e uma das alternativas disponíveis, inspiradas nas experiências europeias e da América Latina, foi a “criação de um corpo de elite formado por servidores de alta qualificação, com formação acadêmica, mas também submetidos à formação específica em escola de governo” (SANTOS & CARDOSO, 2000, p. 5) para que pudessem atuar tanto na administração direta, quanto na formulação de política, de forma estratégica.

Esta alternativa originou-se do estudo do Embaixador Sérgio Paulo Rouanet, de 1982, encomendado pelo DASP, que sugeria a criação de uma Escola de Governo no Brasil, similar ao modelo Francês. A formação dos “grands corps” da administração pública brasileira seria pautada por sua formação “generalista” e atuaria em funções de direção e assessoramento em todos os Ministérios. Portanto, a despeito de uma série de descontinuidades na estruturação da carreira, “trata-se de uma das poucas estruturas profissionais do serviço público brasileiro constituída exclusivamente no sistema de mérito, com atribuições específicas de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e direção e assessoramento nos escalões superiores da Administração Federal, com

estrutura remuneratória diferenciada, ingresso por concursos públicos periódicos e formação específica, ministrada por escola de governo (ENAP) e uma forte identidade e espírito de corpo entre seus integrantes.” (SANTOS & CARVALHO, 2000, p. 11).

Para Santos & Carvalho (2000) o gestor governamental, oriundo do ENAP, é um administrador de informações e conflitos, um mediador entre os interesses dos grupos de pressão e das organizações político-partidárias. Para tanto, listam como características fundamentais deste profissional sua formação generalista em políticas públicas, na qual deve conhecer as teorias e os métodos de diversas áreas das Ciências Humanas, assim como dominar a dinâmica de funcionamento do Estado. Deve, ainda, atuar como articulador e negociador nas várias instancias que envolvem as políticas públicas, ou seja, tanto no nível federal, como no poder legislativo, assim como entre os grupos sociais afetados, os Partidos Políticos e o judiciário.

Dentre todas as características os autores destacam o compromisso com a ética e a estabilidade deste servidor. Entretanto, advertem que “ao longo da trajetória da carreira o modelo original foi bastante modificado, perdendo algumas de suas características essenciais, devido à influência de grupos de pressão, como outras carreiras e instituições do governo central” (SANTOS & CARVALHO, 2000, p. 12). Segundo os autores a mudança de perfil destes gestores públicos deve-se nas mudanças no projeto original e na heterogeneidade dos processos de seleção.

Entre o primeiro concurso e os subsequentes, como demonstram os autores, houve variações que impactaram o perfil dos integrantes de carreira. Os primeiros gestores foram recrutados por meio de provas objetivas e dissertativas em Português, Língua estrangeira, Administração, Direito, Ciência Política, Economia e História do Brasil, além da submissão a prova de títulos e entrevista, e da realização do curso de Políticas públicas e de gestão governamental com carga horária de 2.800h. Já no segundo, realizado em 1995, foi suprimida a entrevista e reduzida à carga horária do curso, assim como foi extinto o estágio supervisionado. Os outros concursos realizados até o ano de 2000 mantiveram a estrutura dos concursos anteriores, porém dividiram os aprovados por áreas de formação entre gestão pública, gestão econômica e políticas sociais. O concurso de 1999 apresentou uma segmentação diferente uma vez que alocaram os nomeados na área de saúde, Educação, Economia e na Administração Pública. Conforme Santos & Carvalho (2000, p. 14) o

problema fundamental encontra-se na alocação dos gestores e em sua mobilidade, que é um dos pilares da carreira, uma vez que:

“Desde a inserção da primeira turma, houve aperfeiçoamentos importantes, embora ainda distantes de uma situação ideal. Na verdade, o órgão supervisor da carreira vem optando pela oferta de vagas em número limitado, idêntico aos dos candidatos a serem nomeados em cada concurso, produzindo tensões desnecessárias, uma vez que não existe um mecanismo institucional de administração e seleção das demandas que otimize a alocação de gestores. Na verdade o que se verifica é um aproveitamento reprimido, pela redução da mobilidade, uma das principais características da carreira, que vem se verificando, notadamente, desde 1997.”

Além da questão das variações na forma de recrutamento, e da de mobilidade destes gestores, os autores destacam distância da posição que esses gestores ocupariam no desenho do Estado no projeto original e o que se verifica na realidade. Enquanto no desenho original a carreira se situaria acima das demais carreiras existentes no Estado, tanto em hierarquia, quanto em termos de retribuição salarial, com o tempo foi igualada as demais carreiras do Estado. Estas mudanças, na análise deles,

“Refletem o resultado por uma disputa por espaços de poder e status no âmbito do servido público federal, que ainda convive com estruturas arcaicas de livre comissionamento e baixa aderência ao sistema do mérito, em que frequentemente decisões vitais para a estruturação de um sistema de carreira são adotados por técnicos sem vinculação permanente com o serviço público e muito frequentemente sem a necessária visão em conjunto da administração pública ou a compreensão das necessidades de uma sistema consistente.” (SANTOS & CARVALHO, 2000, p. 14)

Estas mudanças refletiram-se na própria escola formadora destes gestores. Conforme Regina Silvia Pacheco (2000) e Eda Castro Lucas de Souza (2001) que analisaram a formação das Escolas de Governo na América Latina, a cada mudança de contexto institucional o projeto do ENAP sofreu alterações em seu projeto original que se refletiu no perfil dos egressos da Escola.

Quanto a estrutura da carreira uma série de tramitações, a exemplo do Projeto de Lei nº3.429/2008 que propõe a progressiva transformação dos cargos DAS em funções comissionadas do Poder Executivo, em detrimento do livre provimento na administração pública, vêm fortalecendo a construção de uma política nacional de desenvolvimento de pessoal, no qual o ENAP adquire papel central.

Desse modo, a questão crucial sobre as carreiras de Estado, a exemplo da de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, encontra-se no seu aproveitamento em cargos comissionados pelo executivo federal. Nesse sentido, Rachel

Pellizzone da Cruz (2008b) sustenta que a nomeação de servidores públicos concursados pertencentes à carreira de Estado vem induzindo a criação de regras para as nomeações que consideram a competência dos candidatos em detrimento de critérios clientelistas.

Conforme Cruz (2008b) a vinculação de cargos de comissão a carreiras de Estado não se traduz numa ideia nova na história recente da administração pública brasileira. Houve o decreto-lei n.º 2.403 de 1987, o Anteprojeto de Lei da Secretaria de Planejamento da Presidência, o Projeto-lei n.º 4.407/94 e a Lei n.º 8.460 de 1992 que determinavam percentuais de DAS a serem providos por servidores de carreira. Todavia, estas iniciativas nem sempre contaram com respaldo político, e na maioria das vezes, foram modificadas ou rejeitadas pelo Congresso Nacional.

A partir da reforma gerencial implantada na década de 1990 “desenhou-se um modelo de burocracia meritocrática compatível com a flexibilidade de nomeação que sempre caracterizou a administração brasileira” (CRUZ, 2008b, p. 7). A ideia, sinteticamente, era que os burocratas egressos das novas carreiras de Estado fossem incorporados progressivamente ao alto escalão do núcleo estratégico do Executivo Federal. Ou seja, estes burocratas, que detêm expertise em formulação, implantação e avaliação de políticas públicas, tornar-se-iam naturalmente candidatos ou concorrentes aos cargos de comissão. Entretanto, como demonstra Cruz (2008b), a análise das legislações posteriores, revelam certa permeabilidade entre certos cargos de DAS de livre-nomeação e aqueles vinculados a carreiras.

Na prática o que se verificou foi que, diferentemente “da previsão do MARE de que o recrutamento de novos quadros levaria a um aumento do contingente de servidores efetivos ocupantes de DAS” (CRUZ, 2008, p. 9), no governo de Fernando Henrique Cardoso, entre 1999 e 2000, houve um pequeno crescimento de servidores nos cargos de DAS nível 2,3, e 4, e queda na nomeação de servidores para a nível 6. Entretanto, no fim do segundo governo Fernando Henrique Cardoso a situação alterou-se, pois aumentou o número de servidores concursados na administração direta com formação superior.

Segundo Rachel Pellizzone da Cruz (2008b) destes servidores concursados menos de 10% pertenciam às carreiras de gestão, como a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. No entanto, estas carreiras sobre - representavam-se e isolaram-se no Núcleo Estratégico, e após, com a medida provisória n.º 2.229-41/2001, no Ciclo de

Gestão. Esta vinculação ao Núcleo Estratégico e ao Ciclo de Gestão logo fez com que os membros destas carreiras pleiteassem tratamento paritário às demais carreiras de Estado. Portanto, “verifica-se, que, em relação ao ciclo de gestão, o discurso como valorização da administração como área estratégica, a possibilidade de autorregulamentação da carreira e a inserção privilegiada no núcleo do poder executivo também facilitaram o processo de consolidação dessa burocracia” (CRUZb, 2008, p. 13).

Com o objetivo de limitar as indicações políticas aos cargos de secretarias executivas ou secretarias nacionais dos Ministérios instituiu-se, em 2005, durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva, o decreto n.º 5.497 que destinou 75% dos DAS de nível 1,2,3 e 50% dos DAS nível 4 a servidores públicos. No entanto, estas vagas incluíam tanto os servidores de carreira ativos, os inativos, os servidores do legislativo e judiciário, dentre outras esferas estatais, quanto àqueles que ingressaram no serviço público sem provimento de concurso público, antes de 1998. Deste modo, o decreto estabeleceu critérios confortáveis, mas não alterou de forma significativa o número de servidores de carreira e dos externos à administração direta (CRUZ, 2008b).

Após, com o mesmo objetivo, foi aprovado o projeto de Lei nº 3429/2008 que propôs a criação das funções comissionadas do poder executivo (FCPE) restrita aos servidores de cargo efetivo da União. A ideia é que ao extinguir certo número de cargos de DAS para criar cargos correspondentes de FCPE e alocados em órgãos com carreiras estruturadas e que demandem conhecimento técnico reduzam-se as livres nomeações e a administração pública se profissionalize. Portanto, “a preocupação em centralizar as nomeações, o Decreto n.º 5497/2005 e o Projeto de Lei das Funções comissionadas do Poder Executivo, evidenciam que a racionalização burocrática não ocorre apenas em razão de uma grande reforma administrativa a depender de aprovação do Poder Legislativo. A meritocracia pode se instalar gradualmente, a partir de iniciativas isoladas e dispersas ao longo do tempo” (CRUZ, 2008b, p. 21).

Deste modo, conforme Rachel Pellizzone da Cruz (2008b), estas iniciativas governamentais vem restringindo a livre indicação, reduzindo assim, as nomeações estritamente políticas. Acredita a autora, nesse sentido, que quanto mais carreiras meritocráticas o Estado criar e regulamentar tende a reduzir a patronagem na administração pública. No entanto, reitera a autora que ao invés de vincular cargos de comissão à estrutura

das carreiras, deveria ser inserido mecanismo de seleção para estes cargos que compatibilizaria liberdade de nomeação e exoneração com o presidencialismo de coalizão.

O panorama descrito até então descreve o desenvolvimento e o estado atual da administração pública no Brasil e pontua os termos do debate em relação à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão governamental, como: 1) Distância entre a carreira e o perfil idealizado destes gestores e o que se verifica na realidade (SANTOS & CARVALHO, 2008); 2) Diferenças na formação adquirida no ENAP e no recrutamento em períodos distintos (SANTOS & CARVALHO, 2000; SOUZA, 2001); 3) O aproveitamento destes Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental nos cargos comissionados do executivo federal (CRUZ, 2008b; PACHECO, 2008). Aspectos estes que analisamos detalhadamente abaixo.

A formação dos EPPGGs na ENAP

Embora o curso de formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental ministrado na ENAP tenha tido sua primeira edição durante o governo Collor, diante de suas indefinições e descontinuidades durante a gestão Itamar Franco, optamos por analisar a formação dos EPPGG no ENAP a partir do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso.

Em relação a este primeiro momento cabe destacar a heterogeneidade da formação escolar dos egressos, dado que o curso não exigia nível superior como requisito para candidatura no concurso e posterior ingresso no curso dos servidores públicos portadores de certificado de conclusão do Ensino Médio, que constituam 50% das vagas existentes. Esta não exigência esteve relacionada com a ideia de a ENAP proporcionar uma formação similar a da ENA francesa, mas não levaram em consideração que enquanto os ingressantes da ENA já vinham com conhecimentos profundos das disciplinas básicas, pois passavam anteriormente por cursos preparatórios na “Sciences Po”, boa parte dos da ENAP não possuíam nenhum tipo de formação nas disciplinas estruturantes do curso.

Isto fez com que a grade curricular e os conteúdos das disciplinas fossem constantemente refeitas, em função da disparidade de conhecimentos de seus alunos. Desse modo, uma série de matérias e atividades introdutórias foram privilegiadas em detrimento daquelas de cunho prático, uma vez que para apreender o mundo prático da formulação,

elaboração e avaliação das políticas públicas foi preciso nivelar os conhecimentos teóricos dos alunos. Dentre as atividades práticas destacou o seminário “Práticas de Políticas Públicas”, onde os alunos elaboravam e avaliavam projetos em quatro áreas temáticas importantes para o governo, como violência, alimentação, desenvolvimento científico e tecnológico e processo de urbanização, e a expressiva carga horária dedicada a realização de estágio junto a órgãos do governo federal.

Portanto, este primeiro momento reflete a experiência isolada da primeira turma formada no ENAP na conjuntura da redemocratização do país no final dos anos 1980. Entretanto, ao contrário da expectativa dos ingressantes na carreira, e da própria sociedade, que esperavam a capacitação de uma elite administrativa mediante uma formação primorosa, depararam-se com um curso exaustivo, com pouca coerência curricular, com conteúdos desarticulados. Ou seja, problemas os quais se relacionavam com o processo simultâneo de estruturação do curso. (FERRAREZI & ZIMBRÃO, 2005).

Desta primeira leva de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental 90% exerceram cargos comissionados na administração pública federal, sendo que destes 46% ocuparam posições de destaque através de cargos DAS 4 e 5. Portanto, já nesta primeira etapa o objetivo de formar técnicos para assumir posições estratégicas da administração pública federal se realizou.

O primeiro governo FHC compreende a formação da 2º a 5º turma de EPPGG. Os cursos ministrados na ENAP neste período refletiam os esforços de institucionalização e de legitimação da reforma administrativa empreendida pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE). Isto se verifica na extensiva carga horária dos eixos temáticos “Reforma do Estado e políticas públicas no Brasil” e “Administração pública e sistemas de gestão”. O objetivo da maioria das disciplinas era, dentro da concepção da administração gerencial, inculcar entre os analistas de Políticas Públicas e gestão governamental um perfil similar ao do gestor do mercado privado, ou seja, que eles fossem agentes da mudança da “cultura burocrática tradicional” para a gerencial. Portanto, estas disciplinas buscavam explorar as diferentes formas que a *New Public Management* (Nova Administração Pública) realizou-se nos países considerados “desenvolvidos” e os benefícios para o Brasil da reforma gerencial implantada a partir do MARE.

Deste modo, este segundo momento relacionou-se com a reforma gerencial posta em vigor pelo então Ministro de Administração e Reforma do Estado Bresser Pereira, a partir de 1995. Para Bresser Pereira o curso deveria aproximar-se do modelo norte-americano em que seus administradores são recrutados baseados na formação Pós-Graduada. Por isso a característica marcante do curso, neste período, foi à ênfase na temática “Administração gerencial” (FERRAREZI & ZIMBRÃO, 2005, p. 5). Esta formação baseada no discurso do *expert* em gerência e avaliação do *New Management* consagrou-se na formação da 2º, 3º, 4º e 5º turmas de EPPGG do ENAP.

Com a crise financeira internacional ocorrida no final da década de 1990, durante a reeleição de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República, o tema e a implantação definitiva da reforma do Estado perdeu importância diante da nova realidade brasileira e internacional. Um dos indicadores deste processo foi à fusão do MARE com o Ministério do Orçamento, tornando-se Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 1999.

Deste modo, o destaque nesse período, durante o 2º governo FHC, foi o desenvolvimento do Plano Plurianual 200-2003. O governo, nesse período, buscava ampliar sua atuação através da implantação de uma série de políticas públicas previstas no Plano Plurianual 200-2003. Nesse contexto a formação dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental esteve intrinsecamente vinculada aos 380 projetos em curso pelo governo federal. Portanto, diante da crise econômica e social que o governo enfrentava, cabia ao ENAP formar os gestores para a execução dos projetos públicos em andamento.

Embora a ênfase na administração pública ainda esteja presente na carga horária, em especial as disciplinas de gestão orçamentárias e financeiras, as disciplinas de Políticas Públicas foram privilegiadas, como “Atores Políticos, participação e controles”, “Formulação e avaliação de políticas públicas”, “Elaboração de projetos e indicadores de desempenho”, “Gestão de Políticas públicas”, “Políticas Públicas e gestão por programas”, “Avaliação de programas governamentais”, dentre outras. Portanto, a formação dos Especialistas em políticas públicas e gestão governamental pautou-se por qualificar estes agentes para gestar os projetos governamentais do período, em especial os previstos no Plano Plurianual *Avança Brasil* de 2000-2003.

O primeiro mandato de Luis Inácio Lula da Silva (2004-2006) imprimiu novas diretrizes e prioridades na agenda governamental que se refletiu na formação dos especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental no ENAP. As prioridades do governo nesse período referiam-se ao combate a concentração de renda e a riqueza e a exclusão social, assim como os entraves a geração de emprego e renda no Brasil. Diante destas metas o governo ampliou suas atividades na área de gestão de políticas públicas através do fortalecimento e da coordenação de ações intergovernamentais.

Dentro desta nova concepção o ENAP passa a ser considerada Escola de Governo, dentro da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), de 2006. Em termos de formação isto representou um afastamento do perfil acadêmico que até então a ENAP mantinha, através dos conteúdos dos seus cursos, e passa a ter um perfil mais prático, como uma escola de aplicação e reflexão sobre as práticas políticas e sociais.

Desse modo as disciplinas dos cursos do ENAP foram integradas em torno principais temas e problemas relacionados ao governo federal, tendo como referência na formação dos especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental a promoção da igualdade e do desenvolvimento humano e social sustentável.

Destaca-se, mesmo com a significativa redução da carga horária, e a extinção das oficinas e estágio nos órgãos públicos, a ênfase nas disciplinas de gestão, de implementação e avaliação de Políticas Públicas, e um aumento relativo em disciplinas de análise e interpretação de dados econômicos, sociais e administrativos. Dentre as disciplinas desse período encontram-se as de “Sistemas de gestão da informação”, “Planejamento e gestão financeira e orçamentária”, “Planejamento estratégico”, “Atores Políticos e participação”, “Estudos de atores e análise estratégica”, “Análise organizacional das políticas públicas”, dentre outras.

Este quarto momento refere-se a 8º e a 9º edição do curso. A partir do primeiro governo Luís Inácio da Silva o curso do ENAP foi todo reformulado. Dentre as principais buscou dar coerência as disciplinas e a formação recebida. Esta maior organicidade didática deve-se, em parte, ao Decreto nº 5.497, de 2005, que estabeleceu que 75% da DAS de níveis 1 a 3 e 50% dos DAS de nível 4, deveriam ser ocupados por servidores de carreira. Portanto, no processo de profissionalização da burocracia os egressos do ENAP constituem

as peças-chaves para aumentar a capacidade técnica do Estado, o que justifica a ênfase numa formação, além de generalista, orgânica.

Embora ainda não se conte com dados para os anos subsequentes pode-se inferir que essa maior organicidade didática e aproveitamento direto na burocracia pública federal teve relação com o Decreto n.º 5.437, uma vez que a carreira de Especialista em Políticas Públicas, juntamente com outras carreiras de Estado, foram vinculadas às atividades governamentais, em especial aquelas da área social.

Destaca-se que, no segundo governo Lula, foram criadas as funções comissionadas do poder executivo – as FCPE- restritas aos servidores efetivos dos poderes da união, pelo Projeto n.º 3429/2008. Este projeto buscou reduzir os cargos em comissão do poder executivo e melhorar a profissionalização do setor público, beneficiando muito dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Entretanto, a inclusão desses especialistas nestas novas funções comissionadas foi decorrente da própria ação da categoria profissional para inserir-se nestes cargos e na luta pela reestruturação salarial. Desse modo, enquanto nos governos FHC seguiam a lógica do modelo privado de salários, nos governos subsequentes, de Luís Inácio Lula da Silva, os próprios servidores passaram a negociar seus salários, através de associações de classe.

Portanto, se durante os primeiros anos da carreira a cultura que impregnava era do desempenho para a valorização salarial da carreira, nos subsequentes, predominou a cultura da participação, aonde os próprios burocratas ditam a agenda sobre as carreiras e a remuneração. Pode-se considerar, nesse sentido, que, na última década, os próprios servidores, nesse caso o Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, constroem sua carreira, após o concurso, a partir de suas competências profissionais e da oferta de cargos de comissão (CRUZ, 2008b).

O perfil, a distribuição dos EPPGG na administração pública federal e a condução de Políticas.

Além da formação recebida na ENAP é interessante destacar o perfil destes Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, sua circulação na administração pública e a forma que conduzem os programas governamentais. A ideia é

destacar como este perfil da administração pública vem sendo aproveitado nos diversos órgãos do Executivo.

A formação acadêmica e profissional das turmas egressas da ENAP é bastante diversificada. A maioria daqueles que frequentaram os cursos na ENAP possuíam formação em Administração, Engenharia e em Economia. Esse tipo de formação esteve presente em quase todas as turmas, até a 11ª edição do curso. Entretanto, no decorrer das turmas percebe-se uma diminuição daqueles com formação superior em economia, em especial a partir da 9ª turma, como demonstra o quadro abaixo:

QUADRO I: Formação Acadêmica dos EPPGG

Turmas/ F. Acadêmica	2°	3°	3°	5°	6°	7°	8°	9°	10°	11°	TOTAL
Administração	7	15	11		16	16	6	8	3	9	91
Ciências Sociais	8	12			8		7			6	41
Comunicação Social	-		8							4	12
Direito	-					7	13	7	25	13	65
Engenharia	12	25		23	23	8	17	2	13	11	134
Economia	20	36	36	24	17	21	18	4	13	3	192
Relações Internacionais	-		7	13	11	14	10	5		7	67
Demais cursos*	7	20	36	38	12	7	17	12	19	22	190
TOTAL	54	108	98	98	87	73	88	38	73	75	792

Fonte: Elaborado a partir de FERRAREZI *et al* (2008)

*Refere-se a quantidade de outros cursos de graduação, não a quantidade de alunos.

A partir da 7ª turma registram-se alguns alunos com formação em Direito, da 5ª a 7ª um incremento de alunos com formação em Relações Internacionais, assim como, a partir da 8ª turma uma diminuição daqueles com formação em administração. Esses dados reiteram a formação diversificada destes gestores, que não se concentra em um ou dois ramos profissionais.

O perfil etário dos egressos das turmas da ENAP concentra-se entre as faixas etárias de 20-39 anos. Enquanto os alunos na faixa etária de 40-59 anos representavam 25% do universo na 1ª turma, 34% na 5ª e 37,77% na 6ª, na última turma analisada representava apenas 13%. Já os mais novos, na faixa etária dos 20-29 foram à maioria na 3ª turma, na 7ª, na 9ª e na 10ª. Já os na faixa etária dos 30-39 anos representavam a maioria na 2ª

turma, e na última turma compreendiam 43% do universo pesquisado, como ilustrado no quadro abaixo:

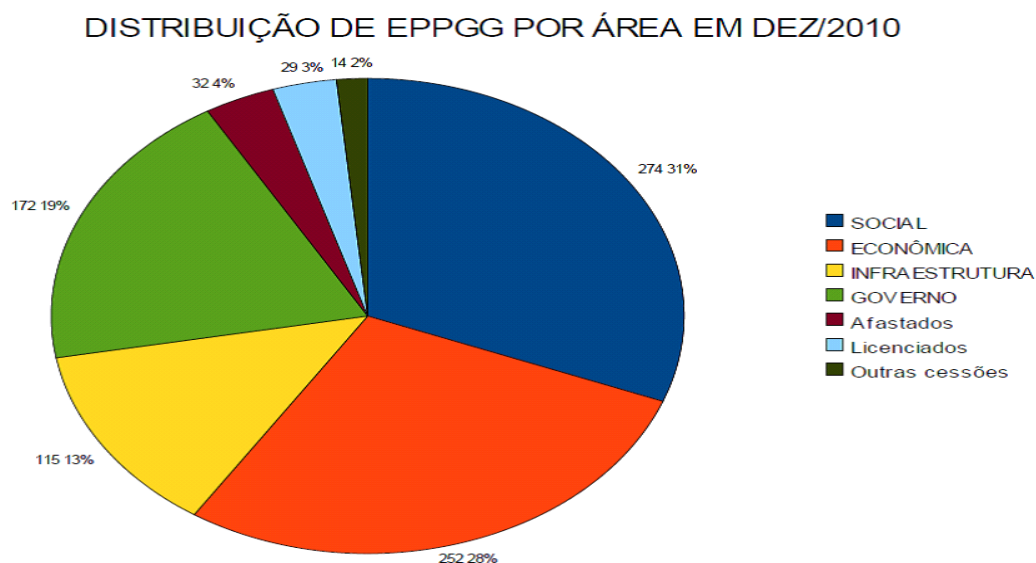
QUADRO II: Perfil etário dos alunos das turmas do ENAP

Turmas/ Faixa etária	2°	3°	3°	5°	6°	7°	8°	9°	10°	11°
20-29 Anos	8%	56%	50%	40%	16,66%	56,25%	45,45%	60%	54%	44%
30-39 Anos	67%	32%	27%	26%	38,88%	32,5%	40,90%	37%	37%	43%
40-59 Anos	25%	12%	23%	34%	37,77%	11%	13,63%	3%	8%	13%

Fonte: Elaborado a partir de FERRAREZI *et al* (2008)

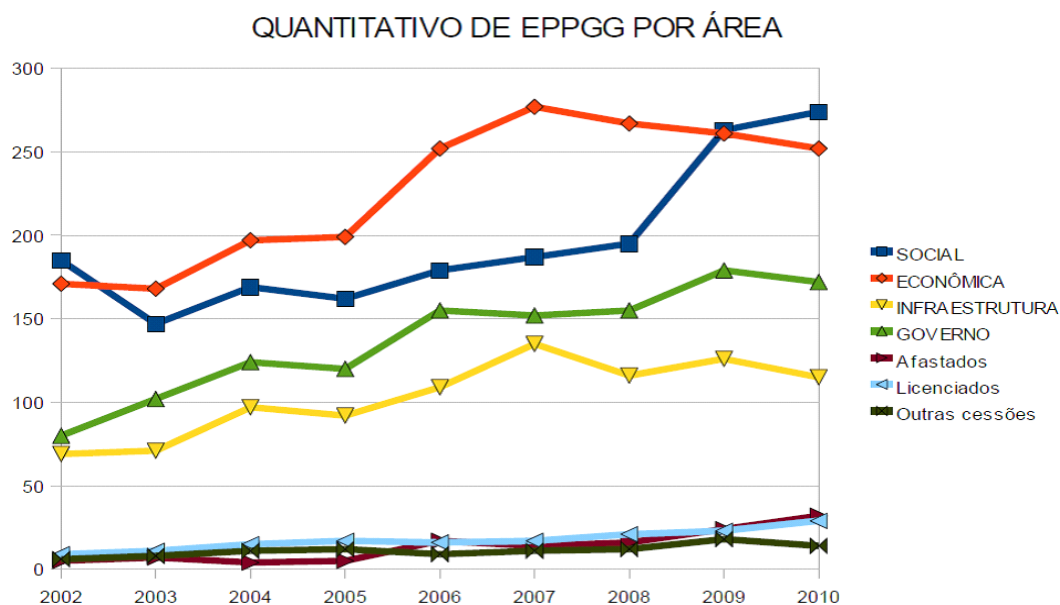
Portanto, os egressos das turmas da ENAP que seguiram a carreira de EPPGG possuem uma formação acadêmica variada, com destaque para a formação em Ciências Humanas Aplicadas, como Economia, Administração, Direito. Quando ao seu perfil etário pode-se considerar que estes gestores preparados para assumir posições técnicas em variados órgãos públicos federais são jovens, entre 20 a 35 anos. Possivelmente, para alguns, esta foi sua primeira experiência profissional no setor público.

Embora não se conte com os dados referentes ao período de ingresso dos membros destas turmas de EPPGG nas áreas do Executivo federal a ilustração abaixo, da distribuição dos EPPGG em 2010 permite ter uma noção em quais áreas a atuação destes gestores é significativa, como abaixo:



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Conforme a ilustração os EPPGG têm presença marcante nos projetos da área social, da econômica, do governo, e em menor grau na área de infraestrutura. A presença destes gestores nestas áreas é consequência de uma ampliação de sua atuação na última década, como demonstra o gráfico abaixo:

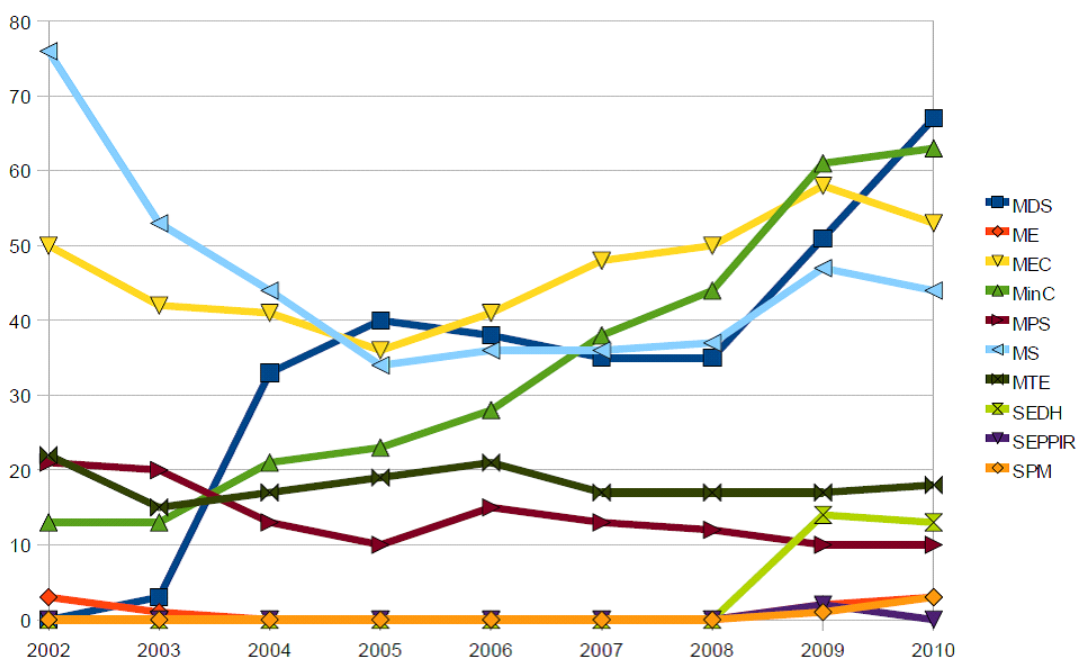


Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Percebe-se que, em 2002, último ano do governo FHC pouco mais de 150 EPPGG trabalhava na área social, número que teve certa queda no primeiro governo Lula, em 2003. Entretanto, a presença dos EPPGG na área econômica que vinha crescendo nas duas gestões do governo do PT, com pico em 2006 e 2007, quando cerca de 300 EPPGG estavam vinculados aos projetos desta área do executivo federal, a partir de 2008 começa decair com ao aumento de EPPGG na área social, em especial no ano de 2009.

O incremento de pessoal EPPGG na área social teve relação com a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome em 2004. O pico de pessoal EPPGG no MDS verifica-se no ano de 2009, prosseguindo no de 2010, conforme gráfico abaixo:

DISTRIBUIÇÃO DE EPPGG POR ÓRGÃOS DA ÁREA SOCIAL



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

No ano de 2009 o Programa Bolsa Família estava se institucionalizando com a ampliação de suas demandas. Exatamente neste contexto que se ampliou a requisição de EPPGG no Ministério responsável por esse programa social, o MDS. Conforme a EPPGG Lúcia Modesto, Secretária Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, neste período, o sucesso do programa teve relação com o investimento em recursos humanos do quadro técnico, em especial os EPPGG, para gerenciar o programa, afastando assim, as críticas e ingerências políticas, uma vez que o PBF seguiu critérios técnicos que foram “*determinantes para a gente conseguir cumprir os objetivos que estavam impostos, no tempo previsto e com qualidade - fundamental para garantir a sustentabilidade do Programa*”.

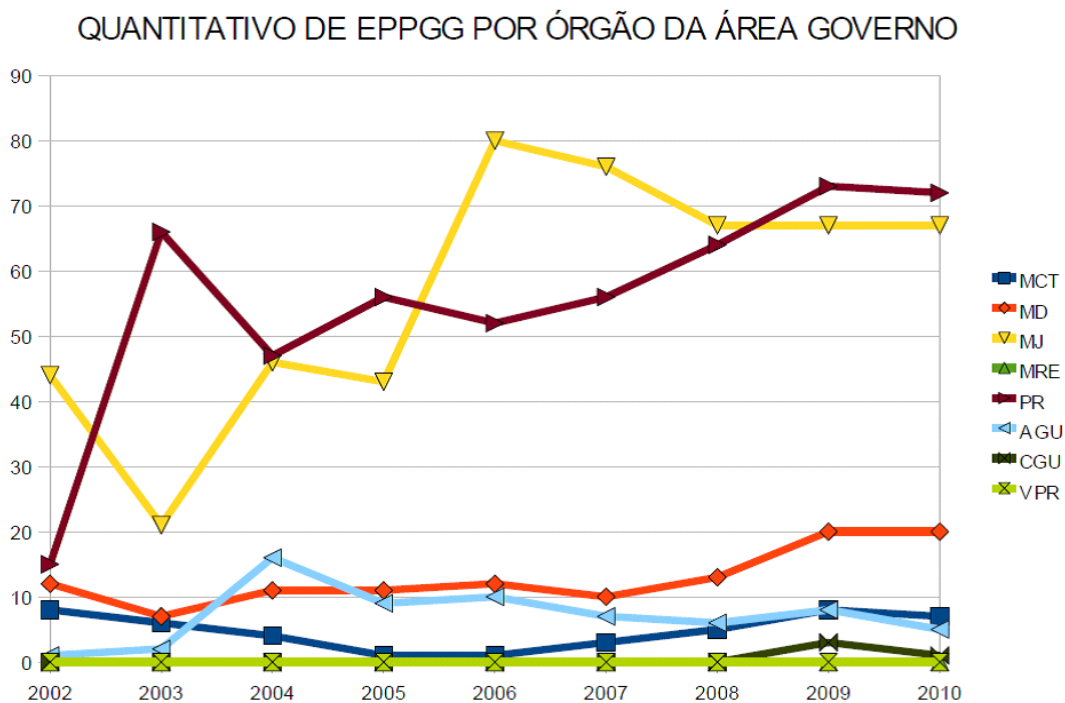
Conforme a gestora o aproveitamento de EPPGG na condução do PBF foi importante, mas a atuação destes gestores foi essencial na estruturação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a fome, pois “*Foi o único jeito que a gente teve de trazer pessoal qualificado para um Ministério que era novo, que não tem carreira e que não tinha recursos humanos. Nós nos apoiamos nos gestores.*”

Neste período, verifica-se um declínio de pessoal EPPGG no Ministério da Saúde, e um incremento desses gestores no Ministério da Cultura. Isto representa a tendência dos

gestores a circularem entre os Ministérios, embora com algumas exceções. Por Exemplo, a EPPGG Lúcia Queiroz, diretora do Departamento de Apoio à Descentralização do Ministério da Saúde, em 2009, atua, desde 2000 no mesmo Ministério, conforme seu depoimento:

“Estou na carreira há quase dez anos, pois fui nomeada em janeiro de 2000. Desde então, atuo no Ministério da Saúde, já que minha formação de base é em medicina, com pós-graduação em Saúde Pública. Como eu tinha experiência institucional pública anterior, posso compará-la à experiência como gestora e afirmar que minha trajetória profissional após a inserção na carreira foi completamente diferente da anterior, tanto pela possibilidade de trabalho em rede, com os demais colegas da carreira, quanto pelas possibilidades de aperfeiçoamento que surgiram desde então. No meu caso específico, pude contar com a confiança dos chefes que tive aqui no Ministério da Saúde, que me concederam a possibilidade de coordenar equipes e processos, o que tem se constituído como um desafio permanente”.

Em relação à atuação de EPPGGs no Governo Federal concentra-se na Presidência da República e no Ministério da Justiça. As presenças destes gestores, nos Órgãos da Presidência da República, vêm aumentando desde 2002, com pico no primeiro governo Lula, em 2003. Já no Ministério da Justiça o ano de 2003 registrou baixa demanda destes gestores, só tendo os requisitado mais em 2006, conforme gráfico abaixo:



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Os gestores EPPGG que compõem os quadros do governo normalmente já circularam por outros órgãos do executivo federal, assim como nos outros poderes da União. Possivelmente são selecionados nesses cargos comissionados da Administração Direta por sua experiência e reconhecimento profissional. Por exemplo, a Diretora da Secretária de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), em 2009, a EPPGG Patrícia Audi recebeu, devido às diversas funções executadas nos três poderes da União e na iniciativa privada, os prêmios Mulheres mais influentes do Brasil, na categoria Direitos Humanos, Prêmio Claudia, categoria trabalho social. Durante sua trajetória já atuou como Secretária de gestão adjunta do Ministério do Planejamento, dirigiu o projeto de Combate ao Trabalho Escravo no Brasil, na Organização Internacional do Trabalho (OIT), foi diretora de Benefícios da Previdência Social, e foi coordenadora do Programa Nacional dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, assim como integrou a diretoria de Administração do Supremo Tribunal Federal. Sua atividade frente a SAE consiste, conforme a gestora, em:

“formular estratégias que permitam solucionar problemas identificados pela SAE nas áreas de saúde, trabalho, transferência de renda, assistência social e gestão, como fundamentais para o desenvolvimento sustentável do país, em sintonia com as diretrizes e políticas definidas pelo Ministro, assim como articular politicamente a aprovação e implementação das mesmas com atores do setor público, privado e da sociedade civil”.

A mobilidade que a carreira de EPPGG proporciona também é compartilhada pelo gestor Sylvio Kelsen, chefe do gabinete do Ministro Chefe da Secretaria de Comunicação, conforme seu depoimento:

“Faço parte da IV turma, que tomou posse há quase 11 anos. Meu primeiro exercício descentralizado deu-se no Ministério do Trabalho e Emprego, onde cuidei por cerca de 4 anos de negociações internacionais em fóruns como a OMC e de nível hemisférico. Também produzia textos institucionais. Migrei para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e assumi a direção do Projeto EuroBrasil 2000, uma iniciativa que visou contribuir para o aperfeiçoamento institucional do Estado brasileiro, experiência de cerca de 2 anos. Após outros 2 anos cedido para a Câmara dos Deputados, retornei ao Poder Executivo e hoje exerço a chefia de gabinete do ministro chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Nossa mobilidade garante-nos muitas possibilidades. Procuro exercê-la com parcimônia, escolhendo os desafios mais interessantes, e disso tenho extraído conhecimentos valiosos não somente para meu crescimento profissional como também para minha vida pessoal.”

Esta mobilidade entre os Ministérios e a Presidência da República tem relação com o aproveitamento dos EPPGGs em Cargos nomeados, como os de DAS, prática que se

expandiu após a decreto n.º 176/2006. A tabela abaixo demonstra a distribuição de EPPGGs por tipo de cargo DAS e por órgão federal,

ÓRGÃO	% DAS ÓRGÃO			% EPPGG ÓRGÃO				% DAS OCUPADOS POR EPPGG		
	DAS 5, 6, NE ou equivalente	DAS-4	DAS 3, 2, 1 ou Equivalente	DAS 5, 6, NE ou equivalente	DAS-4	DAS 3, 2, 1 ou Equivalente	Sem Cargo	DAS 5, 6, NE ou equivalente	DAS-4	DAS 3, 2, 1 ou Equivalente
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA	6,67	15,24	78,10	0,00	0,00	8,33	91,67	0,00%	0,00%	1,22%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	4,45	10,58	84,97	5,00	20,00	56,00	20,00	2,50%	4,21%	1,44%
Ministério da Ciência e Tecnologia	4,76	11,28	83,96	0,00	33,33	66,67	0,00	0,00%	0,98%	0,26%
Ministério da Cultura	4,33	13,67	82,00	6,98	11,63	23,26	58,14	11,54%	6,10%	2,03%
Ministério da Defesa	3,67	11,93	84,40	14,29	21,43	57,14	7,14	8,33%	3,85%	1,45%
Ministério da Educação	7,27	19,10	73,62	10,81	32,43	24,32	32,43	4,04%	4,62%	0,90%
Ministério da Fazenda	5,70	16,06	78,24	5,88	22,06	47,06	25,00	2,68%	3,57%	1,56%
Ministério da Integração Nacional	5,70	16,06	78,24	7,14	28,57	35,71	28,57	0,34%	0,48%	0,12%
Ministério da Justiça	3,70	9,27	87,03	5,56	12,96	29,63	51,85	5,45%	5,07%	1,24%
Ministério da Previdência Social	2,82	7,46	89,72	9,09	45,45	36,36	9,09	3,57%	6,76%	0,45%
Ministério da Saúde	3,59	11,12	85,29	15,63	15,63	25,00	43,75	7,94%	2,56%	0,53%
Ministério das Cidades	13,73	31,86	54,41	10,00	20,00	30,00	40,00	3,57%	3,08%	2,70%
Ministério das Comunicações	6,20	12,04	81,75	8,33	16,67	25,00	50,00	5,88%	6,06%	1,34%
Ministério de Minas e Energia	11,60	24,07	64,33	12,50	37,50	25,00	25,00	9,43%	13,64%	3,40%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	42,86	14,29	42,86	0,00	6,25	37,50	56,25	0,00%	100,00%	200,00%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	8,33	20,83	70,83	13,89	30,56	47,22	8,33	15,63%	13,75%	6,25%
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	9,55	21,62	68,83	8,33	25,00	16,67	50,00	1,89%	2,50%	0,52%
Ministério do Meio Ambiente	6,43	15,40	78,16	6,90	27,59	13,79	51,72	3,28%	5,48%	0,54%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	4,74	14,01	81,25	7,69	18,46	22,31	51,54	14,49%	11,76%	2,45%
Ministério do Trabalho e Emprego	5,53	16,01	78,46	0,00	16,67	55,56	27,78	0,00%	3,70%	2,52%
Ministério do Turismo	10,29	25,10	64,61	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00%	0,00%	0,00%
Ministério dos Transportes	5,83	19,17	75,00	29,41	23,53	5,88	41,18	14,29%	3,48%	0,22%
Presidência da República	11,61	21,73	66,67	11,54	35,90	23,08	29,49	2,51%	4,18%	0,88%

Fonte: SEGES (2008)

Conforme os dados do SEGES em 2008 os EPPGs ocupam 31% das vagas de DAS 1,2,3; 21% das DAS 4; 9% das DAS 5,6 e 39% destes servidores não possuem cargos de DAS. Dentre os Ministérios que mais agregam estes servidores em cargos de DAS 5,6, ou equivalente, como demonstra a tabela acima, estão o do Desenvolvimento social e Combate

a fome (15,63%), o do Planejamento, Orçamento e Gestão (14,49%), o do Transporte (14,29%), o da Cultura (11,54%), o de Minas e Energia (9,43%), dentre outros. Percebe-se, diante desse quadro, que mesmo que o executivo federal venha tentando incorporar esses servidores públicos nos altos cargos de Direção (DAS 6-7), esse movimento é pouco significativo, a exceção dos Ministérios que demandam conhecimento técnico da condução de programas sociais abrangentes, como o MDS.

Considerações finais

A análise da evolução de uma carreira de Estado, no caso, a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, permite uma breve reflexão, mesmo de forma sumária, sobre as dificuldades de se construir uma burocracia *meritocrática*, a partir de uma formação fomentada pelo próprio Estado, baseada na *expertise* técnica no Brasil.

Os estudos sobre esta carreira reiteraram que seu desenvolvimento está muito distante do que a reforma administrativa de 1995 previa. Referem-se, principalmente, ao fato de que a posição que os EPPGs ocupariam no desenho do Estado no projeto original não corresponde com a atual situação, ou seja, a carreira não se encontra acima das demais carreiras de Estado, tanto hierarquicamente, quanto em termos salariais, como previsto na reforma administrativa.

Frente a esta situação os governos vêm tentando, especialmente a partir do primeiro governo Lula, através de uma série de decretos, projetos, incorporar estes funcionários de carreiras em cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) em órgãos do Executivo Federal. Esta estratégia é vista, por um lado, como uma forma de reduzir a patronagem política a longo prazo na administração pública (CRUZ, 2008a), e por outro, a acomodação destes funcionários de carreira em cargos de comissão é entendida como um modo de desestruturação da carreira e da remuneração do serviço público (PACHECO, 2000, 2008).

Na ausência de dados qualitativos sobre a atuação desses gestores, suas mobilidades, as redes sociais e políticas que compartilham, não é possível inferir que a inserção destes gestores no Executivo Federal tenham apenas relação com as estratégias governamentais de reduzir o clientelismo e o fisiologismo de suas administrações, ou que revelem uma predisposição governamental a desestruturar a carreira em proveito de outras, ou mesmo uma opção do poder executivo pela *meritocracia*.

O que os dados disponíveis indicam é que, mesmo se a incorporação dos servidores de carreira nos cargos de DAS seja uma estratégia governamental de reduzir a patronagem na administração pública, em relação à incorporação dos EPPGG no executivo federal a hipótese não se confirma, pois, dos cargos mais altos da administração direta, ocupam apenas 9% dos cargos de DAS 5 e 6, 21% dos de DAS 4.

Entretanto, em alguns Ministérios e/ ou em órgãos públicos federais estes gestores tem um aproveitamento relevante, como foi o caso deles no Ministério da Saúde na última gestão FHC, e da sua atuação na estruturação e desenvolvimento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, criado durante o governo Lula. Em relação a este último destaca-se a coordenação de alguns desses gestores na condução do Programa Bolsa Família.

Percebe-se que a inserção destes servidores públicos formados pela ENAP na burocracia pública federal através da ocupação dos cargos de DAS é também resultado, na última década, da ação da categoria profissional associada junto ao executivo federal. Desse modo, ao adotarem essa prática distanciaram-se da lógica de remuneração salarial segundo o modelo privado, em que os salários eram complementados através de subsídios por desempenho, e passaram a negociar sua estrutura salarial.

Nesse sentido, embora pouco explorado nesta reflexão, a luta da categoria pela sua reestruturação salarial e inserção nos cargos de administração direta do executivo federal revela uma carreira com contornos profissionais, em que o servidor constrói sua carreira, após o concurso, a partir de suas competências profissionais e da oferta de cargos de comissão, distanciando-se, assim, da concepção de uma carreira de “dirigentes públicos”, inspirada no modelo francês. Conforme Cruz (2008a) esta tendência já era prevista, uma vez que o modelo francês, que inspirou a criação da carreira de EPPGG, é incompatível com o sistema político – com o presidencialismo de coalizão- brasileiro.

Portanto, para confirmar se essas estratégias governamentais de inserir seus quadros técnicos em cargos de DAS têm reduzido a patronagem política na administração pública deve-se mapear os efeitos que estas iniciativas estão gerando nas nomeações políticas, não apenas analisar o corpo de funcionários públicos do Executivo Federal.

Bibliografia

ABERBACH, J.D; PUTNAM, R.D; ROCKMAN, B.A. *Bureaucrats et policemen westerns democracies*. Massachus: Harvart University Press, 1981.

ABRÚCIO, F. *Trajetória recente da gestão pública brasileira: Um Balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. RAP: Rio de Janeiro, Edição Especial comemorativa, PP. 67-86, 2007.

ABRUCIO, F. LOUREIRO, M. R. *O Estado numa era de reformas: Os anos FHC*. Brasília: Ministério do Planejamento/PNUD/OCDE, 2002.

AMORIM NETO, O. *Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: Coalizão versus cooptação*. Nova Economia, UFMG: Belo Horizontes, 1994.

BRASIL. *Plano Diretor da reforma do aparelho de Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da reforma do Estado, 1995.

BRESSER PEREIRA, L. *Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e mecanismo de controle*. Cadernos MARE, v. 1, Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRESSER PEREIRA, L. *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: 34, 1998.

BRESSER PEREIRA, L.C; SPINK, P. (Org). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

CHARLE, C. *Les Elites de La République revisitado*. In: Revista Tomo, n.º 13, São Cristovão/SE, 2008.

CHEIBUG, Z; MESQUITA, W.A.B. *Os especialistas em Políticas Públicas e gestão governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional*. Brasília: ENAP, Texto para discussão, 43, 2001.

CRUZ, R.P. *Carreiras burocráticas e meritocracia: O impacto do ingresso de novos servidores na última década sobre a dinâmica do preenchimento dos cargos em comissão no governo federal brasileiro*. In: II Congresso Consad de gestão pública, 2008b.

CRUZ, R.P. *Carreiras de Estado e cargos em comissão no Brasil Pós-1994 pela perspectiva teórica de Silberman: A consolidação de uma burocracia de tipo profissional*. **Dissertação** (Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV), São Paulo, 2008a.

D'ARAÚJO, M. C. *Governo Lula: Contornos sociais e políticos da elite do poder*. CPDOC/FGV: Rio de Janeiro, 2007.

EVANS, P. RAUCH, J. *Bureaucracy and Growth: a cross-national analyses of the effects of the "weberian" state structures on economic growth*. American Sociological review, vol. 64, p. 48-765, 1999.

FERRAREZI, E. *et al. A experiência da ENAP na formação inicial para a carreira de especialista em Políticas Públicas e gestão governamental- EPPGG: 1988 a 2006*. Cadernos ENAP, 2V, n°33: Brasília, 2008.

FERRAREZI, E; ZIMBRÃO. A. *Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: O caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental*. In: X Congresso internacional Del CLAD sobre La reforma de Estado y de La Administracion Pública; Santiago, Chile, 18-21, 2005.

GEDDES, B. *The politicians dilemma: Bulding state capacity in latin America*. Berkeley: University of Califórnia Press, 1994.

GOUVEIA, G.F.P. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil: Poder e lógica de Ação*. Tese (Doutorado), UNICAMP, 1994.

LIPSKY, M. *Street- Level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage: New York, 1980.

LONGO, F. *A consolidação institucional do cargo de dirigente público*. Revista do Serviço Público, 54(2), PP. 7-33, 2002a.

LONGO, F. *Mérito e flexibilidade: A gestão de pessoas no setor público*. São Paulo: FUNDAP, 2002b.

LOPEZ, F. *Política e burocracia nos Estados da Índia e do Brasil*. Revista Sociologia e política, v.16, Número suplementar, PP. 69-92, Curitiba, 2008.

LOUREIRO, M. R; ABRUCIO, F. *Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: O papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 14, n.°41, 1999.

LOUREIRO, M.R; ABRÚCIO, F; ROSA, C. *Radiografia da alta burocracia federal brasileira: O caso do Ministério da Fazenda*. Revista do Serviço Público. Ano 49, n.° 4, Out-Dez, 1998.

MARTINS, L. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-1964*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

NUNES, E. *A gramática política brasileira*. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1997.

OLIVIERI, C. *Política, burocracia e redes sociais: As nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil*. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n°29, 2011.

PACHECO, R. *Escolas de governo: Tendências e desafios- a ENAP em perspectiva comparada*. Revista do Serviço Público, 51(2), PP. 35-53, Brasília, 2000.

PACHECO, R. *Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção*. In: VII Congresso Internacional Del Clad sobre La reforma Del Estado y de La Administracion pública, Lisboa, Portugal, 2002.

PACHECO, R. *Organizando o debate: Dirigentes públicos no Brasil*. In: Congresso CONSAD de gestão pública. Brasília, 2008.

ROUANET, S. *Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública*. ENAP: Brasília, 2005.

SANTOS, L; PACHECO, R. *Carreira de executivos públicos e o ciclo de políticas públicas: A experiência dos gestores governamentais no governo federal do Brasil*. In: V Congreso Internacional Del CLAD sobre reforma Del Estado y de La Administracion, 2000.

SECRETARIA DE GESTÃO (SEGES). *Gestão da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 2008.

SCHNEIDER, B.R. *A conexão de carreira: Uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático*. Revista do Serviço Público, ano 46, v. 11, 1995.

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

SOUZA, E. *A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais*. RAP, 30 (1), PP. 73-88, Rio de Janeiro, 2002.

SOUZA, E. *Escolas de governo do Cone Sul: Estudos institucional do INAP (Argentina) e da ENAP (Brasil)*. Brasília, FLACSO, UNB, 1999 (Tese de Doutorado)

WEBER, Max. *Os três tipos de dominação legítima*. In: COHN, Gabriel. Weber. Ática: São Paulo, 1969.