

Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional

Zairo B. Cheibub
Wânia Amélia Belchior Mesquita

43

Os Especialistas em Políticas Públicas
e Gestão Governamental: avaliação
de sua contribuição para políticas
públicas e trajetória profissional

Zairo B. Cheibub
Wânia Amélia Belchior Mesquita

43

Texto para discussão é uma publicação da
Escola Nacional de Administração Pública

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenação editorial

Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti

Revisão

Cleidiana Cardoso N. Ferreira

Galber José Oliveira Maciel

Editoração eletrônica

Ana Carla Gualberto Cardoso

© ENAP, 2001

Cheibub, Zairo B.

Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão
Governamental: avaliação de sua contribuição para políticas
públicas e trajetória profissional / Zairo B. Cheibub, Wânia Amélia
Belchior Mesquita. Brasília: ENAP, 2001.

71p. (Texto para discussão, 43)

1. Alta Administração Pública 2. Carreira na Organização
3. Elites Administrativas 4. Administração de Recursos Humanos
no Setor Público 5. Política Pública I. Mesquita, Wânia Amélia
Belchior II. Título III. Série.

Brasília, DF

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (0XX61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (0XX61) 445 7178

Site: www.ena.gov.br

E-mail: publicacoes@ena.gov.br

Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional

Zairo B. Cheibub*

Wania Amélia Belchior Mesquita**

I — Introdução

Este relatório apresenta os resultados de uma pesquisa piloto de avaliação sobre a contribuição dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGGs), doravante também denominados apenas **gestores**, para Administração Pública Federal (APF). Uma das questões centrais da pesquisa consistiu na determinação da existência ou não de uma atuação típica dos gestores na APF que os singularize *qua* membros de uma carreira específica. Só se pode falar da contribuição dos gestores enquanto tal, em contraposição à contribuição de uma série de indivíduos isolada e desarticuladamente, se for possível diferenciar institucionalmente as formas de atuação características dos membros da carreira. Assim, o fio condutor da investigação, de acordo com a problemática exposta acima, foi pautado pela idéia de **institucionalização** da carreira de EPPGG.¹

A institucionalização da carreira implica uma estrutura — pessoas, procedimentos, conhecimento acumulado etc., — que não depende para existir apenas de cada gestor individualmente ou de seus chefes, dos partidos no poder e de idiosincrasias em “alta”. A institucionalização de uma carreira implica ainda o reconhecimento, por parte de seus membros e dos atores com os quais interagem, de um conjunto de qualificações, procedimentos, atividades e “modos de ser” que caracterizam ou tipificam os indivíduos que a compõem. Certamente haverá indivíduos que não se enquadram na imagem de “gestor típico”, mas até mesmo a existência de “desviantes” supõe o reconhecimento da existência do típico, do característico. Dessa forma, procuramos — a partir do conjunto de informações sobre diversos aspectos da atuação dos gestores na APF — determinar o grau de institucionalização da carreira ou mesmo a forma pela qual esta institucionalização se realizou. Qual é a

* Zairo B. Cheibub é professor no Departamento de Ciência Política e diretor da Data UFF — Núcleo de Pesquisa e Informação da Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ.

** Wania Amélia Belchior Mesquita é mestre em sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

Contato com os autores: zcheibub@megaline.com.br; wamesquita@yahoo.com.br

cara dos gestores? O que os torna gestores? Há uma cultura dos gestores? Que expectativas são geradas pela carreira, tanto para os gestores, como para seus chefes? Essas são algumas das questões que discutimos e que nos permitem contribuir para a determinação dos obstáculos e dilemas apresentados no processo de institucionalização da carreira de EPPGG.

A avaliação das questões acima pode ajudar no estabelecimento dos rumos da carreira, de maneira a torná-la crescentemente capacitada a realizar seus propósitos e objetivos. Esta é uma carreira recente — há apenas aproximadamente dez anos estes servidores atuam na APF — e que teve como objetivo inovar em sua forma de atuação e em sua inserção na máquina administrativa federal, tornando-se, em certa medida, um experimento administrativo no Brasil. Esses fatos reforçam a importância desta avaliação.

Como veremos, a efetiva realização das expectativas depositadas na carreira de EPPGG depende de sua diferenciação em face de outras carreiras com as quais interage na APF; da capacidade de seus membros desempenharem suas funções segundo expectativas geradas pela carreira; e da construção de um certo *esprit des corps* entre os gestores, de forma a identificarem-se como membros da carreira e lhes dar uma identidade institucional. Esses fatores estão bastante interligados, embora tenham sido tratados separadamente. Além disso, realizamos também uma análise da trajetória profissional dos gestores. Essa trajetória é, ao mesmo tempo, um indicador de institucionalização e/ou diferenciação da carreira e uma resultante destes processos. Pode-se dizer que quanto mais típica a trajetória dos gestores, maior sua diferenciação e institucionalização *vis-à-vis* outras carreiras da APF. Em que medida há uma trajetória típica dos gestores? Como ela se diferencia da trajetória de outras carreiras? Essa trajetória típica, se houver, fortalece a concepção de carreira de EPPGG ou, inversamente, enfraquece a carreira?

Essas questões foram investigadas a partir de um estudo de caso, baseado na atuação dos gestores nos Ministérios da Educação (MEC) e da Previdência e Assistência Social (MPAS). As razões para a escolha destes ministérios serão expostas abaixo, mas deve ficar imediatamente claro que, embora várias de nossas observações possam ser generalizadas para a carreira de EPPGG como um todo, estudos de caso exigem cautela no que concerne ao alcance de seus resultados. Esperamos poder estender a análise da atuação dos gestores para outros órgãos da APF, de forma a confirmar ou modificar algumas de nossas conclusões e fazer uma avaliação mais abrangente da carreira.

O restante do relatório está organizado em cinco seções. A seção II fornece informações básicas sobre a metodologia utilizada na pesquisa, especialmente no que concerne à seleção de entrevistados. A seção III faz um breve histórico da carreira de EPPGG. Esse histórico é fundamental para que possamos ter um parâmetro para avaliarmos as atividades e atribuições efetivamente executadas pelos gestores. De certa forma, estar-se-á avaliando o papel que lhes foi designado estatutariamente, fonte

principal da formação das expectativas neles depositadas, comparado àquele efetivamente desempenhado por eles na APF. A seção IV trata da substância da pesquisa e das questões de avaliação e se divide em diversas partes, conforme os itens analisados. Finalmente, apresentamos, na conclusão, um sumário dos resultados obtidos e algumas sugestões para o fortalecimento da carreira de EPPGG.

II — A pesquisa: metodologia

O trabalho de campo da pesquisa foi conduzido em duas etapas. Na primeira (16 a 26 de novembro de 1999), foram realizadas entrevistas, semi-estruturadas e gravadas, com 40 gestores. Os roteiros de entrevistas completos encontram-se no Anexo I. De uma forma geral, buscou-se explorar as seguintes questões:

- percepção sobre a carreira: sua estruturação, institucionalização etc;
- atividades efetivamente exercidas pelos gestores;
- efetiva participação nas definições técnicas/substantivas na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas;
- papel e atuação no processo de transformação e reforma — se tal ocorreu — no órgão de exercício;
- trajetória profissional;
- fatores individuais e/ou organizacionais que têm facilitado e dificultado sua atuação;
- mobilidade dos gestores por diferentes órgãos e os vínculos/relações neles estabelecidos, assim como a rotatividade em cargos; e
- processo de inserção dos gestores na organização e nas equipes de trabalho, e as eventuais facilidades/dificuldades neste processo.

Na segunda etapa da pesquisa (17 a 28 de janeiro de 2000), foram realizadas 12 entrevistas com chefias diretas de gestores. Nestas entrevistas, buscou-se investigar as mesmas questões sob uma ótica diferente mas, de certa forma, complementar. Esse procedimento serviu para que muitas impressões e observações dos gestores fossem confirmadas e/ou relativizadas. Além das questões já mencionadas acima, nas entrevistas com as chefias explorou-se também:

- a percepção das habilidades técnicas e competências que os gestores possuem e como elas favorecem e/ou desfavorecem seu bom desempenho;
- que competências seriam desejáveis que os gestores adquirissem; e
- a efetiva atuação dos gestores e as expectativas dos dirigentes em relação ao desempenho de suas tarefas.

Conforme já mencionado, a pesquisa consistiu no estudo da participação dos gestores no MEC e no MPAS. Esses ministérios foram escolhidos porque, em primeiro lugar, eles vêm gerando reformas de grande repercussão em todo o país, permitindo, assim, uma avaliação da atuação dos gestores em contextos de transformação institucional. Em segundo lugar, estes dois ministérios concentram, hoje, o

maior número de gestores em atuação na APF. Essa “massa crítica” permite que se avalie melhor a atuação dos gestores enquanto membros de uma carreira e não enquanto atores isolados em determinados órgãos (como seria o caso de um órgão com poucos gestores).

As informações obtidas no cadastro base formado pela listagem da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP)² — abril 1999 — indicavam que 36 gestores encontravam-se em exercício no MEC e 33 no MPAS. O critério de escolha dos entrevistados levou em conta a combinação de três variáveis, a saber:

- a unidade de exercício nos respectivos ministérios;
- a turma de formação da ENAP; e
- o exercício de cargo de Direção e Assessoramento Superior (DAS).³

A combinação destas variáveis visou garantir uma representatividade das diferentes situações em que se encontram os gestores, nos dois ministérios em estudo. Assim, foram incluídos na amostra gestores de diferentes unidades, com diversos níveis de DAS, inclusive sem DAS, e das quatro turmas de ingresso de gestores para a APF. A representatividade e a diversidade das situações individuais permitiu a consideração de diversas trajetórias, facilitando a análise dos elementos que denotam institucionalização de carreiras: política de alocação de postos; natureza das tarefas exercidas pelos gestores; sua inserção nos órgãos em que servem; sua interação com as chefias e com as “carreiras da casa” em cada ministério etc. Essa visão panorâmica é importante em um estudo piloto como o presente, pois fornece pistas e caminhos que podem ser analisados posteriormente de forma mais conclusiva.

Foram realizadas 21 entrevistas com gestores no MPAS e 19 no MEC. As tabelas abaixo apresentam a distribuição dos entrevistados segundo os critérios utilizados na pesquisa.

Tabela 1: Distribuição dos gestores entrevistados do MEC, segundo os critérios de seleção

Descrição/nível (DAS/NE)	Turma	Unidade de exercício
Sem DAS	4 ^a	Fundo Nac.de Desen.da Educ. (FNDE)
Gerente de projeto / DAS 101.4	2 ^a	Inst. Nac. de Estudos e Pesquisas (INEP)
Coordenador / DAS 101.3	3 ^a	INEP
Sem DAS	3 ^a	INEP
Gerente de projeto / DAS 101.4	3 ^a	INEP
Coordenadora-geral / DAS 101.4	3 ^a	INEP
Chefe de gabinete / DAS 101.4	1 ^a	INEP
Assistente / DAS 102.2	3 ^a	Secretaria de Educ. à Distância (SEED)
Coordenador-geral / DAS 101.4	4 ^a	SEED
Diretor / DAS 101.5	1 ^a	SEED
Sem DAS	4 ^a	Secretaria de Educação Especial (SEEST)

Descrição/nível (DAS/NE)	Turma	Unidade de exercício
Sem DAS	4ª	Secret. de Educ. Fundamental (SEF)
Coordenador / DAS 101.3	4ª	Secret. de Educ. Média e Tec. (SEMTEC)
Sem DAS	4ª	SEMTEC
Sem DAS	4ª	SEMTEC
Sem DAS	4ª	Secret. de Educ. Superior (SESU)
Asses. do Sec.Executivo / DAS 102.4	1ª	Secretaria Executiva
Subsecretário / DAS 101.5	1ª	Secretaria Executiva
Secretário Executivo / NE	1ª	Secretaria Executiva
Sem DAS	4ª	Subsec. de Ass. Administrativos (SAA)

Tabela 2: Distribuição dos gestores entrevistados do MPAS, segundo os critérios de seleção

Descrição/nível (DAS/NE)	Turma	Unidade de exercício
Assessor Esp. do Ministro / DAS 102.5	1ª	Gabinete do ministro
Coordenador / DAS 101.3	2ª	Secret. da Previdência Compl. (SPC)
Sem DAS	4ª	SPC
Coordenador-geral / DAS 101.4	2ª	SPC
Coordenador / DAS 101.3	2ª	SPC
Coordenador /DAS 101.3	2ª	SPC
Secretário / DAS 101.6	3ª	SPC
Coordenador / DAS 101.3	4ª	SPC
Chefe de serviço / DAS 101.1	4ª	SPC
Coordenador-geral / DAS 101.4	1ª	Secretaria da Previdência Social (SPS)
Secretário / DAS 101.6	2ª	SPS
Assistente / DAS 102.2	3ª	SPS
Coordenador / DAS 101.3	4ª	SPS
Coordenador / DAS 101.3	4ª	SPS
Coordenador-geral / DAS 101.4	4ª	SPS
Coordenador / DAS 101.3	4ª	SPS
Coordenador-geral / DAS 101.4	4ª	SPS
Auxiliar / DAS 102.1	4ª	SPS
Subsecretário / DAS 101.5	1ª	Secretaria de Planejamento e Orçamento
Coordenador / DAS 101.3	2ª	Secretaria Executiva
Sem DAS	4ª	Secretaria de Assistência Social

Na segunda etapa da pesquisa foram entrevistados 12 chefes de gestores. Na seleção desta amostra, procurou-se obter a maior diversidade de unidades de lotação por órgãos e de atividades exercidas pelos gestores. Entre estes chefes encontram-se quatro gestores que também foram entrevistados na primeira etapa da pesquisa. Nestes casos, pediu-se que suas considerações fossem feitas na qualidade de dirigentes, e não de membros da carreira de EPPGG. Deve-se notar que, quando da primeira entrevista, estes gestores não foram avisados que seriam entrevistados novamente.

Tabela 3: Distribuição das chefias entrevistadas, segundo órgão de exercício

Cargo	Órgão de exercício	Entrevistados
Coordenação-geral	MPAS	5
Secretário executivo	MPAS	1
Chefe de gabinete	MEC	1
Gerente	MEC	1
Coordenação-geral	MEC	1
Subsecretário	MEC	1
Assessoria do ministro	MEC	1
Diretor	MEC	1
Total	—	12

Conforme pode ser depreendido do exame das tabelas anteriores, obtivemos uma boa diversidade de situações profissionais dos gestores lotados nos dois ministérios estudados. Essa diversidade é que nos assegura a representatividade da amostra estudada e, conseqüentemente, a garantia de que os resultados obtidos têm uma certa generalidade para a carreira dos EPPGGs.

III — Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: breve histórico da carreira

O governo José Sarney (1985-1989) promoveu uma reforma administrativa da máquina burocrática federal que, além de objetivar a racionalização e a contenção dos gastos públicos, buscou reorganizar a estrutura da administração federal e implementar novas políticas de recursos humanos. A reestruturação do serviço público acarretou a extinção, fusão e criação de órgãos, além de modificações de algumas instituições que permaneceram existindo. Do ponto de vista da própria estrutura da máquina pública, a maior transformação foi a criação da Secretaria da Administração Pública (SEDAP) e a extinção do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP).⁴

No que concerne à política de recursos humanos, a principal sugestão da Comissão Geral de Reforma, formada em 1986, foi a criação de uma escola de governo que promovesse a formação e qualificação de quadros de nível superior aptos a operar as novas diretrizes modernizantes adotadas pela reforma. (Santos *et al.*, 1994). Na verdade, a necessidade da criação de uma escola de governo já havia sido assinalada em 1982, no relatório elaborado pelo embaixador Sérgio Paulo Rouanet para o DASP. Uma das principais conclusões do Relatório Rouanet era a de que a fragilidade dos quadros da administração direta, especialmente os que ocupam as mais altas posições, consistia um obstáculo importante para a modernização do Estado e dificultava enormemente, senão inviabilizava, a consecução de metas reformistas, pela ausência de recursos humanos capazes de conduzir com competência e continuidade sua implementação (Rouanet, s/d).

As recomendações deste relatório serviram de base para que, em 1986, se criasse a ENAP Escola Nacional de Administração Pública. Segundo a concepção original, caberia à ENAP a formação de quadros de alta qualificação, voltados aos escalões superiores da APF. Com atribuições bastante amplas e sem um espaço burocrático prévio e claramente delimitado, o projeto da ENAP sofreu, durante um bom tempo, resistências de carreiras e de órgãos de formação do funcionalismo, que viam sua atuação como ameaça aos seus domínios já consagrados. Segundo autores que se dedicaram ao estudo da implantação da Escola:

“(...) as instituições que preparavam para carreiras específicas da burocracia e os centros de aperfeiçoamento de servidores públicos viam com desconfiança a criação de um espaço institucional cujos limites consideravam imprecisos, tendo a superposição de jurisdições” (op. cit.: 43).

Dentro da mesma concepção — i.e., a necessidade de formação de altos administradores públicos — idealizou-se a carreira dos EPPGGs com o objetivo de recrutar e formar quadros qualificados para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, além da realização de atividades de direção e assessoramento nos escalões superiores da administração federal direta, autárquica e fundacional.⁵ A concepção da carreira de EPPGG foi bastante inovadora. Os gestores não teriam nenhum órgão exclusivo de atuação e/ou lotação dentro da administração pública, prevendo que deveriam ter um grau razoável de mobilidade institucional na APF. Assim, os gestores atuariam de forma horizontal — que se chamou de atuação matricial — em todos os órgãos da APF.

O processo de implementação da carreira de EPPGG foi bastante turbulento e com muitas mudanças, legais ou não, refletindo a necessidade de acomodação da nova carreira à velha máquina burocrática.⁶ Além dos conflitos interburocráticos naturais, digamos assim, em qualquer reforma institucional, as principais questões diziam respeito às “distintas concepções sobre a forma de inserção dos egressos da escola no aparelho de Estado”(op. cit.: 45).

Em especial, criticava-se muito a indeterminação legal das tarefas e atribuições dos gestores, o que ameaçava posições e carreiras já bastante consolidadas. Não é sem razão que a definição das atribuições e funções dos gestores foi o item que mais modificações sofreu durante o processo de implantação da carreira, que começou designando seus membros como Técnicos em Políticas Públicas e Gestão Governamental⁷ (PL nº 243/87) e, posteriormente, adotou a denominação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (substitutivo de junho de 1988 ao PL nº 243/87).

Em 1990 a carreira torna-se realidade recebendo os primeiros egressos da ENAP.⁸ No entanto, o mesmo decreto que a torna realidade, regulamentando a lei nº 7.834, de 6/10/89, reza, no seu artigo 1º que:

“Às Classes integrantes da Carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental será cometido o exercício de atividades

a serem desenvolvidas, preferencialmente, em áreas sistêmicas de recursos humanos, serviços de administração geral, organização, sistemas e métodos, orçamento e finanças, em níveis diferenciados de assessoramento e direção, planejamento e coordenação e execução, ligadas à formação, implementação e avaliação de políticas públicas.”

A definição das atribuições dos EPPGGs apontava preferencialmente para a gestão de políticas (atividade meio) e, apenas subsidiariamente, para o desenvolvimento de atividades finalísticas de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Na verdade, há uma certa indefinição nas atribuições primordiais dos gestores. O que os caracteriza? O exercício de atividades meios (gestão) ou atividades fins (formulação de políticas públicas)? Essas são algumas questões que serão tratadas mais adiante.

Atualmente, uma quantidade razoável dos 960 cargos previstos para a carreira de gestores estão vagos.⁹ Os que estão providos, o foram por quatro concursos públicos, conforme apresentado na tabela seguinte:

Tabela 4: Carreira de EPPGG — anos de concurso, vagas e efetivo provimento

Período do concurso	Número de vagas	Provimento efetivo
1987/90	120	103
1995/6	70	53
1996/7	120	96
1997/8	120	105
Total	430	357

Fonte: Primeira turma, DOU e ENAP para as seguintes.

Foi realizado ainda um concurso em 1998/99, com 140 vagas. Como os EPPGGs deste concurso tomaram posse apenas após a realização do trabalho de campo, eles não foram considerados neste estudo.

Fica bastante claro que, logo após sua criação, a carreira de EPPGG sofre um processo de esvaziamento, refletido na ausência de concursos para provimento de seus cargos. Todavia, mais importante que este fato, é seu fortalecimento a partir de 1996, no bojo da reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso, conduzida pelo Ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser Pereira. A concepção da carreira de generalistas, altamente qualificados para formulação e avaliação de políticas públicas, é bastante congruente com as diretrizes da reforma, expostas no Plano Diretor da Reforma do Estado. O perfil dos gestores preenche os requisitos projetados para os especialistas que formariam o núcleo estratégico do Estado, tal como pensado por essa reforma, tendo por conseqüência a revitalização da carreira.

IV — A carreira de EPPGG segundo os gestores: estruturação, identidade, trajetórias e atividades

Esta seção está dividida em quatro partes, cada uma referente a uma questão fundamental para a compreensão do efetivo funcionamento da carreira de gestores e o exercício de suas atividades. Inicialmente, fazemos uma breve discussão da própria idéia de carreira, com o propósito de explicitar o parâmetro para avaliação da forma e do grau de institucionalização característico da carreira de EPPGG. Nesta avaliação, buscamos compreender e analisar o funcionamento da carreira na prática e, principalmente, como os gestores percebem o funcionamento dos principais mecanismos que caracterizam uma carreira: sistema de promoção/ascensão, alocação de funções etc. Na segunda parte, analisamos as atividades que os gestores realizam na APF com o duplo propósito de determinar em que medida a prática dos gestores corresponde às expectativas geradas na própria concepção da carreira, e o que efetivamente caracteriza as atividades dos gestores e qual sua contribuição para a APF. Na terceira parte, consideramos a questão da existência de uma identidade comum à carreira: há uma “cara” dos gestores? Finalmente, analisamos a trajetória dos entrevistados com vistas a investigar o funcionamento dos mecanismos de estruturação da carreira e seus impactos sobre trajetórias individuais.

Estruturação e funcionamento

Conforme notado anteriormente, esta carreira foi concebida com o propósito de recrutar quadros com um novo perfil profissional, mais qualificados para enfrentar desafios contemporâneos da administração pública, e promover uma nova forma de inserção destes quadros na máquina burocrática. Assim, além de se recrutar profissionais de alto nível e fornecer-lhes uma formação generalista, estruturou-se a carreira segundo uma concepção de atuação horizontal, que se chamou matricial, i.e., os gestores poderiam ser alocados em diversos órgãos da APF já que a carreira não é vinculada a nenhum órgão ou formação profissional e/ou técnica específica.

Como já foi mencionado, o processo de implementação da carreira foi interrompido após a realização do primeiro concurso. Embora interessante, não cabe, no âmbito deste trabalho, examinar as razões para o arrefecimento da implantação da carreira. No entanto, como notaremos adiante, esse padrão tem algumas implicações para a identidade dos gestores e para a institucionalização da carreira.

A carreira de EPPGG foi revitalizada no contexto da reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso, uma vez que suas características gerais eram congruentes com as diretrizes da reforma administrativa deste governo. Assim, ela tornou-se uma alternativa natural para o recrutamento e formação de quadros, com as qualificações desejadas para ajudar na implementação da reforma exposta no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995. O perfil projetado para os

gestores — generalistas, com espírito crítico, com capacidade gerencial, visão prospectiva etc., — preenchia bem essas características, que descrevem o “núcleo estratégico” do Estado, segundo a concepção deste plano. A revitalização e o fortalecimento da carreira parecia, portanto, um bom caminho para a formação de quadros estratégicos para a máquina estatal, segundo a concepção da reforma.

A APF caracteriza-se por uma série de carreiras que apresentam diferentes graus de estruturação ou pela existência de cargos que não fazem parte de carreiras estruturadas. As carreiras mais estruturadas são a militar e a diplomática. No entanto, em diferentes graus, outras carreiras têm também uma estrutura relativamente bem definida. Os principais traços definidores da estrutura de uma carreira, considerando-se estritamente o ponto de vista das atividades exercidas por seus membros, são:

- uma seqüência harmônica dos diferentes níveis de autoridade, responsabilidade e complexidade de tarefas;
- critérios universais que norteiam a ascensão nesta seqüência, relacionados ao mérito e/ou antigüidade dos membros da carreira; e
- um sistema dotado de coerência interna, de modo a ficarem não apenas claros os limites da carreira, mas que esses limites sejam ajustados às perspectivas e possibilidades de seus integrantes.

Em toda carreira, portanto, há uma correspondência entre suas posições — a hierarquia de cargos — e os diferentes graus de responsabilidades atribuídos a seus membros, que a distinguem de cargos isolados. A carreira de EPPGG apresenta essas características fundamentais na estruturação de carreiras? Seus membros percebem a existência dessa estrutura?

A carreira de EPPGG possui a mesma estrutura de classes e padrões da tabela de vencimento dos servidores públicos civis da União,¹⁰ a saber, quatro classes — (A, B, C, D) — e quatro padrões para cada classe, exceto para a A que é constituída por apenas três. O ingresso tem lugar na classe D, padrão I. De acordo com o decreto nº 98.895, a promoção na carreira de EPPGG ocorrerá pela passagem do funcionário de uma classe para a outra imediatamente superior, com o conseqüente deslocamento do respectivo cargo, conforme escalonamento estabelecido no anexo da lei de criação da carreira. O interstício a ser observado para fins de promoção do funcionário integrante da carreira será no mínimo de:

- a) quatro anos, da classe I para a II;
- b) cinco anos, da classe II para a III;
- c) cinco anos, da classe III para a IV; e
- d) quatro anos, da classe IV para a V.

Para a promoção deverão ser observados, além do tempo em cada classe, outros critérios, tais como “a habilitação em processo de avaliação de desempenho a ser aferido pela chefia imediata” e “aprovação em curso regular de aperfeiçoamento preferencialmente ministrado pela ENAP”.

O decreto nº 98.895, de 30/1/90, além das determinações acima, prevê a atribuição de tarefas com “graus variados de complexidade, responsabilidade e

autonomia, na forma das respectivas especificações de classes”. No entanto, a regulamentação dessas atribuições deveria ser feita por meio de ato do Secretário de Recursos Humanos da antiga Secretaria de Planejamento (SEPLAN), mas, ao que consta, isso nunca foi realizado.

Conforme depoimento de um entrevistado, a concepção original da carreira de EPPGG previa uma estrutura de ascensão funcional, embora devido à própria natureza da carreira — i.e., o exercício de altos postos na APF — a implementação desta concepção implicava importantes transformações políticas. Conforme observou um dos entrevistados:

“A carreira de gestor foi pensada como a diplomacia, para se galgar postos, mas para definir isto, tem-se que estabelecer quais são os postos que vão ser galgados. A sistemática que estava por trás da carreira de gestor era o modelo canadense, que tinha uma hierarquização das funções importantes da administração pública. O gestor seria o topo delas. (...) Só que isso implica uma discussão de postos de confiança. Alguns postos seriam de confiança política, outros seriam de meritocracia. Fazer essa regulamentação para os gestores significa ter uma disposição política de reforma estrutural, que é um grande ‘baque’ nos *lobbies*, em todo o pessoal que entra politicamente. Seria acabar com isto. O governo não poderia mais nomear de DAS 6 para baixo.”

Como a carreira de gestores estaria direcionada para postos do topo da APF, usou-se com muita propriedade o termo “carreira de chefes”¹¹ para caracterizá-la. Conforme a citação acima chama atenção, há questões políticas importantes na implementação deste tipo de carreira. As implicações políticas da concepção da carreira abrangem tanto aspectos da política burocrática, como do próprio funcionamento do sistema político do país. Infelizmente, esses aspectos não foram explorados nesta pesquisa. De qualquer forma, essa concepção de “carreira de chefes” não exclui a possibilidade de que mesmo entre “chefes” se possa também criar uma carreira, com as características expostas acima. Há uma carreira de EPPGG? Os traços característicos de carreira são encontrados na forma de inserção dos gestores na máquina burocrática do Estado brasileiro?

Poder-se-ia fazer um estudo relacionando o nível de todos os gestores na carreira e suas atuais atribuições, funções e/ou postos com vistas a determinar se há, objetivamente, uma correspondência entre essas duas facetas de uma carreira. Neste estudo piloto, esse levantamento não foi realizado, mas as informações colhidas junto aos entrevistados do MEC e do MPAS permite-nos algumas conclusões sobre esse aspecto que, acreditamos, podem ser generalizadas para o conjunto dos gestores.

A percepção generalizada entre os entrevistados é que não há uma clara correspondência entre as atribuições, tarefas e/ou responsabilidades dos postos ocupados pelos gestores e o nível do cargo que ocupam na carreira. É possível

acontecer que um gestor que esteja em um nível inferior da carreira possua atribuições, deveres e responsabilidades mais complexas do que outro que esteja na carreira há mais tempo e ocupe um nível mais alto em sua estrutura formal. Na avaliação de um entrevistado, que expressa uma opinião geral:

“(...) sobrou uma carreira que tem as atribuições legalmente definidas, mas que não está regulamentada, pode vir a ser um monte de coisas ou nada. Sobraram os profissionais que passaram pela ENAP, por concurso público, por um processo seletivo rigoroso (...) que estão criando experiência dentro da administração pública, que são profissionais que estão aí exercendo as funções, mediante qualquer outro critério menos o de que é um profissional de carreira regulamentada. Não é como o Itamaraty.”

Além disso, contrariamente às carreiras mais bem estruturadas, o chefe de um gestor pode transformar-se posteriormente em seu chefiado. Isso é, sem dúvida, um procedimento que mina a própria concepção hierárquica de carreira e introduz complicadores na própria relação entre os membros de uma mesma carreira. Como disse um entrevistado:

“(...) [a relação de chefe] no caso da mesma turma é um pouco complicado (...) é complicado, porque tanto ele como eu entendemos a regra do jogo: ‘hoje sou eu, amanhã é você’. (...) Agora, gostam os gestores antigos de estarem subordinados um ao outro? Não muito. Não é questão de vaidade. É um colega meu, terei que me subordinar a ele...será que não posso ter a mesma perspectiva?”

Esta observação deixa claro o grau de imprevisibilidade nas relações hierárquicas entre os gestores, que não aponta com a mesma perspectiva de carreira para todos os seus membros, uma vez que os fatores que determinam a melhoria profissional não estão, necessariamente, relacionados ao ordenamento formal da carreira. Mas qual a origem desta imprevisibilidade? Por que não se obtém relações hierárquicas estáveis, como na maioria das carreiras?

A explicação deste padrão parece estar no fato de que a intenção original de se racionalizar burocraticamente (no sentido weberiano do termo) a ocupação de um número significativo de postos de chefia na APF, via criação da carreira de gestores, não teve lugar. Os postos de chefia ocupados por gestores não correspondem necessariamente a seus níveis na carreira. Há, de fato, um grande número de gestores ocupando postos de chefia, mas as razões para isso dizem respeito, como veremos adiante, a fatores que não estão relacionados à ascensão na carreira de EPPGG. A “carreira de chefes” não se consolidando, não sendo sequer regulamentada, deu origem a “chefes de carreira”. A estruturação característica de carreiras foi substituída pelo “mercado de DAS” que se tornou o melhor meio para a obtenção dos benefícios apostos ao galgar de cargos em uma carreira.

“Hoje em dia com o nível de salário que a gente tem, o DAS é uma parcela importante como forma de integração do salário. (...) o fato de que a cultura em Brasília, a cultura no Brasil, na administração pública é uma cultura ainda muito dependente do DAS. De uma certa maneira fica difícil conseguir criar uma carreira amanhã com nível salarial tal que permitisse às pessoas ficarem totalmente independentes de DAS. Daqui pra frente a expectativa é que se trabalhe nessa linha, carreiras do tipo de um fiscal de renda, um procurador do INSS, da república, atividades consideradas básicas, essenciais para as quais não se deva ter esse tipo de complementação. Se a pessoa quiser ter um DAS por opção de vida é diferente, aí ela vai querer crescer na estrutura de uma secretaria, mas não necessariamente isso é obrigatório. (...) Em princípio as pessoas ainda contam para efeito de remuneração com alguma coisa que venha por fora.”

Essa interpretação encontra fundamento na visão dos gestores sobre sua carreira e a forma como ela se estrutura. As citações que se seguem ilustram muito bem como os gestores, implícita ou explicitamente, percebem sua carreira e a função que os cargos de DAS têm na sua estruturação:

“(...) o DAS acaba sendo um simulacro da carreira. Você acaba ascendendo nesses cargos de confiança, e seu salário continua o seu salário base que é a mesma coisa. De repente você já é muito melhor do que você faz hoje, mas o seu salário não condiz com isso, tem que ficar no DAS.”

“Após alguns meses tive DAS 1 e depois de poucos meses DAS 3. Após um ano e três meses DAS 4. Na estrutura atual é fundamental. Se não se tem [DAS] a pessoa encontra-se no inferno da carreira, após se atingir o DAS 3 passa-se para o purgatório. E após o DAS 4 se sai do purgatório. A própria estrutura da carreira obriga a busca por um DAS. A própria curva forçada da carreira é um caso típico. Um gestor que possua DAS, mesmo que seja ineficiente, é privilegiado por ter um DAS na hora da atribuição da GDP.”

[Perguntado sobre a “cara” dos gestores] “Algo que está sendo definido, mas a evasão na carreira prejudica qualquer assentamento da carreira. A carreira está associada ao DAS que, por outro lado, é condicionado por variáveis políticas.”

“O ideal seria haver uma carreira em que a própria carreira previsse um escalonamento de promoção. O DAS exige um acerto político.”

“O DAS é importante porque está ligado ao poder de executar, de colocar em prática aquilo que aprendeu no curso. Dentro dos ministérios, o que vale não é gestor ou técnicos educacionais, o que vale lá é ter o DAS.

Independente do cargo, o importante é o DAS. (...) É um pouco estranho, deveria ter um modelo mais claro de organização porque o que é aprendido na escola não é posto em prática pelos gestores não DAS.”

“Não tem um critério explícito para ter um DAS, geralmente o critério para ter um DAS é a política e isso é muito ruim para a carreira, isso não motiva, pois não se sabe se o seu trabalho vai ser reconhecido. Isso leva muitos gestores a abandonarem a carreira. Além do poder, muitos sentem que o DAS é um aumento salarial.”

O tema carreira de gestor/DAS adquire vários significados, todos, de certa forma, substituindo a noção “normal” de carreira. Assim, além de uma fonte de complementação salarial, esses cargos são vistos como possibilidades de comando, que em carreiras bem estruturadas é um corolário da ascensão funcional. Os relatos indicam que o DAS se tornou uma das maneiras encontradas pelos gestores de terem maior ou menor decisão/responsabilidade, já que a forma como a carreira está estruturada não supõe diferenças de atribuições de deveres e responsabilidade, na medida em que ocorre a promoção na escala hierárquica, de uma classe para outra. Além disso, é claro, o DAS é também associado a certo *status*. Considerando-se essas características, os gestores acabam por atribuir maior relevância à ocupação de postos de chefias do que à evolução ao longo da estrutura do seu cargo efetivo. Isso é até mesmo reconhecido pelas chefias, como mostra o seguinte depoimento:

“Se a pessoa recebe uma proposta de um DAS 3 no Ministério da Agricultura, eu vou segurar ela aqui sem DAS? Lá ele pode exercer uma função que teoricamente é mais importante do que aqui. Se eu faço isso [manter o gestor no órgão], eu estou desmotivando essa pessoa. Destruo profissionalmente essa pessoa. É um problema estrutural da administração pública. Agora, se esse problema estrutural fosse resolvido, se a pessoa chegasse aqui e soubesse que em dois ou três anos pode ter uma perspectiva de ascensão, ela poderia ficar.”

Muitos associam essa importância do DAS na carreira à ausência de diretrizes sobre a carreira, de estruturação e de regulamentação. Talvez, a fonte dessa característica esteja menos na concepção e formulação da carreira do que no seu processo de implementação, descontínuo e sem uma política de carreira bem definida. No seu nascimento, a carreira de EPPGG foi uma “carreira sem paternidade”, especialmente do ponto de vista político.¹² Com a retomada dos concursos em 1995, o ministro Bresser Pereira acenou com a “adoção” da carreira, por razões já mencionadas. Alguns entrevistados lembram bem que o ministro, na sua posse:

“(...) assumia o compromisso de promover a reativação da ENAP como a Escola de governo e a realização de concursos para a carreira de Gestores Governamentais, inserida no núcleo estratégico de

administração federal.”

Após esse período, a carreira parece ter ficado “sem pai, nem mãe”, como perceptivamente observa um dos entrevistados:

“A carreira em si está muito ao Deus dará, depois que mudou o governo e tal. As pessoas não têm muita clareza do que fazer dela, até por vários motivos acho que houve um desmonte muito grande da própria área de Recursos Humanos, não digo nem tanto que foi uma coisa proposital, mas aconteceu. Então acho que a capacidade de formular qualquer coisa está muito deteriorada. E a carreira está aí. A última grande articulação foi tentar colocá-la dentro do *hall* das carreiras típicas de Estado, quando as próprias carreiras se mobilizaram no Congresso para fazer isso. Mas de forma geral a carreira está sem pai nem mãe neste sentido. Se a carreira fosse dotada de alguma organicidade, esse tipo de iniciativa poderia partir do próprio órgão gestor. É curioso notar que esse tipo de iniciativa partiu dos próprios integrantes da carreira e de ninguém mais.”

Esse aspecto, a ausência de paternidade, não deve ser subestimado quando se trata da promoção de reformas institucionais — especialmente aquelas que têm lugar em grandes burocracias — que impliquem inovação e experimentação.¹³

Ao lado da ausência de paternidade política, a carreira de EPPGG não tinha também uma paternidade administrativa, um órgão gestor de seus negócios, embora formalmente esta tarefa fosse atribuição da SEPLAN, SEDAP, Secretaria de Administração Federal (SAF), Secretaria de Recursos Humanos do MARE e, atualmente, a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Como o órgão gestor, segundo depoimentos, nunca foi capaz de realizar uma coordenação eficaz sobre os processos relativos à carreira, no início, os próprios gestores da primeira turma assumiram a tarefa de “fazer a carreira acontecer”, por meio de pressões políticas no Legislativo e no próprio Executivo. Talvez esta seja a origem de um certo corporativismo hoje existente entre os EPPGGs.

Conforme visto, o DAS substitui a própria noção de carreira no caso dos gestores, constituindo-se em um substituto funcional dos benefícios e ônus experimentados por membros de uma carreira estruturada: incentivo, poder, *status* e remuneração. Na ausência de uma regulamentação da carreira, o “mercado de DAS” distribui esses benefícios e ônus para os gestores. A questão é: podemos discernir uma estrutura ou racionalidade na distribuição dos DAS de tal forma que exista uma carreira, mesmo que informal? Como já foi dito acima, há casos de gestores de turmas mais recentes que obtêm DAS mais altos que membros de turmas mais antigas. Sem entrar na questão da natureza desta alocação — se realizada primordialmente por mérito ou por razões políticas — pode-se afirmar que como a obtenção de posições mais altas não tem uma racionalidade e/ou previsibi-

lidade, do ponto de vista dos membros da carreira, não pode haver expectativa de ascensão planejada, o que enfraquece a própria noção de carreira. Tudo vira um jogo político, de contatos informais e de redes pessoais ou até mesmo de desempenho circunstancial. A próxima seção busca determinar se há uma racionalidade na política de alocação de postos de chefia.

Identidade profissional: o que é um gestor?

A próxima parte considerará as atividades efetivamente realizadas pelos gestores nos dois ministérios estudados. Essa é, sem dúvida, a melhor forma de se determinar as especificidades que caracterizam o conjunto de indivíduos que compõem a carreira — se é que elas existem — pois considera sua prática efetiva e não o que eles pensam sobre o que eles são. Não se deve, no entanto, minimizar o efeito simbólico exercido pelo “o-que-se-considera-ser” sobre o que efetivamente se é. O que se pensa ser é o parâmetro que os indivíduos utilizam para justificar, para si próprios e para os outros, suas ações e opções. Por isso, incluímos a análise do que os entrevistados pensam ser o gestor, esse pensamento certamente norteia as atitudes dos gestores.

Um componente fundamental da diferenciação de qualquer grupo é a existência de uma identidade comum, compartilhada por seus membros. É, em geral, com base na existência de um senso de identidade que se cimenta o *esprit des corps* de grupos sociais, sejam eles profissionais, políticos, acadêmicos ou de qualquer outra natureza. Por essa razão, nesta parte do relatório analisamos a opinião dos gestores sobre o que os caracteriza enquanto grupo, enquanto carreira, i.e., em que medidas eles percebem a existência de uma identidade profissional de gestores.

É importante notar que estamos nos referindo ao senso de identidade profissional e não à identidade de qualquer outra natureza. Grupos sociais ou profissionais podem ter identidades pessoal, corporativa ou mesmo política, sem uma identidade profissional forte. Em certa medida, podemos dizer que os gestores têm um razoável senso de identidade pessoal e corporativo. No primeiro caso, isso é demonstrado pelos variados depoimentos que chamam a atenção para a solidariedade entre os membros da carreira, especialmente em momentos difíceis de ordem pessoal e/ou mesmo profissional. Essa identidade pessoal foi construída, principalmente, a partir da rede de relações de amizade e camaradagem que se formou no período de treinamento na ENAP. No segundo caso, há diversos depoimentos de ação conjunta com vistas à obtenção de melhoria salarial ou equiparação com outras carreiras e na manutenção do *status* da carreira de gestor — por exemplo, no caso da discussão de sua inclusão como carreira típica de Estado. Além disso, deve-se mencionar a ANESP, que tem um papel importante na defesa e articulação dos interesses corporativos dos gestores. Em contraste, a identidade profissional baseia-se na afirmação constante de sua diferença e competência profissional *vis-à-vis* outros grupos profissionais. Esse

é o traço que diferencia, por exemplo, os militares e os diplomatas da maioria das carreiras no serviço público brasileiro, e lhes fornece uma forte identidade profissional.

Há dois aspectos importantes a serem considerados nesta discussão. O primeiro é a própria existência de uma identidade profissional, entre os membros da carreira de EPPGG. De uma forma geral, abordamos essa questão a partir da seguinte pergunta feita a todos os gestores e chefes: há uma “cara” dos gestores? Qual é essa “cara”?¹⁴ A segunda questão refere-se às expectativas dos gestores em relação à carreira. Um traço distintivo de grupos que apresentam forte identidade, especialmente grupos profissionais, é uma elevada homogeneidade de expectativas e/ou perspectivas de vida, de oportunidades e de carreira.

Há uma identidade profissional entre os gestores? Acreditamos que é possível afirmar que sim. Se tivéssemos que apresentar em uma única sentença o que caracteriza “o gestor”, na visão dos próprios gestores, diríamos que ele é:

“Uma pessoa competente, acima da média encontrada no serviço público brasileiro, com um certo idealismo em relação ao seu papel na administração do Estado e que tem como traço definidor de sua identidade a diversidade de tarefas e funções, muito mais devido à sua formação e trajetória anteriores à entrada na carreira do que ao próprio exercício das atividades da carreira.”

Como toda síntese, a apresentada acima é parcial e unilateral. Os elementos mencionados apenas ressaltam os traços específicos e singulares que, segundo o discurso dos entrevistados, formam a identidade dos gestores em face da maior parte do funcionalismo público. Por isso, deve ficar claro que há várias outras características apontadas pelos entrevistados. Entretanto, outros traços focalizam aquilo que, em linguagem estatística, se chama de *outliers*, ou seja, casos localizados muito longe da tendência principal. A síntese acima aponta, ao contrário, para características que representam uma tendência central (moda ou média) das opiniões. Assim, apesar de alguns entrevistados não atribuírem uma identidade própria aos gestores, afirmando que eles não se diferenciam dos demais funcionários públicos,¹⁵ essas opiniões não são levadas em conta na síntese, uma vez que, além de muito raras, elas não são congruentes com a própria lógica das observações realizadas durante a pesquisa e com a grande maioria dos depoimentos.

Há depoimentos que apontam para o risco dos gestores acomodarem-se no serviço público e não se empenharem em suas tarefas, tal qual a visão prevalecente sobre os funcionários públicos. Essas análises, diferentemente das mencionadas anteriormente, são perceptivas e não se referem diretamente à identidade dos gestores, mas sim ao que ela pode vir a ser, caso não se tenha uma política de carreira bem definida. Vale a pena citar uma dessas opiniões:

“Como profissão dá para perceber que há um sonho, principalmente entre os mais jovens, um sonho de fazer algo importante para o serviço público, principalmente face à realidade em que ele se encontra. Porém

esse espaço não surgiu, não há preocupação efetiva de se conhecer o perfil da pessoa e onde ela poderia ser melhor. Isso em curtíssimo tempo trará acomodação da maioria a uma determinada situação. A mudança de ministérios ainda é uma tentativa de se alcançar um lugar em que se possa exercer melhor suas aptidões, seu potencial.”

Voltando à nossa síntese da identidade dos gestores, boa parte dos entrevistados acredita que a carreira tem um problema de identidade, não consegue defini-la, não consegue ter uma “cara”:

“A carreira tem um problema de identidade. Dado o processo seletivo, a grande maioria das pessoas, são pessoas muito inteligentes e preparadas. Não só pela dificuldade do concurso, mas porque ela atrai pessoas com um determinado perfil. Como o mercado de trabalho está muito comprimido, você tem pessoas qualificadas que fazem o concurso e vêm. Ela é muito heterogênea. (...) As pessoas ficam muito preocupadas com o que vai afetá-las no curto prazo (salário, mobilidade) mas não têm uma preocupação em forçar que se torne uma atitude em relação a carreira. A carreira é mais vulnerável.”

“Várias. Como carreira ainda tem uma identidade diluída. (...) A carreira tem recrutado bons profissionais, mas pode haver subaproveitamento. Para que isso não mais ocorresse seria necessário se consolidar uma política de desenvolvimento e valorização profissional. Do contrário, poderá haver cada vez mais busca por valorização profissional fora do serviço público.”

Os depoimentos acima ressaltam um tema recorrente no discurso dos gestores: a falta de uma política para a carreira. Salientam, com razão, que isso pode ter um impacto negativo sobre o próprio processo de construção da identidade profissional do grupo. Apesar disso, mesmo os que fazem essa análise compartilham da síntese apresentada anteriormente. Nos depoimentos seguintes, alguns dos mesmos entrevistados, que falaram da dificuldade de formação da identidade, ilustram a opinião generalizada sobre o “idealismo” dos gestores:

“Os gestores têm desenvolvido uma consciência pública, enquanto boa parte do serviço público está desmotivada. Os funcionários públicos ao longo dos últimos anos vêm passando por um processo em que há uma divulgação negativa sobre eles (dedicação, ineficiência). Os gestores, ao contrário, possuem uma auto-estima mais elevada, o que faz com que consigam reverter essa visão. (...) A idéia de que cada recurso deve ser utilizado da melhor maneira possível. Os que se mantêm na carreira em geral estão motivados por essas questões.”

“Tem a cara de uma pessoa preocupada com a questão pública, pessoa que tem uma preocupação profissional com a questão pública. (...) É uma cara mista, de homens e mulheres, é uma cara sem muita ruga e é uma cara de alguém que já fez alguma experiência na universidade de pós-graduação. Isso é positivo porque as pessoas já vêm com alguma coisa.”

“Têm muitas caras. Existem muitas características por terem passado por um curso. Cada gestor desenvolve o trabalho numa área diferente. São profissionais competentes e comprometidos com o serviço público.”

Além do elevado senso de dever público, os gestores diferenciam-se (ou melhor, acreditam que se diferenciam) do restante dos servidores públicos por uma competência e capacitação intelectual que, segundo alguns depoimentos, pode chegar mesmo a ser percebido como uma arrogância:

“O gestor tem a cara do diplomata, tem a cara do AFTN, a cara do procurador que foi bem selecionado, tem a cara do fiscal do INSS. A cara do sujeito competente do serviço público.”

“Tem algumas características importantes: busca de aprendizado constante, correr atrás de experiências profissionais e acadêmicas. De maneira geral, são pessoas com dedicação diferente.”

“De maneira geral, se se colocar um gestor e um não gestor para desenvolver uma atividade completamente nova, que nenhum dos dois tenha desenvolvido antes, pode-se dizer, com 90% de certeza, que o gestor se sairá melhor, vai se adaptar primeiro e vai dominar o espaço em menor tempo. Esse é um traço comum aos gestores.”

“Gestor é um técnico, um profissional com alta capacidade. Acho que gestor é um profissional cuja formação pode contribuir muito para administração pública em termos de responsabilidade, espírito público. (...) Acho que a cara do gestor de modo geral, é qualidade no serviço público, espírito público.”

“A cara antiga do gestor era aquele cara extremamente arrogante, que queria mudar um lugar, havia gestor que levantava o nariz, gestor de nariz arrebitado. Isso é que eu acho que está mudando, as novas turmas são menos arrogantes. Segunda, terceira e quarta, estão menos arrogantes que a primeira. (...) Vários secretários dentro de ministérios pertencem à primeira turma, mas eles atrapalharam um pouquinho com esse perfil arrogante, meio ‘eu faço’, ‘eu mando’. Acho que esses novos gestores estão até melhorando, os funcionários não vêm com tanto receio. ‘Tá na boa’. Pessoas com vontade de estudar, de aprender. Já está bem definido:

ajudar a implementar e formular políticas públicas. Ajudar e não um implementador, formulador. (...) Considerando a relação custo-benefício entre o salário do gestor e o que a administração pública paga, esta sai ganhando.”

Além de fazerem parte de uma carreira que prima pela competência e pela excelência, os gestores também se percebem como agentes de transformação e inovação na e da máquina pública. As razões para essa percepção estão relacionadas à própria trajetória ou história da carreira, sua criação e sua retomada no contexto da reforma conduzida pelo extinto MARE. Por essa razão, ao abordarem esse aspecto, os entrevistados referem-se com frequência a distinções entre as gerações e/ou turmas de gestores:

“Não sei, hoje em dia está difícil; não sei se o gestor tem cara . A diferença é geracional, ninguém pode negar. (...) O olhar para a carreira é totalmente diferente, a nossa turma, por exemplo, aqui no nosso projeto havia todo o tipo de loucos no bom sentido; pessoas que tinham um olho no horizonte, um olhar nas estrelas. Essa turma nova é muito mais no chão, são muito mais objetivos e não se sentem desafiados pelos desafios que a gente tomava como nossos. A nossa turma entrou para a administração pública. Ah, nós vamos mudar, o pessoal novo não é bem assim. Eles estão com uma perspectiva mais de carreira, no sentido de salário. Na nossa época tinha um grupo lá que resistia a isso, hoje em dia não é muito assim; naquela época tinha toda a idéia do plano, nós estávamos saindo da Constituição de 88, o papel do Estado.”

“A administração deu uma cara para o gestor. Muitas vezes, onde precisa haver mudanças sempre há gestores. O gestor tem a cara da mudança. Mas também não é um generalista.”

“É um grupo ainda bastante Bresseriano, voltado mais para Reforma do Estado, reforma gerencial, administração por resultado etc. Tem uma parte dos gestores muito descrente da carreira. Não vêm com uma perspectiva futura, a amplitude salarial é muito pequena.”

O tema da diferenciação entre cortes de gestores, entre as diferentes turmas, é relativamente recorrente no discurso dos entrevistados. A divisão principal parece ocorrer apenas entre a primeira turma e as demais. Considerando-se o grande *gap* entre a primeira e a segunda turma, é fácil compreender que exista essa diferença entre turmas. A primeira turma entra no contexto imediatamente pós-Constituinte de 1988 e sofre as “reformas” levadas a cabo no governo Collor, que tinham como principal característica a falta de planejamento e organização. A segunda e demais turmas entram na APF no contexto da reforma do ministro Bresser Pereira, que se constituiu em um plano articulado, orgânico e coerente de transformação do aparelho de Estado.

A formação generalista é outra característica de nossa síntese da “cara” dos gestores. Esse é um aspecto ressaltado por quase todos os entrevistados e sua análise nos conduz a um interessante dilema da carreira. Por um lado, pode-se dizer que a “cara” dos gestores é mesmo a de um generalista, com capacidades diversificadas, múltiplas e, por isso mesmo, apto a desenvolver atividades em diversos órgãos da APF. Por outro lado, essa mesma característica parece ter uma ação centrífuga na formação da identidade dos gestores uma vez que os “empurra” ou os faz imergir na cultura dos ministérios em que estão lotados. Portanto, ser generalista é parte da identidade profissional dos gestores, mas esse mesmo traço e a forma de inserção dos gestores na máquina burocrática — atuação horizontal em diversos ministérios — ameaça a própria identidade dos generalistas na medida em que há uma tendência de os gestores absorverem a “cultura” específica dos órgãos em que estão lotados. Vários depoimentos sugerem este dilema:

“A cara de quem formula política, orienta a consolidação dessas políticas, faz articulação institucionais. O fato dos gestores estarem lotados em diferentes órgãos, facilita a integração de políticas. É uma carreira típica de Estado, pode dar continuidade a políticas com uma isenção que é fundamental para dar continuidade às políticas públicas. Nem todos estão atuando nesse sentido, possuo colegas que são excelentes, mas estão em lugares em que não conseguiram espaço para trabalharem. Se atua num ambiente centralizado, e em alguns ministérios com menos espaço do que outros.”

“Cada gestor reage diferente ao que acontece no ministério, como por exemplo o modo de se vestir, alguns se vestem esportivamente, alguns mais socialmente. Pode-se dizer que eles não têm cara, uns acreditam muito na carreira, outros não, ficam muito dispersos. A turma com o passar do tempo, vai se dispersando, e passam a se modificar de acordo com as suas áreas de trabalho nos ministérios.”

“Não vejo que o gestor tenha cara. Acho que o gestor deveria ter cara, mas ele não tem, porque o espaço de atuação está muito comprometido pelo local aonde vai. O gestor no INEP tem cara, porque todos vieram e acabaram ocupando um espaço de trabalho bom, os resultados são positivos. Hoje os gestores do INEP têm cara, mas não acho que isso seja uma verdade para toda administração pública.”

O risco de absorção de “culturas” institucionais específicas é aumentado pelo fato de que, em grande medida, o perfil generalista dos gestores é percebido como um atributo que eles possuem devido à sua formação anterior à entrada na carreira e não, primordialmente, fruto de uma socialização intensa sofrida durante o processo de formação e treinamento profissionais. Para os entrevistados não há uma

socialização suficientemente forte para dar uma “cara” de gestor generalista, múltiplo, mas ainda assim “gestor”, i.e., profissionais com cultura própria. Essa socialização poderia ser fomentada durante o curso na ENAP, mas na opinião da maioria dos gestores o tempo para tal é muito pequeno, uma vez que o curso não tem uma longa duração e é muito diversificado, dificultando uma uniformidade de atitude.

Essa “cara” própria poderia ser formada naturalmente a partir do exercício efetivo de tarefas, i.e., o exercício de tarefas próprias, específicas desta categoria profissional, poderia gerar alguma forma de identidade que unisse os gestores e os diferenciasse das demais carreiras com que eles interagem. Mas, como eles percebem essas tarefas? Elas são suficientemente uniformes para gerarem uma identidade profissional? Esse será o tópico de discussão da próxima parte desta seção. Os trechos de entrevistas abaixo substanciam a percepção do dilema apresentado acima:

“Ele é tão genérico que não tem cara, ou talvez essa generalidade é que faz a cara.”

“Deveria ter, se sai do curso da ENAP achando que existe essa cara, mas quando se entra na realidade e as funções variam desde um cargo de gerência geral até secretário de luxo, acaba não tendo. E isso é ruim porque se dispersa uma oportunidade de estruturação da carreira que é importante para o funcionamento do serviço público. A cara de ser dinâmico, inovador, aquele que consegue articular o nível técnico com o nível político de uma maneira.”

“O gestor é um generalista, é difícil definir uma cara única para o gestor. A cara que tentam colocar para o gestor, na prática, não existe. Há indefinições de atividades em diferentes áreas de atuação. Muitas vezes, ao ser colocado em determinado local se assume as necessidades que o órgão precisa.”

“Não tem uma cara única. O gestor tem a cara da administração, a cara da política que faz. Modifica-se um pouco de acordo com a instituição com que trabalha, e esta tem que ser a função. Não dá para ter uma cara única, não tem como dizer as características do gestor, tem que se adequar ao local.”

“Não tem. Cada uma faz a sua própria cara, ou tem duas, aquele que é mais gerencial e o outro que é mais assessor. Mais específico não tem. Têm várias faces.”

Como foi dito no início desta parte, um outro aspecto que configura a existência de uma identidade entre grupo é o compartilhar de uma expectativa profissional (ascensão, aperfeiçoamento, remuneração etc.) minimamente comum. Quanto maior o grau de homogeneidade das expectativas, maior a base material, efetiva e concreta na qual se ancora a identidade profissional. A expectativa de benefícios homogêneos cria, assim, algo além de uma identificação simbólica, que, mesmo com

toda sua força uniformizadora, pode diluir-se se a ela não corresponder benefícios “materiais”. Há uma expectativa profissional comum ao conjunto de gestores? Os indivíduos desta carreira têm e/ou percebem razões para melhorias por serem membros da carreira?

As respostas que os entrevistados fornecem a essas questões são bastante congruentes com a análise que fizemos acima sobre a carreira de EPPGG. Não havendo uma carreira *stricto sensu*, dificilmente seus membros poderiam ter expectativas homogêneas com relação a seu futuro profissional. Deve ficar claro que enquanto indivíduos ocupantes de cargos na APF e que têm, em geral, alta qualificação profissional e técnica, os gestores vêem boas perspectivas de melhoria funcional. Mas é extremamente interessante que não atribuam essas perspectivas à carreira enquanto tal, mas sim à atuação individual dos gestores. Os entrevistados fazem uma clara diferenciação entre o que obtêm por causa de sua posição na carreira e aquilo que depende de fatores individuais, políticos etc. Em artigo de 1987,¹⁶ os autores utilizam a expressão “profissionais bem-sucedidos X carreira fraca” para caracterizar o estado da carreira de EPPGG. Pode-se afirmar que, na percepção dos entrevistados, essa situação não mudou: a carreira encontra-se plena de profissionais bem-sucedidos, mas *qua* carreira ainda está fraca. Essa situação parece persistir mesmo depois da revitalização experimentada a partir de 1995. Os trechos dos depoimentos abaixo ilustram bem essa percepção e a diferenciação entre o sucesso individual dos gestores e a fraqueza estrutural da carreira:

“A satisfação existente se dá pelas atividades exercidas, e não pela carreira. Só lembro da carreira por certas referências.”

“Por enquanto, a perspectiva profissional é fazer carreira dentro do próprio ministério. Não vejo motivação para mudar. Pretendo fazer doutorado, fazer carreira na área de políticas públicas.”

“Fico na carreira pelo trabalho. A carreira de gestor é uma incógnita.”

“Em relação à carreira tenho preocupação, me encontro totalmente largado. Na época do MARE muitas vezes não se consideraram os interesses dos gestores, mas hoje a carreira se encontra desamparada. Não há programação de concursos, o que salva é o fato de que há alguns gestores ocupando postos-chave. Em casos de não ser recebido bem num órgão parece que não há a quem recorrer.”

Pode ser que, como sugere o depoimento abaixo, a existência de gestores em postos-chave da APF redundem em seu fortalecimento:

“Acho que o fundamental para a carreira é ter gestores localizados em pontos-chave em toda a Esplanada. A comunicação entre os gestores é fundamental. Há pessoas que não querem trabalhar direito, mas isso não é a maioria, e o fato de ter gestores em pontos-chave da administração está

respondendo um pouco pela profissionalização. Estão trazendo pessoas qualificadas que são capazes de discutir políticas públicas, de verificar alternativas. É uma carreira fundamental para a administração.”

Para isso, no entanto, seria necessário que os gestores nestes postos tivessem um *esprit des corps* que os motivasse a colocar seu peso político a serviço do fortalecimento da carreira enquanto tal. Acreditamos que essa possibilidade seja remota uma vez que os gestores de maior destaque e poder são exatamente aqueles que por razões políticas e práticas (secretários e diretores têm tempo para fazer política de carreira?) têm menos motivação para a ação coletiva, especialmente considerando-se que obtiveram seus altos postos por razões individuais (desempenho excepcional, contatos políticos, política burocrática etc.).

Na opinião dos entrevistados, dois fatores explicam a situação de falta de perspectiva na carreira. Há questões de ordem administrativa/gerencial e questões políticas gerais. As duas razões estão interligadas, no sentido de que muitos consideram que os primeiros problemas surgem em função da inexistência de uma definição política para a carreira ou mesmo da prevalência de modelos que se contrapõem ao que fundamenta a concepção da carreira de EPPGG.

Com respeito à ausência de uma política específica para a carreira, os entrevistados apontam, além da inexistência de uma carreira estruturada, gerenciada com base em uma política coerente e critérios claros (ou seria seu desconhecimento destas características que existem mas não ganham visibilidade entre os membros da carreira?), que propiciem o crescimento funcional e o aperfeiçoamento profissional na carreira:

“[manifesta preocupação] em relação à inexistência de uma política continuada de capacitação de gestores. A carreira não se consolida porque depende dos “humores” do órgão ao qual está vinculada.”

“(...) eu acho que a política geral do governo é muito fiscal, ‘não vamos pagar mais porque não tem dinheiro, deixa o barco correr assim.’ Isso tem implicações porque eu tenho vários colegas que saíram da carreira em busca de algo melhor. O que é natural, que os indivíduos procurem oportunidades melhores pra si. Mas se o governo quer ter uma função representada pela carreira de gestor que seja bem exercida, ele tem que zelar para que as pessoas evoluam dentro disso, não evoluam simplesmente saindo, porque senão ele vai ser apenas o intermediário de pessoas.”

Como já notamos anteriormente, o tema da indefinição da política de carreira a ser seguida pelo órgão gestor é percebido como um dos fatores que contribuem para a falta de uma estrutura geradora de expectativas profissionais mais homogêneas. O depoimento a seguir chama a atenção para como essa característica pode desmotivar os gestores:

“Vai depender do quanto se quer investir na carreira. Sou jovem e tenho o desejo de fazer doutorado, 28 anos, já tenho contato com pessoas no exterior e em diferentes instituições. O salário é pequeno. As pessoas são movidas por incentivos. Se não há, do ponto de vista da formação, nem do salário, isso pode fazer com que a carreira de gestor seja um depósito de pessoas que querem se acomodar no serviço público.”

O depoimento abaixo sintetiza, melhor que qualquer outro, como os gestores percebem suas perspectivas de carreira:

“Gostaria de falar que tenho uma boa perspectiva, mas a política do governo não tem corrido nesse sentido. O governo sempre tem colocado barreiras para a carreira. Tentou tirar a carreira das carreiras típicas de Estado, não sei se foi por questões políticas, ou teóricas. O fato de não ter plano de carreira atrapalha a visão para o futuro da perspectiva de permanência na carreira. Conheço colegas que eram gestores e hoje estão em outros locais justamente por esse fato. Hoje se tem um teto pequeno, não sabe como que se galga todos os degraus, se existe essa maneira, não são oferecidas as oportunidades para se escalar as etapas. Não tem um direcionamento. Não existe definição para se passar de uma classe para outra. Então, as pessoas que estão na carreira de gestor não têm noção sobre o futuro delas dentro da carreira. Não existe uma perspectiva de futuro para a carreira. Pelas últimas ações do governo as perspectivas não são boas. Gostaria de ter perspectivas melhores. Se tivesse sinalizações de estabelecimento de um plano de carreira adequado, tal como é dado para outras carreiras do serviço público de maior tradição, essa perspectiva talvez melhorasse.”

A principal razão para essa situação, na análise de muitos, é um enfraquecimento do modelo de gerência administrativa pública que fundamentou a criação da carreira de EPPGG:

“Não vejo uma perspectiva muito boa para a carreira de gestor. Partindo do fato de que o Brasil está seguindo mais um modelo americano. A carreira de gestor foi criada no modelo francês, que eles têm uma escola de administração pública, a ENAP foi criada nos moldes dessa escola e lá os gestores têm importância no governo, são feitos para a administração pública. O modelo americano está prevalecendo no Brasil, ou seja, no modelo americano não se tem uma escola específica tipo a ENAP para a formação específica de gestores que trabalham para o governo. As pessoas que se destacam no meio privado eles recrutam para trabalhar nos ministérios que eles chamam de departamentos. O Brasil está se voltando mais para o modelo americano do

que o europeu, o francês. Neste contexto, o gestor perde importância, pois o modelo americano dá mais valor para as pessoas que têm sucesso na iniciativa privada em detrimento dos gestores que estudaram especificamente pra exercer funções de governo.”

Pouquíssimos gestores manifestaram otimismo, considerando que as perspectivas são boas, como o(a) que prestou o seguinte depoimento:

“Muito boas . Acho que cada vez mais a carreira de gestor vai se fortalecer, exatamente pelo fato das pessoas que estão dentro da carreira conseguirem estar motivadas em função de fazer aquilo que gostam. Então, acho que essa carreira tende cada vez mais a se consolidar, desde que mantenha esse perfil.”

Deve-se, no entanto, chamar a atenção que sua explicação não considera fatores institucionais. Ainda na lógica da distinção “profissionais bem-sucedidos X carreira fraca” atribui boas perspectivas à carreira pela motivação de seus membros. Mas essa motivação pode também não favorecer o fortalecimento da carreira, caso os mais motivados identifiquem-se primordialmente com a cultura de seus órgãos de lotação e vejam melhores perspectivas em uma “carreira” nestes órgãos. Esse parece ser um risco real já que, como vários depoimentos assinalam, os gestores podem estar substituindo a carência de quadros em ministérios que há muito tempo não fazem concursos e apresentam grande carência de mão-de-obra, especialmente com a qualificação dos gestores. Como um entrevistado observa, os gestores muitas vezes apenas cobrem essas deficiências de forma a haver sempre lugares para gestores, mesmo os que buscam um DAS, pois muitas vezes este é visto como “mão-de-obra gratuita”:

“Lia jornal, fazia palavras cruzadas, jogava baralho no computador. Como não acontecia nada saí pela Esplanada à procura de alguém que me quisesse. Como eu podia trabalhar em qualquer lugar sem DAS, era considerado mão-de-obra gratuita.”

“(...) predomina as tendências de não regulamentação de nada. A carreira sobrevive e vai bem em função de que existe uma falta de quadros na administração pública. Quem chega, ocupa espaço e a carreira vai bem, todo mundo quer gestores.”

Alocação e mobilidade

A análise da trajetória dos gestores entrevistados permite-nos indagar sobre a existência de uma trajetória típica dos gestores. É de se esperar que os membros de uma carreira institucionalizada e consolidada apresentem trajetórias profissionais relativamente homogêneas. Isso é, na verdade, um indicador do grau

de consolidação de uma carreira, uma vez que oferece aos seus membros perspectivas previsíveis e relativamente homogêneas de ascensão, assunção de responsabilidade, lotação funcional etc. Por isso a relevância da questão: em que medida pode-se falar da trajetória de membros de uma determinada carreira?

Abordamos essa questão a partir da análise dos critérios utilizados para a lotação dos gestores no primeiro órgão de exercício e das mudanças subseqüentes, tanto as inter, como as intrainstitucionais. No caso dos gestores, esse elemento de análise é um dos principais, já que a carreira foi concebida de forma que seus membros pudessem exercer uma atuação “matricial” na APF. Assim, ao menos em tese, os EPPGGs devem deslocar-se com certa frequência entre os diversos órgãos da burocracia. Esse deslocamento — cuja intensidade também procuramos determinar — é fruto de uma política articulada de utilização destes quadros administrativos ou é fruto de outros fatores? Se outros, quais?

A escolha do primeiro posto na APF é feita após a conclusão do curso de formação da ENAP e a partir da classificação obtida nas duas etapas do concurso.¹⁷ Os melhores classificados escolhem as vagas que desejam entre as que são ofertadas pelos diversos ministérios. Segundo os depoimentos, as escolhas são feitas com base nos seguintes critérios:

- órgãos cujas funções a serem exercidas demandam qualificações congruentes com a formação acadêmica e/ou profissional anterior ao concurso;
- órgãos que por informações obtidas durante o estágio, possibilitam maior espaço de atuação aos gestores; e
- órgãos cuja oferta de cargos de comissão permite uma perspectiva de ascensão.

Essas informações são adquiridas principalmente por meio dos contatos estabelecidos ainda no período de estágio.¹⁸ Os depoimentos abaixo ilustram a importância dos contatos estabelecidos durante o curso da ENAP e do conhecimento dos órgãos que passariam a atuar:

“A escolha pelo MEC se deu porque já tinha trabalhado nesta área. Desenvolvia trabalho de nível médio. Já era concursado, conhecia o ministério e resolvi voltar. Gostava do que fazia, mas queria passar para um cargo de nível superior, como não tinha concurso interno, tive que fazer o concurso [para gestor]. Como já conhecia o MEC, resolvi não arriscar outro ministério porque já conhecia as pessoas e achava um ministério bom para se trabalhar.”

“Dada a minha história de vida, seria ou Ministério da Tecnologia ou o Ministério da Indústria e Comércio. Mas nenhum dos dois ministérios foi contemplado com vagas na ocasião do nosso exercício e aí o que prevaleceu foi mais vínculo pessoal. Os ministérios que haviam sido contemplados não me interessavam muito. Até por conta de trabalhos que a gente tem que fazer lá, trabalhos em grupos, e essas pessoas

estavam indo para o MARE, e eu acabei indo mais por causa disso. Uma das pessoas já conhecia algumas pessoas que estavam trabalhando lá e que fizeram o convite para que nós fôssemos, e porque eu tinha afinidade com as pessoas. Então, como eu não ia trabalhar naquilo que eu queria, pelo menos eu ia trabalhar com pessoas com as quais eu tinha afinidades. Obviamente, eu achei que o assunto que eu ia tratar tinha a ver com a minha formação. “

“Naquele momento [conclusão do curso da ENAP] tinha uma classificação das duas etapas do concurso e a partir daí as pessoas por ordem decrescente iam escolhendo o que elas preferiam como área de trabalho. [Tive uma ótima classificação], então eu tinha a opção de fazer qualquer escolha. Eu já era funcionário público e estava cedido para trabalhar no Ministério do Planejamento. Então havia uma certa “tendência natural” para eu voltar à minha função de origem, trabalhava como assessor econômico do Ministro do Planejamento. Então acabou o curso e eu voltei para a assessoria do ministério. Então, na verdade, eu tive um interregno na minha posição de comissionado no ministério para fazer o curso; eu assumi de volta a posição, era um DAS 3 ou 4.”

“Eu já era uma funcionária de empresa pública cedida ao INEP e quando eu fui fazer o concurso, eu saí do órgão mas tinha uma proposta para voltar quando eu terminasse. A escolha já estava praticamente feita antes de ir. Na lotação, foi feita uma escolha por ministérios a partir da classificação individual de cada um. Na época, pouquíssimas pessoas que gostariam de ter vindo para o MEC não vieram, que depois acabaram vindo. Eram dez vagas e ficaram três pessoas que na época não foi possível.”

Os contatos estabelecidos antes da primeira lotação, parecem muito importantes também para a integração do gestor no órgão de destino. Um caso no qual isso não ocorreu, o gestor encontrou grandes dificuldades da atuação:

“Acabei indo para o Ministério do Transporte. Como não me quiseram lá, me empurraram para a Empresa Brasileira de Transporte. O Ministério do Transporte ofereceu a vaga, mas já estava prevista para outra pessoa. Mas como fiquei em melhor colocação [e escolhi o posto] a vaga não foi destinada ao gestor que se desejava.”

Além dos contatos prévios, a oferta de gratificação adicional sempre foi um grande motivador das escolhas dos gestores e, como mostra o depoimento a seguir, essa razão é percebida como geral para todos os novos gestores:

“A minha expectativa era trabalhar na Secretaria Especial de Informática [onde fez o estágio de final de curso], mas a nossa posse

coincidiu com um mês antes do governo Collor e uma das medidas foi a extinção dessa secretaria. Dentro dos cargos disponíveis na época, havia a Secretaria da Presidência (SEPLAN), e existia uma gratificação especial por ser uma secretaria da Presidência e era uma área interessante por ser uma área de planejamento que tinha a ver com a intenção inicial de gestores, a carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Era uma área interessante, tinha a gratificação e eu escolhi ir para lá, dependia da classificação. E como eu estava classificado bem o suficiente, eu resolvi ir para lá.”

“Após o curso e o estágio muitos abriram portas para estabelecer bons relacionamentos profissionais futuros. Isso não aconteceu comigo (...). Após o levantamento de vagas nos órgãos, a escolha se deu por ordem de classificação no curso. Devido à minha classificação não pude escolher os lugares considerados bons. Na época, a Secretaria de Planejamento à qual estava subordinada a área de recursos humanos por ser da Presidência da República, havia uma gratificação que quase dobrava o salário (...). De modo geral, essas vagas que tinham um diferencial salarial ficaram para os primeiros 20 colocados.”

As escolhas segundo a formação acadêmica e profissional anterior ao concurso também pesaram muito na primeira lotação dos EPPGGs:

“Havia pouco tempo para conhecer os ministérios, as atividades, conversar sobre adequação do perfil pessoal e as atividades que poderiam ser desenvolvidas, experiências anteriores. Daí a escolha por uma área que já havia trabalhado.”

“Como foi pela colocação, as pessoas escolheram de acordo com as afinidades naturais, naturais no sentido de os economistas tenderam em ir para a área econômica ou Ministério do Trabalho, as pessoas das áreas sociais preferiram os ministérios sociais.”

Essa escolha parece a mais natural de todas pois, além de benéfica para o serviço público, maximiza o aproveitamento do potencial dos novos servidores. No entanto, ela apresenta um dilema quando a vemos do ponto de vista da consolidação e institucionalização da carreira de EPPGG: os gestores podem entrar no órgão de destino apenas para suprir necessidades de profissionais bem qualificados em ministérios que, por falta de concursos para suas carreiras específicas, têm deficiências de quadro com esse perfil. Quanto mais isso acontecer, mais os gestores serão vistos apenas como economistas, médicos, pedagogos etc., e não como membros de uma carreira que tem características próprias e diferenciadas

face essas profissões. Vários depoimentos deixam bastante claro este processo de absorção dos novos gestores e a atitude das chefias com relação a sua inserção.

“Os dez colegas [da sua turma] que foram para o Ministério da Fazenda, nove eram economistas. O chefe deles chegou e falou “você esqueçam que são gestores, agora são economistas do Ministério da Fazenda.”

É claro que há outras razões para a escolha da lotação, mas elas são anedóticas, no sentido que não se enquadram na lógica apresentada pelos depoimentos e que compõem as razões modais. Assim, existem razões de ordem pessoal para a escolha: por exemplo, há um gestor que optou por ficar junto à família, e foi trabalhar como assessor de um órgão regional que oferecia posto de trabalho fora de Brasília:

“Preferi ficar junto à família e fui desenvolver um trabalho de assessoria na Superintendência do IBAMA no Rio Grande do Sul.”

Um(a) gestor(a) mencionou também sua realização pessoal como a principal fonte de sua escolha:

“Já havia trabalhado no Ministério da Previdência antes de prestar o concurso para gestor. Tinha um DAS 1 sem vínculo. Quando acabei o curso na ENAP até tinha essa possibilidade de voltar [para o órgão], mas como eu tinha uma convicção de ir para o Ministério do Meio Ambiente, aceitei isso pacificamente. Não fiz muita conta de DAS, de nada dessas coisas e fui para lá. Foi uma coisa pessoal, humana. O que na minha concepção das coisas é muito importante, se não a mais importante, porque o resto começa acontecer por acaso, por consequência.”

Os critérios apresentados, até o momento, para explicar a primeira lotação dos gestores denotam a inexistência de uma política de alocação baseada em diretrizes e coordenadas que não apenas fortaleçam a carreira de EPPGs, mas expressem também uma política de pessoal baseada em avaliação das aptidões adquiridas pelos gestores, após o curso de formação ministrado na ENAP. A escolha de posto pela classificação no concurso (prova de ingresso e curso da ENAP) é em si uma política de alocação, mas os critérios, apesar das regularidades encontradas, são muito idiossincráticos. Não queremos sugerir que seja, necessariamente, adotada outra forma de alocação já que a escolha pessoal, ordenada por mérito, tende a garantir a alta satisfação dos gestores com seus postos. Entretanto, talvez seja possível encontrar formas de avaliação de aptidão, após o curso da ENAP, que levem em conta a diferença que o ensinamento no curso, para a entrada na carreira, faz para a formação de gestor e que expressem uma política de alocação concertada.

O que acontece após a primeira lotação? Os gestores têm, de fato, uma mobilidade entre órgãos? Tendem a fazer “carreira” em um único órgão? A “mobilidade horizontal” concebida para a carreira ocorre? Se sim, de que forma? Que critérios e

fatores explicam a mobilidade, quando ela ocorre? A tabela abaixo apresenta um demonstrativo do número de deslocamentos realizados pelos entrevistados, por turma.

Tabela 5: Mudanças de órgão de exercício, amostra de gestores do MEC e MPAS, por turma

Mudanças de órgão de exercício	1ª Turma 1987/90	2ª Turma 1995/6	3ª Turma 1996/7	4ª Turma 1997/8	Total
1	1	3	4	13	21
2	3	4	3	4	14
3	0	0	0	1	1
4	1	0	0	0	1
6	1	0	0	0	1
7	1	0	0	0	1
10	1*	0	0	0	1
Total de entrevistados	8	7	7	18	40

* Este entrevistado foi lotado duas vezes em um mesmo órgão de exercício.

A primeira turma não apresenta um padrão bem delineado de mobilidade. Existe o caso de um gestor que permaneceu toda sua carreira em apenas um órgão, enquanto outro, praticamente, mudou de posto uma vez por ano. Ademais, não há uma concentração de casos em uma das linhas da tabela. As outras turmas, no entanto, já apresentam um padrão mais bem definido e uma dispersão bem menor. Em parte, isso pode ser atribuído ao pequeno período de tempo que estes EPPGs estão na carreira. No entanto, nos parece que essa não seria uma razão suficiente para explicar o padrão detectado. Parece haver mesmo uma tendência a diminuir a mobilidade dos gestores. Uma avaliação conclusiva desta análise, no entanto, só seria possível aumentando-se os casos estudados.

Uma das questões apresentadas pela existência de mobilidade dos gestores entre diversos órgãos é sua integração nos órgãos de destino. Como são recebidos os gestores e como ocorre sua incorporação nos novos locais de lotação?

Quando se consegue estabelecer contatos e relações anteriores ao deslocamento, a integração com a chefia e com a equipe de trabalho tende a se processar sem problemas. Ademais, experiências positivas de gestores, que anteriormente trabalhavam ou que ainda trabalham nos locais de destino, pavimentam o caminho para uma integração suave. De acordo com um depoimento:

“(...) quando cheguei no órgão, já havia gestores e isso fez diferença. A perspectiva é outra, os antigos gestores por terem tido boa integração facilitam os próximos.”

Entretanto, de uma forma geral, os gestores não são imediatamente bem vistos pelos servidores “da casa”, i.e, dos órgãos de destino e suas carreiras específicas. Alguns relatos apontam para dificuldades na relação de trabalho com membros do corpo técnico que tendem a considerar os gestores “como uma

ameaça à inteligência que se formou dentro do ministério”. Além das razões corporativas dos técnicos, o desconhecimento sobre a carreira ainda permeia boa parte da máquina administrativa. Vários entrevistados salientaram um certo estranhamento ao chegarem em seus postos, em parte devido ao desconhecimento da carreira. Esses dois motivos combinados parecem explicar boa parte dos problemas encontrados pelos gestores para iniciar o exercício de suas atividades em um novo órgão.

“Há aqueles que conhecem a carreira e ficam contrários — dá a impressão de que você caiu do céu em cima da cabeça deles — e há aqueles que ficam indiferentes. Os que conhecem ou vêm a conhecer através de nossas informações acham uma coisa boa.”

“Primeiro que nós éramos vistos como figuras exóticas, nós não somos funcionários do próprio órgão, somos funcionários do antigo MARE (...). Além dessa reserva, também somos funcionários de nível superior e havia uma expectativa de que viéssemos para os órgãos como superfuncionários públicos. A imagem do gestor é uma coisa curiosa, há pessoas que não sabem o que é isso, e nos acham pessoas meio exóticas. Há aqueles que por terem tido contato com outros gestores e sentido certo distanciamento dos gestores em relação aos funcionários normais têm naturalmente um certo receio em relação a gente.”

Do lado dos gestores, muitas vezes ocorre um desconhecimento do órgão de exercício, de suas atividades e de sua “cultura”, gerando dificuldades de integração. Ademais, como boa parte das atividades que os gestores exercerão nos seus órgãos de lotação serão aprendidas no próprio trabalho (*in-the-job training*), já que o treinamento na ENAP é direcionado a um perfil generalista, o próprio gestor sente-se “perdido” ao chegar em um novo local, situação agravada quando não existem fortes contatos anteriores à transferência. Como nota um(a) entrevistado(a):

“[O gestor é como] um estranho no ninho, uma pessoa diferente [das que estão no órgão de destino], que está vindo de um curso que não se tem noções do que aprendeu e o papel que irá desempenhar, e fica assustado”.

“[O curso da ENAP] contribuiu muito pouco, acho que foi um curso interessante, pois como tenho outra formação, na área de informática, foi bom estudar ciência política, mas isso por uma questão individual. Do ponto de vista de instrumentalização para operar na máquina pública, acho que o curso fica a desejar, na parte de direito administrativo, na parte orçamentária, na parte de execução financeira, na parte da gestão de recursos humanos. É pesado em algumas áreas, são referenciais importantes, mas não serve como uma instrumentalização direta. Não sei se o propósito do curso é esse, ou seja, de instrumentalizar para de fato atuar de uma forma mais específica. Tanto que as pessoas comentam que

algumas dificuldades de inserção na carreira é até por conta disso pela própria dificuldade. Para quem nunca trabalhou na administração pública é muito difícil para a pessoa.”

Dificuldade de integração é uma das razões apontadas para a mudança de órgão. Mais importante, no entanto, é a insatisfação com a própria função exercida. Os principais motivos para essa insatisfação são: ausência de espaço de atuação, tarefas muito rotineiras, impossibilidade de realização de um bom trabalho, a falta de perspectiva de assunção de responsabilidades — “crescer no órgão” — e a impossibilidade de obtenção de DAS. Esses são fatores mencionados para explicar o desejo de sair de um órgão. Por outro lado, órgãos que ofereçam boa perspectiva de desafio, de crescimento, de execução de tarefas diversas, de espaço decisório e de obtenção de bons DAS, exercem grande poder de atração sobre os gestores.

As partes interessadas no processo de transferência dos gestores são o órgão que os solicitam, o órgão de exercício e o órgão gestor da carreira, que autoriza ou não a mudança. É importante notar que, de uma forma geral, os critérios usados pelo órgão gestor para a concessão de mobilidade do gestor são considerados obscuros pelos entrevistados:

“O MP tem uma política discricionária: é politicamente interessante ou não que o gestor tenha mobilidade? Existem uma série de impedimentos na mobilidade do gestor, não é uma mobilidade plena como se fala.”

Se existe uma política a respeito da questão da mobilidade, ela é desconhecida por boa parte dos gestores, gerando indisposições e ressentimentos entre os EPPGs. O não atendimento de um pedido de mudança de lotação pode passar a impressão de que não há critérios que justifiquem tal procedimento. Conforme o seguinte depoimento denota:

“Eu já tinha tido outros convites para trabalhar no Ministério da Justiça, mas infelizmente o MARE não liberou. Uma política deles (...), você tem uma pessoa insatisfeita no trabalho e que pode se satisfazer em outro lugar, mas eles não deixam ela ir.”

Nestes casos, o melhor procedimento é a publicidade dos critérios para a decisão de se efetivar ou não uma transferência e da política que fornece as diretrizes que guiam essas decisões.

Segundo um depoimento, parece ter havido, em determinado momento, uma política de retenção dos gestores em seus órgãos de exercício por um período mais longo:

“Isso [a mobilidade dos gestores] aliás é uma discussão muito grande dentro da própria carreira, porque uma das coisas que o Bresser fez na sua passagem pelo MARE foi criar um mecanismo que restringia um

pouco essa mobilidade que era muito grande, e as pessoas não ficaram contentes com isso.”

De novo a publicidade das razões das políticas que orientam as decisões de transferência — elemento fundamental no planejamento individual da carreira — pode minimizar os custos destas decisões para o órgão responsável pela carreira e fortalecer a própria carreira, enquanto tal. Com conhecimento das razões, os gestores, beneficiados ou não pela decisão, ao menos compreenderiam os motivos, abandonariam a idéia de que é uma decisão discricionária e tenderiam a subordinar mais facilmente seus interesses privados de carreira aos interesses da administração pública como um todo. Mas, para isso, é preciso também que o órgão gestor da carreira explicita os dilemas e questões relacionadas à mobilidade e aos critérios para transferência. Esses dilemas são importantes e difíceis, tanto para o órgão gestor, como para a chefia imediata. Mas os gestores, ao menos alguns, parecem estar conscientes deles, como pode ser visto pelo seguinte depoimento:

“Eu acho o seguinte: você tem que ter as duas visões, a visão da pessoa, que é de se aprimorar, desenvolver um bom trabalho, mas por outro lado você tem que ter a visão da necessidade de serviço. (...) Sou chefe de gestores e é muito complicado. O serviço público, muitas vezes, não lhe dá condições de você ter mecanismos que incentivem as pessoas a ficarem num lugar. Então, se eu tenho um funcionário aqui e lhe oferecem um DAS para ele ir para outro lugar, eu não tenho o que fazer para prender esse cara aqui. Eu até poderia dizer: ‘você não vai de jeito nenhum’. Seria muito antipático, o cara tem uma oferta de ganhar mais, tem que ir. Isso prejudica porque de repente ele está sendo responsável por uma área aqui que vai me deixar em descoberto. (...) Imagina você um secretário, quem vai preferir pôr numa área sensível de sua secretaria um gestor que você sabe que ele tem mobilidade total, a qualquer momento pode sair dali e ir para outro lugar. (...) Então acho que do ponto de vista da carreira sem compromisso do trabalho é ruim.”

Do ponto de vista dos gestores individualmente, a mudança de órgão é, em geral, motivada por diversas razões, muitas já apontadas acima. É interessante notar que a maior parte delas está relacionada à obtenção de cargos de confiança e chefia. Como também já foi observado, é uma simplificação achar que a motivação pela busca do DAS é apenas a maior retribuição financeira. Como observa o depoimento abaixo:

“O gestor tem duas coisas, ele não pode parar, ele tem que ter *expertise* em várias áreas e procurar áreas onde haja oportunidade dele crescer. No momento em que não haja oportunidade, ele tem que procurar outros ministérios. Eu acho muito interessante. Existe um mercado para os gestores, existem sempre coisas acontecendo na Esplanada, são

mudanças que acontecem em nível de administração. Então, permanentemente, estão surgindo oportunidades para os gestores e há sempre convites, pessoas que estão sendo convidadas para um canto, para outro. Então é sempre bom procurar avaliar se o local em que se está oferece possibilidade de inserção, de trabalho melhor, de uma posição mais alta. Então há todo esse mercado, por isso que eu digo que a rede profissional é interessante, você fica sabendo onde existem as oportunidades, onde há seleções, existem seleções específicas. Por exemplo, existe um cargo de DAS 3 em determinado órgão, e aí eles começam a fazer a seleção entre os gestores. Eles chamam os gestores para conversar, você mostra o currículo. Há um mercado interno entre as pessoas que já são funcionários para ascender aos cargos de mais alto nível. (...) Um gestor não pode parar, deve buscar um local onde possa ter possibilidade de crescer.”

De qualquer forma, o “mercado de DAS” parece ser o *locus* dos processos de mudanças institucionais dos gestores e o principal “capital de aquisição” de gestores à disposição dos órgãos que desejam atraí-los. A maior parte dos gestores justificam a importância do DAS na experiência profissional. Dos 40 entrevistados, 26 obtiveram DAS no primeiro órgão de exercício e outra parcela significativa o obtiveram no momento que mudaram de órgão e/ou melhoraram seu DAS no processo de mudança.

Muitos gestores, no entanto, também valorizam muito uma permanência maior em seus órgãos de lotação, seja pela possibilidade de ascensão na estrutura hierárquica do órgão; seja pela possibilidade de obtenção de maior conhecimento sobre as atividades desenvolvidas:

“Por enquanto a perspectiva profissional é fazer carreira dentro do próprio ministério. Por enquanto não tenho motivação para mudar.”
(Entrevistado sem DAS).

“Eu estou há um ano aqui, é muito pouco tempo para se ter *expertise* sobre alguma coisa. Eu acho que ainda é cedo para se pensar em mudar, a não ser que haja uma oferta muito boa, um trabalho muito interessante. Porque se você fica mudando, você acaba não aprendendo nada. O importante é que você passe um tempo que dê para você se especializar naquela atividade que está fazendo.”

“Quero dar continuidade ao trabalho, evoluir, mas não pretendo ficar para sempre, acho interessante levar a experiência adquirida para outros lugares. Acho importante dar continuidade aos projetos, não interromper algo que está sendo formado.”

“O fato de não ter tido experiências em outros órgãos faz com que eu tenha uma visão da administração pública mais restrita. Mas por outro lado, permite fazer uma avaliação mais profunda das coisas que conheço,

de como a médio e longo prazo uma situação evolui e destaca. A mobilidade é importante porque abre possibilidade para que a administração pública tenha pessoas competentes em outras áreas dentro e fora do ministério. A visão mais global e portanto seja um articulador de esforços muito melhor.”

“A grande maioria da minha turma ainda se encontra na primeira unidade de exercício. Acho que dois anos não é um tempo suficiente para achar que devo passar para uma outra fase. Acho bom conhecer o contexto, o tema com que se trabalha. Acho que ter ficado dois anos no mesmo lugar fez com que o trabalho que faço fosse melhor. O ideal é fechar um círculo. Para construir alguma coisa, é preciso ficar algum tempo.” (Entrevistado sem DAS).

Atividades

Nesta parte, investigamos as atividades efetivamente realizadas pelos gestores com o propósito de — além de fornecer uma descrição, classificação e sistematização destas atividades — avaliar em que medida há atividades delegadas e/ou atribuídas aos gestores enquanto gestores, i.e., parte de uma carreira cujos membros possuem *expertises*, aptidões, qualificações e conhecimentos que os caracterizem e que, portanto, justifiquem essa delegação e/ou atribuição. Essa perspectiva é importante pois é a partir dela que se pode averiguar em que medida há tarefas e/ou atividades que são delegadas aos gestores por serem membros da carreira de EPPGGs e não porque são indivíduos que têm uma formação de nível superior ou são comprovadamente bem preparados, já que passaram em um dos mais difíceis concursos de ingresso para a APF. Não que estes elementos não sejam importantes na atribuição de tarefas, eles certamente o são. O ponto central para esta avaliação é que eles não dependem da relação do gestor com sua carreira, com a formação que recebem para o ingresso na carreira, mas estão relacionados a atributos que esses servidores públicos adquiriram previamente a sua entrada na carreira. Se estes forem os fatores mais importantes na atribuição das tarefas, pode-se dizer que a carreira de EPPGG é apenas um canal que a APF entrou para recrutar indivíduos com alta qualificação para atuarem na máquina burocrática. Neste caso, muito pouco os distinguiria de outros indivíduos recrutados no setor privado ou público que têm a mesma qualificação. Se essa for a principal razão para a atribuição de tarefas, a maior distinção seria apenas o fato de os gestores, ao entrarem para a carreira, atuarem primordialmente na administração pública. A longo prazo isso certamente fará uma importante diferença, pois a experiência que eles adquirem no exercício de atividades na administração pública os tornará mais aptos e qualificados para atuar na máquina pública do que profissionais com a mesma qualificação educacional

formal, que não atuam primordialmente na máquina burocrática federal. Mas, até que eles adquiram esta experiência pouco os distinguiria de profissionais com alta qualificação.

Caso os EPPGGs sejam reconhecidos como um grupo com qualificação e competência específicas para desempenhar tarefas que lhes compete — gestão governamental, particularmente no que concerne aos aspectos técnicos e substantivos de formulação e implementação de políticas públicas — pode-se dizer que a carreira é reconhecida como um manancial de quadros com perfil definido e geradora de expectativas relativamente uniformes sobre o desempenho de seus membros. Caso contrário, os EPPGGs serão vistos apenas como indivíduos com alta qualificação que podem substituir carências, temporárias ou permanentes, de quadros qualificados na APF, sem que lhes sejam atribuídas tarefas específicas, típicas de EPPGGs. Para ficar mais claro, se um órgão requisita um gestor porque não tem quadros suficientes para realizar rotinas relativas às atividades fins deste órgão — tarefas que poderiam ser realizadas por membros de carreiras específicas deste órgão — os gestores que forem para lá estarão apenas exercendo atividades que cabem a outras carreiras, sem que exista nada de característico de EPPGG no exercício destas atividades. Neste caso, eles estariam apenas exercendo um papel de substituto e não de gestor.

Embora a perspectiva apresentada acima seja fundamental, as informações sobre as atividades realizadas, tal como foram colhidas nesta pesquisa, não nos permite inferir diretamente uma resposta para a questão proposta. Isso seria possível apenas a partir de informações mais detalhadas sobre as posições que os gestores ocupam nos órgãos em que estão lotados. Especialmente, teríamos que investigar se as atividades que eles exercem e os postos que ocupam foram criados exclusivamente para pessoas com seu perfil ou se eram, anteriormente, exercidos por membros das carreiras particulares destes órgãos. Pode ser também que, mesmo que as atividades e postos tenham sido preenchidos por membros de carreiras específicas dos órgãos em questão, tenha-se decidido que a partir de determinado momento eles seriam preenchidos apenas por gestores, já que eles apresentam uma qualificação adicional que os membros de carreiras específicas não conseguem adquirir. Neste último caso, os gestores estariam criando um espaço próprio para sua carreira na APF. Na primeira hipótese, seria apenas uma substituição temporária de membros de carreira específica. Essa pode ser uma linha de análise profícua e de aprofundamento da presente pesquisa. Infelizmente, como já foi notado, não foi possível realizar essa análise no âmbito desta pesquisa.

Na classificação das atividades levaremos em conta três dimensões importantes: o poder decisório correspondente ao posto, sua natureza quanto à atividade fim e meio e, finalmente, se está relacionado à formulação ou à implementação de política.

O primeiro indicador, embora indireto, da importância, em termos decisórios, das atividades que os EPPGGs exercem pode ser dado pelos postos que

eles exercem. Para a utilização deste indicador, no entanto, precisamos supor que há uma correspondência formal entre os postos e seu espaço decisório, i.e., dificilmente encontraríamos um posto formalmente inferior na estrutura administrativa federal que exerce de fato um grande poder decisório. Por exemplo, gestores designados para postos de “apoio técnico e operacional” com grande poder decisório em uma política determinada. Isso pode acontecer em alguns poucos casos, mas certamente não seria a regra geral. A tabela abaixo apresenta os postos que os gestores entrevistados ocupavam no momento da realização da entrevistas.

Tabela 6: Cargos ocupados por gestores por amostra de gestores do MEC e do MPAS

Postos	1ª Turma 1987/90	2ª Turma 1995/6	3ª Turma 1996/7	4ª Turma 1997/8	Total
Direção superior	1	1	1	0	3
Assessoria superior	1	0	0	0	1
Gerência e direção intermediárias	4	5	3	5	17
Assessoria intermediária	2	1	3	2	8
Apoio técnico e operacional	0	0	0	11	11
Total	8	7	7	18	40

Em primeiro lugar, chama atenção o fato dos três gestores que ocupam posições de direção superior serem de três turmas diferentes. Esse padrão indica que não há uma correspondência entre posição ocupada na carreira e postos ocupados na APF. Contrabalançando essa não correspondência, há o fato de 11 gestores da 4ª turma ocuparem postos de “apoio técnico e operacional”, o que corresponderia à sua posição na carreira. Quando examinamos as posições intermediárias, podemos concluir que a tendência prevalecente é a da não correspondência entre postos e posições na carreira. Enquanto quatro entrevistados da 1ª turma ocupam postos de “gerência e direção intermediárias”, cinco gestores da 2ª turma, três da 3ª e novamente cinco da 4ª turma ocupam a mesma posição. Essa tendência é a mesma para postos de “assessoria intermediária”.

A terceira dimensão considera a natureza da atividade. Essa classificação foi efetuada a partir de uma interpretação da natureza da atividade que os gestores estavam exercendo no momento das entrevistas. Uma visão diacrônica das atividades certamente ofereceria uma perspectiva mais completa desta questão, mas não foi possível realizar esta classificação. A interpretação baseou-se na seguinte compreensão sobre as atividades:

- atividade meio: atividades operacionais e técnicas, como planejamento orçamentário, assuntos administrativos, informática, recursos humanos etc; e
- atividade fim: elaboração, execução e acompanhamento de ações ou políticas; inclui atividades técnicas de caráter substantivo que forneçam suporte (informações, análises, projeções etc.) para políticas públicas.

A tabela a seguir apresenta a distribuição dos gestores segundo a natureza de suas atividades.

Tabela 7: Natureza das atividades exercidas por amostra de gestores do MEC e do MPAS

Atividades	1ª Turma 1987/8	2ª Turma 1995/6	3ª Turma 1996/7	4ª Turma 1997/8	Total
Meio	4	0	0	4	10
Finalística	4	7	7	13	30
Total	8	7	7	18	40

No momento das entrevistas, apenas 25% dos gestores ocupavam postos relacionados a atividades meios, mostrando uma clara preferência dos gestores e das chefias por alocação em postos cuja natureza das atividades é finalística. Esse padrão mostra claramente que o exercício de atividades fins é o que fornece mais definitivamente uma “cara” aos gestores. As entrevistas indicam que esse padrão parece ser fruto de uma preferência dos próprios gestores e não resultado de uma política de alocação de pessoal determinada pelo órgão que cuida da carreira. Um entrevistado conta a história de que quando seu órgão estava para receber um contingente de gestores, discutiu com outros membros de cargos superiores do ministério a possibilidade e necessidade de alocar uma equipe de dez gestores, no caso da 5ª turma, onde eles quisessem, na Secretaria de Assuntos Administrativos (SAA). Decidiram esperar que a escolha partisse dos próprios gestores. Havia nesta turma um ex-funcionário do MEC, iniciando a carreira de gestor, que fez a “propaganda” para que outros colegas escolhessem como órgão de exercício esse ministério. Os dirigentes do MEC, no esforço de “propaganda”, promoveram uma reunião de sensibilização em que compareceram cerca de 30 futuros EPPGGs. Os gestores ficaram conhecendo a estrutura do ministério, as atividades, o “espaço” que podiam ocupar etc. Os que optaram pelo MEC foram recepcionados por membros da Secretária Executiva que voltaram a conversar sobre as atividades e o “espaço” existente no órgão, mostrando que seria necessário quadros para a SAA. O entrevistado afirma que até o momento da realização da entrevista nenhum gestor havia manifestado interesse em trabalhar na área de assuntos administrativos.

Para o entrevistado, isso denota claramente um descaso face a atividades desta natureza, apesar da facilidade que estes postos oferecem de ascensão rápida:

“Se existisse um núcleo de novos gestores que quisessem fazer carreira na área administrativa [mas não existe] (...) essa seria uma possibilidade, a pessoa para fazer carreira hoje, ela faz muito mais rápido na área financeira do que na área finalística. (...) Para ser um coordenador da área de recursos humanos, se a pessoa tem um tino gerencial e tiver tesão para trabalhar, em muito pouco tempo ela vai ser coordenador-geral de recursos humanos. Porque não são muitos os funcionários hoje competentes para isso. O problema de gerência é grave e na área administrativa é mais do que tudo.”

A razão para isso, ainda segundo o mesmo entrevistado, é que as atividades meios criam uma espécie de estigma, marcando o gestor e tornando muito difícil o exercício posterior de atividades finalísticas:

“(....) mas [a área de assuntos administrativos] é uma área difícil de sair depois, sabe por quê? Por causa do currículo. Você trabalha cinco ou seis anos na área administrativa, e quando você vai para um determinado lugar... não ser que você vá com uma pessoa [que já conhece o gestor e o “puxa” para a função] para determinada área fim. Mas você entrar no mercado com determinado currículo, o cara vai olhar o currículo: ‘o cara aqui é experiente em administração, então vou colocar lá [sempre em uma área meio]’. É mais ou menos assim que funciona, você fica meio marcado.”

A última dimensão relevante concerne à distinção entre participação na formulação ou na implementação de políticas. As informações que coletamos não permitem fazer claramente a classificação das atividades nesta dimensão. Portanto, apresentamos a seguir apenas um indício desta dimensão. Uma exploração mais definitiva desta questão terá que ser objeto de uma pesquisa mais aprofundada. Deve ficar claro, que o que se segue é provisório e é apresentado aqui apenas como uma forma de enfatizar a necessidade da discussão da questão e levantar o debate para que se possa, posteriormente, aprimorar os indicadores que permitam fazer uma discussão mais definitiva.

Podemos obter indícios sobre as atividades de formulação e de implementação se considerarmos que, em grande medida, estas dimensões estão muito relacionadas com as posições que os gestores ocupam na administração pública. Mesmo na administração privada há uma correlação entre importância dos postos e a dimensão considerada. Pode-se dizer que ocupantes de postos mais altos — independentemente do posto ser relacionado a atividades meio ou fim, já que mesmo atividades meios requerem a concepção de uma política — dediquem-se mais à formulação de políticas, enquanto postos intermediários e inferiores estejam relacionados à sua implementação. No caso de atividades gerenciais, a separação não pode ser feita com muita clareza. Gerentes são, de uma maneira geral, dedicados à implementação de políticas, mas também são consultados na sua formulação. Os postos inferiores, de uma forma geral, correspondem a atividades dedicadas à implementação de políticas. Mesmo postos inferiores em atividades finalísticas, portanto ligados aos aspectos substantivos de políticas públicas, podem ser considerados relacionados a atividades de implementação. Mesmo o processo de formulação de políticas públicas requer etapas para que seja implementado, i.e., há também aspectos da implementação do processo de formulação. Estamos nos referindo à provisão de informações, confecção de cenários, exploração das possibilidades de estabelecimento de redes e parcerias que se farão necessárias para implementação

efetiva da política etc. Há, portanto, uma série de atividades necessárias à implementação do processo de formulação de políticas. Estas atividades, embora centrais para a boa condução da formulação, não são mais que meios e/ou subsídios para decisões quanto ao desenho e à concepção da política. Essas atividades são, portanto, ao mesmo tempo meio para o processo de formulação de políticas e implementação deste processo.

A Tabela 6 apresentou a distribuição dos gestores por cargos na APF. Segue-se uma desagregação destes cargos de forma a permitir uma melhor percepção das atividades a eles relacionadas:

- direção superior: secretarias executivas e secretarias de ministérios;
- assessoria superior: assessoria ao ministro;
- gerência e direção intermediárias: coordenações gerais, subsecretarias, chefia de departamentos;
- assessoria intermediária: assessoria à direção superior; e
- apoio técnico e operacional.

Mesmo de forma precária, podemos dizer que a análise da Tabela 6 nos sugere que 21 gestores entrevistados estão em postos cuja atividade implica maior envolvimento no processo de formulação de políticas do que de implementação.¹⁹

A discussão acima parece indicar que não há atividades típicas de gestores, exceto uma marcada preferência por exercício de atividades finalísticas. Mas, as chefias — que afinal decidem que atividades atribuir aos gestores — percebem a existência de atividades típicas dos EPPGGs?

A maioria dos chefes entrevistados afirmam não terem muita clareza sobre que atividades delegar aos EPPGGs no momento em que chegam nas unidades de exercício. Conforme aponta um entrevistado que chefia pela primeira vez um gestor:

“A confusão fica quando se vê gestores na estrutura do ministério, fazendo coisas diferentes. Seria de se esperar que os gestores tivessem uma formação básica e que chegassem na estrutura e pudessem ter a mesma atuação.”

“Desconheço a razão da criação de uma carreira paralela, porque gestor é quem gere, quem administra alguma coisa, quem gerencia, que competência teria que ter um administrador na área que trabalha no órgão que formula determinadas políticas?”

Outros depoimentos também ilustram este ponto de vista:

“Muitas pessoas não sabem o que fazer com os gestores quando eles chegam na secretaria, [a existência de gestores na equipe, no entanto] ajuda um pouco na forma como as pessoas são recebidas e se sabe que na média é uma pessoa mais bem preparada, então começa a dar mais responsabilidades e fazer com que essa pessoa se envolva no projeto.”

Quanto ao conteúdo das atividades exercidas pelos EPPGGs, pode-se afirmar que estes profissionais participam de projetos com diferentes amplitudes, conteúdo e concernentes a diferentes áreas. A tabela do Anexo 2 apresenta as atividades que esses profissionais exercem.

De uma forma geral, no entanto, essas atividades são atribuídas aos EPPGGs não por serem gestores, já que não há atividades especificamente características destes servidores. As principais razões são o mérito, demonstrado no efetivo desempenho de atividades nos órgãos em exercício e pela formação anterior.

No caso do mérito, fica claro nas entrevistas dos chefes que, após um certo período probatório no qual são designadas tarefas imprecisas, postos e tarefas mais bem definidas são delegadas segundo uma avaliação da performance inicial. Os depoimentos abaixo ilustram bem essa atribuição e como ela não está relacionada à percepção de um perfil típico de gestores:

“(...) o fato de ser gestor não significa que a pessoa terá com mais facilidade um DAS, tudo depende do trabalho da pessoa.”

Essa chefia diz testar o gestor:

“(...) pra ver a sua capacidade, dou um determinado trabalho que não seja de rotina para ver como a pessoa vai enfrentar.”

“(...) o que faz delegar de forma diferenciada não é a carreira que a pessoa está no serviço público, mas em função de exercer de forma mais produtiva a atividade.”

Deve-se notar que, mesmo sem uma noção clara do que seja uma tarefa de EPPGG, os chefes têm uma tendência a avaliar muito bem a atuação dos gestores, conforme os depoimentos abaixo:

“A organização, disciplina, o saber fazer, a disposição para aprender a fazer, fazem dos gestores bons funcionários.” (MEC).

“Muitos gestores ocupam postos de administração de fato, mas muitos deles no ministério têm postos de formulação de políticas. Eles são pessoas de boa formação, alto empenho, dedicação; muitas idéias colocadas nos projetos surgiram dos gestores, dão uma importante contribuição para o Ministério.”(MPAS).

“A característica importante para um gestor é ter capacidade de estar a frente de algumas situações. O gestor se diferencia de um técnico pela sua capacidade de implementar ações. É capaz de fazer avaliação. Possui capacidade de decisão, de agir e de avaliar. Esse conjunto diferencia o gestor.”(MEC).

De modo geral, do ponto de vista das chefias, há certa preponderância da visão dos gestores como profissionais que possuem um leque maior de conhecimentos, que

lhes dá condições de desempenhar funções mais abrangentes e de se adaptarem às necessidades da organização. É essa visão mais abrangente e a formação mais generalista que permitem analisar diversos aspectos de uma política, ela diferencia o gestor do técnico, conforme exemplificam os relatos abaixo:

“(...) a parte operacional talvez pudesse ser realizada por técnico, mas fazer a parte operacional deslumbrando a repercussão disso, talvez não, porque é uma coisa que se requer conhecimento um pouco específico, porque a pessoa tem que estar desenvolvendo as atividades tendo em mente o que aquilo pode resultar.”

O critério da formação prévia à entrada na carreira aplica-se especialmente em casos em que exigem conhecimentos específicos. E nesse sentido, perfil escolar e os conhecimentos técnicos se sobrepõem à formação obtida no curso da ENAP. Há uma certa tendência entre os gestores de destacarem a importância da formação acadêmica para determinadas atividades que desenvolvem. Alguns gestores reconhecem esse fator:

“O fato de ter mestrado faz uma diferença muito grande. O trabalho que desenvolvo exige muito conhecimento de métodos quantitativos. Também é importante a experiência anterior.”

“Se não tivesse a formação em informática não estaria aonde está. Acho que se insere na proposta da carreira, que é ter pessoas com formações diferentes em áreas estratégicas.”

Essa especialização segundo a formação prévia pode ser constatada, mesmo de forma não definitiva, pela análise das seguintes tabelas:

Tabela 8: Formação educacional por amostra de gestores do MEC

Curso	Maior titulação	Turma
Ciências Contábeis	Graduação	3 ^a
Comunicação Social	Graduação	3 ^a
Jornalismo, Ciências Políticas, Ciências Sociais	Mestrado	1 ^a
Pedagogia	Graduação	1 ^a
Biblioteconomia e Ciência da Informação	Mestrado	3 ^a
Estudos Sociais / História	Graduação	1 ^a
História	Mestrado	4 ^a
Matemática Geométrica	Mestrado	3 ^a
Letras – Português/Latim/Francês e Política, Planejamento e Gestão da Educação	Mestrado	4 ^a
Letras – Inglês/Português	Graduação	4 ^a
Psicologia	Mestrado	4 ^a
Matemática	Graduação	4 ^a

Continuação...

Curso	Maior titulação	Turma
Direito	Graduação	4 ^a
Pedagogia	Graduação	4 ^a
Ciências Econômicas	Graduação	4 ^a
Administração	Graduação	4 ^a
Engenharia de Minas	Graduação	1 ^a
Ciências Econômicas e <i>Marketing</i>	Especialização	2 ^a
Administração de Empresas e Administração Pública	Mestrado	3 ^a
Engenharia Agrícola	Graduação	1 ^a

Tabela 9: Formação educacional por amostra de gestores do MPAS

Curso	Maior titulação	Turma
Administração	Graduação	4 ^a
Ciências Econômicas e Ciências Políticas	Especialização	2 ^a
Administração de Empresas	Graduação	1 ^a
Ciências Econômicas e Ciências Políticas	Mestrado	2 ^a
Direito	Graduação	1 ^a
Ciências Econômicas	Especialização	2 ^a
Administração Pública e Ciências Econômicas	Doutorado	3 ^a
Física	Mestrado	1 ^a
Ciências Econômicas	Graduação	3 ^a
Ciências Econômicas	Mestrado	4 ^a
Engenharia Elétrica	Mestrado	2 ^a
Economia e Administração de Empresas	Mestrado	2 ^a
Geologia	Graduação	4 ^a
Ciências Econômicas	Graduação	4 ^a
Ciências Econômicas	Graduação	4 ^a
Ciências Sociais	Mestrado	4 ^a
Engenharia Elétrica	Graduação	4 ^a
Engenharia de Produção	Mestrado	2 ^a
Tecnologia em Processamento de Dados e Administração de Empresas	Mestrado	4 ^a
Ciências Econômicas	Graduação	4 ^a

Podemos observar que há uma certa concentração de gestores com formação em ciências econômicas no MPAS, assim como EPPGGs com formação em educação e em ciências sociais no MEC. De certa forma, esses ministérios são núcleos de atração de profissionais com determinada formação.

Os gestores, cujas unidades de exercício estavam implementando programas na ocasião em que se estabeleceram, tiveram certa facilidade em se inserirem, definindo seus papéis nas ações desenvolvidas, assim como contribuíram para o bom desempenho das ações, o que de certa forma, reduziu a possibilidade de exercerem atividades meramente operacionais.

Esse padrão, embora não definitivamente comprovado, nos remete novamente à discussão acerca do risco dos gestores estarem, primordialmente, preenchendo a carência de quadros em carreiras específicas dos órgãos em que estão lotados.

Como já notamos, alguns chefes apontam claramente esse “efeito de substituição” devido às grandes demandas de seus órgãos e à deficiência de infra-estrutura, especialmente de pessoal. Essa situação parece ocorrer especialmente no MEC, onde a insuficiência de pessoal qualificado parece ser mais grave. Conforme observou um chefe bem posicionado:

“A maioria dos técnicos de nível superior se aposentaram, então sobrou uma parcela que não é qualificada. Esse é um grande problema na montagem das equipes médias e inferiores na administração pública. Tem-se que trabalhar com pessoas que não têm a necessária experiência, qualificação e motivação para funções de chefia, com isto, cai a qualidade da ação do órgão, mas isto não se pode resolver só com gestores [mas ressalta que essa é uma das razões da grande demanda por gestores por parte deste ministério], pois um gestor tem formação de nível superior. A equipe é pequena, mas a demanda é muito grande, então faz diferença um gestor, pela formação e pela especificidade do trabalho que desenvolve. Há carência de recursos humanos na área de ensino superior e na área de apoio.”

Comentários finais

O trabalho realizado, embora de caráter exploratório, permitiu que se detectassem diversas questões, problemas e dilemas da carreira de EPPGG. Gostaríamos de retomar, à guisa de conclusão, os principais pontos discutidos neste relatório.

A idéia de institucionalização da carreira forneceu a perspectiva teórica que permitiu fazer uma conexão entre as atividades e funções exercidas pelos gestores, e a problemática da continuidade das políticas públicas, i.e., em que medida a atuação dos gestores contribui para a continuidade das políticas. A análise das atividades realizadas pelos gestores, por si só, não permitiria uma discussão de sua contribuição para a continuidade de políticas públicas sem esta moldura teórica. Os gestores podem realizar atividades fundamentais e importantíssimas, além de exercerem funções de grande poder decisório, sem que contribuam para a continuidade de políticas. Se forem parte de uma carreira não institucionalizada, ao assumirem essas tarefas eles apenas se tornam iguais a uma enorme quantidade de indivíduos que saem do setor privado e, com muita competência, desempenham as tarefas centrais na condução do Estado. Esses indivíduos contribuem para a continuidade de políticas públicas pelos mero fato de exercerem tarefas de qualquer natureza? Na verdade dificilmente esta contribuição tem lugar.

A sua possível contribuição para continuidade de políticas só pode se dar exatamente na medida em que conseguirem construir uma estrutura **institucional** que incorpore essa política e que, na sua ausência, continue a sua implementação. Isso é institucionalização, e a continuidade de uma política é uma função direta de sua institucionalização em estruturas, carreiras, práticas, culturas organizacionais etc. Não importa se esses indivíduos, que não são funcionários de carreira, assumam ou não, enquanto estão no governo, a perspectiva de um “verdadeiro burocrata”, com as preocupações inerentes. Essa postura em si não garante nenhuma continuidade; o que a garante é a institucionalização da política: pessoas, estruturas, procedimentos — racionalização e universalismo de critérios — etc., que expressem a política em questão e perdurem no tempo.

Por essas razões, ao analisar o papel dos gestores, é necessário diferenciá-los de outros atores que atuam na mesma esfera da administração pública, mas que não fazem parte de uma carreira desta administração. A carreira de EPPGG foi pensada para atuar na alta esfera da APF — por isso tantos gestores com DAS —, uma das razões pelas quais é importante diferenciá-los de outros atores que também atuam

nessa esfera. O que os diferenciariam? É o fato de pertencerem a uma carreira e serem membros de uma carreira. No entanto, eles só o serão de fato, só se perceberão como tal e, mais importante ainda, só serão percebidos dessa forma, se a carreira for institucionalizada. Se não fizermos essa diferenciação, a análise das atividades nos levará a concluir, inevitavelmente, que a contribuição dos gestores para a continuidade de políticas e/ou qualquer outro elemento (inovação, transformação etc.) depende de onde eles estiverem, de quem for seu chefe, de características individuais de cada gestor etc. Esses são os mesmos fatores que explicariam a contribuição de qualquer pessoa, seja gestor, seja alguém do setor privado no governo. São fatores erráticos, que dependem de razões que não podemos, sociologicamente falando, apreender e, tampouco, explicar por que ocorrem, com que frequência ocorrem e que conseqüências tendem a ocasionar etc.

Quando analisamos a problemática da continuidade sob a ótica da institucionalização da carreira podemos controlar esses fatores erráticos. Uma estrutura institucionalizada não depende, para existir, apenas de cada gestor individualmente ou de seus chefes, dos partidos no poder, e de idiosincrasias em “alta”. Ao contrário, cada gestor individualmente é que passaria a depender de sua carreira — isso no sentido de que os indivíduos ganham determinadas características por pertencerem à carreira e não a carreira existe porque é composta por indivíduos com certas características. Caso isso não ocorra, acho que sequer podemos falar de carreira de gestores, mas apenas de uma forma e/ou canal engenhoso, e talvez muito bom para a APF, de recrutar pessoas qualificadas do setor privado e atraí-las para o Estado para ocuparem postos de gestão na alta esfera da administração pública. Mas isso, embora possa ser positivo, está muito pouco relacionado com a continuidade de políticas e com a existência de uma carreira.

Dentro desta perspectiva, algumas questões se mostraram mais relevantes para a pesquisa. A primeira diz respeito à própria estruturação da carreira. Como discutido anteriormente, não há uma percepção clara e generalizada, seja entre os membros da carreira, seja entre seus chefes, sobre como se estrutura a carreira de EPPGG. Essa falta de estruturação, ou apenas de clareza sobre ela, é, em certa medida, substituída por uma “carreira de DAS”. Do ponto de vista da continuidade de políticas, isso apresenta alguns problemas. Como o DAS é um cargo de confiança, no caso de mudança de chefia há uma tendência a mudar também os gestores que estão ocupando esses cargos. Vários entrevistados afirmaram que entregam o cargo quando há mudança de chefia. Se como detectamos, uma das principais formas de inserção dos gestores na máquina pública é através do “mercado de DAS”, a contribuição destes atores para a continuidade de políticas tende a ser problemática, na medida em que deixam seus cargos juntamente com as chefias. Se a função de gestor estivesse, preferencialmente, vinculada a posições e cargos fixos na estrutura burocrática, sua contribuição para a continuidade seria maior, já que poderiam permanecer no cargo ou função mesmo após uma mudança de chefia.

A mobilidade dos gestores é outro elemento que pode ser prejudicial para a continuidade de políticas. Como mostra o texto, no entanto, essa mobilidade não é tão grande como se poderia esperar a partir da concepção de uma carreira matricial. Embora tenha que se realizar uma análise mais extensa e aprofundada da mobilidade e da trajetória dos gestores, não foi possível detectar padrões de mobilidade e de trajetória que indicassem a existência de uma política de gestão da carreira que procurasse atingir metas de gestão pública. A inexistência de um claro padrão de trajetória é um indicador de baixa institucionalização da carreira.

Com relação às atividades efetivamente realizadas pelos gestores, vimos que há uma marcada preferência por atividades finalísticas, mesmo quando há maior necessidade por parte dos órgãos de exercício de pessoal em atividades meios. Essa preferência é, sem dúvida, um dos traços mais característicos dos gestores, mas expressa também a falta de uma política de gestão de pessoal na carreira de EPPGG, que leve em conta as necessidades da APF e dos gestores de forma combinada.

Para finalizar, queremos dizer que muitas de nossas análises e conclusões devem ser vistas com cautela já que este estudo é rigorosamente de caráter exploratório. Acreditamos, no entanto, que a perspectiva teórica adotada e o material empírico — as entrevistas — analisados permitiram um avanço considerável para a compreensão do papel e da contribuição dos gestores, *qua* membros da carreira de EPPGGs, para o bom funcionamento da APF.

Acreditamos que para fundamentar melhor algumas de nossas conclusões, seria necessário expandir o universo de análise para abarcar todos os gestores em exercício, além dos que já evadiram da carreira. A presente pesquisa serviu para mapear as questões consideradas relevantes pelos atores e pelos analistas. Um aprofundamento das análises requereria a construção de um instrumento de análise mais estruturado — questionário com perguntas fechadas — que serviria para uma coleta mais sistemática de informações sobre a atuação dos EPPGGs. Essa estratégia de pesquisa deveria ser complementada pela análise mais detalhada:

- dos instrumentos legais que regulam a carreira;
- dos projetos e políticas que os gestores estiveram envolvidos;
- da trajetória de cada membro da carreira; e
- da avaliação das chefias sobre a atuação dos gestores.

O presente relatório é, portanto, o início da avaliação de uma carreira nova, que ainda está em processo de formação e institucionalização. Esperamos que contribua com informações e perspectivas relevantes para que se efetuem as necessárias “correções de rumos” para que a carreira possa efetivamente desempenhar a função que dela se deseja.

Notas

- ¹ Para uma melhor discussão da idéia de institucionalização de carreira, ver Cheibub, (1984).
- ² Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP), que representa os EPPGs.
- ³ Tipo de cargo — Direção e Assessoramento Superior (DAS) — foi originalmente criado ou para o administrador de alto nível e com alta qualificação, ou para trazer aos altos escalões da administração profissionais selecionados de fora do serviço público. Alocados para funções temporárias específicas (Martins, 1997). Tais cargos são de livre provimento: “a autoridade com poderes para preenchê-lo poderá nomear pessoa de sua escolha, assim como livremente exonerá-la *ad nutum*” (Santos: 95). De acordo com Martins (1997), existem seis faixas de DAS, com níveis diferentes de remuneração. A lei nº 8.460, de dezembro de 1992, estipula que pelo menos 50% dos três primeiros níveis de DAS devem ser ocupados por servidores efetivos, independente de sua qualificação.
- ⁴ Decreto nº 93.211, de 3 de setembro de 1986.
- ⁵ A carreira foi instituída pela lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989.
- ⁶ Não cabe neste estudo fazer uma análise desse processo. A esse respeito ver Santos, Pinheiro e Machado, (1994).
- ⁷ Deve-se notar que esta denominação sugere uma carreira de nível médio.
- ⁸ Decreto nº 98.895, de 30 de janeiro de 1990.
- ⁹ De acordo com a lei federal nº 8.112/90, art. 3º:
“Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidos a um servidor.
Parágrafo único: Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pagos pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.”
- ¹⁰ Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998.
- ¹¹ Graef, Santos e Fernandes, (1994: 99).
- ¹² Essa idéia já estava presente no texto de Graef, Santos e Fernandes, (1994:108-9).

- ¹³ Ver Downs, 1967, Capítulo II.
- ¹⁴ Evitamos usar o termo identidade porque, apesar da alta qualificação intelectual dos entrevistados, ele é um termo técnico que pode ser interpretado de diversas maneiras. O termo “cara” mesmo muito mais coloquial é de uso e compreensão mais corrente e imediata.
- ¹⁵ Em resposta à pergunta sobre a “cara” dos gestores, dois entrevistados responderam: “O gestor tem cara de funcionário público.” “Acho que o gestor é um funcionário público (...) que gosta do que faz. Tirando a questão da remuneração.”
- ¹⁶ Graef, Santos e Fernandar, (1994).
- ¹⁷ Ao término do primeiro curso de gestores da ENAP, não havia os cargos destinados aos egressos da primeira turma. Apenas após a aprovação do decreto nº 98.895, de 30 de janeiro de 1990, de regulamentação da carreira é que esses são criados. De acordo com Graef, Santos e Fernandes, (1994), mesmo após a homologação deste decreto, “não havia, da parte do Governo, uma política de aproveitamento desses profissionais e a atuação da ENAP não pode avançar muito além da simples intermediação de ofertas de vagas provenientes, na sua maioria, das poucas áreas onde a carreira e a escola eram conhecidas.”
- ¹⁸ A primeira turma ao contrário das que a sucederam teve um período de estágio de 1.000 horas. Nas demais turmas esse período foi reduzido, assim como o formato desse estágio.
- ¹⁹ Estamos incluindo neste cômputo os cargos de gerência e direção intermediários já que segundo as entrevistas estes EPPGGs parecem fazer parte efetivamente das instâncias formuladoras de políticas.

Referências bibliográficas

- ANDRADE, Regis de Castro; JACCOUB, Luciana (orgs.). (1993), *Estrutura e Organização do Poder Executivo*. Brasília: ENAP/ Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, vol.2.
- ARAGÃO, Cecília Vescovi de. (1997), “Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio”. *Revista do Serviço Público*, ENAP, Brasília, ano 48, nº 3, set-dez. p. 105-132.
- BARBOSA, Lívia. (1996), “Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil?” *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, ano 47, vol. 120, nº 3, set-dez. p. 59-102.
- BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. (1997), “A Reforma do Aparelho de Estado e as Mudanças Constitucionais: síntese & respostas a dúvidas mais comuns”, *Cadernos nº 6*, Brasília: MARE.
- _____, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. (1998), “Agências Executivas”, *Cadernos nº 9*, Brasília: MARE.
- _____, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. (1997), “Organizações Sociais”, *Cadernos nº 2*, Brasília: MARE.
- _____, Ministério da Previdência e Assistência Social. (1999), *Conjuntura Social*. MPAS: Brasília, vol.10, nº 3, jul-ago-set.
- _____, Presidência da República. (1995), *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional.
- _____, Decreto nº 93. 211, de 03 de setembro de 1986. Pesquisa *Internet*. (www.senado.gov.br).
- _____, Decreto nº 98.895, de 30 de janeiro de 1990. Pesquisa *Internet*. (www.anesp.org).
- _____, Decreto nº 98.976, de 21 de fevereiro de 1990. Pesquisa *Internet*. (www.anesp.org).
- _____, Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989. Pesquisa *Internet*. (www.anesp.org).
- _____, Lei nº 7.995, de 9 de janeiro de 1990. Pesquisa *Internet*. (www.anesp.org).
- _____, Lei nº 8.216, de 13 de agosto de 1991. Pesquisa *Internet*. (www.anesp.org).

- _____, Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991. Pesquisa *Internet*.
(www.senado.gov.br).
- _____, Lei Delegada nº 13, de 27 de agosto de 1992. Pesquisa *Internet*.
(www.anesp.org).
- _____, Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992. Pesquisa *Internet*.
(www.anesp.org).
- _____, Lei nº 8.627, de 19 de fevereiro de 1993. Pesquisa *Internet*.
(www.anesp.org).
- _____, Lei nº 7.923, de 12 de dezembro de 1998. Pesquisa *Internet*.
(www.anesp.org).
- _____, Lei nº 9.624, de 02 de abril de 1998. Pesquisa *Internet*.
(www.anesp.org).
- _____, Lei nº 9.625, de 07 de abril de 1998. Pesquisa *Internet*.
(www.anesp.org).
- _____, Portaria nº 3.529, de 29 de dezembro de 1998. Pesquisa *Internet*.
(www.anesp.org).
- _____, Portaria nº 3.472, de 16 de dezembro de 1998. Pesquisa *Internet*.
(www.anesp.org).
- _____, Portaria nº 1.773, de 14 de junho de 1995. Pesquisa *Internet*.
(www.anesp.org).
- _____, Portaria nº 253, de 05 de fevereiro de 1998. Pesquisa *Internet*.
(www.anesp.org).
- _____, Portaria Interministerial nº 29, de 31 de julho de 1998. Pesquisa *Internet*. (www.anesp.org).
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (1987), Estratégias e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*, ENAP, Brasília, ano 48, nº 1, jan-abr., p. 5-25.
- _____, Luiz Carlos . (1998), “Uma reforma gerencial da administração Pública no Brasil”. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, ano 49, nº 1, jan-mar., p.5-42.
- CHEIBUB, Zairo Borges. (1984), “Diplomacia, Diplomatas e Política Externa: aspectos do Processo de institucionalização do Itamaraty”. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro.
- DINIZ, Eli. (1995), “Governabilidade, democracia e reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90”. *DADOS — Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 38, nº 3, p.338-415.
- DOWNS, Anthony. (1967), *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- FERREIRA, Caio Márcio Marini. (1996), “Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor”. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, ano 47, vol. 120, nº 3, set-dez., p. 5-34.

- GOUVÊA, Gilda Portugal. (1994), *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia.
- GRAEF, Aldino; SANTOS, Luiz Alberto dos; FERNANDES, Ciro Campos C. (1994), “Administrando o Estado: a experiência dos gestores governamentais”. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, ano 45, vol. 118, nº 2, ago-set., p. 91-111.
- KAUFMAN, Robert R. (1998), “A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas”. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, ano 49, nº 1, jan-mar.
- MACHADO, Érica Máximo; PINHEIRO, Maria Lúcia de Moraes; SANTOS, Maria Helena de Castro. (1994), “Profissionalização dos quadros superiores da administração pública”. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, ano 45, vol. 118, nº 2, ago-set., p. 35-90.
- MARTINS, Humberto Falcão. (1997), “Burocracia e a revolução gerencial — a persistência da dicotomia entre política e administração”. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, ano 48, nº 1, jan-abr., p. 43-79.
- MARTINS, Luciano. (1997), “Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral”. *Cadernos ENAP*, nº 8, Brasília: ENAP.
- PENENGO, Miguel. (1997), “O papel do gerente público no processo de mudança”. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, ano 48, nº 1, jan-abr., p. 81-90.
- RAMOS, Marcelo de Matos. (1998), “Fundamentos para uma política de carreiras no contexto da reforma gerencial”. *Revista do Serviço Público*, ENAP, Brasília, ano 49, nº 3, jul-set., p. 29-55.
- ROUANET, Sérgio Paulo. *Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública*. Mimeo, s.d.
- SANTOS, Luiz Alberto. (1997), “Reforma Administrativa no Contexto da Democracia — A APEC nº 173/95, suas implicações e adequação ao Estado brasileiro”. *Cadernos Debate — DIAP*, Brasília: DIAP, nº 3, fev.
- SANTOS, Maria Helena de Castro; PINHEIRO, Maria Lúcia de Moraes; MACHADO, Érica Máximo. (1994), “Profissionalização dos quadros superiores da administração pública”. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, ano 45, vol. 118, nº 2, ago/set.

Anexo I: Roteiro de entrevistas

Questões tipo A: quanto à atuação dos gestores nas políticas públicas

• Quais são as atividades efetivamente exercidas pelos gestores? (acompanham o processo de discussão e formulação da política, conhecem as suas diretrizes, detêm conhecimentos técnicos a respeito do tema, têm domínio dos procedimentos e instrumentos legais necessários para a sua condução, consolidam informações relativas ao tema e desenvolvem parcerias relacionadas à política?).

- Em que políticas participaram/participam?
- Qual a forma de participação nestas políticas?
- Que dificuldades encontram para exercer as atividades sob sua responsabilidade?
- Como conseguiram/conseguem superar essas dificuldades?
- Que atividade consideram a mais relevante dentro da sua trajetória como EPPGG?

Questões tipo B: quanto à trajetória dos EPPGGs e inserção no órgão

- Como se deu a escolha pelo primeiro órgão de exercício.
- Formação e experiência profissional.
- Breve trajetória profissional (órgãos em que atuou a partir do ingresso na carreira, o que fez, mais ou menos tempo de permanência em cada órgão, inclusive neste, afastamentos, nível DAS).
- Como ingressou neste órgão (a convite, concurso)?
- Como se deu a integração com a organização (equipes, dirigentes)?
- Qual a relação com os demais gestores do órgão/ministério?
- Há relações com demais instituições estatais e organizações sociais (Legislativo, ONGs)?
- Como reagem à mudança de chefia, caso tenha ocorrido.
- Qual a perspectiva em relação à carreira?
- O gestor tem cara? Qual?

Questões básicas para chefes e dirigentes

- Como avaliam as atividades exercidas pelos gestores?
- Quantos gestores há na equipe? Porcentagem do total de funcionários.
- Em relação aos demais funcionários, delega aos gestores atividades específicas?
- Que competências detidas pelos gestores são favoráveis ao desempenho de suas atividades?
- Que características/competências acredita serem importantes no perfil do gestor?
- Existem problemas organizacionais que impedem o pleno desenvolvimento dos gestores?
- Como é a relação com as chefias? Como reagem à mudança de chefia (se ocorreu)?
- Como é a relação com as equipes de trabalho?
- Como os gestores passaram a integrar a equipe (concurso, convite)?
- Pretende aumentar o número de gestores da equipe? Com que finalidade?

Anexo II: Trajetória dos EPPGGs¹

Turma	Órgão	DAS	Cargo/Função	Projetos/Atividades	Inserção
1	Min. Educação	1	Não exercia função específica	Proposta de um estudo sobre imagem da educação na mídia	Participação na reestruturação do INEP.
	Min. Educação	3	Assessor do presidente do gabinete	Assessoria no projeto “Toda criança na escola”	Participação na elaboração e análise do documento base do projeto.
	Min. Educação	4	Chefe de gabinete	Representação e assessoria direta à presidência do INEP	Participação na articulação externa com diferentes áreas políticas. Organização de um seminário internacional sobre desenvolvimento profissional de professores e garantia de qualidade na educação em parceria com o Banco Mundial.
4	Min. Educação	Não tem	Gerente substituto	Montagem e implantação do Programa Nacional de Expansão do Ensino Médio	Participação na elaboração de modelos de convênios, suporte aos contatos e controle dos recursos financeiros. Atuação no plano orçamentário anual.
4	Min. Educação	Não tem	Subgerente	Projeto de reforma do ensino médio — educação para o trabalho, em parceria com o BIRD	Realiza a inspeção de unidades escolares, elaborando pareceres técnicos para compras e relatórios.
4	Min. Educação	Não tinha	Apoio operacional	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB)	Participação na modernização do programa para <i>Internet</i> , fazendo sua reformulação e finalização.
	Min. Educação	Não tem	Apoio operacional	Programa sobre condições de ofertas no ensino superior	Participação na análise de processos de reconhecimento de cursos de nível superior, encaminhados para o CNE.
4	Min. Educação	Não tem	Apoio técnico e operacional	Formula cooperações internacionais na área de educação especial	Participação na condução de processos de política educacional especial, organização de reuniões com especialistas e representação da secretaria no Mercosul, elaborando documentos de capacitação regional na área.
3	Min. Educação	3	Coordenador	Projeto sobre indicadores educacionais	Coordenação de projetos na área de produção de informação na área educacional. Trabalho com orçamento e gasto na educação. Promoção da integração entre países, estímulo a trabalhos com metodologias comuns.
	Min. Educação	4	Gerente	Coordenação de um sistema de financiamento de educação	Trabalho com projetos internacionais de estatística. Comparação e análise de metodologias a partir da base de dados sobre educação. Estudo sobre a base de dados com outras instituições nacionais que produzem informações sobre financiamento e gastos na área de educação.

Continuação...

Turma	Órgão	DAS	Cargo/Função	Projetos/Atividades	Inserção
1	Min. Trabalho	Não tinha	Gerente	Sistema nacional de intermediação de emprego	Participação como gestora, verificando variáveis que intervinham para diferentes perfis de empregos em diferentes Estados.
	ENAP	3	Gerente	Reestruturação do curso de analista de finanças da ENAP	Convocado a participar na reestruturação do curso de finanças e controles orçamentários.
	Min. Trabalho	4	Coordenador-geral	Área de Administração e capacitação de RH	Com a separação dos Ministérios do Trabalho e da Previdência Social, participou da reorganização e capacitação de RH para a área específica do Min.Trabalho. Atividades de orçamento e planejamento do ministério.
	Min. Trabalho	5	Subsecretária	Reestruturação das Delegacias Regionais do Min.Trabalho — financiado pelo FAT	Participação na reestruturação das delegacias regionais na parte administrativa.
	Min. Educação	4	Assessora	Assessora ao secretário executivo; atividades de planejamento e administração	Participação como gestor da definição de políticas junto ao Ministro, com planejamento e administração.
1	Min. Transp. (Infra-estrutura a partir de 15/3/90)	Não tinha	Não exercia função específica	Atuação na área de relações internacionais	Área internacional da SBTU.
	Min. Trabalho e Prev.Social	2	Assessor	Assessora ao Secretário Nacional do Trabalho. Desenvolveu atividades de análises econômicas	Política salarial e elaboração de pareceres sobre Projetos de Lei.
	Inst. Pesquisa Econ. Aplicada	4	Assessor	Assessoria Especial ao Presidente	Assessoria em política salarial e acompanhamento econômico.
	Min. Econ. Planej. e Fazenda (só Fazenda a partir de 1/10/1992)	4	Coordenador	Coordenação geral (SEPE)	Participação em trabalhos com política salarial, previdência social e projeção de inflação.
	Min. Prev. Social	5	Secretário adjunto		Análise financeira e estatística da previdência social.
	Min. Prev. Social	6	Secretário		Previdência social em geral.
	Min. Prev. Social NE - 07 (MPAS a partir de 1/1/95)	07	Secretário executivo	Administração do ministério	Administração do ministério, legislação, Plano Real, substituição do Ministro etc.
	Min. Educação e NE - 07 do Desporto (só Educação a partir de 1/1/99)	07	Secretário executivo	Desenvolve diversos projetos junto ao MEC; substituição do Ministro	Atua na administração de assuntos gerais, financeiro e orçamentário do ministério (compatibilização de grandes fluxos financeiros do órgão).
1	Inst. Bras. do Meio Ambiente		Assessor	Desenvolvimento de um sistema de gestão de parques e florestas	Participação na assessoria direta ao superintendente do IBAMA no RG, por meio do planejamento orçamentário e financeiro. Assessoria no processo de regulamentação do uso de recursos naturais.

Continuação...

Turma	Órgão	DAS	Cargo/Função	Projetos/Atividades	Inserção
	Inst. Bras. do Meio Ambiente	3	Coordenador	Coordenação do dpto. de informática do IBAMA	Organização do setor de informática do IBAMA para implementação das políticas de meio ambiente.
	Banco Mundial		Consultor	Consultoria	Afastou-se durante dois anos prestando consultoria em um órgão não-governamental brasileiro.
	Min. Educação	4	Assessor	Assessoria ao secretário executivo	Assessoria principalmente na área de tecnologia. Assessoria em comissões internas do ministério. Programação da modernização de informática do MEC. Delimitação inicial do Programa Nacional de Informática na Educação.
	Min. Educação	5	Diretor	Implementação, acompanhamento e avaliação do Programa Nacional de Informática na Educação	Parecerias com governos estaduais e [alguns] municipais. Participação no Programa Nacional de Desenvolvimento do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação.
4	Min. Educação	4	Coordenadora	Faz assessoria na implementação de bases legais para educação	Discussão de princípios filosóficos e pedagógicos para educação, possibilitando cursos de democratização da educação.
1	Min. Trabalho	Não tinha	Gerente	Estudos institucionais. Desenvolvimento de uma cartilha sobre o FGTS	Estudos institucionais. Desenvolvimento de uma cartilha sobre o FGTS.
	Min. Trabalho	2	Coordenador	Reestruturação do Ministério do Trabalho e Previdência Social	Participação nos estudos institucionais de criação do INSS.
	Min. Trabalho	3	Coordenador	Acompanhamento Institucional da Secretaria de Previdência Social	Orientação e acompanhamento institucional da Secretaria de Previdência Social, trabalho de implantação de conselhos estaduais e municipais de Previdência Social.
	Min. Prev. Ass. Social	4	Coordenador	Divisão gerencial a postos de arrecadação do INSS Área de jurisdição e benefício	Participação no planejamento, por meio de orientadores de desempenho da previdência. Elaboração de relatórios, buscando o aprimoramento dos postos de arrecadação e seguro social. Participação na unificação que serviu de base para a nova estrutura do INSS.
1	Pres. República	2	Assessor	Assessoria da diretoria geral de administração da presidência	Mudança dos fluxos do depto. pessoal do Palácio do Planalto.
	Superintendência Nac. de Abastecimento	2	Superintendente adjunto	Desenvolvimento de uma política nacional de abastecimento e preço tendo o governo como supervisor	Participou na reestruturação do órgão.
	Min. Trabalho e Adm.	4	Coordenador	Coordenação de recursos humanos	Conduziu uma reformulação intermediária para área de recursos humanos.
	ENAP	5	Diretor	Trabalho direto com a chefia da ENAP	Readequação de toda estrutura da ENAP e concepção do plano de ação para a diretoria administrativa.
	Min. Meio Ambiente	4	Coordenador	Coordenação de planejamento setorial	Articulação de meta para o plano de ação do ministério e do IBAMA. Apoio aos projetos do órgão formulador e executor.
	Pres. República	4	Chefe de departamento	Realização de estudos sobre administração pública	Elaboração de uma pesquisa sobre a estrutura da administração pública — proposição de reestruturação da Presidência da República.
	Min. Ind. Com. Turismo	4	Diretor	Dirigiu o Departamento Nacional do Registro do Comércio	Regulamentação da nova lei do registro de empresas. Elaboração do Plano de Trabalho Nacional para todas as juntas comerciais do país.

Continuação...

Turma	Órgão	DAS	Cargo/Função	Projetos/Atividades	Inserção
	Min. Adm. Federal e Reforma do Estado	5	Diretor	Definição de normas do Regime Jurídico Único	Participação nas políticas de redefinição do Regime Jurídico Único.
	Min. Prev. e Social	5	Assessor especial	Melhoria de atendimento no MPAS	Participação na melhoria de atendimento do MPAS e na reforma do INSS.
1	Min. Trabalho	Não tinha	Assessor	Assessoria do secretário de administração geral	Apresentação de informações sobre a estrutura e funcionamento do órgão para as equipes que passariam a integrar o ministério. Não havia projeto específico em função da transição do governo.
	Min. Trabalho e Prev. Social	4	Coordenador	Coordenação geral de modernização e informática na parte administrativa	Detalhamento da estrutura organizacional do Ministério do Trabalho e Previdência Social. Desenvolvimento da medida provisória que criou o INSS, e elaboração de sua estrutura.
	Min. Trabalho e Adm.	4	Coordenador	Coordenação geral de modernização e informática na parte administrativa	Reorganização do ministério. Modernização das delegacias regionais do trabalho. Participação do conselho gestor do cadastro nacional de informações sociais, como representante do ministério do trabalho.
	Pres. República	5	Diretor	Diretoria de cadastro de Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), processamento da folha de pessoal	Reformulação do sistema informatizado: matrícula única, integração com o SIAPE e o Banco do Brasil.
	Min. Trabalho	4	Assessor	Assessoria ao secretário executivo — coordenação interna	Reformulação do sistema informatizado da fiscalização. Definição de gastos da contribuição sindical. Desenvolvimento da proposta sobre a destinação dos recursos da contribuição sindical. Elaboração do relatório do ministério.
	Min. Adm. Federal e Reforma do Estado	5	Diretor	Definição da política de salários	Reformulação, conclusão e consolidação do SIAPE. Definição de estrutura de cargos dentro do SIAPE.
	Min. Adm. Federal e Reforma do Estado	6	Secretário interino		Elaboração de uma política para concursos públicos para as carreiras estratégicas. Participação no grupo de trabalho da primeira parte da Reforma Constitucional. Formulação das prioridades das carreiras da Administração Pública Federal (APF). Participação nas elaborações das políticas das incorporações das carreiras da APF.
	Min. Educação	4	Coordenador	Coordenação geral de acompanhamento do Plano de Ação na secretaria executiva, assessoria executiva, interface entre o ministério e o gabinete civil nos acompanhamentos das ações prioritárias	Projeto de reestruturação do sistema de informática do ministério. Elaboração da proposta de sistematização de convênios para merenda escolar e programa Dinheiro Direto nas Escolas. Discussão dos empréstimos internacionais na parte técnica. Proposta de unificação do FAE com FNDE.
	Min. Educação	5	Subsecretário	Definição e acompanhamento de atividades de rotina administrativa do ministério	Participação na rede MEC de informações, infra-estrutura e desenvolvimento do novo portal do MEC na <i>Internet</i> ; organização e modernização financeira da Secretaria de Assuntos Administrativos.
4	Min. Educação	Não tem	Não exercia nenhuma função específica	Acompanhamento do programa Parâmetros Curriculares Nacional (PCN)	Participa na coordenação e formulação de documentos do PCN.
4	Min. Educação	3	Coordenador-geral	Reformulação da Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico (SEMTEC)	Participação nos processos orçamentários distribuídos às escolas. Responsável pela administração de pessoal e políticas legais. Representação da secretaria junto aos coordenadores dos projetos de desenvolvimento no Brasil e Unesco.

Continuação...

Turma	Órgão	DAS	Cargo/Função	Projetos/Atividades	Inserção
4	Min. Educação	Não tem	Assessor	Programa de Renda Mínima	Participação em atividades referentes à preparação da merenda escolar. Elaboração de um plano anual para gerência.
2	Min. Educação	2	Não exercia nenhuma função específica	Reestruturação da diretoria na fusão do INEP com a Secretaria de Des. Institucional e Avaliação Educacional (SEDIAE)	Responsável pela parte administrativa.
	Min. Educação	3	Coordenador	Criação de uma biblioteca especializada em estatística e avaliação educacional	Participação na elaboração e desenvolvimento de um centro de informações no órgão, especializado em estatística educacional.
	Min. Educação	4	Gerente	Confeção de relatórios visando mostrar as políticas e ações da sociedade na área educacional	Participação na elaboração das bases de dados das atividades de instituições governamentais (IBGE, IPEA, Universidades Federais/Estaduais e Secretarias do MEC) e ONGs na área educacional.
4	Min. Educação	Não tem	Apoio técnico	Medida provisória da merenda escolar	Participação na elaboração da medida provisória da merenda escolar e no plano de metas da diretoria.
	Min. Prev. Ass. Social	1	Auxiliar	Reforma de sistemas previdenciários	Participação em atividades voltadas para apoiar cada Estado a partir da reforma da previdência.
4	Min. Trabalho	Não tinha	Apoio técnico	Não participou de projetos/atividades relevantes	Não desenvolvia atividades relevantes.
	Min. Prev. Ass. Social	1	Auxiliar de gerência	Subcoordenação de programas das reformas previdenciárias estaduais com financiamento do Banco Mundial	Orientação dos procedimentos a serem adotados no programa de reforma das previdências estaduais.
	Min. Prev. Ass. Social	3	Coordenadora	Subcoordenação de programas das reformas previdenciárias estaduais com financiamento do Banco Mundial	Orientação dos procedimentos a serem adotados no programa de reforma das previdências estaduais.
2	Min. Prev. Ass. Social	4	Coordenador-geral	Coordenação geral da Coordenação de Estudos Previdenciários	Elaboração do Livro Branco da Previdência Social. Estudos para subsidiar a Reforma Constitucional da Previdência.
	Min. Prev. Ass. Social	5	Diretor	Diretor do dept. dos regimes de Previdência no Serviço Público da SPS	Elaboração da lei 9.732/99, que trata das constituições dos servidores públicos federais. Elaboração da Lei Geral de Previdência Pública, com normas gerais para organização dos regimes próprios de previdência. Negociação e estruturação do Programa de Apoio à Reforma dos Sistemas Estaduais de Previdência (PARSEP). Estruturação do dept. dos regimes de previdência no serviço público.
	Min. Prev. Ass. Social	6	Secretário	Responsável pela formulação da política previdenciária para os trabalhadores do setor privado e público e da política de seguro de acidente do trabalho; monitoramento e avaliação destes sistemas	Elaboração da lei que modifica a regra de cálculo dos benefícios com introdução do fator previdenciário; aspectos previdenciários da Lei de Responsabilidade Fiscal; emenda constitucional de contribuição dos servidores públicos inativos e unificação dos regimes previdenciários; reforma do seguro de acidentes do trabalho; regulamentação das aplicações dos fundos previdenciários; compensações financeiras entre União, Estados e municípios; negociação de empréstimos com o FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento.
				Secretário executivo substituto do Ministério da Previdência e Assistência Social	Secretário executivo do Cons. Nac. de Prev. Social (CNPS); membro titular do Cons. Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT); membro titular do Cons. de Gestão de Previdência Complementar (CGPC); membro titular da Secret. Executiva da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS).

Continuação...

Turma	Órgão	DAS	Cargo/Função	Projetos/Atividades	Inserção
4	Min. Prev. Ass. Social	3	Coordenador	Reforma de sistemas previdenciários	Participação em cursos oferecidos pelo Banco Mundial sobre reforma previdenciária. Assessoria ao MPAS sobre a reforma previdenciária no Congresso.
4	Min. Saúde	Não tinha	Coordenador	Balanco geral da União	Participação no execução do Balanço Geral da União.
	Min. Prev. Ass. Social	3	Coordenador	Elaboração de estudos técnicos do MPAS	Elaboração de projeções de longo e curto prazo, boletins técnicos sobre Previdência Complementar.
	Min. Prev. Ass. Social	Não tem	Apoio técnico	Elaboração de estudos técnicos do MPAS	Elaboração de projeções de longo e curto prazo.
4	Min. Prev. Ass. Social	Não tem	Apoio técnico e operacional	Acompanhamento de fundos de pensão	Participação no encaminhamento de processos de intervenção e liquidação de fundos de pensão.
4	Min. Prev. Ass. Social	3	Coordenador	Acompanhamento de fundos de pensão e regimes especiais	Encaminhamento de processos. Coordenadoria de regimes especiais. Liquidação de fundos de pensão.
2	Min. Adm. Federal e Refor. do Estado	Não tinha		Utilização de um sistema de informações gerenciais que propiciou um novo patamar de conhecimentos desta área	Criação de um banco de dados que permitiu análises de gerências melhorando a produção de informações.
	Min. Adm. Federal e Refor. do Estado	2	Apoio técnico	Assessoria no levantamento de propostas de um novo sistema de gestão de pessoal que substituisse o SIAPE	Produções estatísticas sobre o servidores; gastos com folha de pessoal e perfil de servidores em diferentes níveis (professores; carreiras do ciclo de gestão, agentes administrativos/fiscais do INSS, AFTN e TTN).
	Min. Adm. Federal e Refor. do Estado	Não tinha	Apoio técnico	Extração de dados sobre gestão de pessoal	
	Min. Prev. Ass. Social	3	Coordenador	Gerenciamento da área de informações da Previdência Complementar	Supervisão do sistema DATAPREV; manutenção e aperfeiçoamento deste processo. Resolução de problemas da área de informática (<i>hardware e software</i>). Supervisão das entidades fechadas de previdência privada do Brasil.
2	Min. Planej.	Não tinha	Apoio técnico	Desenvolvimento de atividades técnicas no Ministério do Planejamento	Participação na análise do orçamento das estatais.
	Min. Planej.	2	Apoio técnico		
	Min. Prev. Ass. Social	3	Coordenador	Acompanhamento de investimentos dos fundos de pensões	Participação nas análises dos investimentos dos fundos de pensões e estudo da legislação referentes aos fundos.
4	Min. Prev. Ass. Social	1	Apoio técnico e assessoria	Avaliação de desempenho e produtividade	Participação no desenvolvimento de aplicativos de organização para a coordenação.
3	Min. Educação	Não tinha	Apoio técnico	Projeto de uma TV Escola dentro do PNUD — Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (Unesco)	Articulação e interlocução entre diversos organismos internacionais e iniciativas privadas para implementação da projeto TV Escola, e agora da Rádio Escola.
	Min. Educação	2	Assessora		

Continuação...

Turma	Órgão	DAS	Cargo/Função	Projetos/Atividades	Inserção
4	Min. Adm.	Não tinha	Não exercia nenhuma função específica	Trabalho em agências executivas e organizações sociais para o MARE	Acompanhamento no processo de transformação de uma organização social em agências executivas.
	Min. Saúde		Apoio operacional	Reestruturação do sistema de auditoria Min. Saúde	Participação em projetos de reformulação do sistema de auditoria do Min. Saúde.
	Min. Prev. Ass. Social	3	Coordenadora	Suprêvio apoio técnico	Participação na definição do sistema de <i>hardware</i> do Sistema de Informações Previdenciárias Estaduais (Suprêvio) dentro dos objetivos do Pasep.
4	Min. Educação	Não tem	Apoio operacional	Programa de qualidade dos secretários do MEC (PROMECC)	Participação na elaboração do PROMEC. Elaboração de pareceres de recursos humanos na área jurídica.
3	Min. Educação	4	Coordenadora	Montagem da área de informática no INEP, fez a reestruturação desta área	Participação na montagem da infra-estrutura de rede da área de informática e reestruturação desta área.
	Min. Educação	4	Coordenadora	Análise e estudos dos dados de avaliação	Coordenação da base de dados, elaboração de relatórios e medidas para subsidiar desenhos de pesquisa na área.
3	Min. Educação	Não tem	Assessora	Exame Nacional de Cursos Superiores (Provão)	Participação na organização, planejamento e execução do Provão.
3	Min. Des. Ind. Com.	Não tinha	Não exercia nenhuma função específica	Atividades de rotina	Participação na coordenação de crédito e financiamento junto ao PROEX e ao Comitê de Avaliação de Crédito Externo e elaboração de um programa de apoio à exportação. Programa Novos Polos de Importação (PNDE). Elaboração de notas técnicas sobre comércio internacional solicitadas por representantes do poder Legislativo e embaixadas.
	Min. Prev. Ass. Social	2	Assessor	Reestruturação do INSS	Elaboração de trabalhos técnicos e análise de benefícios concedidos pela previdência.
2	Min. Adm. Federal e Refor. do Estado	Não tinha	Não exercia nenhuma função específica	Atividades de apoio técnico ao MARE/SRH	Elaboração de cálculo de impacto de aumento de folha de pagamento.
	Min. Adm. Federal e Refor. do Estado	4	Coordenador	Atividades de apoio técnico ao MARE/SRH	Elaboração de cálculo de impacto de aumento de folha de pagamento.
	Min. Prev. Ass. Social	3	Coordenador	Fundos de pensão privados	Elaboração de estatísticas dos fundos de pensão da previdência privada.
1	SEPLAN	Não tinha	Apoio técnico	Elaboração do 1ª PPA	Acompanhamento da execução orçamentária do BNDS. Elaboração de mensagens presidenciais.
	SEPLAN	Não tinha	Apoio técnico	Política industrial, ciência e tecnologia	Elaboração de mensagens presidenciais na área de política industrial, ciência e tecnologia. Elaboração do PPA na área de ciência e tecnologia.
	Min. Trabalho e Prev. Social	2	Chefe de divisão	Acompanhamentos de resultados de várias áreas da previdência	Levantamento de dados e elaboração de relatórios, avaliação dos resultados dos ministérios e do INSS.
	Min. Prev. Social	3	Coordenador	Desenvolvimento de indicadores de desempenho	Participação em operações de melhoria do atendimento das superintendências do INSS.
	Min. Prev. Social	4	Coordenador	Criação de <i>ranking</i> para avaliação das superintendências	Elaboração de instrumentos para indicação dos superintendentes do INSS.

Continuação...

Turma	Órgão	DAS	Cargo/Função	Projetos/Atividades	Inserção
	Min. Prev. Ass. Social	5	Subsecretário	Acompanhamento das execuções dos orçamentos, planejamentos e administração do ministério	Participação no conselho da DATAPREV e Comitê de Ciência e Tecnologia. Desenvolvimento de atividades de avaliação dos diretores executivos do INSS.
4	Min. Prev. Ass. Social	Não tinha	Não chegou a desenvolver nenhuma atividade		
	Min. Prev. Ass. Social	Não tem	Gerente	Acompanhamento financeiro dos repasses	Participação no projeto de erradicação do trabalho infantil, elaboração de pareceres dos projetos enviados ao órgão.
3	Min. Planej.	3	Assessor	Assessoria econômica ao ministro Representação do ministro nas câmaras de comércio exterior	Regulamentação das medidas do Mercosul. Projeto da Casa Civil de redução de Custo Brasil.
	Min. Prev. Ass. Social	6	Secretário	Formulação e implementação de políticas Articulacão política	Articulações com o Legislativo. Promoção da melhoria das atividades de rotinas da Secretaria de Previdência Complementar. Melhoria da qualidade dos serviços que a secretaria presta às instituições e usuários. Elaboração de projetos de lei complementar para o processo de regulamentação de leis na área de Prev. Complementar — projetos de regulamentação da emenda constitucional nº 20. Elaboração do relatório de atividades anual da secretaria e do boletim com informações básicas da Previdência Complementar.
2	Min. Prev. Ass. Social	Não tinha	Apoio técnico	Assessoria na montagem do GFIP	Participação na montagem do Guia de Recolhimento de Fundo de Garantia e Informações da Previdência Social (GFIP) implementado pelo MPAS.
	Min. Prev. Ass. Social	2	Chefe de divisão	Assessoria na montagem do GFIP	
	Min. Prev. Ass. Social	3	Coordenador	Coordenação do projeto GFIP	Discussões de problemas de legislações relativos ao GFIP.
	Min. Prev. Ass. Social	4	Assessor	Assessoria ao projeto GFIP	Participação no desenvolvimento do GFIP e o cadastro nacional de informações sociais.
2	Min. Planej.	Não tinha	Apoio técnico	Acompanhamento do planejamento e orçamento da Cia. Vale do Rio Doce	Programa de dispêndios globais — controle e orçamento das estatais.
	Min. Planej.	2	Assessora	Análise para assessoria do secretário Representante do coordenador da área de organismos internacionais	Proposta do Banco Mundial sobre Mercosul. Análise de relatórios do Banco Mundial sobre o Brasil.
	Min. Prev. Ass. Social	4	Coordenadora	Acompanhamento dos investimentos dos fundos de pensão privados	Participação na fiscalização da qualidade dos investimentos dos fundos de pensão, por meio de pareceres com poder de veto sobre estes investimentos.
4	Min. Meio Ambiente	Não tinha	Apoio técnico	Levantamento junto aos ministérios sobre ações na Amazônia	Levantamento de informações e análise crítica dos questionários para levantamento das ações dos ministérios na Amazônia.
	Min. Meio Ambiente	Não tinha	Apoio técnico	Fez o processo inicial do PPA	Participação na primeira fase de elaboração do PPA — referente à Secretaria de Coordenação da Amazônia.

Continuação...

Turma	Órgão	DAS	Cargo/Função	Projetos/Atividades	Inserção
	Min. Meio Ambiente	Não tinha	Apoio técnico	Agendas positivas para os Estados, ajudar na coordenação das reuniões acompanhando a secretária, participou de comissões sobre temas específicos	Criação de um acordo social entre o ministério, governos estaduais, municipais e agentes econômicos para desenvolvimento sustentável de várias regiões do Brasil.
	Min. Prev. Ass. Social	4	Coodenador-geral	Planejamento de trabalhos	Elaboração de estudos sobre políticas previdenciárias e impactos financeiros. Assessoria aos projetos de lei. Elaboração de dados sobre a previdência para o periódico informe de Previdência Social.
3	Min. Adm. Federal e Refor. do Estado	2	Chefe de divisão	Assessoria em atividades técnicas na área de RH	Elaboração de contas de impactos e pareceres sobre gratificação.
	Min. Orçamento e Gestão	Não tinha	Apoio técnico	Assessoria em políticas de carreiras	Cuidava da parte de remuneração de carreira e no pacote de medidas de cortes dos servidores.
	Min. Educação	3	Coordenadora	Participação do Banco Nacional de Itens (BNI) Planejamento da diretoria de informações e estatísticas educacionais	Banco Nacional de Itens.

1 As linhas duplas na tabela indicam mudança de caso, isto é, gestor(a) entrevistado (a).

Normas para colaboradores

1. A série **Texto para discussão** divulga artigos em fase de pré-publicação, com o objetivo de fomentar o debate direto entre o leitor e o autor.
2. Os trabalhos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques.
3. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em arquivo digital, em programa de uso universal. Usar apenas as formatações padrão e enviar para editora@enap.gov.br.
4. Na primeira página deve constar informação sucinta sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do trabalho, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
6. Os originais enviados à editora de **Texto para discussão** não serão devolvidos. O editor compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Texto para discussão

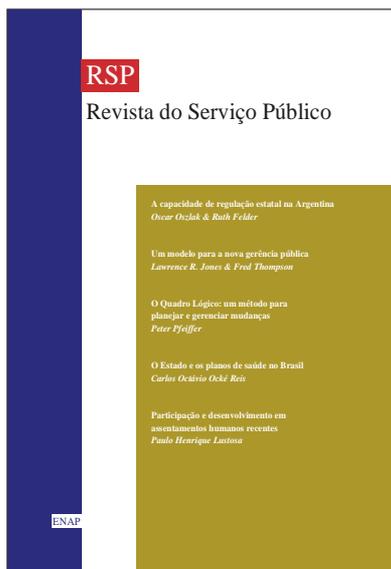
Números publicados

- 42 - *Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos*
Pesquisa ENAP
Maio/01, 65p.
- 41 - *Gestão de custos no setor público*
Pesquisa ENAP
Março/01, 26p.
- 40 - *Entre o público e o privado: o modelo de gestão de resíduos sólidos adotado pela SLU de Belo Horizonte*
José Wanderley Novato Silva
Allan Claudius Queiroz Barbosa
fevereiro/01, 27p.
- 39 - *A percepção das chefias sobre a capacitação nos cursos da ENAP*
Pesquisa ENAP
dezembro/00, 20p.
- 38 - *Perfil dos dirigentes de recursos humanos da Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP
novembro/00, 28p.
- 37 - *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*
Peter Pfeiffer
outubro/00, 37p.
- 36 - *Relatório de Avaliação do curso Elaboração de indicadores de desempenho institucional*
Pesquisa ENAP
outubro/00, 36p.
- 35 - *Modelo para informatização das administrações públicas municipais*
Maria José Ferreira Foregatto Margarido
agosto/00, 21p.

- 34 - *Perfil dos gestores de recursos humanos da Administração Pública*
Pesquisa ENAP
agosto/00, 20p.
- 33 - *A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba*
Luiz Carlos de Oliveira Cecilio
Carlos Homero Giacomoni
Miguel Ostoja Roguski
agosto/99, 22p.
- 32 - *Sociedade civil: sua democratização para a Reforma do Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira
novembro/98, 57p.
- 31 - *Custos no serviço público*
Marcos Alonso
outubro/98, 34p.
- 30 - *Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios*
Marianne Nassuno
setembro/98, 21p.
- 29 - *Reforma da previdência: negociações entre os poderes Legislativo e Executivo*
Marcelo James Vasconcelos Coutinho
agosto/98, 24p.
- 28 - *Diagnóstico da situação da mulher na Administração Pública Federal*
Franco César Bernardes,
Marcelo Gameiro de Moura e
Marco Antônio de Castilhos Acco
julho/98, 25p.
- 27 - *Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses*
Francisco Gaetani
junho/98, 27p.
- 26 - *Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica*
Marcelo de Matos Ramos
maio/98, 23p.
- 25 - *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro*
Carlos César Pimenta
abril/98, 23p.

- 24 - *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*
Luiz Carlos Bresser Pereira
março/98, 19p.
- 23 - *Reforma administrativa e direito adquirido*
Paulo Modesto
fevereiro/98, 25p.
- 22 - *Utilizando a internet na administração pública*
Cláudio Seiji Sato
dezembro/97, 25p.
- 21 - *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*
Tereza Cristina Cotta
novembro/97, 13p.
- 20 - *A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição*
Valdeir Araújo
outubro/97, 26p.
- 19 - *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*
Evelyn Levy
setembro/97, 15p.
- 18 - *Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa*
Marcos Alonso
agosto/97, 37p.
- 17 - *Controle interno e paradigma gerencial*
Sheila Maria Reis Ribeiro
julho/97, 27p.
- 16 - *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados*
Bianor Scelza Cavalcanti e Roberto Bevilacqua Otero
junho/97, 31p.
- 15 - *Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos*
Luiz Carlos Bresser Pereira
maio/97, 45p.
- 14 - *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*
Francisco Gaetani
abril/97, 15p.
- 13 - *As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado*
Enrique Saravia
março/97, 18p.

- 12 - *A modernização do Estado: as lições de uma experiência*
Serge Vallemont
dezembro/96, 16p.
- 11 - *Governabilidade, governança e capacidade governativa*
Maria Helena de Castro Santos
dezembro/96, 14p.
- 10 - *Qual Estado?*
Mário Cesar Flores
novembro/96, 12p.
- 09 - *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/96, 20p.
- 08 - *Desempenho e controle na reforma administrativa*
Simon Schwartzman
setembro/1996, 22p.
- 07 - *Brasil século XXI - A construção de um Estado eficaz*
Virginio Augusto Ferreira Coutinho e
Maria Teresa Oliva Silveira Campos
agosto/1996, 24p.
- 06 - *A tecnologia da informação na reforma do Estado*
Ricardo Adolfo de Campos Saur
julho/1996, 15p.
- 05 - *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*
Paulo Modesto
outubro/1995, 14p.
- 04 - *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/1995, 31p.
- 03 - *Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro*
Gleisi Heisler Neves
outubro/1995, 28p.
- 02 - *A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização*
Érica Máximo Machado e
Lícia Maria Umbelino
julho/1995, 21p.
- 01 - *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*
Luiz Carlos Bresser Pereira
maio/1995, 24p.



Assine a **Revista do Serviço Público** *Conhecimento atualizado em Administração Pública*

A **RSP Revista do Serviço Público** é uma publicação voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental. Reúne artigos de autores brasileiros e estrangeiros que apontam as tendências contemporâneas no debate sobre a área.

Publicada desde 1937, a RSP passou por uma profunda reforma editorial em 1996, inspirada pela consciência da necessidade crescente de manter a função pública em contato regular com análises dos grandes temas atuais.

Conheça o Catálogo de Publicações ENAP visitando o nosso site: www.ena.gov.br

Cartão de assinatura da RSP

Para assinar a RSP, preencha este cartão e envie para o endereço abaixo por fax ou correio.

Periodicidade: trimestral
Assinatura anual: R\$ 40,00
Exemplar avulso: R\$ 12,00
Exemplar anterior a 1997: R\$ 8,00

ENAP Escola Nacional de
Administração Pública
Diretoria de Informação e
Conhecimento em Gestão
SAIS — Área 2-A
70610-900 — Brasília - DF
Tel.: (0XX61) 445 7096 / 445 7102
Telefax: (0XX61) 445 7178
E-mail: publicacoes@ena.gov.br

Nome/Instituição:

Profissão/Cargo:

CPF/CGC:

Endereço:

Cidade:

UF:

CEP:

Caixa Postal:

Telefone:

Fax:

E-mail:

Tipo de solicitação:

- Assinatura RSP Ano 52 - 2001
 Alteração de cadastro

Formas de pagamento:

1. Cheque nominal à ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública
2. Enviar ordem de pagamento (anexar cópia do depósito) em nome de: ENAP — Fundação Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A — Agência Ministério da Fazenda 3602-1, Conta Corrente: 170500-8 Depósito identificado (código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
3. Enviar nota de empenho (anexar original) em nome de: ENAP — Fundação Escola Nacional de Administração Pública — UG: 114702 — Gestão: 11401