

Em busca da congruência entre o ambiente (à luz das demandas da sociedade), as estruturas e a gestão dos cargos e carreiras no setor público

Pesquisador:
Ivan Antonio Pinheiro

Em busca da congruência
entre o ambiente (à luz das
demandas da sociedade),
as estruturas e a gestão dos
cargos e carreiras no setor
público

Pesquisador:
Ivan Antônio Pinheiro

Linha de Pesquisa:
Profissionalização da burocracia no Brasil

Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Presidente

Francisco Gaetani

Diretora de Formação Profissional e Especialização

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Sensu

Fernando de Barros Gontijo Filgueiras

Diretora de Gestão Interna

Camile Sahb Mesquita

Editor: Fernando de Barros Gontijo Filgueiras – *Coordenadora-Geral de Pesquisa:* Marizaura Reis de Souza Camões – *Chefe da Assessoria de Comunicação:* Janaína Cordeiro de Moraes Santos – *Revisão:* Luiz Augusto Barros de Matos, Renata Fernandes Mourão e Roberto Carlos R. Araújo – *Revisão gráfica:* Ana Carla G. Cardoso – *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto – *Capa e Editoração eletrônica:* Vinicius Aragão Loureiro.

Ficha Catalográfica: Equipe da Biblioteca Graciliano Ramos/Enap

P654b Pinheiro, Ivan Antonio
Em busca da congruência entre o ambiente (à luz das demandas da sociedade), as estruturas e a gestão dos cargos e carreiras no setor público / Ivan Antonio Pinheiro.
-- Brasília: Enap, 2017.
214 p. -- (Cadernos; 49)

ISSN: 0104-7078
Linha de Pesquisa: Profissionalização da burocracia no Brasil: Estrutura e gestão de cargos e carreiras

1. Administração Pública. 2. Gestão de Pessoas. I. Título.

CDU 35:005.95



Enap, 2017

Este trabalho está sob a Licença *Creative Commons* – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Sensu

Coordenação-Geral de Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil

Em busca da congruência
entre o ambiente (à luz das
demandas da sociedade),
as estruturas e a gestão dos
cargos e carreiras no setor
público

Pesquisador:
Ivan Antônio Pinheiro

Linha de Pesquisa:
Profissionalização da burocracia no Brasil

Súmarío

1. Introdução	7
2. Antecedentes	15
3. Sobre os construtos e conceitos fundamentais.....	29
3.1 <i>Sobre a Divisão do Trabalho – Uma Evolução Natural</i>	29
3.2 <i>A visão sistêmica</i>	33
3.3 <i>Afinal, o que deve ser entendido como “gestão”?</i>	43
4. Divisão do trabalho e burocracia	61
4.1 <i>A questão da legalidade</i>	72
4.2 <i>Uma ruptura paradigmática</i>	78
5. Configurações políticas, governo e aparelho do Estado no Brasil	83
6. Tensões, conflitos e contradições: a gestão contemporânea ancorada na divisão do trabalho e na realidade sistêmica sob a égide da legalidade burocrática	89
7. A gestão da força de trabalho	103
7.1 <i>Antecedentes</i>	105
7.2 <i>Os subsistemas da gestão de recursos humanos</i>	108
7.3 <i>A organização em carreiras</i>	124
8. Aberta a Caixa de Pandora... ..	189
9. Considerações complementares a partir dos achados de pesquisa e recomendações pontuais	197
Referências bibliográficas	207
Anexos	215

1. Introdução

Trata-se da versão final, correspondente, portanto, ao V Relatório de Pesquisa referente à execução do projeto enunciado na capa-título. Reúne, assim, as preocupações iniciais e motivadoras do estudo Pinheiro (2014) e a revisão de literatura (PINHEIRO, 2015a, 2015b e 2016) considerada mínima e indispensável para a contextualização da realidade configurada a partir da coleta de dados. A essa estrutura se somam as contribuições dos comentaristas (FERNANDES, 2015), que levaram, inclusive, à alteração na estratégia metodológica originalmente prevista; o que, se por um lado enriqueceu o trabalho, de outro lhe trouxe nova configuração. Destarte, este relatório acresce aos anteriores os depoimentos coletados em fevereiro *vis-à-vis* o quadro de referência, tece considerações críticas em face da realidade encontrada, bem como conjectura sobre mudanças nos aspectos que o autor entende ser merecedores, tendo em vista o propósito de aproximar as práticas da gestão pública à da privada, cujo distanciamento crescente, conforme apontado no projeto que deu origem a este estudo, entende ser preocupante.

Antes de adentrar especificamente ao tema central, “Profissionalização da Burocracia no Brasil – estrutura e gestão de cargos e carreira”, o trabalho tece digressões sobre temas correlatos que, a juízo do autor, constituem as raízes, os fundamentos que originam, configuram e delimitam os alcances e as possibilidades dos demais que lhe seguem no texto. Ao fazê-lo, não apenas também pavimento a minha estratégia expositiva, como sinalizo as condições sem as quais terão reduzida eficácia as propostas com vistas a transformar a realidade no entorno do tema central. Justifica-se pelo fato de que as análises das questões pertinentes ao Estado e governo, tema que encapsula as considerações sobre a sua força de trabalho, se apoiam em múltiplas abordagens, pois individualmente cada uma é insuficiente para dar conta de fenômenos tão abrangentes; complementam-se, assim, o enfoque político, o comportamental e a perspectiva da gestão, entre outras. A abordagem compreensiva é, pois, a diretriz que orienta este trabalho que, como não poderia deixar de ser, privilegia a gestão *stricto sensu*. Nesse sentido, os recortes temáticos se revelam como o meio que viabiliza o enfrentamento, ainda que pontual e parcial, da questão em tela. Destarte, em vista da complexidade que identifica o tema central, não se busca, porque não se encontraria, “a solução” para o problema, mas antes,

e a partir de determinados recortes (categorias e variáveis) e ao amparo dos achados de pesquisa, trazer à baila discussões que, no momento em que oportunizam o debate crítico, ampliam o elenco de propostas. Assim, sendo um documento predominantemente sobre gestão, considere necessário, antes, discorrer sobre dois temas de maior abrangência e intimamente associados à questão central: 1) a divisão do trabalho; e 2) a visão sistêmica; ambos constituintes da essência do que, afinal, é entendido como “gestão”. A opção, nos dois casos, foi iniciar com uma breve abordagem cronológica seguida de elementos conceituais e algumas apreciações críticas. Ademais, porque versa sobre o setor público, o trabalho não poderia deixar de abordar aspectos que lhe são intrínsecos, a exemplo das instituições políticas e suas repercussões no aparelho administrativo brasileiro, bem como tecer considerações sobre a burocracia e o princípio da legalidade. Também aqui a exposição seguiu a linha do tempo, pois a intenção foi a de estabelecer o diálogo entre os temas já abertos à discussão para salientar as tensões, os conflitos e as contradições internas e inerentes entre os elementos que constituem o macro sistema político-administrativo que, aliados às outras características (a serem exploradas) desse mesmo sistema, contribuem para o diagnóstico hoje comum à maioria dos estudos sobre o setor público: a ausência ou a insuficiência de gestão. Ou seja, em alguma medida, antecipa-se, a administração pública porque contida pela norma, sempre confrontará *trade-offs* cujo enfrentamento será dificultado pela natureza do ambiente – aceleradamente dinâmico.

Somente após ter discorrido sobre esses temas (divisão do trabalho, burocracia etc.) é que se julgou pertinente avançar sobre o efetivo significado do construto “gestão”, ainda que ao longo das exposições precedentes algumas vezes a ele já se tenha referido. Superado o entendimento que neste trabalho se atribui à expressão “gestão”, adquire, então, sentido discorrer sobre a gestão da força de trabalho no setor público, no âmbito ao qual se insere o tema-título deste relatório: “Profissionalização da burocracia no Brasil – estrutura e gestão de cargos e carreira”. Por oportuno, é importante destacar duas premissas que orientaram este trabalho, não só porque decorrentes da experiência do autor, mas também pelo fato de, em algum grau, terem sido corroboradas ao longo da sua realização: 1) em que pese o risco de cair no lugar comum e ser apontado como demasiado piegas, não se pode ter o receio de afirmar que o principal recurso de uma organização, sobretudo estatal, caracterizada por ser mão de obra intensiva, é o seu quadro de pessoal; e 2) a associação direta estabelecida entre a “estrutura e gestão de cargos e carreiras” e a qualidade da “gestão em concreto”, isto é, tomada na perspectiva dos cidadãos-usuários a partir das entregas à sociedade.

Metodologicamente o trabalho adota a perspectiva qualitativa; portanto, as análises e recomendações que encaminha surgem do olhar interpretativo

do autor que busca o apoio ora na literatura técnica e especializada que cita, mas também em fontes não bibliográficas, em entrevistas, bem como na sua experiência, tanto a de servidor com atuação na área administrativa (por cerca de quatro anos no setor público federal), como a de docente por mais de 20 (vinte) anos, a maioria em exercício em instituição pública de ensino superior, onde atuou como pesquisador e também orientou inúmeros trabalhos, alguns sobre o tema que discorre e também citados ao longo deste texto. Desse modo, a prática profissional do autor, o seu convívio junto aos colegas servidores (atuantes em diversos órgãos ou entidades), mas também a sua condição de cidadão que demanda o Estado e governo e avalia a qualidade dos serviços recebidos, não foram de somenos importância para a construção da narrativa. Destarte, além dos elementos que o identificam como um relatório de pesquisa, este texto intercala características de ensaio, reveladas quando o autor é a pessoa do discurso e se assume como fonte responsável pela apresentação e interpretação dos fenômenos, alguns desprovidos de citações e referências porque, em razão das abundantes evidências, se admite que já estejam incorporados ao senso comum - como é o caso da afirmativa “P. A. Cabral descobriu o Brasil”, que dispensa o “*apud* Pero V. de Caminha”. Assim, embora distante do que distingue uma obra literária, no que tange à fonte dos dados o trabalho reivindica, com humildade, o reconhecimento conferido a obras como *Memórias da Casa dos Mortos*, de F. Dostoiévski e, *Em Busca de Sentido* - um psicólogo no campo de concentração, de V. Frankl, qual seja: a autoridade do autor como fonte de dados para a pesquisa. Ademais, em que pese o trabalho ter como abrangência a administração federal, eventualmente foram trazidos exemplos verificados no Estado do Rio Grande do Sul, não apenas por ser a realidade à qual o autor tem maior acesso, mas, sobretudo, em razão das similitudes apresentadas pelas respectivas realidades. Ainda, por vezes, eu recorri à literatura, seja porque nela podem ser encontradas as mais puras manifestações da natureza humana e suas repercussões nas relações pessoais e institucionais¹, mas também porque são notáveis os paralelos entre a realidade encontrada no ambiente do setor público brasileiro e a apresentada, entre outros, por F. Kafka. Contudo, mais especificamente, os dados primários fundamentais foram colhidos em dois momentos:

- na primeira etapa, o projeto (PINHEIRO, 2014) foi apresentado a vários interlocutores (professores, práticos, sindicalistas e consultores) identificados em Pinheiro (2015) e Pinheiro (2015a), com o intuito de convidá-los a participar da pesquisa; alguns foram contatados pessoalmente, outros por telefone, mas, também, via

¹ Sobre o uso da literatura para o estudo da administração, pode ser lido *Construindo as Pontes entre Saberes – da literatura à gestão*, de I. A. Pinheiro e Luciano J. M. Vieira, apresentado no IX Congresso Virtual Brasileiro – Administração.

skype. Desses, alguns não tiveram suas manifestações consideradas em razão de não terem demonstrado visão alargada do tema e do problema de pesquisa, notadamente os dirigentes sindicais, apegados à estreita visão corporativa, comportamento que, diga-se, foi reafirmado pelos interlocutores ouvidos na segunda etapa. Embora nem todas tenham sido gravadas, e tampouco degravadas, os conteúdos, em conjunto, também subsidiam este relatório. Em complemento, foram coletados alguns documentos a exemplo de projetos de implementação de estruturas de cargos e carreiras; e,

- na segunda, por sugestão e indicação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), foram realizadas quatro entrevistas com dirigentes (em nível de direção e coordenação) da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SRH do MPOG), todos(as) com vários anos de experiência na administração pública. Adicionalmente, foi entrevistado(a) um(a) ex-servidor(a) que reúne simultaneamente ampla experiência executiva e de assessoria no nível estratégico do Poder Executivo federal, tendo tido envolvimento direto com o tema objeto de estudo, e que ora se encontra em exercício em carreira da estrutura do Poder Legislativo federal. Por fim, também foi ouvido um(a) consultor(a) com mais de vinte anos de experiência em trabalhos na área de recursos humanos, notadamente sobre (re)organização de planos de cargos e carreiras nas três esferas de governo, bem como nos três Poderes.

Todos, por motivos evidentes, tiveram a sua identidade preservada; contudo, a veracidade das informações foi assegurada em duas oportunidades:

- na primeira, quando da assinatura do Termo de Autorização para a gravação da entrevista; e,
- adiante, quando, à exceção do(a) consultor(a), os demais receberam a degravação das fitas, tanto para ratificar, corrigir etc., como para complementar as lacunas de áudio, dado que algumas falas restaram comprometidas devido aos ruídos, às conversas cruzadas, à dicção difusa ou outros problemas. Dentre os cinco, apenas dois retornaram com pequenas correções ou inclusões. Ao final deste documento, na forma de anexo, encontram-se de forma integral as falas dos participantes, de onde foram extraídos os trechos que compõem a narrativa. Doravante, todos estão identificados por letras (A, B, ... e, F), bem como, para absoluta preservação dos(as) entrevistados(as), eventualmente estão designados pela expressão “x entrevistadx”.

Entre as entrevistas da segunda etapa, apenas uma ficou parcialmente comprometida em razão de compromissos de última hora dx entrevistadx.

Todas tiveram início com a apresentação do projeto por parte do autor, da sua motivação, dos seus objetivos, dos achados preliminares (da literatura, da sua prática etc.) e de algumas questões ainda em aberto à discussão, como é o caso do tema da mobilidade e da transversalidade entre as carreiras e os órgãos de exercício, do concurso para ingresso em etapa intermediária das carreiras, da conveniência do afunilamento (piramidização) dos cargos organizados em carreira, da recorrência de velhas questões e problemas sem solução (a exemplo da ingerência política e o comprometimento do mérito), entre outras; deixando-se, então, xs entrevistadx à vontade para discorrer sobre os seus pontos de vista. Procurou-se limitar as interferências aos casos de necessidade de esclarecimentos, mas também para evitar silêncios e descontinuidades.

Por fim, no que tange aos aspectos metodológicos, por ocasião do encerramento da primeira versão final deste trabalho, eu sugeri, e a Enap aquiesceu, que o trabalho fosse lido por especialistas, para fazer o contraponto, a análise crítica etc., tal como originalmente previsto. Três especialistas foram consultados e aceitaram o encargo; todavia, devido à exiguidade de tempo e o volume do trabalho, na data acordada, apenas um encaminhou as suas considerações e contribuições, ora vistas também como dados primários coletados na forma de entrevista porque seguiram o “roteiro” dos tópicos abordados no trabalho – ao final, o seu depoimento está identificado como “G”. Este último colaborador possui mestrado em administração, doutorado em psicologia, é professor e pesquisador em nível de pós-graduação e também servidor em exercício no Poder Judiciário, sendo autor de inúmeras publicações, algumas na forma de livros de própria autoria, mas também como organizador. A decisão de não intercalar as suas ponderações, tal como as demais, deve-se ao fato de que o seu depoimento se refere, sobretudo, à realidade do Poder Judiciário, enquanto todas as demais aludem explicitamente ao Poder Executivo. Todavia, a semelhança entre os depoimentos é de tal ordem que ele veio a contribuir, também, como instrumento de confiabilidade e validez (RICHARDSON *et alii*, 1985). Em que pese eu não concordar *in totum* com o que o próprio autor denomina de “minha arrogante proposta”, não poderia frustrar o leitor do acesso às suas ideias. Ao fim e ao cabo, mesmo que não tenha sido a intenção original, o trabalho combina visões de integrantes dos quadros do Executivo (a maioria dxs entrevistadx), do Legislativo, do Judiciário (“G”); o olhar externo de um integrante do setor produtivo (x consultorx), bem como exemplos extraídos da realidade estadual, no caso, do Rio Grande do Sul.

Em Pinheiro (2014), a problematização está centrada na observação acerca das grandes diferenças na forma como os setores econômicos (o público, o produtivo e o chamado terceiro setor)², notadamente o primeiro

² A denominação, embora usual, não é das mais apropriadas, razão pela qual, por vezes e ao longo do texto, os setores são genericamente referidos, respectivamente, como I, II e III.

e o segundo, conduzem a gestão das suas respectivas forças de trabalho. Ainda que se reconheça que as diferenças, em parte resultam, e algumas são até necessárias em razão da própria natureza (origem, finalidade, forma de custeio, controle etc.) dos setores, quando acentuadas, como é o caso brasileiro, podem, e por variados motivos, comprometer a funcionalidade dos sistemas sociais e produtivos. Grosso modo, e tendo em vista a aceção ampliada hoje conferida à expressão qualidade, os motivos correspondem à elevação dos custos, mas também dos prazos, da falta de efetividade, entre outras dimensões já incorporadas ao construto, a exemplo da falta de inovatividade. Daí emerge a questão central do trabalho: como reduzir o *gap* que os separa? Segue-se que

o objetivo geral deste projeto é propor uma arquitetura de cargos, alguns organizados, e outros não, em carreiras profissionais, de tal modo que ela (a arquitetura), de modo harmônico (em tese, na exata medida) combine elementos de centralização (indispensáveis) com graus de flexibilidade (não menos importante), conciliando, ainda, duas perspectivas: a da organização e, a do agente público (PINHEIRO, 2014).

Em vez de adotar a estrutura clássica dos relatórios de pesquisa (quadro de referência, dados, e análises em seções distintas), optou-se por entremear as manifestações dxs entrevistadx, quando oportuno, por entre os quadros de referência. A fim de evitar a excessiva fragmentação das falas, bem como tirá-las do contexto, algumas citações resultaram longas (por isso o recurso ao negrito para destacar, na citação, o tema mais próximo ao contexto da narrativa), enquanto outras foram citadas mais uma vez; alternativamente, recorreu-se à memória do leitor. As citações múltiplas também refletem a estratégia de coleta de dados³: ao deixar o discurso livre após a apresentação dos temas, sem ordená-los rigidamente, os entrevistados combinaram os temas seguindo a sua própria lógica expositiva, por vezes os relacionando, mas cada qual segundo o seu entendimento; assim, por exemplo, a questão do mérito aparece associada à piramidização organizacional, à avaliação para progressão na carreira, mas também à discussão sobre o livre provimento dos cargos comissionados, sem que, entretanto, nenhum deles esteja obrigatoriamente vinculado. Essa múltipla proximidade não apenas oportunizou contrastar a realidade percebida pelxs interlocutorxs vs os quadros de referência estabelecidos a partir da literatura, como aos poucos permitiu que, resgatados, entre os temas fossem estabelecidas as conexões e as subsequentes considerações críticas. Assim, passo a passo, o argumento é construído, isto é, trazidas à evidência as diferenças motivadoras do estudo, bem como as repercussões que da gestão da força de trabalho se estendem às entregas à sociedade.

³ Alternativamente, sem prejuízo, o leitor que desejar pode iniciar pela leitura dos anexos – a transcrição das entrevistas.

A rigor, no que tange ao diagnóstico que aos poucos emerge, o resultado não chega a surpreender, exceto pelo realismo, sem meias palavras, assumido pelos entrevistados que, a meu juízo, surpreendeu. Não obstante, apesar da crítica realizada pela maioria dos interlocutores acerca do sistema de gestão da força de trabalho, somente duas pessoas, de modo espontâneo e direto, o relacionaram à qualidade das entregas, na forma de produtos e serviços, à sociedade. Ademais, se de um lado muitos problemas são claramente identificados, do outro, quanto se remete às causas, a maioria apontou que devem ser buscadas em outras fontes: no ciclo de planejamento-orçamento; na instabilidade política; nas interferências na gestão em nome da governabilidade; na falta, sobretudo, de planejamento “dos outros” etc. Penso que tal fato, *per se*, é deveras significativo. Não que essas causas não tenham de algum modo contribuído para os problemas abordados; contudo, tal como os problemas, as causas são igualmente complexas, cada qual com algum grau de contribuição parcial; assim, o reconhecimento de cada quota-parte mediante a autocrítica deveria se constituir no ponto de partida para identificar as soluções e os encaminhamentos.

Os comentários e as considerações críticas que seguem à maioria dos tópicos já antecipam, ainda que em sentido amplo, os encaminhamentos, servindo, pois, também como justificativas às propostas mais pontuais que, ao final, foram consolidadas. Já a resposta às críticas pelo diagnóstico tão desalentador estar ancorado em tão poucas entrevistas, pode ser antecipada: tem como lastro o profundo conhecimento e envolvimento teórico-prático, durante vários anos, dos interlocutores com o tema, cujas opiniões não apenas convergiram como se mostraram consistentes com trabalhos anteriores (a maioria, inclusive, gerada no próprio seio da administração pública) e com a percepção da sociedade, apreendida e ratificada a partir de diversos canais de manifestação. Pela sua natureza, o texto não comporta conclusão, assim, as duas últimas seções reúnem as considerações finais.

Em conclusão a esta parte introdutória, eu agradeço imensamente o patrocínio do Governo Federal que, através da Funcep/Enap, possibilitou a realização deste trabalho, bem como a todos os que, de algum modo, dispuseram do seu tempo e paciência com as minhas limitações. Ademais, tanto pela natureza quanto pela abordagem metodológica, o trabalho exime da responsabilidade interpretativa todos os que em confiança cederam as informações; assim, se por vezes o texto se revela como uma bricolagem, eu antecipo as minhas desculpas e reafirmo que o ônus do sentido atribuído deve ser integralmente debitado ao autor. Não obstante, tomo por empréstimo e parafraseio Altino Arantes, que introduz *Dos Deveres* (CÍCERO, 2004), para dizer que:

[...] se no transcurso do trabalho terei que molestar frequentemente os vossos ouvidos com citações [...] não o fiz, entretanto, por ostentar conhecimentos de que, infelizmente, sou curto; senão e somente por autenticar as fontes e abandonar a autoridade de juízos, conceitos e textos alheios, que aos meus próprios servirão de confirmar-lhes a rigorosa exatidão (CÍCERO, 2004, p. 15-16).

Por fim, o leitor, a partir dos anexos, poderá formular juízo próprio se, e em que medida, as interpretações são aderentes à realidade do cotidiano brasileiro. Tenho a expectativa de que as discordâncias, antes de dividir, se prestem acima de tudo para ampliar o conjunto de reflexões e, oxalá, dar início à reavaliação de determinadas situações.

2. Antecedentes

Muito já foi dito e escrito sobre o tema objeto de estudo, um dos mais maduros na literatura de gestão e com livre trânsito em outros domínios; daí ser difícil, neste ambiente, ser genuinamente original, reconhecimento que reafirma uma das diretrizes preliminares deste trabalho: o recurso à simplicidade conceitual basilar, pois se acredita que, antes de tudo, foram o gradual e o contínuo distanciamento dos princípios fundamentais que conduziram ao atual quadro de dificuldades. Os livros textos, os inúmeros trabalhos de pesquisa sobre a diversidade de realidades encontradas na federação brasileira, ao lado literatura internacional sugerem que tudo o que havia para ser dito sobre o assunto, em algum momento já o foi. Por certo que essa é uma força de expressão, mas efetivamente não faltam teorias, modelos e ofertas metodológicas de propostas solucionadoras para todo e qualquer tipo de problema organizacional; algumas, embora ainda em estágio experimental (por não terem vivenciado todo o ciclo de gestão), já trazem o encanto dos modismos ditos revolucionários; outras por já terem sido aplicadas em variados ambientes políticos-institucionais (de estabilidade, de mudanças, em tempos de crise, de crescimento, sob variadas e até contrastantes orientações ideológicas etc.). Segue-se que, em Pinheiro (2014, p. 7), depois das considerações sobre algumas trajetórias referentes às tipologias de relações de trabalho, bem como experiências e mudanças ocorridas no ambiente internacional, se conclui que:

[...] **não há “o melhor modelo”**, mas antes, uma diversidade de casos, alguns bem, outros mal sucedidos. Parece haver indícios de que **mesmo os modelos bem sucedidos** tendem a enfrentar esgotamento (**padecem de um ciclo de vida**), o que incita às mudanças que têm à frente os interesses contrariados. A síntese do estudo do INA-DGAEP (2007, p. 13) é esclarecedora: **A heterogeneidade e as especificidades encontradas nos países estudados** [Alemanha, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Reino Unido, Suécia e Suíça] **impossibilitam uma conclusão linear no sentido de qualificar um regime de emprego público melhor do que o outro**. Pode, então, afirmar-se que os resultados das Administrações Públicas não dependerão tanto dos seus regimes de emprego, como de outros factores que não foram objecto do presente Estudo. Tal facto é corroborado pela comparação

do desempenho médio das Administrações Públicas. O fato de algumas economias desenvolvidas, como USA, Alemanha, Japão, Inglaterra e França, adotarem sistemas tão distintos é, em si, revelador de que o **problema não parece estar relacionado ao modelo em si, mas também da sua operação nos limites permitidos pela discricionariedade e, porque não admitir, do componente ético da sociedade relevante** (PINHEIRO, 2014, p. 7).

Os textos, que a exemplo de Thompson (2010), reportam as trajetórias internacionais acerca da gestão da força de trabalho, mostram a grande diversidade; assim, enquanto umas resultam exitosas, outras fracassam; variabilidade que não diminui quando o foco é direcionado para o âmbito interno dos estados federativos (de fato e de direito), como é o caso norte-americano, ilustrado por Selden (2010), Goldsmith e Eggers (2006). Esses últimos abordam a diversidade de parcerias entre as organizações estatais (primeiro) e não estatais (segundo e terceiro setores), sobretudo para a prestação de serviços sociais, que devido a alta densidade de mão de obra empregada têm implicações diretas tanto no que tange ao efetivo quanto ao perfil e à qualificação do corpo permanente de profissionais do Estado. Destarte, se a experiência internacional pode se prestar aos interesses da tese que se pretende demonstrar, bastando que os exemplos (isto é, êxitos ou fracassos) sejam adequadamente selecionados, salvo melhor juízo (s.m.j.), ela não pode ser a pedra angular e de referência às eventuais propostas, razão pela qual, neste estudo, à experiência internacional não foi conferida maior destaque, sendo raramente citada. Segue-se que este estudo foi conduzido com o olhar voltado predominantemente para a realidade histórica e cultural brasileira, que tanto determina as configurações institucionais ora existentes, como as condições de viabilidade de qualquer projeto de mudança, notadamente nas e a partir das suas instituições políticas. De outro lado, a constatação da existência de trajetórias distintas nos respectivos espaço-tempo dos estados-nação sinaliza para um portfólio de oportunidades que, deliberada e objetivamente, tanto poderá ser criado e desenvolvido quanto obstaculizado e até desconstruído como subproduto da luta de interesses corporativos, portanto não republicanos, sempre em curso na arena da política estatal.

Como visto, nestes domínios não se pode afirmar a existência de solução única, um padrão a ser perseguido porque suposto melhor, no máximo, que certos modelos e sob determinadas circunstâncias (lideranças, instituições, contingências etc.) poderão lograr êxito. A esses elementos que podem ser denominados como universais, no caso brasileiro, outros ainda devem ser considerados, como é o caso da continentalidade e sua implicação mais direta: as grandes diversidades regionais. Assim, qualquer proposta, ainda que se apresente adequada *vis-à-vis* a determinado recorte, se mudado o contexto poderá surpreender pelos resultados, o que, de pronto e *a priori*,

sugere que a flexibilidade deve estar na raiz de qualquer encaminhamento. De modo que tão importante quanto, ou provavelmente ainda mais do que os instrumentos de gestão, é o ambiente de viabilidade criado, ou não, pelas lideranças nacionais, o que antecipa e reforça a ênfase na abordagem sistêmica que adiante será mais bem explorada.

Como pano de fundo para o trabalho que ora inicia, têm-se as transformações operadas no mundo do trabalho ao longo do séc. 20, entre elas, a que, pelos seus reflexos e impactos, tão profundos quanto amplos, habitualmente é referida como sendo uma mudança paradigmática: do taylorismo-fordismo para o toyotismo ou, em outros termos, do modo de produção em massa para a produção customizada e enxuta, ao amparo da eliminação de toda a forma de desperdício. Ora ampliando as consequências da primeira grande transformação, mas também descortinando novas possibilidades, a emergência das novas tecnologias de informação e comunicação (NTIC) contribuiu para alavancar exponencialmente o potencial da primeira transformação, dando origem ao que desde o final do séc. 20 se reconhece como sendo uma nova ecologia no mundo da produção, efetiva revolução técnica com não menos profundas e amplas repercussões na organização social do trabalho. Desde então, independentemente se públicos ou privados, os ambientes não têm sido mais os mesmos. Aumento da produtividade, reconceituação da expressão “qualidade”, empreendedorismo inovador, agilidade, flexibilidade, entre outras, têm sido expressões utilizadas tanto para qualificar os recursos (*inputs* do sistema) quanto os objetivos e metas por ocasião da oferta de compostos de serviços-produtos (*outputs* do sistema), dos mais simples aos mais complexos e sofisticados. E entre os recursos, importância ímpar cabe aos humanos.

Ademais, entende-se que dado a sua natureza, dependente que é da legalidade, bem como de outras características que o identificam, a exemplo de não poder adotar modismos, devendo antes primar por instituições mais duradouras, o setor público, de regra e em geral, é mais lento do que o segundo e terceiro setores na adoção de novas práticas. Mas, ainda que justificadamente diferentes, há sinais de que o distanciamento entre o *modus operandi* dos setores que, diga-se, nunca foi desprezível, tem se tornado quase abissal, a ponto de o funcionamento estatal comprometer o da sociedade que lhe deu origem – um exemplo eloquente é o da constrangedora posição do Brasil nos *rankings* sobre a qualidade do ambiente de negócios (prazos e custos para abertura e fechamento de negócios, complexidade tributária, prazos e custos para concessões de licenças governamentais, a incerteza jurídica etc.), realizados, entre outros, pelo Banco Mundial. Trata-se, pois, de uma contradição, pois o Estado e governo existem para servir a sociedade (constituem a *raison d'être*) e, como afirmou Aristóteles (2006), são, antes, instrumentos da sociedade

que anseia por felicidade. Trazer uma contribuição à análise das causas, bem como sugestões para reduzir o *gap* existente e crescente também se alinham no rol de objetivos deste trabalho.

Inúmeros documentos, sínteses de estudos e pesquisas subsidiaram a elaboração deste texto; todavia, três merecem crédito à parte, tanto pela robustez dos estudos quanto, e sobretudo, pelo fato de que, embora independentes entre si, distanciados no tempo e tendo lançado mão de metodologias diferentes, ainda assim se observa o alinhamento entre os autores, das considerações iniciais às conclusões e proposições:

- a dissertação de mestrado intitulada “A organização de planos de carreira no serviço público federal: evolução, conceitos, limites e possibilidades”, da autoria de Santos (1996);
- o relatório “Avaliação da gestão de recursos humanos no governo – relatório OCDE: Brasil 2010” (BRASIL, 2010); e
- o relatório de levantamento sobre “Governança e gestão de pessoas na administração pública federal” (TCU, 2012).

Por certo que existem algumas diferenças, mas no que é essencial, do diagnóstico às conclusões e recomendações, os trabalhos são semelhantes e convergentes – o que, *grosso modo*, vai ao encontro do que se afirmou: tudo o que havia para ser dito sobre o assunto, em algum momento e por alguém, parece que já o foi. Todavia, o que mais surpreende é o fato de que quase 20 anos separam o primeiro do terceiro trabalho, um período de gestão durante o qual, à frente do Executivo federal, estiveram diferentes visões de mundo e orientações políticas que, em alguns aspectos, se não foram antagônicas, foram radicalmente distintas, a exemplo do tratamento conferido ao quadro de servidores: enquanto o período 1995-2003 (FHC), por motivos que não cabem ora detalhar, registrou significativa redução, estímulo à atuação em parcerias com Organizações Sociais (OS) e Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIP), no período subsequente (2003-2011 – era Lula) observou-se a completa recomposição (CEGOV, 2012) da força de trabalho que, parcialmente, reassumiu atividades que no período anterior haviam sido terceirizadas. Nos termos de Sowell (2012), *grosso modo*, a turma da visão restrita (FHC) deu lugar à da visão irrestrita (Lula). Se tão distintas orientações, em um aspecto sempre apontado como da maior relevância para a qualidade da prestação do serviço público – o efetivo em suas variadas dimensões – levaram a conclusões (dos estudiosos e do TCU) que apontam para a persistência do problema focal, não seria essa mais uma evidência de que as causas, assim como os encaminhamentos, se situam para além do nível técnico?

O mais recente dos trabalhos (TCU, 2012), uma pesquisa junto a 305 organizações públicas federais e com o objetivo de avaliar as condições de governança e gestão de pessoas no período 2012-2013, concluiu que:

[...] de modo geral, um cenário preocupante. Em regra, os respondentes apresentaram **baixa capacidade em quase todos os componentes do modelo de avaliação** utilizado neste levantamento. Há **significativas deficiências nos sistemas de governança e gestão de pessoas da maioria das organizações** avaliadas, o que certamente está **reduzindo a capacidade delas de gerar resultados e benefícios para a sociedade**, além de expô-las a **riscos relevantes**.

[...]

2.2.4 Conclusão e proposta de encaminhamento 102. **No que se refere ao planejamento organizacional, ante as diversas recomendações proferidas por esta Corte aos OGS (Acórdãos 1.521/2003, 1.558/2003, 2.094/2004, 786/2006, 1.603/2008 e 2.585/2012, todos do Plenário), a equipe entende ser desnecessária nova reiteração.** 103. Por outro lado, o cenário aponta carência de ações com vistas a melhorar a transparência, a prestação de contas e a efetividade da gestão de pessoas. O primeiro passo nessa direção deve ser o estabelecimento de objetivos, indicadores de desempenho e metas de gestão de pessoas, à semelhança do que foi decidido no Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário. Assim, **propõe-se** recomendar aos OGS que orientem as unidades sob sua jurisdição sobre a necessidade de a alta administração **estabelecer, formalmente:** **(i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio;** **(ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio;** **(iii) metas para cada indicador definido;** **(iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas** (TCU, 2012).

O quadro a seguir destaca, da estrutura do questionário aplicado, as categorias e as variáveis que guardam pertinência com este estudo:

Quadro 1 – Categorias e variáveis utilizadas pelo TCU na pesquisa sobre as condições de governança e gestão de pessoas no período 2012-2013

Parte A – Liderança da alta administração	
Parte B – Alinhamento estratégico	Planejamento organizacional
	Planejamento da gestão de pessoas
	Planejamento da força de trabalho Unidade de Gestão de Pessoas como parceira estratégica
Parte C – Gestão da liderança e do conhecimento	Gestão da liderança e processo sucessório
	Integridade e comprometimento
	Aprendizagem contínua
	Gestão do conhecimento

Parte D – Cultura orientada p/resultados	Comunicação
	Avaliação de desempenho
	Reconhecimento
Parte E – Gestão de talentos	Recrutamento, seleção e integração
	Retenção

Fonte: adaptado de TCU (2012).

No documento, o ministro relator informa ainda que as categorias e variáveis levantadas, em parte, correspondem ao estabelecido no Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), instituído pelo Decreto nº 5.378/05 (BRASIL, 2005); portanto, uma instrução geral que deveria constar na agenda de todos os dirigentes federais. Conforme adiante ficará mais evidente, as categorias e variáveis utilizadas correspondem às do ciclo de gestão, cujo foco, no caso em apreço, foi direcionado à força de trabalho.

Ou seja, o estudo reafirma o que pode, pela redundância, ser denominado de “o eterno problema da gestão dos recursos humanos no setor público brasileiro”. Consequência desse quadro, em outras palavras e em última análise, o que o TCU recomendou é que a administração coloque em prática o que os manuais denominam de “be-a-bá” da gestão em geral e da sua força de trabalho em particular. Ainda: que os gestores façam o dever de casa! E o que é pior: como também afirma o texto, pelo menos desde 2003 (portanto, há 13 anos) têm sido emitidas (praticamente as mesmas) orientações no sentido da correção, sem que, no entanto, providências tenham sido tomadas ou, se adotadas, os resultados ainda não foram captados pela pesquisa. Essa realidade foi captada pela totalidade dos entrevistados desta pesquisa!

D – Eu vejo também que, patinando do jeito que está e **não tendo uma orientação clara** ... eu vejo que... por isso assim, o acórdão do TCU é claro e a pesquisa foi ótima também para **mostrar realmente a fragilidade**

IP – o acórdão que você refere é o relatório sobre governança do TCU que eu mencionei?

D – **é, nós vemos ali realmente a fragilidade com que a gestão de pessoas está vivendo, está crítico. Falta desenvolvimento da gestão, planejamento da gestão**

Esse documento (o relatório TCU), porque também vai ao encontro da minha experiência, foi decisivo para que este trabalho tenha a estrutura que apresenta. Dado o tamanho e as diversidades institucionais e regionais que caracterizam o aparelho do Estado brasileiro, sempre se poderá encontrar a exceção que confirme a regra; entretanto, será difícil, hoje, encontrar um interlocutor que questione a realidade apontada pelo TCU e que já suscita apreensão. A qualidade das entregas à sociedade, aferidas por insuspeitos organismos multilaterais e estudos comparativos, tem sobejamente deixado

à evidência a falta de capacidade de gestão do governo que, é seguro afirmar, em grande medida pode ser atribuída à ausência da atenção à força de trabalho, cujas condições deveriam estar permanentemente no radar dos gestores, senão por outros motivos, pelo fato de que é o trabalho, e não o capital, que transforma e agrega valor.

E – no início de tudo isto, na verdade, se é que a gente pode dizer que há verdade em alguma coisa nisso tudo, **o tema da administração pública e da organização do serviço público não é um tema prioritário, nunca foi. Os governos** tendem a atuar de forma muito incremental em tudo isto e **são muitas vezes reféns de experimentalismos cuja origem tem mais a ver com pressões setoriais e interesses corporativistas, do que o planejamento de uma política de recursos humanos, aquilo que os manuais dizem que deveria existir.** É tudo papel sujo de tinta porque na prática ninguém leva isto em conta na hora de tomar decisão. Muito pelo contrário, **quem tenta fazer com que essas questões sejam levadas em conta acaba até sendo mal visto** e sendo desconsiderado exatamente **porque seguir certas regras e princípios acaba impedindo que soluções paternalistas, casuísticas e corporativistas** sejam implementadas e atendam as demandas e pressões de um determinado momento da história.
[...]

E – **do ponto de vista de discurso, ninguém é contra o sistema do mérito** em público. As mensagens da Presidência da República no dia do servidor público são uma maravilha, **o discurso da valorização do serviço público é uma coisa linda, maravilhosa, romântica, mas no dia a dia não existe; o que existe é uma dose muito grande de oportunismo.**

(O depoimento vai literalmente ao encontro da constatação e do que (há anos) é recomendado pelo TCU: fazer o que os manuais ensinam... inicialmente, nada mais, nada menos; do ponto de vista técnico, simples assim. Ademais, expõe uma das consequências decorrentes da fragilidade acumulada: a ausência de uma base técnica para a tomada de decisões favorece (mas não se sabe com que frequência e outros detalhamentos) a captura do Estado e governo pelos interesses corporativistas e de oportunidade).

Uma das facetas mais visíveis da ação estatal é a qualidade de entrega dos serviços de maior essencialidade, a exemplo dos afetos às áreas da saúde, educação e segurança; e nestas, há de se convir, prevalece o caos. Embora existam as ilhas de exceção, a exemplo do Programa Bolsa Família, do Saúde da Família e o de Combate a AIDS, reconhecidos internacionalmente (o que não significa que não admitam melhorias!), a situação geral é alarmante e tem, na raiz, como uma das causas, problemas relacionados à gestão dos recursos humanos. Entre as evidências, o fato de que tanto a organização (do quadro efetivo) em carreiras quanto melhores

condições de trabalho constarem como itens permanentes nas pautas reivindicatórias dos servidores. Embora, por motivos que adiante serão esclarecidos, não se possa concordar com determinados itens das pautas, a sua insistência sinaliza para uma situação ainda indefinida, não resolvida ou, o que é pior, porque mal resolvida estimula a reprodução dos seus vícios e, por extensão, dos efeitos perversos. Assim, se a frequência não legitima as reivindicações, as diversidades e os contrastes entre as áreas (carreiras e órgãos do Poder Executivo) e entre os Poderes (p. ex., Executivo vs Judiciário), contribui, sobremodo, para a manutenção de determinados itens nas agendas reivindicatórias. Essa realidade, em flagrante afronta ao princípio federado, eventualmente se estende aos entes subnacionais, como é o caso dos quadros cuja remuneração é vinculada aos padrões federais, enquanto a maioria depende das políticas e das condições locais, o que tem gerado enormes distorções que estimulam lutas reivindicatórias por isonomia. Se de um lado essa realidade é legal, e o é tão somente porque quem tinha a competência para determiná-lo, assim o fez; de outro, ilustra o contraste entre o Brasil legal, estatal, burocrático vs o Brasil real. Deixando à margem outras tantas considerações, ora importa com esse exemplo ressaltar a repercussão, nos quadros subnacionais, das iniciativas a partir do governo nacional, sem que se possa, neste caso, afirmar que se trata de uma política pública com vistas a reduzir as desigualdades regional-setoriais.

Estudos pontuais, quer sobre as iniciativas individuais, mas também de unidades administrativas, por vezes salientam alguns avanços; todavia, em perspectiva ampliada, a leitura do que é entregue pelo Estado e governo à sociedade, não há como tergiversar, não apenas é crítica (no que tange à qualidade, à quantidade, à responsividade etc. dos produtos e serviços), como deixa à vista a deterioração tendencial dos resultados; e o pior: com efeitos deletérios também sobre o comportamento político do cidadão – o descrédito generalizado no Estado-Governo e, por extensão, nas instituições democráticas, o que não só contribui para a anomia social e realimenta a alienação, como favorece o surgimento de propostas simplificadoras e que oferecem risco à institucionalidade – do tipo “o salvador da pátria”. Portanto, os efeitos da falta de capacidade de gestão, externalizados na qualidade dos produtos-serviços entregues, se estendem por domínios à primeira vista impensáveis e raramente compreendidos pela população, que mais facilmente relaciona as suas causas com outros fatores, a exemplo da falta de orçamento e, mais recentemente, com os desvios éticos – corrupção e outros. Porque não facilmente percebidos, os custos da falta de gestão, de regra sintetizados em ineficiências, são incomensuráveis.

Habitualmente alguns argumentos têm sido elencados para justificar a deterioração da qualidade da prestação dos serviços públicos, entre eles, o efetivo, a remuneração e a capacitação do quadro, todos, de regra, sempre citados como abaixo das condições admitidas como ideais. O efetivo, como

já observado, nos últimos anos apresentou recomposição, o que, se reduz a força deste argumento, não significa que em determinadas áreas ainda não persistam déficits. No que tange à remuneração e à capacitação dos quadros, as médias no setor público são superiores às no ambiente privado, também por conta da recuperação havida nos últimos anos (reconhecida, inclusive, por mais de umx entrevistadxs); portanto, esses argumentos também perdem sustentação como justificativas e resposta às críticas, o que reforça o direcionamento no sentido de que as dúvidas e as investigações devem ser buscadas em outras searas, como é o caso da gestão, pois não há entrega de qualidade sem a adequada gestão da força de trabalho que, entre outras ferramentas e instrumentos, recorre à arquitetura de cargos e carreiras.

O quadro traçado pelo TCU, é forçoso reconhecer, também vai ao encontro de incontáveis episódios diariamente reportados pelas mídias, muitos configurando escândalos criminosos e sobre os quais se afirma que ocorrem devido às fragilidades da gestão pública, notadamente, mas não exclusivamente, no que concerne ao controle; neste sentido o exemplo a seguir é apenas mais um que se sucede e independe da bandeira partidário-ideológica dos governos, o que, lamentavelmente, sinaliza o seu caráter estrutural:

A PENÚRIA DOS ESTADOS – [...] A situação de penúria, normalmente, é decorrência de práticas que destoam das expectativas relacionadas a **princípios elementares de gestão de boa gestão pública**. Entre os vícios mais comuns de maus gestores, estão o excesso de nomeações de “cargos de confiança” [...] falta de atenção a cuidados mínimos com a expansão dos gastos [...] (ZERO HORA, 2016).

A frequência e a consistência dos sinais presentes nos três relatórios citados nos fazem lembrar da *Crônica de uma morte anunciada*, obra em que desde as primeiras páginas G. G. Marquez⁴ anuncia a morte do protagonista. Porque conhecido o final, talvez não fosse um texto de maior atração; todavia, o seu magnetismo reside exatamente no fato de que, não obstante os inúmeros e consistentes sinais, avisos e alertas acerca da morte iminente, emitidos e captados pelos inúmeros personagens que desfilam pelo conto, o destino se cumpre tal e qual vaticinado pelas moiras. Talvez um dos casos mais emblemáticos (mas infelizmente não exclusivo) dos paralelos entre o estado da administração pública e a obra da Garcia Marquez seja o da realidade hoje vivenciada pelo Estado do Rio Grande do Sul, aonde sucessivos governos, desde há 30 (trinta) anos, têm feito ouvidos moucos aos alertas acerca da deterioração a largos passos das condições de funcionamento do Estado e governo (desequilíbrio fiscal, sucateamento

⁴ Editora Record.

do aparelho do Estado, falta de capacidade de investimentos, redução do quadro etc.). Não será difícil ao leitor estabelecer outros paralelos. Ocorre que a gestão, por definição, sobretudo a estatal, subordinada ao princípio da publicidade, não poderia ter paralelos com o obra ficcional de G. G. Marquez. A pergunta que fica é: por que os agentes da sociedade não conseguem acordar as soluções antes de a crise chegar ao ponto de ruptura, de não retorno, a partir do qual as soluções equivalem à vitória de Pirro pelos elevados e dolorosos sacrifícios impostos sobre os mais desassistidos e despreparados para o enfrentamento?

C– e aí eu chego a me perguntar **se a gente não vai precisar para quebrar essa estrutura rígida, de uma grave crise econômica muito pior do que esta que já está aí instalada ou de uma grave crise política, a exemplo do que aconteceu em Portugal em 2008, com a crise mundial. Portugal sofreu muito com isso e implementou mudanças muito drásticas no seu serviço público**, e foi realmente um avanço. A gente já visitou, já meditou e aqui a gente não consegue copiar.

IP – **é uma pena que a solução passe pela hipótese da crise**

C– **de fato eu concordo com você.**

Sem dúvida que uma das dificuldades deste trabalho foi manter, e não se pode afirmar que se tenha logrado êxito, o necessário distanciamento das notícias que diariamente têm exposto o vazio ético que há muito grassa no setor público a partir de núcleos entranhados nas mais altas hierarquias da administração (sem que se possa isentar, com segurança, este ou aquele Poder ou governo estadual ou municipal), se não por outros motivos, pelo fato de ter sido identificado (também pelos interlocutores) como estando na raiz, portanto contribuindo para a causa de inúmeros problemas relacionados ao tema-chave do estudo: a estrutura e o funcionamento do sistema de cargos e carreiras; o que (também por isso) eleva e situa as questões e os problemas, assim como os encaminhamentos, para além do nível da técnica – da gestão *stricto sensu*. Se o Estado se revela capturado desde as suas instituições superiores, o quê esperar das atitudes e comportamentos daqueles que ocupam os níveis abaixo, onde diariamente são decididas matérias relevantes que oportunizam e opõem os interesses pessoais e corporativos aos institucionais? Os autores são unânimes: a melhor didática é o exemplo, bem como afirma o dito popular: “o exemplo vem de casa” ou, em outra versão, “vem de cima”. A propósito, também Fayol (1989, p. 59) afirmou que “[...] o exemplo deve vir do alto [...]”. É neste sentido que aponta, entre tantas outras manifestações, a entrevista do antropólogo Roberto DaMatta⁵, motivada por recentes episódios de vandalismo contra escolas e depósitos que, em Porto Alegre, mantinham

⁵ Ao jornalista Itamar Mello e veiculada em Zero Hora do dia 11.06.16.

bens (roupas, alimentos etc.) doados para serem distribuídos às pessoas necessitadas:

- O senhor vê relação entre o que acontece nas altas esferas, como o Congresso, e episódios mais simples, como os registrados no Rio Grande do Sul?

- Sem dúvida, porque elas estão no mesmo caldo cultural. **É uma ausência de direção. Estamos vivendo um** estado de anomia. Esse **estado de anomia na política** é óbvio. Estamos perdendo no Brasil o senso comum.

- Como é que se dá a relação entre esses episódios de diferentes esferas?

- **Quem vive em sociedade vive numa rede.** Quando falamos em moralidade, estamos falando de uma teia de relações. **Se você mexer em um ponto dessa rede, afeta a rede inteira** (ZERO HORA, 2016).

Na sequência, na mesma matéria, o sociólogo Juan Mario Fandino, pesquisador aposentado de criminologia da UFRGS diz: “[...] Mas há um exemplo que vem de cima. O clima geral que vive uma sociedade tem impacto no comportamento das pessoas. Não se sabe como algo passa das esferas mais altas da hierarquia para baixo, mas se sabe que isso acontece”; ao que se segue a manifestação do psicanalista Robson Pereira, da Associação Psicanalítica de Porto Alegre, que entende os episódios dos últimos dias como reflexo de uma cultura que vê no bem público algo que pode ser convertido em propriedade particular. Segundo ele, essa é uma cultura presente em todos os estratos sociais. Pereira também associa os casos registrados no Estado com os episódios de corrupção de grande repercussão, textualmente:

Os escândalos nacionais mostram em um nível macro essa mesma cultura que estamos vendo agora nessa situação municipal, digamos assim. **Não deixa de ter a mesma lógica, que é a pessoa achar que pode se apropriar do bem público.** Nós lidamos com uma **enorme dificuldade para diferenciar o que é nosso, da ordem privada, e o que é da coisa pública.** Não diria que se trata de seguir um exemplo que vem de cima. Diria que existe uma falta de limites, relacionada à questão da impunidade (ZERO HORA, 2016).

Ora, independentemente da realidade brasileira, não se poderia ter perdido de vista antigas lições, como a relatada, entre tantos, também por Tullock, Seldon e Brady (2005):

Até os dias de Adam Smith, a maioria das questões sociais pertencia ao campo da moral. **Os indivíduos – empresários, funcionários públicos, políticos** ou monarcas hereditários – **aprendiam o que era moralmente certo, e se esperava que eles se comportassem de acordo com esses**

preceitos. Presumia-se implicitamente, e talvez fosse até verdade, que todos estavam interessados em promover o interesse público [...] **David Hume foi o primeiro a desviar-se de forma significativa dessa linha monolítica de pensamento.** Hume partiu do óbvio: **a maioria das pessoas busca, através de seus atos, seu próprio interesse, e não um interesse público vagamente definido.**

O comportamento dos funcionários públicos [...] **é difícil imaginar** que um adepto da teoria da escolha pública acredite **que os burocratas se preocupem em demasia com o interesse público.** Como eles trabalham em uma área em que a informação é muito ruim [...] é mais provável que o engano seja uma tática que valha mais a pena no serviço público do que no mercado. Portanto, **é de se esperar mais desonestidade no governo** [...] o que tem aparecido de desonestidade no setor privado, a despeito dessas inspeções, dá uma ideia, ainda que grosseira, da **quase completa uniformidade da corrupção na política.** (TULLOCK, SELDON e BRADY, 2005, p. 16, 26).

Questões dessa natureza, conforme antecipado, não foram deixadas à margem, como demonstram as manifestações de “C” e “E”:

C – [...] **os sindicatos fazem pressão, os servidores também fazem a sua pressão, mas não há, assim, um sistema democrático republicano, uma representatividade da sociedade em relação ao o que eles querem dos servidores, é mais ou menos isto.**

E – [...] Então a **sociedade fica refém** de um **acordo que é firmado entre um dirigente [representando o Estado & Governo]** encabeçando um processo de negociação **e uma corporação representada pelo seu sindicato ou sindicatos.** Hoje esse dirigente as vezes transige em coisas que não poderia transigir.

[...] mas o que a gente percebe é que **quando o governo negocia atualmente com o servidor público, não é o órgão que negocia [é o representante do seu sindicato e ocasionalmente em exercício, em razão das aliança, em um dos cargos comissionados do governo].**

[...] só que se não tiver um norte, **se não houver princípio, nem critério, vai continuar sendo na pernada, assim, em cima da perna. Ah, quer isto? Então tá! Toma lá.** Depois tu ... INAUDÍVEL.... Há uma outra pressão sobre a qual **o governo acabou cedendo nas negociações de forma vergonhosa que é a pressão** (ou questão !!?) de todos os cargos de nível médio, de carreiras auxiliares querem virar cargo de nível superior.

[...] Não digo que nós venhamos a chegar num período curto de tempo nas situações que se verificam em alguns países na Europa, né, que tem um quadro burocrático consolidado e que o sistema político convive bem com aquilo, já absorveu. **Hoje o sistema do mérito não tem**

essa mesma leitura picareta que a gente faz aqui; hoje as estruturas remuneratórias não dão margem a tantas distorções. Eu não vejo falar no sistema europeu, por exemplo, de gente que furou o teto, que deu um jeitinho, que uma resolução do conselho não sei do que inventou que a parcela tal fica fora do teto. Essa discussão lá não existe. Agora, aqui, nós temos um mix de negligência e oportunismo que vão jogando por terra valores que estão no plano formal mas que no mundo real não conseguem ser implementados. É uma cultura que poderia já estar consolidada mas mesmo depois de 27 anos de a CF 88 ter entrado em vigor, quase 28 anos agora, nós ainda não conseguimos resolver como implementar aquilo que está lá.

Ainda que não se concorde integralmente com A. Smith e D. Hume, citados por Tullock, Seldon e Brady (2005), não há evidências empíricas sustentáveis que nos façam crer que todos são providos das virtudes cívicas tão admiradas quanto consideradas indispensáveis à república (CÍCERO, s.d.); neste caso, a crença seria ato de ingenuidade ou, como revelado por umx entrevistadx, conveniência. Daí que, sem ser exageradamente otimista, na sequência se pretende demonstrar que a (boa) gestão, por certo que complementada por outras iniciativas, oferece grandes contribuições, se não para impedir, para inibir determinadas práticas, algumas criminosas⁶.

⁶ B. Lessa, em *O Crime é um caso de marketing* (Porto Alegre: Mercado Aberto, 2000), mostra o quanto o pensamento administrativo pode, além de evitar crimes contra o patrimônio, solucionar crimes contra a vida. A julgar pelo que foi divulgado pela mídia, práticas de controle, uma das etapas do processo de gestão, a exemplo da análise cruzada de dados (plantões, requisições de fármacos vs número de mortes acima da média) poderiam, ao chamar a atenção para os pontos fora da curva, ter evitado pelo menos alguns dos assassinatos causados por *serial killers* em hospitais no Rio de Janeiro.

3. Sobre os construtos e conceitos fundamentais

Talvez porque já incorporadas à linguagem coloquial, o emprego de determinadas expressões, a exemplo de “sistemas” e “gestão”, entre outras, nem sempre parecem traduzir com fidedignidade a carga de significado que encerram, razão pela qual esta seção tem início com a apresentação desses conceitos fundamentais que, doravante, terão larga utilização ao longo de todo o texto. Ademais, essas expressões estão tão disseminadas na comunicação e no dia a dia que dificilmente é possível referir a uma sem recorrer à outra, o que traz uma dificuldade circular e preliminar: por onde começar? Optei pela noção mais intuitiva e, talvez, a mais antiga das estratégias e práticas do que, um dia, viria a ser reconhecido como o primeiro princípio da gestão: a divisão do trabalho.

3.1 Sobre a divisão do trabalho – uma evolução natural

O princípio da divisão do trabalho se confunde com a própria História da humanidade. Chega a ser intuitivo que na já pré-história os mais fracos e lerdos tenham se dedicado à coleta enquanto que os mais robustos e ágeis, à caça. Todavia, foi com o cozimento dos alimentos (400 mil anos atrás) que se verificou um salto qualitativo, tanto nas relações de trabalho quanto na organização da vida social. Alguns trechos extraídos de R. Wrangham (2010), antropólogo biológico, conferem a dimensão das mudanças que ocorreram, algumas, ainda hoje presentes nas sociedades:

Os homens, libertados das exigências biológicas simples da dedicação de um longo dia a mastigar comida crua, envolvem-se em trabalhos produtivos ou improdutivos [lazer, formulação dos primeiros questionamentos, experimentos, arte, cultos, ...], a sua vontade. De fato, acredito que o cozimento tornou possível um dos traços mais característicos da sociedade humana: **a forma moderna da divisão sexual do trabalho [...] a divisão do trabalho por gênero é um universal humano;**

[...] característico ainda dos humanos é que os espécimes de cada sexo comem não somente os itens alimentícios que eles próprios coletaram, mas também itens provenientes dos achados de seu companheiro;

[...] antropólogos Janet e Chet Lancaster descreveram **a divisão sexual do trabalho como a plataforma fundamental de comportamento para o gênero homo**, o verdadeiro divisor de águas para diferenciar os modos de vida de símios e humanos;

[...] quando a carne se tornou parte importante da dieta humana, sua obtenção era mais difícil para as fêmeas que para os machos. Os machos com um excedente deviam oferecer um pouco para as fêmeas, que deviam apreciar o presente e retribuir a gentileza colhendo alimentos vegetais para partilhar com os machos. **O resultado era uma construção ainda incipiente de uma família;**

[...] maridos usavam suas ligações com outros homens na comunidade para proteger suas mulheres contra o roubo, e elas retribuíam o favor preparando as refeições dos maridos. Os muitos aspectos benéficos da família, como o sustento por homens, **umentos da eficiência do trabalho e a criação de uma rede social** para criação de crianças, foram adições que decorreram da resolução do problema mais básico: mulheres precisavam de proteção masculina, especificamente por causa do cozimento. Um homem usava seu poder social tanto para assegurar que uma mulher não perdesse sua comida como para garantir sua própria refeição, atribuindo o trabalho de cozinhar à mulher (R. WRANGHAM, 2010, p. 104, 107, 109, 121-122).

Portanto, a divisão do trabalho é provavelmente o recurso mais antigo através do qual a *expertise* individual, mediante a colaboração, pode ser convertida em ganho coletivo através do aumento da produtividade e da produção total; neste aspecto, a divisão de trabalho por gênero, como pode ser visto na citação, talvez tenha sido a primeira aliança estratégica na história da humanidade. O processo de divisão do trabalho, assim como a coordenação, que ato contínuo é exigida, surgem, pois, naturalmente; e a ânsia na produtividade crescente leva a que, posteriormente, venha a ser estudado e aperfeiçoado a partir da introdução de técnicas simples, porém dedicadas a cada partição do trabalho. A divisão do trabalho, combinada à tecnologia do domínio do fogo, tornou a sociedade (bem) mais complexa em razão dos novos requisitos, notadamente a disciplina para o trabalho social⁷ que, desde então, exige a liderança continuada, e não apenas a ocasional quando oportuna e necessária à caça, bem como requer o refinamento da coordenação e maior capacidade cognitiva para o planejamento – atividades intelectuais só possíveis a partir do melhor aproveitamento energético, sobretudo pelo cérebro, proporcionado pelo alimento cozido.

⁷ Os impactos da divisão do trabalho e da introdução do fogo nas organizações sociais, ambos fatores críticos à sobrevivência, na perspectiva da literatura podem ser vistos em *O Senhor das Moscas*, de W. Golding (Rio de Janeiro: O Globo; São Paulo: Folha de São Paulo, 2003).

O próximo marco da divisão do trabalho, bem como de outros avanços tecnológicos e sociais, foi a revolução agrícola (20–15 mil anos a.C.), quando foram desenvolvidas as ferramentas e os utensílios – complementos que ampliaram os sentidos e o alcance das habilidades que, em algum grau, já se apresentavam especializadas. O amadurecimento da revolução agrícola favoreceu a explosão demográfica, o sedentarismo, bem como possibilitou o surgimento das civilizações e da primeira geração de inovações, a das máquinas simples: a alavanca, a cunha, a engrenagem, a mola, a polia, o conjunto roda-eixo e o plano inclinado – as bases para todas as máquinas que lhes sucederam. As grandes construções, assim como os monumentos egípcios e dos povos da mesopotâmia não teriam sido possíveis sem essas inovações e sem uma bem estruturada organização social; contudo, hoje é difícil ter uma dimensão, ainda que vaga, tanto sobre a efetiva relevância e influência dessas inovações sobre o desenvolvimento do processo de trabalho, como do seu poder indutivo sobre as inovações subsequentes e que possibilitaram a emergência da era das grandes civilizações.

Como já deve ter sido observado, a complexificação das sociedades se faz acompanhar, também, do surgimento do que hoje poderíamos denominar de protogestão.

Um novo salto histórico permite testemunhar a divisão do trabalho em organizações ainda mais complexas conforme relatado, entre outros, por Platão (428-348 a.C.) (2000), quando em *A República*, Sócrates, respondendo a Glauco diz: “[...] se tu e todos nós concordamos com o princípio, quando fundamos a cidade, de que é impossível a um único homem exercer satisfatoriamente vários ofícios” (Livro II, p. 60). Os ofícios, organizados em categorias de ordem mais elevada, resultariam, por fim, nas conhecidas “[...] três classes [que] compunham a cidade – mercadores, guerreiros e magistrados” (Livro IV, p. 142), cada qual com a sua atribuição precípua para o bem da coletividade. Além da preocupação com a racionalidade da divisão e especialização do trabalho, Platão chamou a atenção para a importância da liderança, da senioridade e dos princípios morais, entre outros valores e práticas adiante organizadas e sistematizadas pelos autores da gestão contemporânea. O império romano, sem o suporte de uma sólida estrutura administrativa, não teria se sustentado, por tantos séculos, apenas com a força do aparelho militar⁸.

É provável que o padre Sieyès (1748-1836), citado por Merquior (2014, p. 113) no calor da revolução, tenha recorrido a Platão quando observou que “[...] numa sociedade civilizada, a divisão do trabalho também se aplica à política. Sendo representado, o povo pode dedicar-se a outra coisa”.

⁸ As *Memórias de Adriano*, romance histórico de Marguerite Yourcenar (RJ: Nova Fronteira, 2005) revela grandes lições de gestão referentes a este período.

Contudo, o exemplo mais icônico acerca do alcance da divisão do trabalho, talvez por ter ocorrido na Era Moderna, provavelmente é o do processo da fabricação de alfinetes detalhadamente descrito já no primeiro capítulo do Livro I de *a Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*, cuja primeira edição foi publicada por A. Smith em 1776.

Em qualquer outra indústria, **os efeitos da divisão do trabalho** são semelhantes [...] **um aumento proporcional da produtividade**. [...] Este considerável aumento de produção [240 x] que, **devido** à divisão do trabalho, o mesmo número de pessoas é capaz de realizar, é resultante de **três circunstâncias diferentes: primeiro, ao aumento da destreza de cada trabalhador; segundo, à economia de tempo, que antes era perdido ao passar de uma operação para outra; terceiro, à invenção de um grande número de máquinas que facilitam o trabalho e reduzem o tempo indispensável para o realizar, permitindo a um só homem fazer o trabalho de muitos** (SMITH, 1979, p. 8).

Motivada pela limitação dos homens, mas também pela busca permanente da maior produtividade ou produção, a divisão do trabalho historicamente tem se verificado como ocorrência universal, independentemente de setor econômico, ramo de atividade ou local de trabalho. Merquior (2014), comentando A. Smith, destaca que:

o “camponês frugal e trabalhador” numa sociedade comercial vivia muito melhor do que “um rei africano, senhor absoluto das vidas e liberdades de dez mil selvagens nus”. **O segredo da superioridade, mesmo das camadas mais baixas da sociedade civilizada, disse Smith, devia-se à produtividade muito mais elevada de sua divisão do trabalho** (MERQUIOR, 2014, p. 81).

A divisão e a especialização do trabalho, até então conduzida em perspectiva predominantemente técnica, registrava avanços naturais; todavia, com a emergência da fábrica como unidade básica de produção social, ela foi elevada (mais uma vez) à condição de técnica intencional e permanentemente submetida a estudos para aperfeiçoamento. No novo ambiente, onde a expansão dos mercados ocupava espaço singular, a divisão do trabalho reafirma, porque acentua, a sua irmã gêmea: a divisão social do trabalho, que explicita tanto a diferenciação técnica entre as atividades (agora reunidas em áreas e departamentos) quanto a natureza e o conteúdo do trabalho, isto é, se mais ou menos intensivo em habilidades cognitivas e intelectuais ou dependentes de condições físicas propriamente ditas. *Grosso modo*, a divisão quanto ao conteúdo, se predominantemente físico ou cognitivo, vincula-se à escala na hierarquia organizacional. A hierarquia é, pois, a imagem especular da divisão social: revela não só a distribuição do poder na organização, como, entre os seus integrantes, discrimina os que se

ocupam das atividades consideradas mais nobres e, por isso, valorizadas e situadas no topo da organização (representada por uma pirâmide), dos que se dedicam às atividades mais simples, prescritas e rotineiras (a base da pirâmide), mais numerosos e com menor remuneração. Entre os extremos, o que virá a ser denominado de nível gerencial ou de supervisão que, em menor dosagem, combina ambas as habilidades.

Essa breve retrospectiva sobre a divisão do trabalho teve por objetivo chamar a atenção para o fato de que a sua “descoberta”, assim como o seu desenvolvimento, podem ser vistos como elementos naturais que se confundem com a história da humanidade. Mais do que expressão da cultura e da estratégia, a divisão do trabalho integra o DNA das organizações, das mais simples às mais complexas. Assim, à primeira vista, não cabe questioná-la em si, o que soaria como contrassenso histórico próximo à heresia. Contudo, o grau (o nível de detalhamento) com que a divisão do trabalho se apresenta não parece ser livre de questionamento. Acaso não haveria um ponto a partir do qual ela se revelaria disfuncional, submetida, por analogia, ao que os economistas denominam de lei dos rendimentos decrescentes? Não seria um determinado nível (mais adequado) da divisão do trabalho uma função das circunstâncias ambientais, a exemplo da tecnologia, do marco regulatório ou das relações de troca (em sentido amplo) com as demais organizações do seu entorno (clientes, usuários, fornecedores, outras espécies organizacionais etc.)? Assim, não se pretende colocar em xeque a divisão do trabalho, mas antes questionar a sua inércia em determinado contexto organizacional, o que equivale a questionar posturas do tipo “é assim porque sempre foi”.

E se o processo de divisão do trabalho acompanha *pari passu* a história da humanidade, resulta que, em alguma medida, se faz necessário atentar para os acontecimentos no entorno, no caso, no das organizações, o que requer o desenvolvimento da “visão sistêmica”.

3.2 A visão sistêmica

De acordo com Emery (1969), Wolfgang Köhler (1887-1967), psicólogo com relevante contribuição ao estudo da gestalt, Andras Angyal (1902-1960), psicanalista húngaro dedicado ao estudo das totalidades (abordagem holística), J. Feibleman e W. Friend, entre outros, teriam sido os precursores; todavia, foi o trabalho seminal de L. von Bertalanffy, biólogo e autor de *The theory of open systems in physics and biology* (1950), que elevou a Teoria dos Sistemas (notadamente os abertos) à condição de novo paradigma para o entendimento dos fenômenos. Os domínios de pesquisa dos precursores não deixam dúvidas quanto à transposição, por analogia ao organismo vivo, feita para o estudo organizacional que, a partir do séc. 20, ganha força e se destaca como objeto específico de investigação acadêmica. É de Bertalanffy, por exemplo, o reconhecimento de uma das principais

características distintivas dos sistemas abertos: a indispensável troca de energia com o ambiente – condição *sine qua non* para que se mantenham vivos e operantes.

Assim, a abordagem sistêmica (por vezes denominada holística), se não substituiu, complementou, ampliando o paradigma mecanicista-newtoniano caracterizado pelo completo determinismo: primeiro porque as partes (variáveis) são conhecidas; segundo, igualmente conhecida é a função que relaciona as variáveis intervenientes; assim, dado o estado inicial do sistema (a exemplo de uma organização), é possível inferir, com grande precisão, sobre o seu estado final⁹. Morgan (1996), todavia, salienta que:

A visão dos sistemas modificou tudo isto, sugerindo que se deveria sempre efetuar o processo de organização tendo-se em mente o ambiente. Dessa forma, bastante atenção tem sido dada à compreensão da “atividade ambiental” imediata, definida pelas interações organizacionais diretas (por exemplo, com clientes, concorrentes, fornecedores, sindicatos e agências governamentais), bem como do “contexto” mais amplo ou “ambiente em geral” [...] implicações fundamentais para a prática organizacional, ressaltando a importância de se ter a capacidade de pesquisar e sentir mudanças não só na tarefa, mas também no contexto ambiental, de se ter a **capacidade de ligar e de administrar os limites críticos e áreas de interdependência, além de ser capaz de desenvolver respostas estratégicas apropriadas.** Muito do difundido interesse na estratégia organizacional é um produto da percepção de que as organizações devem ser sensíveis ao que ocorre no mundo que as rodeia (MORGAN, 1996, p. 49).

Embora ainda evoque a versão mais pura do paradigma mecanicista-newtoniano, a imagem de uma engrenagem continua apropriada como representação sistêmica, razão pela qual é utilizada com frequência para traduzir a noção de que a ação sobre uma peça repercute, em maior ou menor grau, em toda a engrenagem, pois nada está isolado. A referência à rede, nos termos anteriormente feitos por Roberto DaMatta (“[...] estamos falando de uma teia de relações. Se você mexer em um ponto dessa rede, afeta a rede inteira”), também carrega a noção de sistema. Não obstante, o diálogo a seguir deixa à evidência que a abordagem sistêmica não é uma realidade disseminada na administração, pelo menos no setor e área ora em foco:

⁹ A rigor, este entendimento, ainda em expressão rudimentar, é anterior a Newton; vigente desde os gregos, como pode ser visto em *História das ideias políticas*, de O. Nay (Rio de Janeiro: Vozes, 2007), bem como em *A harmonia do mundo*, de M. Gleiser (São Paulo: Cia. das Letras, 2006). Igualmente é antiga a tentativa de transpor o conhecimento sobre as ciências físicas para explicar os fenômenos nos domínios psico-sociais.

D – **deveria ser uma engrenagem,**

IP – a ideia de gestão como engrenagem está em muitos textos

D – **mas infelizmente não é assim.** Desde a época... INAUDÍVEL... eu estou aqui só há três anos... INAUDÍVEL... publicação do decretos separadamente, o decreto da política de desenvolvimento foi publicado separadamente do decreto da avaliação de desempenho. Um dos projetos no ano passado era a unificação desses decretos, o de **desenvolvimento e o de desempenho formarem uma engrenagem única.**

A abordagem sistêmica desloca o foco da atenção: das partes elementares para o conjunto, que deve ser percebido em dimensão ampliada, a interna e a externa à organização; por consequência, relativiza as contribuições isoladas submetendo-as às necessidades (objetivos e metas) do todo, do projeto (institucional-organizacional) de maior abrangência.

A alegoria do organismo como representação, também muito usual, vai além, pois para se manter vivo e assegurar a continuidade da espécie ele necessita:

- não só da colaboração de elementos internos considerados subsistemas *vis-à-vis* o sistema de maior nível (p. ex., o sistema corpo humano é integrado por diversos subsistemas, o aparelho circulatório, o excretor, o pulmonar, entre outros);
- como também do envolvimento cooperativo de elementos externos (no caso dos seres humanos, outras pessoas; no das organizações, a sua rede de clientes, fornecedores, autoridades governamentais etc.) que, por sua vez, individualmente também devem ser apreciados, porque se comportam, como sistemas.

A literatura, através do poeta, também capturou essa realidade:

Nenhum homem é uma ilha isolada; cada homem é uma partícula do continente, uma parte da terra; se um torrão é arrastado para o mar, a Europa fica diminuída, como se fosse um promontório, como se fosse a casa dos teus amigos ou a tua própria; a morte de qualquer homem diminui-me, porque sou parte do gênero humano. E por isso não perguntes por quem os sinos doam; eles doam por ti¹⁰.

Ademais, possui grandes implicações:

- da (aparentemente) mais simples, a de que a relação entre os elementos do sistema não é aditiva, justo o contrário, pois o conjunto (o sistema) é (deve ser) superior (em diversos aspectos) à soma das partes (elementos) devido à sinergia;

¹⁰ Frase atribuída ao poeta e pregador John Donne (1572-1631). Fonte: <http://pensador.uol.com.br/frase/NTE2MzQ4/>

- a que, por extensão, faz uma das leituras mais controversas dessa abordagem: a da primazia do conjunto (p. ex., a sociedade) em detrimento das partes (p. ex., os indivíduos) – base de várias elaborações ideológicas, como pode ser visto em Appiah (2012), Sowell (2012) e Sandel (2014), entre tantos outros.

A metáfora do organismo humano se justifica à perfeição, pois só ele é capaz de atividades únicas e não realizadas pelas partes (no caso, também subsistemas), a exemplo da cognição, da afetividade e das emoções, entre outras realizações que demandam o consórcio de órgãos e subsistemas físicos. Fayol (1989), um dos teóricos precursores da Administração enquanto disciplina singular, e sobre a qual adiante se tornará a referir, assim se expressou:

[...] uma idéia da importância do **serviço administrativo** [...] farei uso de uma **comparação com a fisiologia**¹¹ [...] como todo o serviço administrativo de uma sociedade industrial, o sistema nervoso do homem não é visível ao observador comum; seus atos não são medidos e os músculos, entretanto, mesmo possuindo energia própria, cessam de contrair-se se o sistema nervoso deixa de agir. Sem sua ação, torna-se o corpo humano uma massa inerte [...] de cada órgão o sistema nervoso está presente e ativo [...] de células e fibras ele recolhe sensações [...] Em geral, entretanto, os dados, a informação que vem de um agente em contato com o mundo exterior ou com outro agente da empresa vai até à direção, que examina, decide e dá uma ordem, a qual, por um caminho inverso, chega aos agentes de execução. **Tal é o funcionamento do serviço administrativo: todos os agentes dele participam em maior ou menor grau** (FAYOL, 1989, p. 134).

A abordagem sistêmica é uma teoria já experimentada; aprovada no teste do tempo em diferentes latitudes, tem tido larga aplicação, da análise à intervenção nos fenômenos sociais, como é o caso dos estudos organizacionais. Quando Toffler (1985, p. 41) disse que “**muitos dos problemas** mais prementes da AT&T **derivam de mudanças radicais no meio externo** à companhia, **e das dificuldades de prever ou enfrentar essas mudanças com a rapidez necessária**”, lançou mão da abordagem sistêmica, bem como revelou uma das maiores dificuldades enfrentadas pelas organizações contemporâneas: “[...] enfrentar essas mudanças com a rapidez necessária [...]” (TOFFLER, 1985). Um exemplo próximo a todos é o da crise da previdência pública brasileira, para a qual tem contribuído, entre outros aspectos, o desencontro (devido à falta de atualização) entre o marco regulatório (períodos de contribuição e condições para a aquisição dos benefícios) e a nova realidade (em que pese o descalabro nacional)

¹¹ Curioso como no Brasil contemporâneo o uso desta expressão evocaria significado totalmente distinto.

da saúde pública (marcada pela maior longevidade), ao lado dos novos usos e costumes, como é o caso do número crescente de mulheres que não têm que cumprir a tripla jornada, não têm filhos mas, com menor tempo de contribuição, adquirem o direito à aposentadoria. A esses acrescenta-se: ainda que em menor número, as mulheres (pensionistas) que “de direito” são solteiras mas que “de fato” mantêm união estável¹². Caso análogo, contemporâneo, é o dos docentes servidores do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (mas provavelmente não lhe é exclusivo), que insistem no recebimento do “adicional por difícil acesso”¹³ ao local de trabalho, alguns já há 20 anos concedidos, mesmo nas comunidades que experimentaram intensa urbanização (asfaltamento, iluminação, transporte público etc.). Por fim, um exemplo externo igualmente conhecido por todos: mesmo já tendo decorrido mais de 2 (dois) séculos da aprovação da Segunda Emenda, ainda hoje ela é invocada para assegurar o direito à livre aquisição de armas pelo cidadão norte americano. Em comum a todos os casos, a enorme dificuldade (notadamente quando envolve os agentes políticos¹⁴) em promover ajustes nas estruturas e nos processos que adequadamente respondam às mudanças ambientais. Essa realidade que, como visto, não é exclusiva nem do Brasil e nem do ambiente público, ajuda a entender a persistência de tantos anacronismos que, entretanto, são passados à sociedade sob o manto da má gestão; assim, embora simples de reconhecer e difícil de discordar dos pressupostos, a realidade sistêmica impõe dificuldades nada desprezíveis à gestão, algumas somente sanáveis quando iminente a ruptura do tecido social e a subsequente imposição de grandes perdas generalizadas.

A partir desde quadro geral, D. Katz e R. L. Kahn, também citados por Emery (1969), destacam os dois principais elementos (vistos como problemas) para entender os sistemas sociais a exemplo das organizações: 1) a sua localização e identificação, ou seja, a organização no âmbito do seu contexto; e 2) o entendimento, dado pelo senso comum, de que as organizações constituem o epítome “*of its designer, its leaders, or its key members*” (EMERY, 1969, p. 87). Em outras palavras, tudo o que a elas referem, a exemplo das suas estruturas e processos, de algum modo deve estar alinhado com as expectativas dos mentores que lhes deram origem,

¹² Por evidente que a chamada crise da previdência não se deve apenas a esses fatores; no caso do estado do Rio Grande do Sul pode ser apontado, também, a aposentadoria especial, após oito anos de contribuição, dos parlamentares da Assembléia Legislativa, o que também onera, sobremodo, o tesouro estadual.

¹³ Nos primeiros momentos deste trabalho, o governo estadual havia suprimido esta gratificação; já ao seu término, havia voltado atrás como parte do acordo para encerramento do movimento paradedista docente cuja duração já se estendia por 52 dias. Em Pinheiro (2014) há relatos análogos. Assim, as soluções *ad hoc* e pragmáticas são introduzidas no sistema. Um observador mais distante no tempo, no futuro, talvez tenha dificuldade de entender como determinadas práticas persistem em contradizer outras evidências.

¹⁴ No Brasil, a falta de enfrentamento de determinados problemas por parte do legislador deu origem ao que tem sido denominado de ativismo do Poder Judiciário.

de quem as lidera ou de outros membros-chave – empregados, cidadãos, organizações não governamentais e demais *stakeholders* –, por suposto que quem as lidera (dirige) deve agir como agente do principal, de quem lhes deu origem. Assim, a partir do momento em que as organizações, através das suas estruturas e processos, deixam de cumprir a finalidade para a qual foram criadas, tornam legítimos os questionamentos acerca da sua necessidade, parcial ou total. A propósito, no que tange ao tema ora abordado, qual seria o sistema relevante? Isto é, que instituições nacionais, assim como os usos e costumes, devem ser considerados se o propósito é refletir sobre a profissionalização da burocracia brasileira? Entre tantas, provavelmente (1) as heranças do nosso processo de formação política (a exemplo do patrimonialismo e do paternalismo estatal), (2) o *design* atual das instituições que desse processo resultaram, assim como (3) as organizações representativas da força de trabalho, cujo poder, quando adiante for comentada a contribuição de M. Weber, ficará evidenciado.

Mas se de um lado a abordagem sistêmica se revelou um poderoso arcabouço analítico, de outro proporcionou a emergência de novas dificuldades e desafios, a exemplo das influências (quando não condicionantes) externas à organização, como foi o caso da AT&T, já citado. *A engrenagem*¹⁵, texto de J. P. Sartre encenado desde 1948, ilustra com perfeição as dificuldades sistêmicas (muitas ocultas) enfrentadas pelos governos e que ora são provenientes das pressões internas (cidadãos em geral, oposição política, integrantes do próprio governo, da máquina administrativa etc.), ora externas (corporações internacionais, dos governos etc.), e ambas reagem tão logo vislumbrada a contrariedade aos seus interesses. Vale lembrar que a expressão “ambiente”, que circunscreve o sistema, é também rica de significados, nem todos tangíveis: abrange desde as idiosincrasias pessoais (e importa destacar a das principais lideranças¹⁶) até as diferenças de visões de mundo, algumas reunidas (e consolidadas) em rígidas estruturas ideológicas (SOWELL, 2012).

De outro lado, a demasiada importância conferida ao meio para a sobrevivência e o êxito dos sistemas fez surgir um inusitado problema-questionamento: no caso das organizações, se a importância reside sobretudo no ambiente, qual, então, o papel e a relevância dos gestores? Ora, como afirma o dito popular, “nem oito, nem oitenta”, isto é, por certo que as soluções de muitos problemas estão circunscritas ao âmbito interno e têm natureza técnico-gerencial; todavia, para outros tantos, o encaminhamento não será possível sem o concurso de níveis mais abrangentes, sobretudo os da sua dimensão política, o que, por evidente,

¹⁵ Lisboa: Editorial Presença, 1964.

¹⁶ Parece claro, por exemplo, que as diferenças de temperamento entre os Presidentes Lula e Dilma, manifestas sobretudo no trato com as pessoas, contribuíram decisivamente para o curso dos acontecimentos na história recente do país.

requer dos gestores competências para além da esfera técnica. De outro lado, a ênfase sobre o meio como fator determinante não pode ser utilizada para encobrir e justificar a insuficiência ou a falta de gestão, ou seja, o meio, *per se*, não é passível de responsabilização.

As dificuldades trazidas pela abordagem sistêmica, tanto para a análise quanto para as intervenções, crescem na razão direta da complexidade¹⁷ do objeto de estudo. Além da quantidade de variáveis intervenientes, há que se considerar o dinamismo dos processos, pois os avanços científicos, as transformações sociais, culturais e políticas, dia a dia criam novas tramas, assim como ampliam o número de possibilidades e alternativas às demandas. Sem dúvida que a gestão do Estado-nação contemporâneo é uma das atividades mais complexas, sobretudo quando os olhares se voltam para as características de um país com as dimensões do Brasil, uma delas acentuada por mais de umx dxs entrevistadx:

B – a nossa cultura é diferente das culturas mais estáveis com parlamento

A – vc vê lá a a M. Thatcher, que ficou sei lá 20 anos como primeira ministra, 13 anos, ficou a vida inteira à frente da direção

.....

B – a raiz dos problemas na nossa administração pública está na nossa cultura; é cultural, **não é o modelo burocrático que é problemático, é a cultura brasileira que é problemática**

.....

IP – não basta mudar o sistema, tem que ser um conjunto de instituições

B – tem que ser uma reforma cultural

.....

E – [...] então é um problema cultural. Por outro lado aqueles que gerenciam a administração pública convivem mal com o concurso público porque ele é trabalhoso, porque ele é difícil, porque ele é demorado, tem toda uma rede de procedimentos que tem que ser observados e também limitações do ponto de vista de custeio.

.....

E – [...] Então esses três fatores são **muito complicados de administrar e de gerenciar numa cultura que ainda tem paternalismo.**

Adiante, no curso do desenvolvimento do trabalho, ficará mais claro que a referência à cultura alude basicamente a dois pilares: a instabilidade que resulta da “dança das cadeiras” nos cargos superiores da administração

¹⁷ Ao contrário do que à primeira vista sugere, essa expressão não se equipara ao grau de dificuldade, antes encerra um sentido de entrelaçamento, tal como o da trama que com o urdume (urdidura) forma a tessitura... aliás, também uma representação sistêmica, assim como a expressão popular “nenhuma corrente é maior forte do que o seu elo mais fraco”.

pública; e, a visão patrimonialista ainda fortemente incrustada no aparelho do Estado, da qual o paternalismo é um desdobramento.

Ademais, a referência à cultura sinaliza que, efetivamente, não podemos buscar as soluções para os problemas brasileiros à luz da experiência internacional; quando muito, essas sinalizam as condições de possibilidade que devem, antes, passar pelo crivo da cultura (usos e costumes, instituições, marco regulatório etc.) local. A manifestação dxs entrevistadx aumenta o grau de preocupação e dificuldade, pois mais uma vez leva e eleva os problemas para uma esfera que transcende a dimensão técnica de curto prazo. Comentando sobre o projeto de determinadas mudanças, “A” e “B” afirmaram:

B – tem que amadurecer muito, curtir muito

A – é, tem que amadurecer muito

B – o *timing* da administração é muito diferente do do setor privado. Uma decisão dessa natureza pode levar uma década para acontecer

As declarações, se de um lado não surpreendem, de outro não apenas ratificam as observações iniciais do trabalho como, ao reconhecerem as diferenças com o setor privado, deixam à evidência as zonas de atrito e insatisfação. No ambiente contemporâneo, a celeridade e a inovação são tidas tanto como dados como diretrizes fundamentais, condição *sine qua non* à sobrevivência e à prosperidade do setor produtivo (em especial o privado) exposto aos padrões de competição globalizada, circunstância não enfrentada pelo setor público.

Contudo, faz-se necessário evitar uma armadilha: a da frustração, seguida do imobilismo, diante da dificuldade de vislumbrar soluções compatíveis com complexidade sistêmica. Talvez uma das alternativas seja o recurso à Navalha de Ockhan (1285-1347) combinada ao método sugerido por R. Descartes (1596-1650), em particular o segundo e o terceiro (entre os quatro) dos seus preceitos, cuja transcrição é oportuna porque tem por base, na origem, a realidade estatal:

Como a **grande quantidade de leis fornece muitas vezes justificativas aos vícios**, de forma que um Estado é bem melhor dirigido quando, apesar de possuir muito poucas delas, são estritamente cumpridas.

[...]

O segundo, o de **dividir cada uma das dificuldades que eu analisasse em tantas parcelas quantas fossem possíveis e necessárias, a fim de melhor resolvê-las.**

O terceiro, o de **conduzir por ordem meus pensamentos, começando pelos objetos mais simples e mais fáceis de conhecer, para elevar-me, pouco a pouco, como que por degraus, até o conhecimento dos mais**

compostos e presumindo até mesmo uma ordem entre aqueles que não se precedem naturalmente uns aos outros (DESCARTES, s.d., p. 26-27).

Como se percebe, já há séculos, aliás, antes mesmo de Descartes, se tinha claro que a complexidade estatal suscitava os vícios e criava dificuldades, daí que a solução mais natural, s.m.j., flui no sentido da simplificação das estruturas. E dado o continentalismo e as diversidades nacionais, é provável que inexistem soluções que contemplem com igual eficiência, eficácia e efetividade a realidade de todos os “brasis”, o que então, também por isso, aponta para as soluções customizadas e mais simples.

A estratégia para o trato de ambientes complexos e dinâmicos requer a união de esforços para o desenvolvimento e valorização do principal recurso de uma sociedade do conhecimento: o ser humano na sua integralidade dimensional. Expressões a exemplo de “coopetição”, “glocalização”, “customização massificada”, “especialização flexível”, entre outras, denotam a emergência de uma realidade radicalmente distinta da existente até há algumas décadas, e que por isso exige novas posturas nas relações, novos encaminhamentos, atitudes e comportamentos, bem como novos regramentos e novas instituições. Velocidade de mudança, incerteza, ambiguidade, risco, entre outras, são expressões frequentemente utilizadas para descrever os fenômenos contemporâneos e o seu entorno, ambos de natureza sistêmica e sob o efeito, sobretudo, do impacto das novas tecnologias de informação e comunicação. Assim, neste ambiente, nem sempre as soluções prescritas, sobretudo se de caráter normativo (características do Estado), se revelam como as mais apropriadas, daí o imperativo do investimento na formação e na capacitação das pessoas que, oportuna e tempestivamente, estejam aptas para responder às demandas emergentes. E diante dessa realidade, não é possível ficar livre de questionamento crítico à polaridade de visões em face da formação do quadro de recursos humanos do setor público brasileiro: conhecimento generalista vs conhecimento especializado; e entre os extremos, porque não, já no processo seletivo, valorizar os que reúnem ambas as competências?

Hoje a abordagem sistêmica é natural, intuitiva e resolutiva, um efetivo “ovo de Colombo”¹⁸, e por isso sedutora, mas, como visto, também reserva grandes e, por vezes à primeira vista, intransponíveis dificuldades, dos conceitos à operacionalidade no dia a dia. Assim, desde já eu convido o leitor com alguma familiaridade com o tema às seguintes reflexões: a arquitetura de cargos e carreiras, *per se*, atende às exigências que permitam caracterizá-la como um sistema? Em sendo sistema: até que ponto ela tem respondido às mudanças e demandas ambientais? É possível identificar o alinhamento e a contribuição desse (sub)sistema com os demais, da jusante à montante,

¹⁸ A título de curiosidade, vale a pena ler em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Ovo_de_Colombo.

e vice-versa, isto é, do indivíduo/servidor-organização-sociedade e vice-versa? Por fim, o mais importante: se, em algum grau, a caracterização sistêmica se encontra comprometida, que repercussões essa circunstância autoriza conjecturar acerca do sistema mais abrangente, o que diz respeito ao funcionamento do Estado e governo? Em síntese, se é certo que a visão sistêmica, *per se*, não é a solução para todos os problemas, também é certo que ela é parte necessária aos encaminhamentos (diagnóstico, alternativas, tomada de decisão etc.) que encaminham à solução da maioria dos problemas contemporâneos. É o caso, por exemplo, do processo de divisão do trabalho que, embora histórico, deve, sob pena de ter comprometido os seus objetivos, ser atualizado à luz das novas condições tecnológicas, regulatórias, geopolíticas, entre outras características.

Por fim, curiosamente, a maior crítica à abordagem sistêmica também vem formulada por pesquisadores das ciências da vida, ambos chilenos: pelo biólogo Humberto Maturana e pelo médico Francisco Varela – autores da teoria da *autopoiese*. Morgan (1996, p. 246) esclarece que “Maturana e Varela desenvolveram sua teoria primariamente como uma nova interpretação de fenômenos biológicos e fazem sérias restrições à aplicação da mesma ao mundo social”; não obstante, na sequência observa que “[...] usada como metáfora, a teoria da *autopoiesis* apresenta implicações interessantes para a compreensão das organizações”. Assim, embora muitas leituras no âmbito do escopo e do objeto deste estudo (as organizações públicas e as estruturas de cargos e carreiras) confirmem que a abordagem sistêmica explica e é boa preditora dos comportamentos organizacionais, penso que a perspectiva de Maturana e Varela não pode ser ignorada. Vale dizer que a teoria da *autopoiesis* não rompe com a visão sistêmica, mas antes desloca a perspectiva de análise e motivações; assim, as organizações continuam a ser vistas como organismos vivos; todavia, não apenas trocam energia com o ambiente com vistas à sobrevivência, mas antes atuam com inteligência proativa, não só fazendo do meio uma extensão da sua estrutura, como um instrumento para a sua autorreprodução e acúmulo de vantagens competitivas. Nessa senda, os paralelos com *O gene egoísta*¹⁹, do etólogo e biólogo evolutivo R. Dawkins, são imediatos. Por ora, eu me limito apenas às reflexões acima que, eu acredito, adiante serão resgatadas, naturalmente, pelo próprio leitor em razão dos depoimentos colhidos.

Em que pese, por inúmeras vezes, já ter sido citada em razão da circularidade que envolve determinadas expressões (divisão do trabalho, sistemas etc.), parece quase já ter passado a hora do entendimento, com maior precisão, sobre, afinal, o que significa gestão?

¹⁹ Belo Horizonte: Itatiaia, 2001. Coleção O Homem e a Ciência, v. 7.

3.3 Afinal, o que deve ser entendido como “gestão”?

Existente antes mesmo das primeiras civilizações (GEORGE Jr., 1974)²⁰, portanto há cerca de cinco a sete milênios, a Administração só veio a se constituir em disciplina própria a partir do início do século 20, já na fase madura da Revolução Industrial, com a sistematização levada a efeito pelo norte-americano F. W. Taylor (1856-1915) e pelo francês J. H. Fayol (1841-1925); o primeiro, engenheiro mecânico; o segundo, de minas. *Grosso modo*, pode ser dito que: enquanto Taylor se preocupou com a eficiência do “chão de fábrica”, Fayol, como visto, dirigiu a sua atenção para o caráter sistêmico-orgânico que identificou nas estruturas organizacionais, onde as menores unidades de trabalho – as atividades e tarefas –, reunidas como atribuições de um cargo são desempenhadas por um agente em um ambiente genérico denominado posto de trabalho.

Herdeiros intelectuais (assim como foi A. Smith) do paradigma inaugurado por R. Descartes, os precursores (Taylor e Fayol) tiveram ainda a contribuição intelectual e prática de H. Ford (1863-1947) para inaugurar o que veio a ser conhecido como Organização Científica do Trabalho (OCT²¹) – conjunto de princípios e ferramentas que, baseado na divisão técnica e social do trabalho, levou à racionalização (maior eficiência) dos processos, o que, por sua vez, possibilitou o surgimento da produção em massa: à oferta de grandes volumes de produtos (seguidos de serviços) padronizados e a custos muito inferiores aos da produção artesanal – modo de organização e gestão da produção até então existente (NEFFA, 1988).

(Por oportuno, convém se antecipar e esclarecer: a expressão “organização e gestão da produção” sugere, à primeira vista, preocupação com a produção fabril; todavia, como esclarece Moreira (1993), essa imagem é incompleta, pois às organizações prestadoras de serviços, como é o caso das estatais, também se aplicam os princípios, conceitos e ferramentas originalmente desenvolvidas no e para o ambiente produtivo-fabril)

O consumo em massa surge como consequência natural da produção em massa, sobretudo daqueles produtos mais facilmente padronizáveis; bem como se verificam desdobramentos que escapam ao escopo dessa brevíssima contextualização histórica. Fenômeno análogo ocorreu nas organizações estatais, inclusive nas prestadoras de serviços, onde foi verificado o aumento da oferta e do acesso.

Malgrado a relevância de F. W. Taylor, muitos reconhecem a originalidade de Fayol por ter percebido, ao lado das clássicas funções organizacionais (técnica, comercial etc.), o surgimento de uma nova função, que denominou de “função administrativa”, cujo estudo e desenvolvimento deram origem a

²⁰ A história do povo hebreu, em especial a sua fase mais documentada, é repleta de exemplos do avançado domínio de práticas de gestão.

²¹ Popularizada pela expressão “modelo taylorista-fordista”.

um campo específico de pesquisa e prática: a Administração. A observação de Aktouf (1996) se revela assaz oportuna:

Sobrecarregar de nuances e diferenças sutis termos como *gestão*, *administração*, ou *gerir*, *administrar*, ou ainda *gestor*, *administrador*, *gerente*, *dirigente* cria mais confusão do que qualquer outra coisa. Naturalmente, se quisermos, podemos encontrar diferenças mínimas entre tais expressões [...] Após Fayol, em 1916, não encontramos **nada melhor que o famoso “PODC”, que resume as coordenadas do trabalho do dirigente: o famoso “PODC”, planejar, organizar, dirigir e controlar** (AKTOUF, 1996, p. 26).

No Brasil, este conjunto de atribuições está, inclusive, estabelecido na Lei Federal nº 4.769/65, que, no Art. 20, estabelece que: “[...] A atividade profissional de Administrador será exercida, como profissão liberal ou não, mediante: [...] b) pesquisas, estudos, análise, interpretação, planejamento, implementação, coordenação e controle dos trabalhos [...]” (BRASIL, 1965).

Em sua obra clássica – *Administração industrial e geral* (FAYOL, 1989) – estão enumerados os princípios gerais de administração: o primeiro, o da divisão do trabalho. Seguem-no outros treze, a exemplo do da “subordinação do interesse particular ao interesse geral”, e do da “iniciativa”; como visto, alguns ainda atuais e livres de questionamentos, enquanto outros, nem tanto, como é o caso da “centralização”, sobretudo à luz de determinados contextos (ambientes). Fayol ainda chama a atenção para a importância dos meios, pois “um princípio, sem o meio de pô-lo em execução, carece de eficácia” (FAYOL, 1989, p. 38), bem como alerta para o fato de que “o princípio é o farol que orienta: pode ser útil somente aos que conhecem o caminho do porto” (FAYOL, 1989, p. 64). Adiante, os autores que o sucederam, até os contemporâneos de hoje, enfatizaram a importância da visão, da missão, dos objetivos e das metas organizacionais – *grosso modo*, desdobramentos do princípio – como elementos balizadores da ação administrativa.

Embora centenária, a contribuição de Fayol revela-se contemporânea em numerosos aspectos. À luz de incontáveis textos acadêmicos, mas também de matérias veiculadas na mídia, e porque não acrescentar as experiências vividas, é lamentável constatar que a essência da sua contribuição, em especial na administração pública, tenha sido perdida, deixada pelo caminho ora em favor do tecnicismo mecânico-burocrático (distante, portanto, da organicidade identificada pelo visionário), ora pelo individualismo (não raro encoberto pelo corporativismo), mas também pelas injunções políticas. Lembrando que o “planejamento” é a primeira etapa do processo de gestão, e que os erros ou acertos que encerra repercutem sobre as demais, os diálogos a seguir ilustram e deixam cada vez mais claro o (preocupante) quadro de diagnóstico visto na perspectiva dos seus próprios integrantes:

A – as vezes o projeto está super legal a gente sabe que ele pode não estar perfeito, mas que vai trazer ganhos em relação ao que a gente estava fazendo. E na última hora...

B – **nadou, nadou e morreu na praia**. E aí tem que esperar um **outro momento oportuno para trazer à discussão novamente**

A – e a gente sabe, tá com aquilo guardadinho ali. Nós estamos com vários projetos assim

B – vários projetos.

A – que agora a gente está esperando poder retomar

B – eu acho que a gente vai conseguir retomar muita coisa. Vai depender também muito da nossa capacidade operacional também, porque **a gente trabalha muito com a agenda de providências**, entendeu. **A gente pouco pode parar para trabalhar no que é importante, a gente tem que trabalhar no urgente**

IP – falta planejamento

B – **é planejamento. Planejamento é uma palavra que é uma retórica.**

A – **a gente sai executando e se quebrando**

A - **A gente executa mais do que planeja apesar de estamos no ministério do planejamento. Isso é uma sensação muito ruim para a gente**

A – ééé...

B – porque a gente acredita no planejamento, no poder do planejamento. Mas **a gente não consegue viabilizar**, entendeu? Porque a gente está sempre apagando incêndio, a gente fez concurso público para bombeiro, **é sempre tudo de última hora**. Então fica as vezes complicado você dar encaminhamento às grandes ideias. Porque exige tempo, discussão, grupo de trabalho, porque a ideia você não formata sozinho.

B – **quando você já conseguiu concluir tudo isto, com todos os interlocutores e muda a gestão, você volta para a estaca zero**, quer dizer, pelo menos o trabalho está feito

B – tem que apresentar, convencer, e aí entram outras variáveis, outras ponderações e vai customizando aquilo tudo outra vez. É complicado a gente avançar nessas questões

[...]

A – exatamente, é uma versão anterior que se tentou trabalhar numa estrutura de organização e se fez um desenho

B – isso foi recentemente, é que **mudou ministro, mudou secretário, houve migração de secretarias**

IP – esta proposta é do governo Dilma

B – é do governo Dilma ainda, mas **já passaram vários secretários pela administração pública**

A – nós já tivemos três ministros, [...]

C– isso que eu falei de estar repetindo o modelão desde 1970 vai um pouco ao encontro do que você já tinha dito e do que os outros colegas falaram: **a gente está sendo atropelado pela rotina, pelas urgências e emergências e não consegue destravar as pautas importantes.** Então o que é que é mais fácil? **É mais fácil repetir do que utilizar a criatividade e criar modelos novos.** Essa tentativa de criação de modelos e de implementação de iniciativas inovadoras tem sido também muito repetitivamente (... INAUDÍVEL...) utilizada a contratação de consultorias. Já que **o servidor na sua rotina não consegue implementar essas mudanças a gente contrata consultores para que esses consultores elaborem as pesquisas e os estudos e nos mostrem, nos deem um panorama do que está acontecendo no mundo e do que poderia vir a ser feito aqui no Brasil; mas de qualquer forma esses resultados, esses produtos não estão sendo de forma efetiva utilizados para mudar essas estruturas de cargos, de modelos que a gente tem de avaliação, de progressão e promoção.**

IP – mas porque não estão sendo utilizados? Nós não temos o conhecimento?

C– nós temos o conhecimento, mas quando é para implementar **a rotina atropela.** Então você não consegue pegar a inovação e trazer para realidade, implementar.

E – [...] O problema é que **tudo feito de forma muito incremental e improvisado;** e o cara p.q.p. eu **preciso de um concurso para ontem.** Mas por que para ontem? Porque tantos vão se aposentar este ano. **Sim, quantos anos fazem que vocês sabem que tantos estão se aposentando e que no ano tal.** Um grande recorte ... INAUDÍVEL ... é que planejamento é ... INAUDÍVEL... que a agência, o órgão ... INAUDÍVEL... e dezenas ... INAUDÍVEL... carreiras deles... INAUDÍVEL ... e os **seus dirigentes também não estão preocupados com isso. Eles tem que cuidar dos seus próprios controles, das necessidades urgentes.** Dá um desânimo.

[...]

E falta um planejamento da alocação da força de trabalho deste tipo de cargo, o que está mais do que demonstrado quando o ministério

A clareza da situação, assim como o desânimo são evidentes e, mais do que reveladores, arrisco dizer que os depoimentos beiram a autoacusação: da inexistência de planejamento no seio da casa que deveria ser a sua meca, seu centro irradiador e motivador, à falta de inovação, sequer pela incorporação das sugestões provenientes das consultorias (na fala de “C”), circunstância já apontada em Cegov (2012c):

Embora bastante genéricos, alguns dos **documentos de metodologia de planejamento de força de trabalho** produzidos no âmbito das **várias cooperações técnicas nacionais e internacionais** do MP [Ministério do Planejamento] no período 2010-2013 trazem **elementos que poderiam ser incorporados** em versões posteriores da metodologia PEFT [planejamento estratégico da força de trabalho] (CEGov, 2012c, p.12).

Sabe-se, também, as consequências mais imediatas: devido à pressão, o risco de erro até mesmo na execução das atividades mais rotineiras, com evidente comprometimento da qualidade, dos custos, da falta de integração, da necessidade de retrabalho etc. No que tange às consultorias, além dos gastos sem retorno e a desmotivação (presente em várias falas), é possível inferir sobre os seus efeitos deletérios: por exigir grau superior de conhecimento, capacidade reflexiva, habilidades cognitivas singulares, competências relacionais etc., desde F. W. Taylor tem sido considerada uma das mais nobres atividades da gestão; portanto, ao terceirizá-la, se não impede, limita a formação e o desenvolvimento dessas competências no âmbito interno das respectivas organizações. A fala a seguir dá a exata dimensão das consequências que daí advêm:

E – [...] E aí os governos acabam **no último momento apelando para as soluções alternativas ao cargo público efetivo, ao concurso público, ou seja: terceirização a rodo, sem concurso, sem nada; contratação de consultorias** e o uso de cargos de confiança. **Esses três venenos são mortais para a estruturação de uma burocracia profissional** porque elas suprem no curto prazo as demandas que a burocracia profissional deveria prover sem os custos de transação que a burocracia exige, mas, de certa forma, também trazendo uma série de problemas que comprometem a própria qualidade da gestão pública e que envolve o destino do profissional. [...]

A manifestação de “F” não apenas corrobora esse entendimento, como revela outros aspectos que mais adiante serão abordados:

F – [...] existe **uma política muito clara do governo federal de gestão por competências**, existe o decreto há quase 10 anos ou mais e, se você vai observar, se você fizer uma pesquisa junto aos **órgãos federais, são poucos os que implantaram**, e se você for ver o que foi implantado em cada um, cada um implantou uma coisa diferente

IP – e pelo que eu sei não houve continuidade

F – é, **não houve continuidade**, foi feito para cumprir o decreto. A gestão por competências que te possibilita movimentar as pessoas, desenvolver as pessoas, fazer a gestão das pessoas, ... na verdade foi feito, **foram contratadas consultorias**, e nós participamos de algumas, **foi entregue um relatório e aquilo ficou ali, aquilo não trouxe nenhum**

benefício para aquela organização e nem para as pessoas daquela organização. E mais, as pessoas não entendem, os gestores de RH muitos não entendem aquele processo, eles não conseguem entender aquele processo. Então assim, o governo fez o decreto, o ministério não definiu o modelo, aquilo ficou muito solto... INAUDÍVEL... e aí cada um contratou uma consultoria, cada consultoria tinha uma metodologia e cada um implantou um projeto. Muitos nem isto fizeram.

Ainda que contemporâneos, enquanto Taylor ainda está imerso no paradigma cartesiano-newtoniano, a obra de Fayol revela as influências da visão orgânico-sistêmica à época florescente. Em síntese, ainda que a gestão lance mão do princípio da divisão do trabalho, o que favorece a padronização e a prescrição com vistas à maior eficiência das tarefas e atividades, bem como a rotinização (e posterior automação), nem por isso pode abrir mão da abordagem sistêmica mais abrangente e que requer permanente troca de informações com o ambiente – base para a sua sobrevivência (e êxito) enquanto sistema aberto.

Em conjunto, as atribuições sintetizadas no acróstico PODC constituem o processo de gestão propriamente dito, caracterizado pela continuidade indefinida²² e pela mútua interdependência entre as partes – etapas, funções ou processos e subprocessos também são denominações encontradas na literatura. Portanto, não há como pensar “gestão” sem, ato contínuo, considerar a noção de sistema inserta na sua própria definição.

A associação estabelecida entre as categorias “sistema” e “gestão” não é de menor importância, antes o contrário, sobretudo porque ilustra e chama a atenção para as dificuldades (de compreensão, no trato etc. – de passar da teoria à prática) que, inerentes à primeira, se estendem à segunda. Com as exceções que confirmam a regra, às já comentadas dificuldades intrínsecas outras mais específicas se somam, justificando, assim, a recorrência do diagnóstico da “falta de gestão” (em rede), sobretudo no setor público, como diariamente exemplificado nas mídias²³. Essa realidade foi apreendida e exemplificada também por “F”, que estabelece a relação direta existente entre a gestão tomada em sentido mais amplo, a divisão do trabalho e a gestão de pessoas: “F – [...] você não tem que o Ministério tal vai fazer isto! Você vê vários ministérios fazendo a mesma coisa; e aí, como é que você faz gestão de pessoas, como é que você dá direcionamento para as pessoas?”.

²² Em que pese a continuidade organizacional ter sido elevada a princípio contábil, eventualmente a reformulação organizacional é condição *sine que non* à sua sobrevivência, e tampouco se pode fugir ao questionamento: à luz dos novos tempos, permanece a razão de ser da organização? Alguns autores chegam a referir à necessidade da reinvenção organizacional; cabendo lembrar que já foi usual a expressão reengenharia para denotar as profundas mudanças que eventualmente devem acometer as organizações.

²³ Falta de coordenação (notoriamente de prazos) entre projetos interdependentes, sobrecustos, esgotamento dos prazos de validade, atrasos e compras desnecessárias, entre outros, são exemplos frequentes.

A ausência da percepção sistêmica no contexto relevante (como já antecipado por D. Katz e R. L. Kahn) ao nível da gestão, isto é, se de um departamento, de um ministério etc., traz sérias dificuldades práticas; neste sentido, por exemplo, programas de capacitação concebidos à distância e, por isso, descolados da realidade local tendem a apresentar reduzida eficácia, assim como dietas nutricionais (instituídas como políticas públicas) que não observam as especificidades da comunidade foco. Portanto, no ambiente ora em estudo, sistema, organismo e gestão são construtos que por vezes se confundem, bem como mutuamente se reforçam, positiva ou negativamente.

Conforme visto, da característica sistêmica, devido à sinergia, a gestão traz a noção de que “a soma deve ser maior do que as partes”. Portanto, por definição, para que se possa considerar que uma iniciativa (uma decisão, um processo, uma política pública etc.) está submetida à gestão, se faz necessário que pelo menos alguns requisitos sejam observados. Daí que:

- em que pese a afirmativa do poeta de que “[...] o mundo é guiado pelo acaso. A contingência nos persegue todos os dias de nossas vidas, e essas vidas podem ser tiradas de nós a qualquer momento – sem nenhuma razão [...]”²⁴ (AUSTER, 2004, p. 18), do ponto de vista da gestão, não se concebe que as iniciativas, em alguma medida, não tenham sido planejadas com um horizonte de, no mínimo, um ciclo de negócios, que habitualmente tem início com o ano civil e mensalmente é atualizado e anualizado. Ao contrário do que foi revelado e reconhecido pelos interlocutores, os atos e fatos de gestão não devem ocorrer de modo reativo, quando não sob as pressões da hora que obrigam às soluções *ad hoc* e impensadas na extensão das suas consequências. A gestão deve ter como norte os objetivos e as metas (decididos após criterioso estudo das alternativas), bem como seguir os planos de ação traçados e alinhados com a estratégia, portanto, com a visão que orienta, no longo prazo, a missão institucional. Ainda que nem tudo possa ser planejado, pois muitos eventos são afetados, quando não totalmente definidos, por condições fora do controle organizacional, é de se esperar que as respostas, as eventuais mudanças nos planos diante das variações no ambiente se verifiquem em um espaço predefinido de possibilidades (planejado!). Não se espera, em ambiente submetido à gestão (planejado), rupturas bruscas, inesperadas, assim como não deve haver grandes surpresas – até mesmo os grandes acidentes devem integrar os planos de contingência das organizações. A *Royal Dutch/Shell* respondeu mais rapidamente à primeira crise do petróleo, nos anos 1970, porque

²⁴ Paul Auster, em *Noite do Oráculo*. A lembrança ao escritor não é em vão, pois muitas pessoas sustentam esse pensamento que, se deixado florescer no ambiente organizacional, trará consequências indesejáveis, algumas irreversíveis.

o cenário resultante teria sido, muito antes, delineado no curso de rotineiros exercícios prospectivos, assim como os possíveis planos alternativos de ação (SCHWARTZ, 2000); todavia, como afirmou “B – na administração pública não tem gestão de risco”. Nesse mês, junho-16, após quase duas décadas em obras, foi entregue, na Suíça, e no prazo, o túnel ferroviário mais longo do mundo (57,1 Km), o *Gothard rail tunnel* – notável exemplo de planejamento, como também foi a entrega do complexo das olimpíadas de Londres, em 2012. Resultados como esses exigem determinação política, liderança, conhecimento técnico, enfim, elevadas competências gerenciais voltadas para um objetivo comum;

- a fim de que o que foi planejado seja executado (no setor público a expressão “implementado” é mais usual) se faz necessária, então, a organização dos recursos (financeiros, humanos, tecnológicos, logísticos etc.), isto é, que o inventário das necessidades seja suprido a tempo e local de acordo com a divisão técnica e social dos trabalhos que possibilitará a consecução dos objetivos e metas. Nesse momento, por exemplo, são tecidas considerações sobre a frequência dos processos e atividades (o que será ou não rotineiro vs o que será considerado (e gerido) como um projeto), se a força de trabalho deve ser integrada por efetivo permanente (do quadro ou terceirizado?), temporário (sazonal ou ocasional?), se vinculado a uma área específica ou transiente por entre várias, distribuída em cargos isolados ou organizados em carreiras, se para a constituição de equipes serão privilegiadas a formação e a experiência como especialistas ou como generalistas, entre tantas outras considerações. Concluindo, enquanto na etapa do planejamento se procede à dotação de direito dos recursos necessários ao cumprimento da missão social, na etapa da organização se verifica a sua dotação de fato; entre outros aspectos, *grosso modo*, corresponde “ao preenchimento do organograma”. Em que pese a criatividade de muitos autores, bem como a existência de novos formatos organizacionais (em rede, virtuais etc.), a melhor representação pictórica da organização permanece sendo a de uma pirâmide que, de modo aproximado, dá uma ideia sobre a proporcionalidade entre o efetivo de dirigentes (decisores) vs o de executores ou, em termos mais corporativos, “alta direção” vs “chão de fábrica”. Lembrando que a empresa moderna (assim como outras instituições) se estrutura à imagem e à semelhança dos antigos exércitos, assim como à das organizações religiosas, é sabido que naqueles o número de generais é menor do que o de capitães, que é menor do que o de sargentos que, por sua vez, é menor do que o de soldados, assim como na hierarquia católica há apenas um papa, alguns cardeais, vários bispos e muitos párocos;

- tendo em vista que o trabalho é o recurso singular, pois afinal são as pessoas que efetivamente transformam (*inputs* em *outputs*) e agregam valor aos produtos e serviços, é necessário que a organização, tanto para o âmbito interno quanto para o externo:
 - o estabeleça diretrizes e políticas referentes aos relacionamentos pessoais e institucionais considerando os graus de autonomia – (des)centralização em relação ao processo decisório (acompanhada da provisão de recursos), as instâncias e os tipos de participação;
 - o institua práticas de governança e *accountability*, bem como princípios e diretrizes éticas;
 - o se manifeste acerca do valor conferido ao mérito (individual e coletivo); bem como,
 - o de que modo ocorrerão as sucessões, a mobilidade interna etc.; e, por fim,
- é indispensável que todo o processo, das primeiras ideias à consecução final dos objetivos, esteja permanentemente submetido ao monitoramento (*ex-ante*, durante, e *ex-post facto*) para fins de controle que, tempestivamente, deve sinalizar sobre a conveniência de modificações no planejamento em execução; portanto, o controle se presta à retroalimentação do processo de gestão. Muitos dos casos trazidos à mídia configuram denúncias que sugerem a falta de controles na gestão pública; todavia, cabe lembrar que o controle se dá em função do que foi planejado; assim, se este é falho, falhas também serão as etapas subsequentes.

As evidências empíricas exaustivamente demonstradas por vários autores, a exemplo de Collins e Porras (1997), e posteriormente em Collins (2001), revelam que a persistência e a consistência em tais práticas (o conjunto constituído pelo PODC), no médio e longo prazo, criam ou aumentam as condições capazes de gerar e adicionar valor aos produtos e serviços entregues aos consumidores (cujas transações são definidas no mercado e por meio da negociação de preços) ou aos cidadãos (que demandam direitos). E das organizações corporativas, por consequência, se diz que ampliam as vantagens estratégicas que lhes garantem sustentação no longo prazo. Assim, enquanto as corporações buscam a fidelização de clientes e a ampliação do *market share*, as organizações estatais devem prover direitos, benefícios e visar não apenas ampliar a sua legitimidade e o reconhecimento da sua utilidade social, mas também obter ganhos de produtividade e qualidade que possam ser revertidos à sociedade.

O planejamento, momento dedicado a pensar o futuro (*lato sensu* – elaboração de cenários: novas tecnologias, mudanças políticas (internas e externas), regulatórias, nos usos e costumes, tendências demográficas etc.;

ameaças, oportunidades, requisitos etc.), por ser a primeira etapa, é a base de todo o ciclo de gestão; ressalvados os imprevistos (e mesmo sobre as suas possibilidades é devida a atenção: gestão de risco, planos de contingências etc.), não se concebe que alguma ação ou decisão não tenha previamente sido submetida à análise e consideração para identificar a melhor alternativa em face do cenário delineado. À luz das transcrições já trazidas ao texto, eu imagino que o leitor já tenha formado uma ideia do impacto exercido pelo atual estágio de desenvolvimento do planejamento público federal sobre as demais funções do processo de gestão – organização, direção e controle, notadamente sobre o efetivo. O quadro atual acerca das demais funções, a exemplo do que se verifica com o controle, é pois, e em larga medida, decorrência natural, e esperada, das fragilidades que têm origem no planejamento.

Outrossim, importa destacar que a relevância do planejamento enquanto primeira etapa da gestão é maior por ocasião da sua primeira implementação, pois, doravante, o planejamento necessitará do monitoramento e do controle exercidos no ciclo de gestão precedente – fonte retroalimentadora do sistema e que assegura a continuidade do processo. Em síntese: instituído o primeiro ciclo, uma etapa realimenta a outra e, a última (o controle) retorna com informações à primeira (o planejamento), ficando estabelecida, assim, conforme já salientado, a circularidade indefinida. Portanto, a discriminação das etapas (PODC) é, antes de tudo, um artifício didático pois, na realidade empírica, algumas atividades são concomitantes, o que, de imediato, autoriza questionamentos acerca dos benefícios quando a segmentação das atividades é demasiada – concebida por uma instituição, implementada por outra e controlada por uma terceira e outras. Tanto a segmentação, quanto a agregação trazem vantagens e desvantagens que devem ser apreciadas em perspectiva dinâmica, em permanente reavaliação à luz de outras condições.

Reitera-se que, se cada etapa do processo pode ser estudada e implementada de modo isolado, é o conjunto que adquire relevância em função dos resultados que proporciona: os ganhos de eficiência, eficácia e efetividade²⁵ e suas repercussões sobre os *stakeholders* do entorno relevante. Emerge, pois, outra ordem de dificuldade, de natureza interna e que também contribui sobremodo para o diagnóstico que acompanha este texto: a que diz respeito ao inter-relacionamento e o alinhamento lógico entre as etapas.

²⁵ Habitualmente designados como objetivos permanentes da gestão de qualquer tipo organizacional. Na medida em que eles apresentam tensões e conflitos entre si, um dos desafios postos à gestão é encontrar o equilíbrio necessário ao *trade off*. Também por este aspecto, alguns percebem a Administração como um arranjo que combina ciência, técnica e arte. Se a eficiência foi elevada a princípio constitucional (Art.37 da CF), a eficácia e a efetividade, ora como objetivos, ora responsabilidade, integram vários textos normativos, a exemplo da Lei nº 10.180 (BRASIL, 2001).

Regido por princípios gerais, bem como, no que couber, pela substituição dos métodos empíricos pelos científicos (TAYLOR, 1987), o processo de gestão é aplicável a todas as atividades pessoais ou profissionais, embora não dispense ajustes em razão da diversidade das espécies organizacionais: se do primeiro, do segundo ou do terceiro setor. A formação acadêmica dos precursores (Taylor, Fayol e outros), assim como os respectivos campos de atuação (industrial) foram determinantes para que, à época, a eficiência tenha se constituído na preocupação central. Ancorados no rigor do método científico (hipótese, pesquisa, coleta, teste, confirmação ou refutação da premissa inicial), eles contribuíram para o desenvolvimento de um vasto conjunto de técnicas hoje difundidas como ferramentas de gestão e que encontram largo emprego independentemente da espécie ou tipo organizacional. Aplicadas isoladamente, mas, sobretudo, quando organizadas em sistemas, as ferramentas não só contribuem, como alavancam os objetivos organizacionais, razão pela qual ganharam rápida difusão e ultrapassaram todas as fronteiras nacionais. Note-se que, também aqui, dado a perspectiva sistêmica, o resultado final tem o benefício da sinergia.

Do antigo, porém não ultrapassado, Modelo de Gestão da Dupont (fortemente apoiado em indicadores econômicos e financeiros), chegamos aos mais modernos sistemas integradores de gestão, alguns intensivos e dependentes da automação, popularizados pelas siglas: ERP (*Enterprise Resource Planning*); BSC (*Balanced Scorecard*); e TQM (*Total Quality Management*), entre outros. Assim, por exemplo, do ponto de vista da gestão de recursos humanos, a Gestão por Competências, em mais de um momento citada pelos entrevistados, é tão somente mais uma entre outras ferramentas. Importa destacar a relevância singular de alguns sistemas, pois são eles que promovem o alinhamento (da gestão) entre a alta administração e o nível operacional, com a mediação das gerências e da supervisão, integrando as tarefas e atividades, assim como os colaboradores internos aos externos. Hoje é praticamente impossível conceber a gestão, sobretudo das grandes organizações (como o Estado) e das suas unidades (órgãos e entidades), sem os modernos sistemas integradores de gestão conectados em tempo real, o que, em absoluto, não reduz a importância de outros elementos, a exemplo da liderança e da motivação, ao lado de outras características locais, para o êxito da gestão.

E é também desde os precursores que tanto o processo de gestão como um todo quanto os seus desdobramentos podem ser apreciados e aplicados, *grasso modo*, em três níveis: o micro (atividades e tarefas), o meso (organizacional) e o macro (políticas públicas) que, a exemplo dos seus elementos componentes internos (PODC), idealmente devem

estar conectados. Reforça-se, portanto, a essência sistêmica²⁶ de todas as perspectivas do processo de gestão:

- a temporal - que requer a articulação das iniciativas de curto com as de médio e longo prazo;
- a funcional - que relaciona e justifica cada etapa frente às demais - à jusante e à montante; e,
- a dos níveis de abrangência - que estabelece o condutor lógico que vincula as iniciativas do nível micro às do macro ambiente²⁷, do alto a baixo, e vice-versa ao longo da hierarquia.

O processo de gestão é, assim, um contínuo fluxo de ir e vir, do operacional ao estratégico, do curto ao longo prazo, por entre todas as etapas, do planejamento ao controle, e deste para aquele, realimentando o fluxo tal como um *perpetuum mobile*. Fica claro pois, também por esses aspectos, o nível de dificuldades que se antepõe à (boa) gestão e, por curioso que seja, desde há muito nada disso constitui novidade.

Pelo fato de ser um domínio de estudo já amadurecido, há um número indeterminado de publicações: alguns livros reconhecidos como manuais, porque abrangem “de tudo, um pouco” (CHIAVENATO, 1993; MONTANA; CHARNOV, 1998); outros, mais específicos, se aprofundam em um tema (DROR, 1999; CEPIK; CANABARRO, 2010; MORENO, 2014; CHIAVENATO, 2015, entre outros); e, há ainda os *handbooks* que reúnem coletâneas (PETERS; PIERRE, 2010; entre outros) especializadas ou não. A disseminação da gestão por entre todas as áreas e espécies organizacionais, tal como recomendara Fayol, deu origem a ampla literatura técnica dirigida a temas e subtemas, como é o caso dos textos que abordam: a gestão hospitalar; dos museus, atividades culturais e artísticas; o agronegócio; o lazer e entretenimento; e até mesmo as questões domésticas (do lar) e da vida pessoal têm sido abordadas na perspectiva da gestão. Há os enfoques regionais (VILHENA *et alii*, 2006) e os estudos com enfoque teórico-reflexivo (KEINERT, 2000) que se somam aos inúmeros trabalhos, predominantemente empíricos, compilados e publicados em anais periodicamente editados. Resulta, dessa miríade de produção técnica e acadêmica, um extenso acervo sobre as características, os pontos fortes e fracos de cada espécie organizacional

²⁶ Insiste-se neste ponto porque, na opinião do autor, ele é fulcral para a compreensão das dificuldades subjacentes à gestão propriamente dita.

²⁷ De regra, o nível micro é associado ao nível operacional, assim como o macro tem o seu correspondente no plano estratégico. Não obstante, deve-se estar atento para o fato de que vários conceitos comportam a relativização à luz do tempo-espaço, isto é, uma atividade operacional, na perspectiva da organização, é considerada como sendo de nível micro, enquanto temas mais restritos à direção poderão ser considerados como de natureza estratégica, portanto, no âmbito das considerações de ordem macro. Todavia, a organização *vis-à-vis* o seu ambiente, a economia regional, pode ser considerada tão somente como mais um agente atomizado, portanto, no nível micro. Sobretudo no trato das políticas públicas é preciso estar atento ao contínuo ir e vir entre esses níveis.

vis-à-vis o ambiente de atuação e a respectiva missão institucional, bem como o que se denomina de *the best practices*.

Assim, à vista de tamanho estoque de conhecimento bibliográfico, e reafirmando o posicionamento de que é raro o surgimento de algo efetivamente novo no domínio da gestão que, por definição, consiste no sucessivo encadeamento de etapas de PODC, PODC, indefinidamente, de onde, então, surgem os entraves que justificam o mote que acompanha este trabalho, notadamente nas organizações públicas? Acresça-se que os nossos usos e costumes, no que tange à gestão, não são genuínos, mas importados de ambientes onde as práticas já foram largamente experimentadas, a exemplo da Gestão de Competências, do BSC, das Parcerias Público-Privadas, da TQM, entre outras. Destarte, certamente não é por falta da oferta qualificada de conhecimento! Por consequência, à primeira vista, também não é crível que os *corpora* funcionais (muitos selecionados a partir de concursos com elevados níveis de exigência) apresentem dificuldades no trato com o tema. De outro lado, além das dificuldades já mencionadas (pensar e agir sistemicamente, alinhar as perspectivas do processo de gestão etc.), as evidências já trazidas pelxs interlocutorxs apontam para outra ordem de problemas que repercutem sobre a gestão, em especial a que tem por objeto o quadro de servidores. Portanto, desde aqui, há que se avançar por outras considerações que possam esclarecer, por que, afinal, “o fácil se torna difícil”; os diálogos a seguir alertam para outras dimensões do fenômeno:

A – eu acho que é o contrário; sabe o que é acontece? **O dirigente tem pouca liberdade e ele tem pouco poder.** O dirigente de um órgão **não decide como vai ser a carreira daquele órgão**, se ele vai criar a pirâmide ou não, ele **não decide se vai dar aumento ou não para os servidores**, essas decisões são tomadas em outras instâncias...

A - **a questão orçamentária e financeira** estabelece como ele tem que lidar com os recursos também de uma maneira **muito travada**. Ele não pode resolver alocar esses recursos aqui ou ali muitas vezes, entendeu? Então de repente **ele tem pouco autonomia**; e a autonomia que ele tem ele se sente podado no uso desta autonomia porque **qualquer coisa que ele faça que é diferente do usual ele acaba tendo que responder por isso ...**

A – então nós temos esta dificuldade

B – **o próprio TCU que exige algumas posições (?!?) na hora que vc tomar algumas medidas ele cobra**

A – ele cobra...

B – e as vezes você toma alguma medida, naquele alinhamento de **construir uma solução inovadora** e vem o próprio TCU e te cobra e vem e te peticionar para ver o que vc fez, **então é uma coisa meio contraditória.**

A – Ééé...

[...]

A – [...] o modelo; o que é que a gente está entendendo que tem que separar? Tem que separar qual é a gerência para os processos de trabalho técnica, que é o que a gente está tentando trabalhar com funções, trabalhar na profissionalização, ter requisitos, ter um sistema de capacitação também para preparar essas pessoas e, **o que eu chamo de um sistema de liderança política. Este sim ele está à parte desse processo mesmo; então que só deveriam ser DAS mesmo o ministro, poucos dirigentes ligados a ele e alguns outros dirigentes. E o resto não; deveria ser profissionalização do serviço público, restrito ao servidor e com todos esses mecanismos estruturados.** Então existe já uma proposta, plano existe, mas agora isto aí ainda vai ter que avançar muito.

B – tem que amadurecer muito, curtir muito

A – é, tem que amadurecer muito

[...]

B – isso foi recentemente, é que **mudou ministro, mudou secretário, houve migração de secretarias**

A – nós estamos com mudanças recentes aqui; **as funções que eram de uma secretaria passaram para outra;** e o próprio dirigente, que é uma pessoa com quem eu já trabalhei antes e bem flexível, **não tem o domínio do trabalho que a gente está fazendo aqui.**

[...]

A – **nós já tivemos três ministros,** na verdade no ano passado já mudou, porque entrou o Nelson Barbosa, agora nós temos ministro novo...

A – mas não tem assim aquela questão mais consolidada. **O ministro mudou, a secretaria executiva mudou, todos os decisores (... INAUDÍVEL ...)** mudaram, todos para cima do novo secretário mudaram. Então **ninguém domina o que nós estamos trabalhando aqui. Eu digo o aspecto político desse processo, não o aspecto técnico, eles não têm este domínio político**

B – e na medida em que eles estão sendo inteirados a gente está levando algumas ideias, algumas propostas. **E o que a gente encontrar eco, né, a gente vai avançando**

[...]

B – **as vezes a gente avança e quase chegando ao final né**

A – e depois

B – e aí cai na necessidade de um decisão, e **a decisão não acontece.** A ideia está toda formatada, a legislação pronta para ser publicada e nem sempre acontece. **A gente não tem governabilidade**

A – é, e tem que ter aquela capacidade de resiliência

B – resiliência, esperar o momento oportuno

A – **as vezes o projeto está super legal** a gente sabe que ele pode não estar perfeito, mas que vai trazer ganhos em relação ao que a gente estava fazendo. **E na última hora**

B – nadou, nadou e morreu na praia. E aí tem que esperar um outro momento oportuno para trazer à discussão novamente

A – e a gente sabe, tá com aquilo guardadinho ali. Nós estamos com vários projetos assim

B – vários projetos.

A – que **agora a gente está esperando poder retomar**

C – [...] Então assim, por conta disso **a gente tem descontinuidade dos projetos**; muitas vezes nós iniciamos pesquisas, iniciamos estudos, para que isto seja levado para cima, pois nós estamos na base lidando com os órgãos setoriais que realmente operacionalizam a gestão de pessoas. A gente desenvolve os esforços necessários para levar as mudanças adiante, mas **a falta de continuidade atrapalha muito**, é como você falou no início, **você leva o projeto lá e já mudou a liderança, e aí leva de novo o mesmo projeto que tinha apresentado meses atrás e mudou de novo**; então a gente lida com isso também.

D – [...] No meu ponto de vista eu vejo que foi uma orientação anterior, de um governo anterior que nós não tivemos a vivência ... **INAUDÍVEL... quando entra o governo ... INAUDÍVEL... começar novamente, ... INAUDÍVEL... novas políticas, novas diretrizes, então nós começamos tudo de novo. Se tivesse tido dado sequência desde 2006 (ou 2003 ?!?) ... INAUDÍVEL ... havia à época, já teria avançado.** Agora... é só nos vermos o que aconteceu com a nossa própria estrutura, é um exemplo de falta de planejamento; a nossa secretaria - uma unidade pequena... **INAUDÍVEL... nós não utilizamos nem... INAUDÍVEL... do governo como um todo, mas por causa da crise o governo fez cortes e em 2 anos, dois anos não, mas desde 2012 a secretaria vem sofrendo várias reformas estruturais. Com isso só teve perda de tempo, de força de trabalho, descontinuidade de projetos... mas isso não quer dizer que os servidores tenham baixo desempenho, não, pelo contrário, os servidores, a maioria ... INAUDÍVEL ... quer trabalhar, quer colocar os seus projetos, implementar, mas pela descontinuidade...**

Em síntese, não necessariamente em ordem de importância, os entrevistados apontam (entre outros) para a existência dos seguintes problemas:

- a falta de autonomia dos dirigentes para a realização de importantes atos de gestão;
- o receio de inovar, motivado pela cobrança e responsabilização a partir dos órgãos controle;

- a falta de conhecimento específico por parte dos dirigentes; e,
- o elevado *turnover* na alta hierarquia da administração que, por sua vez, provoca descontinuidades ou iniciativas que têm o ritmo caracterizado pelo *stop and go*.

Embora essas questões, e outras que delas decorrem, possam ser analisadas à luz dos desdobramentos das referências já mencionadas, se revela necessário e conveniente complementá-las com outras dimensões que configuram o tema da “Profissionalização da Burocracia no Brasil – estrutura e gestão de cargos e carreira”, quais sejam: 1) a burocracia enquanto forma de organização do Estado e governo; 2) a questão da legalidade; e 3) a que diz respeito ao sistema de governo. De outro lado, é forçoso reconhecer que a combinação “maior autonomia + desconhecimento por parte dos dirigentes” se revelaria temerária.

Por oportuno, revela-se também importante esclarecer e diferenciar: na prática do dia a dia organizacional, afirmações do tipo “os negócios estão bem”, “as coisas estão sendo tocadas”, e outras afins, como “o governo está funcionando”, raramente significam que por detrás dos fatos exista o que conceitualmente se denomina como gestão; no máximo, a elas se pode associar o sentido de gestão em *lato sensu* e de regra impulsionada pela própria inércia. Assim, na maioria das vezes, as expressões “falta ou ausência de gestão” traduzem, de fato, a constatação, mas também a inconformidade com a distância que separa as duas acepções: gestão *stricto sensu* vs gestão *lato sensu*. Ademais, ainda que do ponto de vista institucional-jurídico, as unidades centrais, a exemplo dos ministérios, e suas representações capilares seccionais e regionais se apresentem como sendo uma organização unitária, do ponto de vista dos gestores locais, cada realidade, devido a variados aspectos (recursos em geral, equipe, a cultura e os regionalismos etc.), constitui uma organização à parte e singular. Não obstante, as autoridades centrais agem como se o conjunto fosse homogêneo, na maioria das vezes ignoram, também, as condições dos governos subnacionais, indispensáveis parceiros em numerosos programas e projetos. Há pois, também sob esse prisma, uma enorme distância que separa o mundo real vs mundo político-institucional-administrativo. Assim, a qualidade “do governo em ação”, de regra, é tomada pela média do comportamento das suas partes²⁸. Nesses termos, a falta de planejamento,

²⁸ Ainda que a mídia tenda a explorar os extremos, mormente os negativos, mas também os positivos. Os primeiros porque na maioria das vezes constituem não só o único canal pelo qual chegam às hierarquias superiores, como também, pelo acompanhamento e cobrança (exposição negativa da imagem, etc.) que se seguem, têm aumentadas, sobretudo, as chances de sofrerem uma intervenção concreta voltada à melhoria. Em que pese a crítica à exploração midiática partidarizada de determinadas ocorrências, na maioria das vezes as mídias antecipam realidades posteriormente confirmadas pelos institutos de pesquisa, vários oficiais.

liderança, coordenação e controle contribuem, sobretudo, não apenas para reduzir a média, mas também para induzir, pela facilitação, desvios.

Em síntese, o confronto de tudo o que foi dito sobre o que é, afinal, gestão *stricto sensu*, com os depoimentos até o momento trazidos ao texto, nos leva a crer que na administração pública federal, no máximo, podemos admitir a existência da expressão em seu sentido ampliado e (bem) mais elástico. Corroboram essa percepção as informações que diariamente nos chegam sobre a implementação de programas e projetos que, senão sob todos os indicadores, na perspectiva da maioria, sobretudo quanto aos custos, aos prazos e ao escopo, ficam muito à distância do projetado.

4. Divisão do trabalho e burocracia

Os textos apontam que a palavra burocracia é um hibridismo resultante da combinação de outras duas: da francesa *bureaux* e da grega antiga *cratos*; a primeira, que originalmente designava um móvel de uso habitual em escritórios (o birô) passou, por metonímia, a representar o próprio escritório; a segunda corresponde a *Cratos* - deus grego que personifica a força e o poder. Assim, a burocracia sintetiza o poder do escritório e, por extensão, do dirigente, dos que estabelecem as diretrizes, as normas e procedimentos (leis *lato sensu*), os objetivos e as metas, da autoridade técnica que prescreve (por vezes detalhadamente) o processo de trabalho, assim como os controles (mediante métricas que devem primar pela objetividade) e com absoluta impessoalidade ao longo da hierarquia, pois as normas em geral (“leis”!) devem ser aplicadas tendo em vista que os meios (recursos) contribuam para os melhores fins (objetivos e metas), conferindo, assim, racionalidade à organização – tudo tal como planejado. Daí que o não cumprimento da especificação corresponde ao uso indevido ou na subutilização (ineficiência) dos meios, isso é, dos recursos disponibilizados (inclusive humanos) e, por consequência, implica, porque legítima (e legal), em penalização. Conforme se depreende, a burocracia também tem por base a rígida separação entre a concepção vs realização (especializada) do processo de trabalho, o que explica o controle exercido a distância (inclusive ou sobretudo (?!) da força de trabalho) como meio para minimizar os desvios entre os resultados previstos vs realizados. Deriva, dessa separação, se não a eliminação, a severa redução dos graus de liberdade conferidos aos operadores (a rigor, de todo o quadro), tanto para a tomada de decisão quanto para adequar e inovar frente às contingências e necessidades específicas – o que contrasta com as características (e exigências) de um sistema aberto. Portanto, adquire todo sentido afirmar que a burocracia corresponde ao verso cujo anverso é a OCT, ou seja, a outra face que integraliza a moeda – são produtos do mesmo paradigma. Vale a pena resgatar o que já foi dito:

A - a **questão orçamentária e financeira** estabelece como ele tem que lidar com os recursos também de uma maneira **muito travada**. Ele não pode resolver alocar esses recursos aqui ou ali muitas vezes, entendeu? Então de repente **ele tem pouco autonomia**; e a autonomia que ele tem ele se sente podado no uso desta autonomia porque **qualquer coisa**

que ele faça que é diferente do usual ele acaba tendo que responder por isso ...

A – então nós temos esta dificuldade

B – o próprio TCU que exige algumas posições (!?) na hora que vc tomar algumas medidas ele cobra

A – ele cobra...

B – e as vezes você toma alguma medida, naquele alinhamento de **construir uma solução inovadora** e vem o próprio TCU e te cobra e vem e te peticionar para ver o que vc fez, **então é uma coisa meio contraditória.**

A – Ééé...

M. Weber (1864-1920), se de um lado foi antecedido por tantos²⁹ na análise do poder, de outro foi pioneiro ao analisar, já na sua etapa final da formação, a constituição do Estado na sua vertente moderna, democrática e de direito. Por oportuno, vale a pena lembrar o que Hobbes (1588-1678) afirmara sobre o poder estatal, com o qual a burocracia frequentemente é identificada:

[...] à multidão assim unida numa só pessoa se chama **Estado**, em latim *civitas*. É esta geração daquele **grande Leviatã**, ou antes (para falar em termos mais relevantes) daquele Deus Mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa. Pois graças a esta autoridade que lhe é dada por cada indivíduo no Estado, é-lhe conferido o uso de **tamanho poder e força que o terror assim inspirado o torna capaz de conformar as vontades de todos eles, no sentido da paz em seu próprio país, e da ajuda mútua contra os inimigos estrangeiros** (HOBBES, 1979, p. 105-106).

Falar em Estado, assim como em governo é, pois, falar acerca do poder e tudo o mais que a ele se relaciona, notadamente o comportamento humano.

Embora historicamente jovem, já é clássica a tipologia weberiana sobre as fontes de dominação: a racional, a tradicional e a carismática. Como de sorte se verifica na maioria dos sistemas classificatórios, sobretudo no campo das chamadas ciências sociais e em elevado nível de agregação (como é o caso de apenas três categorias), as exigências conceituais e técnicas utilizadas para discriminar as classes raramente são atendidas na sua totalidade, razão pela qual as mesmas são identificadas enquanto tipos puros, existentes apenas no plano das ideias (mais uma vez, de volta à Platão). É, pois, como uma das categorias de poder que Weber descreve e analisa a burocracia. Em texto sobre o parlamento alemão, Weber (1997b)

²⁹ De W. Shakespeare, entre outros, leia-se *Tito Andrônico* e *Rei Lear*; de N. Maquiavel, *O Príncipe*.

chama a atenção para os perigos da burocracia, assim como fizeram diversos estudiosos que o seguiram, alguns reunidos em Campos (1978).

A formulação weberiana sobre a burocracia pode ser encontrada em diversos textos originais do autor, como em Weber (1997a), e também em Weber (1978); todavia, em razão da qualidade da síntese, sem prejuízo da essência, optou-se pela transcrição do resumo de Weber elaborado por Karsten (2016). A citação é longa, porém foi mantida porque é central a este trabalho; assim o leitor, também por si, poderá contrastá-la tanto com os depoimentos já trazidos ao texto, como *vis-à-vis* ao que conhece acerca do setor público, sobretudo, mas não exclusivamente, o brasileiro:

Os fundamentos da organização burocrática

- Uma autoridade legal, para ter efetividade, deve validar-se nas seguintes prerrogativas:
- Toda norma legal pode ser estabelecida por acordo ou imposição;
- Todo Direito consiste num sistema integrado de normas abstratas;
- A pessoa que representa a autoridade ocupa um cargo;
- A pessoa que desobedece à autoridade o faz apenas na qualidade de “membro” da associação;
- Os membros da associação não devem obediência ao representante do poder como indivíduo.

E, as **categorias fundamentais da autoridade legal** são:

- Uma **organização contínua de cargos, delimitados por normas;**
- Uma **área específica de competência;**
- A organização dos cargos obedece ao **princípio da hierarquia;**
- As normas que regulam o exercício de um cargo podem ser regras técnicas ou normas;
- Os membros do quadro administrativo devem estar completamente separados da propriedade dos meios de produção e administração;
- Há completa ausência de apreciação ao cargo pelo ocupante;
- **Tudo é registrado em documentos**, mesmo nos casos em que a discussão oral é a regra ou mesmo prescrita;
- **A autoridade legal pode ser exercida dentro de uma ampla variedade de formas diferentes.**
- Existem vários tipos importantes de dominação, **sendo o mais puro exercício da autoridade legal aquele que emprega um quadro administrativo burocrático** e o conjunto à este subordinado é formado conforme os seguintes critérios:
- São individualmente livres e sujeitos à autoridade apenas no que diz respeito às suas obrigações oficiais;
- Estão organizados numa **hierarquia de cargos, claramente definida;**

- **Cada cargo possui uma esfera de competência, claramente determinada;**
- O cargo é preenchido mediante uma livre relação contratual;
- Os candidatos são selecionados na base de qualificações técnicas;
- São remunerados com salários fixos em dinheiro;
- O cargo é considerado como única ou principal ocupação do funcionário;
- **O cargo estabelece os fundamentos de uma carreira;**
- O funcionário trabalha inteiramente desligado da propriedade dos meios de administração e não se apropria do cargo;
- Está sujeito a **uma rigorosa e sistemática disciplina e controle no desempenho do cargo.**

A administração baseada nestes fundamentos pode ser facilmente aplicada a uma ampla variedade de setores diferentes.

O tipo monocrático de administração burocrático (ou autocracia) é o tipo mais puro de organização administrativa, com as seguintes características:

- **Capaz de atingir o mais alto grau de eficiência;**
- **Mais racional e conhecido meio de dominação sobre os seres humanos;**
- Superior em precisão, estabilidade, rigor, disciplina e confiança.

A fonte principal de superioridade da administração burocrática está sustentada no conhecimento técnico, que tornou-se totalmente indispensável, independente do sistema econômico vigente – capitalista ou socialista, pois o aparato burocrático é “orientado para um funcionamento contínuo por interesses compulsivos” (p. 25).

Porém, o sistema capitalista prestou grande favor no desenvolvimento da burocracia, pois criou a necessidade de uma administração estável, rigorosa, intensiva e incalculável, o que deu à burocracia um papel central na sociedade.

Como a administração burocrática significa o exercício da **dominação baseado no saber, ela se torna especificamente racional. O conhecimento técnico é suficiente para garantir uma posição de trabalho.**

Porém, deve-se ter em conta que os participantes das organizações burocráticas podem se servir de suas habilidades e conhecimento para se tornar mais poderosos ainda pelo conhecimento proveniente da prática que adquirem no serviço.

Nestes termos, **o empresário capitalista é o único que tem sido capaz de manter-se “imune à dominação do saber racional burocrático”** (p. 27).

As principais tendências da dominação burocrática são:

- A **tendência ao “nivelamento” do interesse de uma base de recrutamento;**
- A **tendência à plutocratização no interesse de uma formação profissional a mais prolongada possível;**
- A **predominância de um espírito de impessoalidade formalista, sem afeição ou entusiasmo.** (KARSTEN, 2016).

Ainda que com a ressalva de que a burocracia tal como descrita por Weber é uma abstração, um olhar atento sobre a realidade brasileira, dada a distância entre ambas, leva à conclusão de Torres citado por Oliveira (2007):

A verdade é que **nem mesmo o modelo burocrático foi plenamente implantado no Estado brasileiro**, que permanece sendo **administrado através de práticas que desconhecem ou ignoram os princípios da impessoalidade, publicidade, especialização, profissionalismo**, etc. (OLIVEIRA, 2007, p. 272).

O entendimento de Torres não é inusitado e tampouco exclusivo, como provam algumas das citações já trazidas a este trabalho. Um olhar de relance, mesmo daqueles que não estão familiarizados com os pormenores da burocracia brasileira, permite perceber que essa, em variados aspectos, se distancia da que Weber havia identificado. Tome-se a amostra a seguir, que destaca apenas os aspectos mais diretamente relacionados à temática objeto deste estudo:

- “Os candidatos são selecionados na base de qualificações técnicas” – existe, na administração pública brasileira, a possibilidade de ocupar cargos relevantes, na alta hierarquia das organizações, sem evidências de qualificação técnica;
- “O cargo é preenchido mediante uma livre relação contratual” – a rigor prevalecem os contratos tipo “de adesão”, pois as regras são definidas unilateralmente, de cima para baixo, e baseadas no poder coercitivo que identifica o Estado;
- “São remunerados com salários fixos em dinheiro” – ao contrário, predominam as remunerações baseadas em gratificações variáveis e condicionais (CEGOV, 2012a);
- “O cargo é considerado como única ou principal ocupação do funcionário” – diversos arranjos possibilitam que ocupantes de determinados cargos, pelo simples motivo de ocupá-los, exerçam funções (em outros órgãos ou entidades, na condição de conselheiros) tão ou mais relevantes quanto o exercício dos próprios cargos originários. Ademais, a administração abre exceções para o acúmulo de cargos;
- “O conhecimento técnico é suficiente para garantir uma posição de trabalho” – é parcialmente verdadeiro no caso de exercício em

cargo do quadro efetivo. Nos cargos comissionados da mais alta hierarquia, as relações políticas e pessoais, entre outras, em geral e ainda hoje se sobrepõem ao conhecimento técnico. Em resumo: o conhecimento não é condição necessária e tampouco suficiente para garantir uma posição no trabalho; e por fim, mas sem a pretensão de exaurir o tema,

- “O cargo estabelece os fundamentos de uma carreira” – nem todos os cargos estão organizados em carreira. Antecipando aspecto que adiante será desenvolvido com maior detalhamento, em Cegov (2012a, s.p., Sumário Executivo) consta que:

[...] **a diversidade de situações existentes** na maneira de organizar os cargos no Poder Executivo da União e **a ausência de uma definição legal bem assentada do que sejam carreiras**. Daí a adoção do termo Estruturas Organizativas de Cargos (EOC) [...] de um universo total [sic] de 113 EOC, mais da metade delas engloba apenas um (1) cargo [...] (CEGOV, 2012a).

Não importa, por ora, entrar em considerações sobre os motivos (históricos) que levaram ao quadro atual, mas tão somente chamar a atenção para as diferenças. De outro lado, o autor – Karsten (2016) – traz aspectos facilmente identificados na burocracia brasileira:

- “A tendência ao “nivelamento” do interesse de uma base de recrutamento” – realidade que se manifesta através da ação política dos *corpora* profissionais reunidos em associações, sindicatos e afins, e que é fortalecida pelo comportamento corporativista.

E – [...] **A lógica corporativa acaba de certa maneira inchando os custos**, porque há uma tendência de os setores mais bem posicionados na máquina burocrática, algumas com a própria **cumplicidade de participação dos servidores que ocupam cargos de direção, que acabam sendo capturados**, não se comprometem com aquilo também para não prejudicar o órgão numa **política de boas relações com a sua burocracia, acabam lutando por coisas que vão criando, cristalizando situações que até mesmo em alguns casos são privilégios**

- “A tendência à plutocratização no interesse de uma formação profissional a mais prolongada possível” – lembrando que a expressão destacada resulta de *ploutos* (riqueza) + *kratos* (poder), fica mais fácil associá-la a outra, mais usual, para caracterizar um dos traços culturais, porém desviante, da nossa administração pública: as práticas patrimonialistas. E, por fim,
- “A predominância de um espírito de impessoalidade formalista, sem afeição ou entusiasmo” – a primeira, a impessoalidade é, inclusive,

princípio constitucional. Se ser “sem afeição ou entusiasmo” corresponde a algo virtuoso porque mais próximo à neutralidade técnico-racional, então as críticas a essa postura podem ser vistas sobretudo em Bobbio (2001), mas também em Bobbio (2000). Do primeiro se extrai que,

Técnica apolítica quer dizer, no fim das contas, a técnica pronta para servir a qualquer patrão, contanto que aos apolíticos seja permitido trabalhar e, claro, ao seu trabalho sejam asseguradas retribuições mais ou menos honestas; técnica apolítica quer dizer, sobretudo, que a técnica é força bruta, instrumento, e como tal se curva à vontade e aos interesses do primeiro que nela ponha as mãos. Quem se refugia no próprio trabalho como em abrigo de pureza, aspira a ter conseguido libertar-se da política, mas, ao contrário, tudo o que faz nesse sentido não passa de um tirocínio à política, que lhe será imposta pelos outros, acabando, na realidade, fazendo má política (BOBBIO, 2001, p. 13).

- texto sinalizador de que as críticas e os aperfeiçoamentos à burocracia devem ser buscados na e por meio da política. De outro lado, de um ponto de vista gerencial, “ser sem afeição ou entusiasmo” em relação ao trabalho é o oposto do que pregam os principais autores que identificam, justo na motivação, um dos principais fatores responsáveis pela eficiência.

Assim, quando a burocracia é apontada como estrutura básica do Estado brasileiro, a qual burocracia está a se referir, à vertente que não tem correspondente na realidade ou àquela com qual identificamos as semelhanças no dia a dia das manifestações do poder público? Afinal, que burocracia se pretende profissionalizar, a teórica ou a real? Enquanto a profissionalização da primeira corresponde à qualificação dos meios para atingir fins coletivos, no caso da segunda a qualificação poderá ser apropriada por outros interesses, de ordem privada em vez de pública – nesse caso, no mínimo, são questionáveis os investimentos em qualificação. E se elas são distintas, não caberia, então, recorrer às condições da primeira para justificar iniciativas junto à segunda. É provável que as referências, em geral e em alguma medida, digam respeito a ambas, mas sendo assim, também por isso é evidente que a suposta vantagem (a racionalidade que assegura o melhor uso dos meios – a eficiência – para atingir os objetivos) da burocracia weberiana fica à margem da realidade brasileira, o que se revela, no mínimo, problemático, sobretudo quando a atenção se volta para aqueles que se apropriam das vantagens proporcionadas pelos desvios e dos que, ao contrário, acumulam as desvantagens. Weber também foi perspicaz ao identificar os desvios e as degenerações da burocracia. Em sendo assim, a pergunta que fica é: por que essas estruturas se revelam cada vez mais poderosas? Porque, como já observado, constituem um tipo à parte de sistemas e mecanismos, burocracias dentro de burocracias

autopoiéticas. E se burocracia é poder, cabe perguntar: à disposição de quem? Em princípio, dos governos – políticos que na condição de agentes operadores do Estado devem atender às demandas crescentes da sociedade (BOBBIO, 2004) – mas, na prática, também do seu quadro administrativo e de outros interesses (BOBBIO, 2000). Em síntese: há inúmeras questões em aberto que, se deixadas pendentes de equacionamento e solução, podem até mesmo comprometer as iniciativas que aparentemente estão livres de qualquer questionamento, determinando, por exemplo, que investimentos na continuada qualificação dos quadros da administração sejam convertidos meramente em custos, sem qualquer expectativa de retorno para a sociedade.

Contemporâneos, Fayol, Taylor e Weber, foram homens do seu tempo, pensadores imersos no mesmo paradigma; todavia, perceberam o mundo, onde proliferavam novas instituições e organizações, a partir de suas próprias lentes intelectuais. Assim, Weber, com formação em economia e direito, e considerado um dos arquitetos da sociologia moderna, enfatiza a racionalidade, a objetividade e a impessoalidade tão caras ao empreendimento científico do final do séc. 19; todavia, tendo assistido à conturbada consolidação dos Estados e a expansão dos mercados, valoriza a importância do direito (a ordem) como princípio ordenador do emergente mercado liberal-republicano. Merquior (2014), por exemplo, quando comenta Weber, salienta que ele “[...] advogou um regime parlamentar como um meio de selecionar a verdadeira liderança [...] sustentando ousadamente o governo, o domínio da elite, e hegemonia nacional” (MERQUIOR, 2014, p. 168). Weber, no que se fez acompanhar por vários³⁰, como pode ser visto em Lamounier e Nohlen (1993), foi crítico em relação ao presidencialismo, sistema que favorece as crises entre o governo (Executivo) e o Parlamento em razão da irresponsabilidade política deste em relação àquele. O caso estudado pelo autor, o dos Estados Unidos da América, recentemente (2013) deu mostras de até onde podem chegar essas crises: na ocasião, as mídias noticiaram “o dia em que o governo (em parte) parou”, quando milhares de servidores foram colocados em disponibilidade não remunerada devido aos impasses em torno do orçamento.

No Brasil, são tantos os problemas, os desequilíbrios e as desigualdades que parece não haver dúvidas de que as soluções em alguma medida passam pelas iniciativas do Estado e governo; todavia, igualmente grandes são as amarras burocráticas, o que aponta para a necessidade de mudanças paradigmáticas, daí radicais, razão pela qual só serão levadas a bom termo a partir de fortes lideranças, tal como também identificado por Weber (1997b).

³⁰ No Brasil, um dos maiores defensores do parlamentarismo foi o ex-senador, ex-ministro da Justiça e ex-ministro do STF, Paulo Brossard.

Paradoxalmente, porque tem sido muito atingido, um dos subprodutos positivos dos processos popularizados como “Mensalão” e “Lava Jato” pode vir a ser o soerguimento do Parlamento como *locus* decisório, se a partir dos esforços dos seus membros buscar maior protagonismo na vida política, econômica e administrativa nacional. À guisa de exemplo, quando discutia a herança de Bismarck, Weber afirmou:

Mas fatos e considerações simples revelam o estado real das coisas, que aliás é evidente a toda pessoa que raciocina. **O nível do parlamento depende da condição** de que este não simplesmente debata **grandes questões**, mas **de que as solucione decisivamente**; em outras palavras, sua qualidade depende da seguinte alternativa: **o que ocorre no parlamento tem realmente importância ou o parlamento não passa de um mal tolerado boi de presépio de uma burocracia dominante** (WEBER, 1997b, p. 38).

Cabe destacar que quando “a estrela mais brilhante no firmamento de Heilidelberg” (como Merquior refere a Weber) discorre sobre a burocracia como forma de dominação, o faz antes de modo descritivo, em reconhecimento à História; assim, vê-la como prescrição, uma recomendação sobre o dever ser, ultrapassa os limites dos propósitos³¹ do autor. Considerando que a primeira edição de *Economia e sociedade* (a sua *magnum opus*) data de 1922, portanto, já há quase um século, desde então muitas análises críticas já foram produzidas, tendo sido salientados tanto os vícios quanto as virtudes do desenvolvimento das burocracias (várias antecipadas pelo autor), sobretudo na sua formulação estatal, como visto, a mais pura. Quanto às vantagens dos padrões, das normas, da previsibilidade, do controle etc., não há questionamentos; todavia, a rigidez que caracteriza o sistema favorece o insulamento e a autonomização política dos *corpora* que passam antes à defesa dos seus próprios interesses do que daqueles alinhados às diretrizes e estratégias da administração superior – a detentora do mandato popular. Merquior (2014) também lembra que:

Weber alimentava graves desconfianças enquanto à marcha da racionalização porque ela poderia firmar um domínio dos meios sobre os fins, enquanto a burocracia poderia trancar a sociedade moderna numa “gaiola de ferro” de servidão (MERQUIOR, 2014, p. 169).

Ao que um dos interlocutores já dissera, acrescenta-se outra citação:

E – [...] negociações de **questões** como esta, **que são do interesse do Estado são colocadas sob a perspectiva de negociação sindical, e não**

³¹ O que remete a Descartes que, em *Discurso do Método*, relatou a sua forma de resolver problemas; tê-la difundido como prescrição é responsabilidade que deve ser atribuída aos autores que o sucederam.

poderiam, não poderiam. Então a sociedade fica refém de um acordo que é firmado entre um dirigente encabeçando um processo de negociação e uma corporação representada pelo seu sindicato ou sindicatos. Hoje esse dirigente as vezes transige em coisas que não poderia transigir. E aí vão se criando mais distorções e mais problemas que mais à frente terão que ser corrigidos como erros do passado.

E - E há uma terceira ordem de problemas que é o custo desta força de trabalho em relação ao seu valor de mercado, ou seja, qual é o salário adequado que se deveria pagar a uma carreira em comparação com outra e em comparação com o mercado. A lógica corporativa acaba de certa maneira inchando os custos, porque há uma tendência de **os setores mais bem posicionados na máquina burocrática, algumas com a própria cumplicidade de participação dos servidores que ocupam cargos de direção, que acabam sendo capturados, não se comprometem com aquilo também para não prejudicar o órgão numa política de boas relações com a sua burocracia, acabam lutando por coisas que vão criando, cristalizando situações que até mesmo em alguns casos são privilégios.**

Questões análogas oportunamente serão trazidas ao texto, em comum, conforme se verá, a luta por “reservas de mercado”, ampliação de benefícios, bem como ações com vistas a impedir inovações que possam resultar na redução do *status quo* – todas distantes do que se convencionou denominar de propósitos republicanos e relacionados às virtudes cívicas (CÍCERO, 2004). Tais iniciativas são, também, desdobramentos antecipados por M. Weber. Conhecedor da natureza humana, aspecto que sobressai quando se volta a atenção para as demais manifestações de poder por ele tipificadas, os desvios da burocracia são, pois, esperados e, portanto, passíveis de gerenciamento. A decisão de fazê-lo, e como fazê-lo, são problemas de outra ordem.

Sendo um campo de conhecimento também já amadurecido, sobre as burocracias há muito conhecimento acumulado como, por exemplo, o fato de que apesar de concebidas para serem isoladamente eficientes, o conjunto de várias burocracias (como é o Estado) raramente o será. Por exemplo, a excessiva divisão do processo de trabalho (que no setor público recebe a denominação de competências) leva à concepção de normas e procedimentos insulares, pontualmente focados, por vezes superpostos, quando não contraditórios, o que, se não compromete o rol de objetivos e metas, contribui sobremodo para os atrasos (em razão da tramitação distribuída) entre outras ineficiências que se avolumam no curso dos processos administrativos. As citações a seguir são exemplares; embora colhidas na mídia, a que refere ao plano federal foi corroborada por uma das entrevistadas:

A velocidade na análise dos processos divide opiniões (leia mais na página ao lado). Enquanto os empresários saúdam a redução da burocracia, servidores dos órgãos ambientais e especialistas do setor têm reservas ao que chamam de viés liberalizante imprimido à Sema. **Para acelerar o trâmite dos pedidos de licença**, o governo do Estado **apostou em reestruturação interna e no trabalho conjugado entre Sema e Fundação Estadual de Proteção Ambiental (Fepam)**. Não por acaso, as duas instituições estão sob o mesmo comando [...] Não havia um bom diálogo entre Sema e Fepam. Às vezes, **pediam os mesmos documentos, e em outras, os pedidos eram contraditórios. Não havia muita lógica entre os atos** [...] Uma das medidas mais eficazes para agilizar os processos foi a criação da **Sala de Atendimento Integrado**. No local, técnicos da Sema, da Fepam e da Fundação Zoobotânica recebem os empreendedores com agendamento prévio pela internet. O responsável pelo licenciamento tira dúvidas, explica procedimentos e encaminha eventuais pendências [...] Na burocracia interna, outras iniciativas também tiveram êxito. **Documentos considerados desnecessários deixaram de ser exigidos, processos semelhantes foram agrupados, empreendimentos de impacto local foram repassados para análise das prefeituras e a renovação de licenças de operação agora é automática** (ZERO HORA, 2016).

Qual é a visão dominante sobre o Estado brasileiro? A da **ineficiência**, e com razão. Vou dar um exemplo. Por encomenda do Ministério do Trabalho, fizemos uma avaliação do processo de imigração em vigor no Brasil, um grande tema deste século. Constatamos que **sobram órgãos debruçados sobre a questão – Polícia Federal, Itamaraty, os Ministérios do Trabalho e da Justiça -, e cada um atua da maneira que acha melhor. Eles competem entre si e brigam pelo poder** [...] ³² (RUEDIGER, 2016).

F – [...] As empresas então começam a perder o seu horizonte, as perspectivas. Então a diferença principal que vejo do Estado para as empresas, é isso, que **o estado brasileiro não tem um projeto de país. Você não tem que o Ministério tal vai fazer isto! Você vê vários ministérios fazendo a mesma coisa; e aí, como é que você faz gestão de pessoas, como é que você dá direcionamento para as pessoas?**

O arranjo burocrático, assim, fere e compromete uma das premissas e exigências fundamentais do processo de gestão, a do alinhamento das três perspectivas: a temporal, a funcional e a dos níveis de abrangência; em outros termos, é a burocracia fazendo frente à própria burocracia que, tal como a doença autoimune, agride o próprio organismo. Paradoxalmente, a burocracia vai de encontro à sua própria racionalidade fundante e, no caso brasileiro, chega mesmo a contrariar um dos princípios constitucionais

³² Sociólogo Marco Aurélio Ruediger, da Fundação Getúlio Vargas, em entrevista às jornalistas Monica Weinberg e Cecília Ritto, da *Veja*.

(o da eficiência); exceto se percebida tão somente como uma estrutura a serviço de si própria, a de um poder voltado para a sua própria manutenção e reprodução, condição em que se revela sobremodo eficiente. Assim, essa hipótese contrariaria, inclusive, a razão de ser que lhe justifica a existência conferida pelo Estado Moderno – antes e acima de tudo, um instrumento a serviço do governo para concretizar a plataforma vitoriosa no processo eleitoral.

Contudo, e parece ser desnecessário enumerar os principais marcos, a realidade do séc. 21 é deveras distinta daquela que vigia quando da consolidação do Estado moderno. Passado mais de um século da sua formulação weberiana, a burocracia brasileira não só se revela mais próxima da formatação pré-weberiana (ainda patrimonialista e quando a racionalização – eficiência – não constituía a espinha dorsal do sistema), como confirmou os piores presságios do seu mais famoso sistematizador.

Assim, identificadas as características da burocracia, avultam os paralelos com a divisão do trabalho e o taylorismo – as bases da Organização Científica do Trabalho – bem como a constatação de que a burocracia, enquanto estrutura organizacional, constitui a contraparte natural da OCT. Contudo, se Fayol elevou a divisão do trabalho à categoria de princípio da gestão, ao reconhecer nessa as características orgânico-sistêmicas, deixou também evidentes os entraves que antepõem a burocracia à gestão; assim, se de um lado não há dúvidas de que a gestão carece da ordem conferida pela burocracia, de outro ela também necessita da flexibilidade para, tempestivamente, responder às variações ambientais, no que a burocracia não lhe favorece. Entre as dificuldades que a burocracia oferece à gestão, s.m.j., quiçá a principal, por ser a sua espinha dorsal, é o princípio da legalidade, razão pela qual, na sequência a ele será dedicada a próxima subseção.

4.1 A questão da legalidade

Atribuída a Ortega y Gasset (ZERO HORA, 2010) a afirmativa de que “a lei nasce do desespero em relação à natureza humana”, similar à manifestação de Hamilton³³ (1979) de que:

Se os homens fossem anjos, não haveria necessidade de governo; e se anjos governassem os homens, não haveria necessidade de meio algum externo ou interno para regular a marcha do governo; mas, quando o governo é feito por homens e administrado por homens, o primeiro problema é por o governo em estado de poder dirigir o procedimento dos governados e o segundo obrigá-lo a cumprir as suas obrigações (HAMILTON, 1979, p. 131).

³³ Embora ora apontado como o autor, há dúvidas se a autoria coube efetivamente a A. Hamilton ou a J. Madison que, junto com J. Jay, escreveram a coletânea de 85 artigos conhecidos como os *Federalist Papers*.

Não poderia ser mais oportuna e também de difícil contestação, eis que os primeiros códigos da humanidade (todos relacionados às religiões), portanto, muito antes do Estado moderno, tinham por objetivos precípuos: organizar, disciplinar e, se necessário, punir os desviantes dos cânones estabelecidos.

Existente desde a antiguidade, a exemplo da Roma republicana, o que hoje se conhece como sendo o princípio da legalidade tem sido inscrito nas constituições como (mais) uma tentativa de limitar, mas também de delimitar, os poderes dos governantes. Em todo o velho mundo, sobretudo durante a alta Idade Média, os debates (e embates) sobre o tema foram acirrados; todavia, *grosso modo*, o que à época ocupava o centro das discussões era a questão da origem divina (e, por extensão, ilimitada) do poder real. Já na baixa Idade Média³⁴, logo após as Cruzadas, as discussões assumem nova configuração:

A afirmação das primeiras doutrinas absolutistas, na corte do papa ou nos ambientes régios, não impede que uma boa parte dos glosadores sublinhe as incoerências evidentes contidas no direito romano [...] insistem especialmente [...] é da majestade daquele que governa que o Príncipe se proclame a si mesmo submisso à lei [...] o príncipe é a única fonte das leis, mas deve submeter-se voluntariamente a elas, particularmente àquelas que ele mesmo decretou [...] **o aparecimento da idéia de consentimento popular, deduzido do direito romano, dá nascimento a uma corrente doutrinal duradoura oposta ao absolutismo principesco.** Teólogos ou filósofos dos séculos XIII e XIV, como Tomás de Aquino ou Marcílio de Pádua, tornar-se-ão porta-vozes dessa idéia de poder moderado [...] não deixam de lembrar que a autoridade do príncipe só pode ser respeitada se ele mesmo agir de acordo com **o jus naturale, quer dizer, com o conjunto das leis e dos princípios imutáveis descobertos pela razão** [...] Tomás de Aquino, em sua tentativa de síntese dos conhecimentos antigos e cristãos, reproduz essa visão ao **fazer do respeito pela *lex naturalis* a condição do bom governo.** Nesta perspectiva, a vontade do tirano não é a lei; é a perversão da lei. Em menos de um século, são postas as balizas de um princípio de legalidade. (NAY, 2007, p. 117-118)

Nessa trajetória, sem dúvida que um dos marcos, em 1215, foi a Magna Carta. Limitar os poderes reais, em outros termos, equivale a descrever, em termos estritos, as suas competências, notadamente as que lhe permitiam nomear (o corpo de auxiliares), declarar guerra e taxar. Conforme já citado,

³⁴ Talvez pela inflexão ocorrida no domínio das ideias, sobretudo no campo político e na vida em sociedade – ética, crenças etc. –, alguns, a exemplo de Gandillac, em *Gêneses da Modernidade* (Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1995), identifiquem a baixa Idade Média com a pré-modernidade.

talvez não haja imagem mais eloquente acerca da força e do poder reunidos pelo monarca, e que, por isso, deveria ser contido, do que a do Leviatã hobbesiano³⁵.

Porque constituída por novos corpos de base administrativa, financeira (coletores) e militar, com colaboradores inteira e exclusivamente dedicados ao rei (e não, como antes, divididos entre a nobreza local e os antigos corpos – guildas, clero, associações etc.), a burocracia que organiza o Estado moderno (WEBER, 2005; NAY, 2007) proporcionará não apenas mais um estágio, ainda que diferenciado, de centralização do poder político nas mãos do monarca, mas também a emergência de um novo *locus* de poder:

Na Europa, **a função pública, organizada de acordo com o princípio da divisão do trabalho**, desenvolveu-se progressivamente, ao longo do processo que se estende por meio milhar de anos [...] O passo decisivo foi dado relativamente à gestão das finanças do príncipe [...] Nesses três domínios – o financeiro, o do exército e o da justiça – os funcionários de carreira triunfaram definitivamente, nos Estados evoluídos, durante o século XVI. Desse modo, **com o fortalecimento do absolutismo do príncipe em relação às “ordens”, aconteceu sua progressiva abdicação em favor dos funcionários que haviam, exatamente, auxiliado o príncipe a conquistar vitória sobre as “ordens”** (WEBER, 2005, p. 73).

Note-se que a restrição ao monarca, de poder nomear (e exonerar) livremente o seu corpo de assessores, condicionando as nomeações, por exemplo, à aprovação dos conselheiros³⁶, implicou na transferência, para os nomeados, de um *quantum* inicialmente pequeno, porém crescente, de poder. Atualmente não é exagero afirmar que as desconfianças em relações aos detentores de poder estão no seio do próprio Estado: dos governos em relação aos quadros administrativos, mas também desses em relação àqueles; o que os leva a agir preventivamente. As estratégias? Uma delas, constitucionalizar determinadas regras, conferindo-lhes, assim, a característica de direito; outra, vincular a categoria a outras de maior prestígio e força política. Isso, sem dúvida, levará, também, ao redirecionamento dos controles que se estendem a todos os detentores de algum tipo de poder, não, é claro, sem o oferecimento de resistências, como só acontece nas arenas políticas. Se a aprovação será decidida pelos conselheiros ou pela submissão a um concurso de provas e títulos, é uma questão de optar entre critérios (a rigor, pouco mudou); os gregos, por exemplo, para evitar alguns problemas típicos da natureza humana, escolhiam por sorteio os titulares de determinados cargos públicos (magistraturas).

³⁵ Detalhes descritivos, bem como sobre os poderes do monarca bíblico podem ser vistos em Jó (41; 4-26).

³⁶ A luta pela definição dos procedimentos, a exemplo do tipo de quórum (simples, qualificado, dois turnos etc.), será um desdobramento natural desse processo.

Não obstante, os desvios e os abusos de poder permanecem como uma constante no ambiente do Estado e governo, sendo bastante conhecidas as manifestações a seguir:

[...] a experiência eterna mostra **que todo homem que tem poder é tentado a abusar dele; vai até onde encontra limites [...]** Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder. (MONTESQUIEU, 2000, p. 200)

[...] o poder é mau em si, não importa quem o exerça. **Tende a corromper a quem o controle e conduz ao abuso.** Não são apenas os soberanos e os aristocratas, mas também as massas, em cujas mãos a democracia confia o supremo poder do governo, que se inclinam com facilidade aos excessos. (BURCKHARDT *apud* VON MISES, 1987, p. 53)

El poder tiende a corromper, el poder absoluto corrompe absolutamente. (LORD ACTON)³⁷

Refrear esses impulsos tem exigido enormes esforços da sociedade por meio da criação de instituições, das mais diretamente dedicadas à repressão, às que investem em mudanças nos usos e costumes – valores. Assim, tão clara quanto antiga é a preocupação com os desvios do quadro funcional, tal como nos diz Machado (2015), ex-subprocurador geral da República:

Na origem mais remota do termo controle, encontramos a sua raiz na expressão francesa *contre-rôle*. Em épocas medievais, de absolutismo monárquico, **os fiscais do reino, cobradores de impostos [...]** se dirigiam à propriedades rurais e o aldeão era obrigado a apresentar uma relação (*role*) dos produtos negociados sobre os quais recolhiam os impostos devidos à Coroa. **Porque no meio do caminho alguma coisa podia se “perder”, o rei determinava que fosse feita outra relação (*contre-rôle*), que, ficando com o devedor, em caso de necessidade pudesse provar que o valor entregue pelo fiscal à Coroa correspondia exatamente ao imposto pago pelo aldeão.** Assim nasceu o controle na sua forma mais rudimentar. Vê-se, daí, que **o primeiro controle era o do agente do rei sobre o produtor, e o segundo, o do rei sobre o seu fiscal** (MACHADO, 2015, p. 21).

Portanto, desde priscas eras, mas sobretudo a partir da Idade Moderna, a formação do Estado é marcada pelas petições, ora contrárias aos privilégios (reais, da aristocracia ou das ordens em geral), ora reivindicando direitos contra o Estado (BOBBIO, 2004) – demandas que se avolumam na proporção que crescem as desigualdades; dessarte, é histórico o esforço de

³⁷ Disponível em: <http://akifrases.com/autor/lord-acton>

capturar o Estado, de fazê-lo instrumento a favor de interesses particulares (corporativos, setoriais, regionais etc.).

Assim, desde antes, mas sobretudo a partir do Iluminismo, a moderna estratégia de controle sobre os governantes tem sido a delimitação dos poderes que lhes foram outorgados mediante juramento público e solene à Constituição que, escrita por representantes livremente eleitos pelos novos soberanos (o povo), traz dividido e delimitado os poderes (de Estado) conferidos aos primeiros. O princípio da legalidade, o de só fazer o que a lei determina³⁸ (DI PIETRO, 2004), submete o governo e os seus prepostos; não lhes cabendo, assim, o exercício da liberdade negativa³⁹ (usual na sociedade civil e no mercado, essencial aos empreendedores): o de fazer tudo o que a lei não proibir e o de deixar de fazer o que a lei não obrigar; justo o contrário do princípio que orienta o setor público.

Lembrando que:

[...] existe a **autoridade que se impõe pela “legalidade”, pela crença na validade de um estatuto legal** e de uma “competência” positiva, estruturada em regras racionalmente estabelecidas ou, em outras palavras, a **autoridade fincada na obediência**, que reconhece obrigações concernentes ao estatuto estabelecido. **Assim é o poder, tal qual o exerce o “servidor do Estado” atualmente e como o exercem todos os detentores do poder que dele se aproximam sob esse aspecto** (WEBER, 2005, p. 61).

E o princípio da supremacia do interesse público, que coloca o particular em pé de desigualdade diante do poder público; vem à evidência o enorme poder conferido aos agentes públicos na forma de atribuição de competências, algumas exclusivas, exercidas monopolisticamente, a exemplo do poder de polícia. Nesses termos, o poder está associado à prerrogativa (competência legal) para autorizar, aprovar, pagar, contratar, fiscalizar, enfim, realizar todos os atos administrativo; bem como se materializa na forma do domínio especializado decorrente do estudo e da prática de longos anos sobre a miríade de normas que regem as mais diversas relações entre os cidadãos e o Estado, e entre as suas partes e pares. Esse poder, quando conveniente, conforme já apontado, é utilizado para o atingimento dos mais diversos interesses, sem sempre alinhados com a *res publica*.

Encaminhando às conclusões, é preciso ter em conta que se o princípio da legalidade, que identifica a burocracia controladora, surge e encontra terreno fértil à expansão no curso da história, em parte se

³⁸ Daí porque os textos sobre gestão referem que o administrador público não tem vontade própria – é um escravo da lei.

³⁹ Conceito de Isaiah Berlin.

deve à desconfiança, e diga-se: não sem motivos, que separa os homens, notadamente em relação àqueles que detêm algum tipo de poder. Se de início o foco esteve sobre o monarca e a sua corte, na sequência também atingiu o seu *staff*, atualmente a desconfiança, sobretudo nas instituições político-governamentais, atingiu níveis nunca antes vistos. Em parte, trata-se de fenômeno mundial, mas em alguma medida, há que se reconhecer, também é devido às revelações que dizem respeito exclusivamente à realidade brasileira. Desse quadro, o que por ora importa destacar é que o quanto mais próximo estivermos da fronteira do delírio paranoico – todos desconfiando de todos⁴⁰ –, mais distantes estaremos das condições reconhecidas como indispensáveis à boa gestão – a eficiente, eficaz e efetiva – por motivos que na próxima seção serão esclarecidos. Assim, se de um lado não faltam evidências de que o binômio burocracia-legalidade não têm se revelado nem eficiente, nem eficaz e tampouco efetivo enquanto instrumento de controle, do outro, a gestão demanda novos padrões de relacionamento pautados em maior liberdade.

O Ministro Bresser Pereira, que coordenou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), foi preciso não apenas no diagnóstico, mas também sugeriu alternativas:

Esta cultura burocrática não reconhece que **o patrimonialismo**, embora **presente como prática**, já não constitui mais valor hoje no Brasil. Não reconhece que os políticos, em uma democracia, são crescentemente controlados por seus eleitores. Por isso, ela mantém uma **desconfiança fundamental nos políticos, que estariam sempre prontos a subordinar a administração pública a seus interesses eleitorais**. Na prática, o resultado é uma **desconfiança nos administradores públicos**, aos quais **não se delega autoridade para decidir com autonomia os problemas relacionados com os recursos humanos**, materiais e financeiros. Explica-se daí a rigidez da estabilidade e dos concursos, o formalismo do sistema de licitações, e o detalhismo do orçamento. Esses obstáculos a uma administração pública eficiente só poderão ser superados quando, conjuntamente com a mudança institucional-legal ocorra uma mudança cultural no sentido da administração pública gerencial (BRASIL, 1995, p. 38).

Originado nas relações sociais, o princípio da legalidade foi incorporado e constitui a essência do Estado, portanto, não se lhe concebe a extinção. Todavia, no âmbito da legalidade, há um grande espaço para o aperfeiçoamento gerencial: precisamente aquele utilizado para (re)distribuir as competências por meio das diferentes espécies do gênero lei – da Constituição Federal às resoluções do Parlamento e seus desdobramentos infraconstitucionais (decretos, portarias, instruções normativas etc.).

⁴⁰ Descrito de forma magistral por A. Soljenítsin em *O primeiro círculo*.

Explica-se: de regra, quanto mais elevado o estatuto legal, maior a rigidez identificada, pois maiores também são as exigências para a sua alteração; daí, conforme já mencionado, a luta de muitas corporações no sentido de obter a constitucionalização das normas que lhes dizem interesse. Portanto, a redução do *status* legal contribui para agilizar as mudanças e flexibilizar os processos.

Por fim, uma palavra sobre um dos aspectos da legalidade que, apesar da sua relevância, a meu juízo não tem merecido a devida atenção em que pese os impactos que traz à gestão: o das iniciativas e atos de gestão que, passado algum tempo, dado o caráter “legal” da sua instituição (como, aliás, não poderia deixar de ser), passam a ser considerados, pelos grupos de interesse, como “direitos adquiridos”, trazendo, assim, uma nova ordem de rigidez e constrangimentos à administração que podem, ainda, ser ampliados se convertidos em demandas judiciais. É o caso, por exemplo, da lotação e do local de exercício do efetivo, mas também da concessão de vantagens em caráter temporário, e das próprias condições de trabalho (oferecimento de transporte, alimentação e outros benefícios), entre outras iniciativas. Decorrido um tempo, mudam as condições que justificaram as iniciativas; todavia, a administração não consegue promover os ajustes correspondentes na estrutura; o que revela uma rigidez sem equivalente (diga-se, também: custos) no setor produtivo. Mais especificamente, tome-se o caso do concurso para provimento de docentes na rede estadual, cuja necessidade, em determinado momento, era geograficamente pontual; passados alguns anos e em face da nova realidade, são necessários remanejamentos para atender ao dinamismo irregular da demanda. Trata-se, como se sabe, de um caso cuja solução não se afigura, nem no curto e tampouco no médio prazo, e provavelmente será deixado para as calendas gregas, sobretudo se consideradas outras restrições, a exemplo das normas e procedimentos do subsistema de planejamento, orçamento e finanças públicas. É preciso, pois, conferir *status* diferenciado à legalidade dos atos de gestão que, quando equiparados aos direitos, constroem a administração e certamente têm trazido prejuízos (de toda ordem) à sociedade.

Visto o relacionamento existente, a divisão do trabalho e a burocracia, e a simbiose entre essa e o princípio da legalidade, para evidenciar as demais tensões e contradições que envolvem as relações de trabalho na administração direta no setor público federal, revela-se oportuno observar as mudanças conceituais ora em curso no âmbito do princípio da divisão do trabalho.

4.2 Uma ruptura paradigmática

O surgimento, após o término da Segunda Guerra Mundial, do que hoje é reconhecido como um novo paradigma de organização e gestão da produção, que entre outras denominações também é conhecido como

*lean production*⁴¹, tem promovido profundas alterações no ambiente organizacional. Por se tratar de tema já amplamente debatido na literatura, os detalhes sobre o histórico do desenvolvimento da produção enxuta, bem como do seu correspondente outro lado da moeda, a Gestão da Qualidade Total (GQT), serão omitidos, o que inclui a lógica que organiza os elementos desses sistemas, bem como as ferramentas gerenciais que possibilitam ao sistema (leia-se: organizações), sem prejuízo dos objetivos permanentes da gestão, apresentar novas características: grande flexibilidade (das estruturas e dos processos) e maior celeridade no tempo de resposta às mudanças ambientais.

Um dos fatos a destacar, pela proximidade com o escopo deste trabalho, é que o novo paradigma inverte o modo de organizar e gerir o processo de trabalho: em vez de agir no sentido da decomposição em busca da menor unidade passível de ser prescrita para a execução por um operador em um posto de trabalho, conduz no sentido oposto – o da agregação de atividades. Talvez uma boa medida do significado da mudança seja o título do texto de um dos mais profícuos comentaristas do novo modelo: *Pensar pelo avesso* (CORIAT, 1994). Vale dizer que a especialização, tão cara às burocracias da OCT, não foi abandonada, pois o novo arranjo produtivo possibilitou a chamada “especialização flexível”, expressão que, ao lado das demais já citadas, também é utilizada para distinguir o novo modelo. Apesar de alguns autores denominarem o novo paradigma como pós-fordismo, o rompimento é aparente e parcial, eis que o próprio precursor, Taiichi Ohno (1988), reconhece que os seus à época experimentos foram desdobramentos naturais das ideias de H. Ford que, se tivesse tido oportunidade (tempo), teria feito o mesmo. Os ganhos de produtividade obtidos por Ohno fizeram da Toyota uma organização mundialmente conhecida, cujas técnicas, organizadas de forma a constituírem um sistema (e é importante ter isso em conta, pois foi o conjunto que levou ao resultado alcançado), passaram a ser objeto de estudo para adaptação e reprodução em nível mundial. Um dos pontos centrais à nova abordagem diz respeito às competências exigidas do quadro funcional, pois se a ênfase na especialização não cede lugar ao perfil de generalista multifuncional, a esse confere amplos espaços e com ele mantém boa convivência. O leitor mais perspicaz já terá percebido que essa é, simultaneamente, tanto uma condição quanto uma decorrência lógica da “especialização flexível”.

⁴¹ A maioria dos textos apresenta, como tradução, “produção enxuta”, expressão que salienta a busca continuada pela redução dos recursos (de toda a natureza: materiais, mão de obra, energia, tempo etc.) envolvidos na produção. Aqueles que recorrem à expressão “ohnismo” homenageiam o precursor: o japonês Taiichi Ohno; já os que preferem identificar o novo paradigma como Sistema Toyota de Produção, preferem aludir à organização onde os primeiros e muitos outros experimentos foram conduzidos até que o modelo adquirisse a sua configuração atual.

Assim, como efeito colateral, ainda que originalmente não tivesse esse objetivo, o novo paradigma, ao enriquecer o processo de trabalho foi (veio) ao encontro de uma das principais pautas da crítica à agenda trabalhista taylorista-fordista: a do empoderamento dos operadores, sobretudo os mais próximos ao “chão-de-fábrica”; ademais, pois por conta das condições gerais do sistema, o nível intermediário gerencial é sobremodo reduzido. As implicações (positivas) no nível de satisfação dos trabalhadores e na produtividade (aumentada) foram imediatas e confirmadas em vários estudos, a exemplo da ampla pesquisa conduzida por Womack, Jones e Roos (1992) no setor automotivo, e dos trabalhos reunidos por Babson (1995) – análises teóricas sobre diversas atividades distribuídas pela organização. As vantagens se estenderam também aos fornecedores, aos clientes, aos usuários e cidadãos em geral. Contudo, e cabe de pronto observar, essa leitura admite outros matizes: há, por exemplo, como é o caso de Sennett (1999), os que identificam a nova escola como mais uma modalidade de exploração do capital sobre o trabalho (exige mais de um quadro menor!), bem como para auferir vantagens sobre os fornecedores. Se taylorismo-fordismo exacerba os conflitos na cadeia produtiva, o ohnismo favorece e requer elevado nível de cooperação, interna e externa às organizações; assim, se em alguns aspectos se observa a continuidade, em outros sobressaem as rupturas entre os modelos (paradigmas).

Tal como o paradigma que o antecedeu, o modelo da produção enxuta ganhou mundo e diversidade de aplicação em todas as áreas, projetando-se também sobre o setor público, não, é claro, sem ajustes e adaptações. Ainda que sobre alguns aspectos (por exemplo, no que tange aos padrões de eficiência) se possa afirmar ter havido uma evolução, a expressão “antecedente” diz respeito, antes, ao surgimento histórico, pois os modelos básicos de organização e gestão da produção (artesanato, OCT e *lean production*), dado as especificidades e vantagens que os singularizam, convivem a partir de onde melhor se ajustam, seja nas áreas e atividades internas às organizações (meio ou finalísticas), ou externamente em setores e nichos de atuação. Cabe aqui, também, a figura do tipo ideal weberiano; assim, os modelos puros cedem lugar aos hibridismos, sendo habitual, nas grandes organizações, o uso combinado e distribuído de duas ou até das três grandes referências, como revelado, entre outros, por Mintzberg (1995). Em outros termos, cabe à gestão escolher, entre os modos de organização e gestão da produção, o que melhor couber no caso em apreço. Nesses termos, o pior quadro é aquele que impõe um e somente um dos modelos.

Surgido como necessidade em um contexto muito específico, após mais de meio século de desenvolvimento, o STP ganhou vida própria e hoje proporciona às organizações ganhos que se estendem para muito além da produtividade (eficiência), tornando-as mais flexíveis e ágeis, condições necessárias à responsividade tempestiva e à inovação empreendedora tão

exigidas nos dias de hoje. Assim, o STP, ao lado da sua contraparte, o sistema de GQT, constitui a melhor resposta, isto é, a melhor forma de organização e gestão da produção, para fazer frente às demandas que se alteram em velocidade acelerada – uma das características do mundo contemporâneo globalizado. Os autores mais entusiasmados referem que o STP, ao lado da GQT, mais do que um conjunto de ferramentas de gestão, constituem uma filosofia de gestão.

As citações a seguir, ainda que de modo muito tênue, denotam que essas ideias começam a aparecer no setor público:

A – é, isto é um problema. Mas então o que é que eu estava falando, então é a base, no desenho dos cargos principais ... INAUDÍVEL... eu acho que devemos caminhar um pouco neste sentido até porque o que você citou no começo, **os cargos hoje ... as pessoas são mais flexíveis, são mais amplos, quer dizer eu não faço só uma atividade técnica específica.** Antigamente eu escrevia no papel, dava para o datilógrafo e ele datilografava, hoje não, eu produzo o meu documento, minhas tabelas, as minhas contas sozinha. Hoje a gente tem o SEI (serviço de informática?) aqui. Antigamente a gente colocava o processo na pastinha, entregava para o apoio que fazia mil e um procedimentos para tramitar. Hoje eu mesmo tramito no meu computador. **Então as atribuições estão se alargando. E aí os cargos que a gente tem que criar é que tem que ter esta perspectiva, ...**

B – mais genéricos...

A – tem que ter flexibilidade e tem que ter esta questão da mobilidade. Então é isto que é uma estrutura mais moderna em vez ... INAUDÍVEL... daquelas estruturas rígidas, de pirâmides e não sei o quê. E aí como é que se cria as oportunidades. Se nós somos tão falhos, se nós não conseguimos nem a estrutura tradicional de carreiras estruturadas em pirâmides como é que nós vamos avançar para esses modelos mais abertos de carreiras que são mais modernos?

Em resumo, a nova ecologia econômica (a globalização dos mercados, a economia baseada nas tecnologias de informação e comunicação, no compartilhamento etc.) obriga o setor produtivo, a passos céleres, a adotar novas estruturas e processos, a maioria das quais dependentes de regulações, regulamentações, autorizações, licenças etc., cujo trânsito pelo Estado é obrigatório, sem mencionar a força de trabalho que dele depende para a atenção à saúde, à educação, entre tantos outros serviços. Parece certo, s.m.j, que a não incorporação do novo paradigma, pelo Estado, nas áreas que couber, criará grandes embaraços ao setor produtivo, cujas repercussões, a partir da queda na produtividade-competitividade, se estendem (via redução da atividade econômica, aumento do desemprego, queda de arrecadação de tributos etc.) por todo o tecido socioeconômico.

O leitor que se antecipou e já leu os anexos percebeu o quanto a questão política foi citada, tendo sido, sobretudo, inculpada pela maioria dos problemas relacionados ao tema foco deste trabalho (estrutura e gestão de cargos e carreiras), razão pela qual a ela se dedica a próxima seção.

5. Configurações políticas, governo e aparelho do Estado no Brasil

Grosso modo, e tendo em vista o mais alto nível de agregação da taxionomia das instituições políticas, pode se dizer que o Brasil é uma república democrática presidencialista que adota o arranjo federado como forma de organização do Estado – 26 estados membros e um distrito federal. Contudo, nem mesmo neste nível de maior agregação, as características que o identificam encontram similar, pois é exótico o seu federalismo que, em vez da justa medida na distribuição de competências entre os membros da federação, bem como do necessário equilíbrio entre a unidade e a diversidade, se caracteriza pela hipertrofia do governo da União; o qual, se tem base constitucional, por vezes recrudescer impulsionado pela visão dos que, momentaneamente no governo, entendem que o Estado, e não a sociedade, deve assumir o protagonismo socioeconômico e escrever a história. Reconhecendo, e para explicar a distância que separa o federalismo brasileiro da matriz histórica do federalismo, a trajetória norte-americana, Branco (2007) prefere referir a existência de “federalismos”, enquanto Dallari (1986) apenas reconhece algumas distorções. Apesar de o Brasil não ter figurado entre os 36 países estudados por A. Lijphart *Em modelos de democracia* (2008), a sua leitura é muito ilustrativa, assim como instigante, pois se constitui em (mais) uma oportunidade para constatar, também por meio dos detalhes institucionais⁴², que o país é uma singularidade⁴³. Essa breve introdução ao tema tem por objetivo chamar a atenção para o fato de que, também por isso, não devem ser buscadas, alhures, as soluções para os problemas que originados na dimensão política repercutem sobre o aparelho do Estado e nas suas práticas administrativas. Por ora, no que tange a esse estudo, interessa salientar que, em que pese a projeção do

⁴² A. Lijphart analisa: a concentração do Poder Executivo em gabinetes monopartidários de maioria *versus* distribuição do Poder Executivo em amplas coalizões multipartidárias; sistemas bipartidários *versus* multipartidários; sistemas eleitorais majoritários e desproporcionais *versus* representação proporcional; constituições flexíveis *versus* constituições rígidas; sistemas em que as legislaturas têm a palavra final sobre a constitucionalidade da legislação *versus* sistemas nos quais as leis estão sujeitas à revisão judicial de sua constitucionalidade, por uma corte suprema ou constitucional, entre outras categorias (grau de independência do Banco Central etc.).

⁴³ Expressão originária da astrofísica mas que já se estende para outros domínios para traduzir a situação na qual as coisas se tornam tão diferentes que as regras conhecidas deixam de valer.

governo da União, uma das singularidades da federação brasileira é o poder político reunido pelos titulares dos Executivos estaduais, e até mesmo pelos prefeitos – ambos projetados, a partir dos representantes eleitos e grupos de pressão, no Parlamento nacional –, o que os torna: em primeiro lugar, *players* relevantes a serem considerados na discussão de muitos temas que transitam pelo Parlamento; em segundo, se o assunto em questão não lhes é de interesse direto e imediato, mediante a troca de apoio (*logrolling*) são formadas alianças e criadas “reservas técnicas” que oportunamente serão trazidas à negociação na arena política; e, por fim, em razão da força do Parlamento – adiante comentada –, em grande medida os apoios e as alianças são mediados pela oferta de cargos na administração⁴⁴ que, sob o eufemismo de participação ativa na implementação dos planos de governo, de fato se prestam a outros fins.

Se a federação é *sui generis*, menos não é a nossa forma republicana de governo. O sistema adotado é o presidencialismo; todavia, os constituintes de 1988, ao conferirem tantos poderes ao Congresso Federal⁴⁵, exclusivos ou compartilhados com o Executivo, levaram ao surgimento do que foi denominado por S. Abranches de “presidencialismo de coalizão”, cujo funcionamento institucional, em diversas situações, coloca o Executivo, recorrendo à expressão popular, em uma “sinuca de bico” – o leitor mais atento já percebeu: tal qual Weber apontara. Refém dos humores e interesses do Parlamento, que nem sempre são dados a conhecimento, o Executivo se vê obrigado a negociar e a transigir a fim de evitar, supostamente, crises de maiores dimensões. O grande número, que segundo vários analistas é exagerado⁴⁶, de agremiações políticas, a maioria destituída de visão ideológica e compromissos programáticos, e tampouco alinhada com os interesses da sociedade, revela o efetivo papel dos partidos políticos na institucionalidade brasileira contemporânea: o de ser mero instrumento para a chegada aos poderes políticos, sem que neles se reconheça qualquer traço de legitimidade representativa (de visão de mundo, do eleitorado em geral ou mesmo das suas partes etc.), avaliação que, de regra, se estende aos candidatos, cuja maioria ascendeu ao poder beneficiada pelas regras das eleições proporcionais, ou seja, não detém eleitorado próprio, sendo dependentes dos “puxadores de voto” ou da própria agremiação. Nesse ambiente, de partidos sem alma, sobressaem as poucas lideranças, cabendo aos demais a figuração num coletivo amorfo identificado como “baixo clero”, cujos integrantes transitam por entre as coligações para firmar apoios de

⁴⁴ A imprensa noticia, abertamente, que os cargos tais e tais foram ocupados por integrantes indicados pelo Partido XYZ, por exemplo, do RS, ou de MG ou da bancada do Nordeste.

⁴⁵ O que levou ao plebiscito de 1993, mas que, ao fim e ao cabo, não trouxe solução definitiva para os problemas decorrentes do modelo nacional.

⁴⁶ Dos 35 partidos registrados, a maioria, direta ou indiretamente (como parte de um bloco parlamentar), tem assento no Congresso Nacional.

ocasião. Sem raízes ideológicas e programáticas que deem consistência aos programas e projetos estratégicos, a ação política é orientada pelo pragmatismo imediatista, cujo foco, não raro, são interesses pontuais, quando não, corporativos. Assim, do “presidencialismo de coalizão”, passamos ao “presidencialismo de colisão” ou, como preferem alguns, ao “presidencialismo de cooptação”. Por oportuno, vale a pena reler Weber:

Mas fatos e considerações simples revelam o estado real das coisas, que aliás é evidente a toda pessoa que raciocina. **O nível do parlamento depende** da condição de que este não simplesmente debata grandes questões, mas de que as solucione decisivamente; em outras palavras, **sua qualidade depende** da seguinte alternativa: **o que ocorre no parlamento tem realmente importância ou o parlamento não passa de um mal tolerado boi de presépio de uma burocracia dominante** (WEBER, 1997b, p. 38).

Em síntese, embora um olhar para o passado revele avanços em relação ao Brasil Imperial e à Primeira República, o quadro atual, para onde quer que se olhe (para o funcionamento dos partidos políticos, do sistema eleitoral, das coligações, entre outros aspectos), se não tudo, quase tudo aponta para a existência de um sistema criado por políticos e exclusivamente para benefícios dos políticos, daí que as iniciativas, na maioria das vezes, não se identificam com o que se poderia designar como sendo a vontade manifesta da sociedade. Os instrumentos e os mecanismos que favorecem este descolamento de sentido e propósito estão analisados em Pinheiro *et alii* (2013); todavia, as considerações que os autores arrolam não lhes são exclusivas, como pode ser visto, entre outros, em Rocha (2011), que cita Bobbio e Bonavides para demonstrar a falência dos partidos nacionais: “[...] os partidos políticos se desvirtuam da sua finalidade originária de congregação de idéias e busca de efetivação dos interesses do grupo social que representam, para a realização de interesses exclusivos dos partidos políticos, configurando a chamada “ditadura invisível dos partidos políticos” (ROCHA, 2011, p. 7), o que vai ao encontro, por exemplo, do que afirmou o ex-deputado constituinte e ex-ministro (do Executivo, por duas vezes, mas também do STF) Nelson Jobim (*apud* PINHEIRO *et alii*, 2013:

No Parlamento Nacional, nós temos lá o que? O Brasil dos professores, o Brasil dos policiais civis, o Brasil dos policiais militares, o Brasil dos advogados, o Brasil dos juízes, o Brasil dos promotores, o Brasil de Santa Maria, o Brasil das individualidades. E quem é que tem a obrigação de pensar o país? [...] Porque **pensar o país não elege ninguém e quem pensar o país acaba não se elegendendo** (PINHEIRO *et alii*, 1991).

Não muito diferente do que, oito anos após, afirmou Paulo Vellinho reconhecido empresário gaúcho:

[...] políticos da oposição e da situação revezam-se em suas posições de postura política decorrente da alternância do poder: hostilizam e obstruem o trabalho do Executivo, ignorando seus acertos e maximizando seus erros [...] nossa sociedade fica à margem dos interesses e dos atos dos políticos da situação [...] (ZERO HORA, 2008).

Destarte, para muitos a reforma política de amplo espectro (com abrangência sobre a estrutura e o funcionamento dos partidos políticos, o financiamento de campanhas, a possibilidade do voto distrital majoritário, o calendário eleitoral etc. – para citar apenas alguns tópicos da agenda) deve ser a mãe de todas as reformas, deveria anteceder a tributária, a da previdência, entre outras (a exemplo da repactuação federativa), pois sem aquela, as demais, inclusive as que referem à estrutura e ao funcionamento do aparelho do Estado (guarda-chuva que abriga a organização em cargos e carreiras), seriam ineficazes. Expectativa que, conforme já manifestado, tem reduzida probabilidade de se verificar, tanto pelo desenho (diga-se: legal) das estruturas quanto pelo que se conhece sobre a natureza humana quando no e em face do poder.

Um conhecido ensaísta, Giannetti (2007), chama a atenção para o fato de que a prosperidade das nações depende tanto de boas regras (instituições que assegurem o cumprimento das leis, a segurança jurídica etc.) quanto da qualidade dos jogadores⁴⁷; um, sem outro, não apenas é ineficaz, bem como é possível que alguns se apropriem, para proveito próprio, do que foi concebido para benefício coletivo – as regras (leis, normas etc.). Daí, como pensar em mudanças estruturais nas instituições (políticas) se mais de um quinto dos parlamentares respondem a processos junto ao STF e os presidentes das casas congressuais, na avaliação do Procurador-Geral da República, deveriam estar presos? Mais especificamente, como esperar mudanças estruturantes, não incrementais (na maioria das vezes, mais do mesmo), se os que detêm a competência para fazer as leis são os primeiros a não ter interesse em fazê-las porque serão os primeiros e maiores prejudicados? Por ora, as alternativas que se apresentam são: 1) de crise em crise o amadurecimento sócio-político-cultural levaria, naturalmente, às mudanças necessárias; 2) o surgimento de uma forte liderança carismática capaz de mobilizar as forças sociais, inclusive os representantes no Parlamento; e, por fim, 3) a tese da ruptura abrupta pelo esgotamento do tecido social. Uma pode levar à outra, não se excluem e, se cada uma possui vantagens (prazos, custos, forma como os custos se distribuem etc.), também apresenta desvantagens, todas em perspectiva relativa, o que aumenta a zona de conflitos de interesses. Por oportuno, se esclarece que este texto não pretende ser de natureza política, mas, à

⁴⁷ A propósito, que se reconheça: trata-se de sabedoria já antiga, pois os gregos (Platão, Aristóteles etc.), assim como os romanos (Cícero), já afirmavam que a República, para bom funcionamento, exige homens virtuosos.

luz dos depoimentos, torna-se evidente que os elementos políticos não apenas estão na raiz da maioria dos problemas relacionados ao foco deste trabalho, como também as soluções, em alguma medida, devem transitar pelas instituições políticas.

A realidade do quadro político-institucional, somada à fragilidade da gestão, sobretudo no que tange à atividade controladora, fazem crer que enquanto as mudanças não se verificarem, na arena estatal proliferarão as práticas rentistas (SELDON, 2000; TULLOCK, SELDON; BRADY, 2005) que, de sorte, já haviam sido antevistas por Weber. Capturado o Estado, os recursos públicos, enganosamente anunciados como comprometidos com os interesses coletivos, fluem para os interesses privados, individuais ou corporativos (PINHEIRO *et alii*, 2013).

Do que foi dito, resulta que em nome da governabilidade do Poder Executivo, se não tudo (a exemplo do chamado “mensalão”), quase tudo tem se admitido para conseguir formar as maiorias⁴⁸ que, no Parlamento, conferem a legalidade aos atos de gestão necessários para dar curso à proposta política vencedora no processo eleitoral; todavia, e não é de hoje, mesmo quando obtidas elas têm se revelado instáveis, o que, se por um lado se traduz em permanentes incertezas na condução da gestão, do outro expõe a fragilidade que eleva o custo das alianças. Contudo, alguns analistas percebem nesse quadro de embates um elemento positivo: a evitação de medidas extremas, rupturas abruptas, mesmo quando derivadas de processos eleitorais; outros enfatizam o prolongamento de incertezas e a formação de uma moldura institucional de caráter indefinido e que repercute nos ambientes econômicos e da gestão do próprio Estado. Ademais, por conta do já comentado desequilíbrio no arranjo federado, as incertezas políticas na União se estendem e contaminam as demais esferas de governo, como atualmente se verifica no Estado do Rio Grande do Sul, o que não exime este governo (assim como os demais), é claro, da responsabilidade pelos seus problemas.

Um documento sobre a arquitetura de cargos e carreiras no setor público, à primeira vista, deveria se manter à margem de considerações políticas mais aprofundadas, privilegiando, antes, aspectos de ordem técnica; sim, seria esse o caso não fosse a realidade brasileira o cenário ao fundo. Por envolverem questões que a rigor fogem ao escopo deste trabalho e que demandariam um espaço não disponível para exploração, não foram arroladas as contingências históricas⁴⁹ que conduziram à realidade

⁴⁸ A realidade bicameral aumenta a dificuldade dos arranjos.

⁴⁹ Há os que apontam, por exemplo, que a herança patrimonialista, do período colonial, assim como os seus desdobramentos, como o paternalismo estatal, estariam na raiz da maioria dos problemas estruturais do Estado brasileiro. Realidade que não pode ser negada quando se verificam iniciativas tendentes à acomodação: deixar que os novos problemas envelheçam e, como os velhos problemas não são resolvidos.... Novas citações ao longo do texto tendem a confirmar esta tese, senão de todo, parcialmente.

contemporânea, procurando-se, antes, ater-se ao quadro-diagnóstico não apenas amplamente referido na literatura, como familiar aos que acompanham o cotidiano político-administrativo brasileiro e cujos impactos sobre o tema-foco são igualmente admitidos. Assim, como subproduto do desenho, mas também do comportamento dos agentes públicos mais diretamente envolvidos com as macro instituições políticas brasileiras, emergem tensões, conflitos e indefinições que repercutem reduzindo o espaço de possibilidades de um projeto estratégico que pretenda alterar as estruturas e os processos afetos à força de trabalho.

Em síntese, se desde as origens o mundo é sistêmico, a ação civilizatória, sobretudo a partir do último século, tornou indispensável que esse reconhecimento fosse incorporado às práticas do cotidiano, o que implica mudanças na visão e no comportamento administrativo-organizacional. Todavia, quando essa realidade é confrontada com um dos pilares do Estado moderno, o princípio da legalidade, emergem os paradoxos, tema da próxima seção.

6. Tensões, conflitos e contradições: a gestão contemporânea ancorada na divisão do trabalho e na realidade sistêmica sob a égide da legalidade burocrática

As análises sobre a administração pública, implícita ou explicitamente transitam, entre outras, pelas dimensões que dão forma ao título desta seção. Vistas e tratadas isoladamente, de regra elas respondem aos propósitos dos autores que salientam este ou aquele aspecto da gestão, o mais relevante, formulam a proposta considerada a mais adequada à problematização e, por fim, concluem com o famoso c.q.d.⁵⁰. Todavia, a realidade é mais complexa, exige, portanto, que essas dimensões sejam entrelaçadas e apreciadas, no mínimo, duas a duas, ainda que a tessitura no mundo organizacional-administrativo apresente maior grau de complexidade.

Discorrer sobre as dimensões de modo isolado foi útil para descrevê-las, antecipar e até salientar alguns impasses que auxiliam o entendimento sobre o atual estado da gestão. O que se pretende, agora, é combinar as categorias; primeiro, para deixar à evidência que se a abordagem isolada facilita o encaminhamento das soluções, essas também serão isoladas, portanto, sem efeito sistêmico; segundo, que o mesmo não se pode afirmar quando as dimensões são apreciadas de modo combinado, situação que pode exigir, em alguma medida, o sacrifício de uma dimensão em detrimento da(s) outra(s); e, por fim, para salientar (mais uma vez) que somente um corpo profissional com visão e amplo campo de atuação estará apto a formular as análises críticas compreensivas e indispensáveis ao enfrentamento e equacionamento das soluções para os complexos problemas administrativos.

Não se pretende, com a enumeração a seguir, ser exaustivo, mas antes exemplificar alguns *trade-offs* que contingenciam os encaminhamentos relativos à estrutura e ao funcionamento das administrações públicas:

- *A divisão do trabalho*. Se a divisão do trabalho é inerente às realizações humanas, a sua intensidade, se gerenciada como variável dependente e contingente (como função das equipes,

⁵⁰ Como se queria demonstrar, versão em português para o *quod erat demonstrandum*.

das tecnologias, das demandas etc.), pode ampliar, sobretudo, a flexibilidade dos processos e, por consequência, dos resultados. Ademais, parece haver um paralelo entre o princípio fundamental do processo de gestão, a divisão do trabalho, e a lei dos rendimentos decrescentes, isto é: a partir de determinado nível ambas apresentam resultados opostos aos pretendidos: a maximização da eficiência. Portanto, é questionável a persistência do que foi observado por “C – [...] a gente ainda tem esta dificuldade, a de conseguir avaliar a competência sem ferir o desenho de cargos, de atribuições, **o detalhamento dos cargos que trazem as atribuições as vezes de forma muito específica, as vezes de forma muito ampla**”. Note-se a dificuldade de levar à frente um programa, o da gestão por competências, quando tratado de modo insulado, no caso, sem atentar para as indispensáveis interfaces com as atribuições dos cargos; e certamente esse não é um exemplo isolado. Por consequência, as dificuldades de gestão da força de trabalho nas organizações estatais serão maiores, diferentemente do que habitualmente se verifica no segundo e terceiro setores, onde o operador (empregado, colaborador, servidor) especializado (por atividade e por posto de trabalho) cede espaço ao operador multifuncional, eclético – se não a, uma das principais fontes para otimizar os recursos, assim como condição *sine qua non* ao pleno desenvolvimento e exploração de outros fatores críticos ao sucesso no novo ambiente, a exemplo da flexibilidade e da inovação – atributos crescentemente exigidos das organizações;

- *A divisão do trabalho e a gestão.* Talvez nada mais eloquente do que a revisão de um velho aforismo para sinalizar os novos tempos da gestão: “quem planeja não executa, quem executa não controla”. Hoje, ao contrário, pautado na multifuncionalidade, na flexibilidade, no enxugamento de recursos, todos comprometidos com a eficiência, o mantra aponta no sentido oposto, isto é, no de reunir em um só agente as inúmeras atividades e responsabilidades. Enquanto o paradigma taylorista-fordista levou à extrema especialização funcional e a “gestão de processos” identificados, quando não exclusivos de uma e somente uma unidade administrativa, a gestão contemporânea aponta no sentido da “gestão por processos”, isto é, as várias atividades antes segmentadas e distribuídas entre processos (e unidades administrativas) voltam a ser (re)integradas e desempenhadas por um ou poucos operadores responsáveis, então, por processos mais enriquecidos (*job enrichment and job enlargement*). Se obtém, assim, uma visão de conjunto, portanto mais sistêmica e mais diretamente identificada com o produto-serviço efetivamente entregue ao cidadão, o que implica, também,

na maior facilidade de identificação e correlação entre o esforço para a consecução dos processos e o resultado organizacional apreciado como um todo. As implicações dessa nova visão são muitas, entre elas, a competência e a habilidade no trato das informações aplicadas à inteligência administrativa, o que, por sua vez, repercute no perfil e no conjunto de competências requeridas dos operadores (no caso servidores). O fato de “a gestão por processos”, ao lado da liderança, estratégia e planos, clientes, sociedade, informações e conhecimento, pessoas e resultados, constituir um dos oito critérios de excelência utilizados para a concessão anual do Prêmio Nacional da Qualidades é, por si, autoexplicativo quanto à sua relevância;

- *A realidade sistêmica e a burocracia.* Só o que já foi dito seria suficiente para ter claro o quanto o ambiente sistêmico e a burocracia são construtos que se opõem, o que, em si, já autorizaria questionamentos acerca das efetivas condições de possibilidade da administração (*stricto sensu*) estatal. Assim, um dos primeiros pontos a observar diz respeito às tensões naturalmente existentes, sobretudo entre os sistemas abertos e os arranjos burocráticos, pois enquanto aqueles necessitam permanentemente fluir energia (trocar informações e estímulos) com o ambiente, esses, ao contrário, demandam estabilidade para sobreviver; a contradição me parece evidente. Ora, se a condição sistêmica da realidade é o equivalente ao imperativo categórico, qual seja, o princípio maior, e o Estado e governo, por definição, se organiza como uma burocracia, então qualquer alteração tendo em vista ganhos e melhorias aplicadas ao sistema deve ser pensada a partir das condições instituídas pela própria burocracia objeto de análise. Em outros termos, não há que se lutar contra, mas com e a partir das regras instituídas, criando-se, por exemplo, regras que carreguem, em si, a flexibilidade – as regras para alterar as demais regras. Tal como o equilíbrio entre a diástole que, embora oposta, complementa a sístole para o adequado funcionamento do sistema cardiovascular, há que se encontrar o meio termo, a perfeita eutonia na relação sistema vs burocracia objeto de estudo. Mintzberg (1995), por exemplo, sugere a forma adhocrática como sendo a estrutura mais adequada nos ambientes voláteis e submetidos à incerteza. Reitera-se: quanto maior a organização, maior a diversidade de arranjos que admite, do burocrático ao adhocrático
- *A realidade sistêmica e a legalidade.* Grosso modo, os motivos que distanciam a realidade sistêmica e a legalidade são análogos aos que mantêm afastados a primeira e a burocracia; todavia, com um agravante: a rigidez do que, por analogia e extensão, se pode denominar de “processo legislativo” – a ritualística procedimental

para alterar as normas *lato sensu*. Não obstante o fato de que as leis, necessariamente, devem oferecer dificuldades às tentativas de alterações (o que confere segurança às instituições), também aqui há um ponto de inflexão a ser ponderado: aquele a partir do qual as regras do processo legislativo, em si, podem vir a ser o maior obstáculo às melhorias e aos avanços, bem como virem a se constituir em risco à própria sobrevivência do sistema. A busca pelos consensos, típicas nos parlamentos, tem contribuído para a manutenção das inércias. De regra (sem trocadilhos), historicamente foram elaborados critérios que orientam acerca da maior ou menor facilidade que deve ser oposta para a alteração das normas, como, por exemplo, a instância deliberativa (o Parlamento reunido ou, no caso das tradições bicamerais, apenas uma das casas?; um dos Poderes ou a responsabilização conjunta?; uma esfera de governo?; no âmbito de um poder, o órgão central ou as unidades descentralizadas? etc.), o quórum mínimo exigido para as deliberações (unanimidade, qualificado, maiorias etc.), a natureza do rito (longo?; sumário?; decisões colegiadas ou monocráticas?; etc.), entre outros, em razão, por exemplo, do impacto e do custo de reversibilidade do que for instituído pela norma objeto de análise. Foram criadas, assim, escalas que associam o tipo de norma vs rigidez do respectivo processo legislativo. Destarte, para conferir maiores graus de liberdade aos sistemas diante das amarras da legalidade, à primeira vista, dois caminhos se oferecem: (1) modificar o processo legislativo, em si, os procedimentos etc., ou, como já comentado, (2) mediante o relaxamento das exigências, alterar o enquadramento das normas ao longo da escala, no que tange, por exemplo, ao nível decisório, ao quórum mínimo, entre outras. Se a realidade é inexoravelmente sistêmica e (cada vez mais) dinâmica, impõem-se, por princípio, ficar ao largo da rigidez normativa. Por mais evidente que seja, não custa reiterar: as normas são antes instrumentos cooperativos a serviço da pacificação dos conflitos, bem como para o aumento da qualidade de vida da comunidade que submete; portanto, não têm finalidade em si próprias, devendo, pois, estar permanentemente submetidas às alterações reveladas necessárias à sua *raison d'être*; e por fim, mas sem pretender exaurir o tema,

- *A gestão e a burocracia*. A institucionalidade requerida pela gestão (PODC) encontra apoio nos arranjos burocráticos, daí a existência de uma relação de complementaridade funcional. Todavia, no caso das burocracias estatais, porque ancoradas na legalidade, a função controle não apenas se distingue como resulta superdimensionada em face das demais. O controle gerencial tem por atividade precípua

o monitoramento entre as realizações vs previsões, tanto no que tange às políticas públicas (dimensão macro) quanto das atividades do cotidiano (dimensão micro aplicável, por exemplo, às avaliações de desempenho individuais), é essencialmente técnico e se justifica pela necessidade de, tempestivamente, retroalimentar o sistema e, como resposta ao contínuo monitoramento e às análises de sensibilidade, fazer frente às mudanças ambientais. Ademais, é o controle gerencial, apoiado em evidências (porque baseado no método científico), que permite o distanciamento das subjetividades e das decisões arbitrárias encobertas pelas competências difusas atribuídas aos titulares dos cargos. No caso, por ser estatal, as atividades de controle devem estar submetidas ao marco legal – controle normativo; todavia, quando se intenta conciliar o controle gerencial e o controle normativo, surgem impasses. Um deles, talvez o maior, diz respeito ao fato de que o controle normativo se ater ao estrito confronto realidade vs disposto na norma e, tendo em vista que o legislador não poderia prever e incorporar nas normas os eventos futuros (e é questionável levantar essa possibilidade), raramente a melhor resposta na perspectiva do controle gerencial tem o amparo da discricionariedade inserta na lei; cria-se pois, um distanciamento, por vezes abissal, entre a resposta ideal-gerencial vs a possível-legal. O segundo impasse está relacionado aos prazos, aos tempos de intervenção: enquanto o controle gerencial se desdobra em três momentos (*ex ante*, durante e *ex post facto*) e tem a sua eficácia delimitada pela rapidez, pela tempestividade da resposta, o controle normativo de regra é lento e *ex post facto* (em determinados casos, literalmente, *post mortem*); por isso, se chega a ser eficaz (no longo prazo), não é eficiente e tampouco efetivo. Os contrastes, assim como os desdobramentos, são enormes, pois enquanto o controle normativo procura aferir os desvios em relação à norma, o controle gerencial tem em vista o ajuste necessário às variações ambientais; atender ao primeiro não significa atender ao segundo, e tampouco a melhor resposta é comum a ambos. Mesmo quando pretende ser gerencial, já que a eficiência foi elevada à condição de princípio constitucional, o controle normativo apresenta falhas. O controle normativo (burocrático), sob o argumento de zelar pelo melhor uso dos meios para os fins desejados, encobre um jeito de ver o mundo que tem por base o princípio da desconfiança, razão pela qual sufoca a gestão, que demanda por autonomia e flexibilidade. De outro lado, importa reconhecer que o princípio da desconfiança não é apenas uma referência histórica e por isso ultrapassada, como bem ilustra a citação do Ministro Bresser Pereira (subseção 3.1). Na mesma linha, reforça a validade e a atualidade do

princípio desconfiança que ampara e justifica o controle normativo, a manifestação de Longo (2007), que alerta sobre os riscos de fragilizar os controles nos países em que prevalece o *spoils system* (no Brasil mais referido como clientelismo político), no que já fora antecedido, entre outros, por Nunberg (1998). Finalmente, Abreu de Paula (2015) observa que:

A perspectiva burocrática surge como forma de combater os vícios do patrimonialismo e moralizar a administração estatal. Estabelece regras de controle para o Estado (profissionalização, hierarquização, impessoalidade, tecnicismo, etc.), separa o patrimônio público do privado e fundamenta-se numa base racional-legal (ABREU DE PAULA, 2015, p. 451).

Sob o olhar da gestão, o controle é uma etapa tão importante quanto às demais, já o controle burocrático (embora sempre negado) é autotético. Destarte, a burocracia é, em si, uma estrutura de poder por onde flui a gestão baseada em sucessivas divisões do processo de trabalho, cada qual submetida a sucessivos controles, e acima de todos, o da legalidade. Do que já foi apresentado, decorre que, em sendo sistêmica e dinâmica, a gestão confronta a burocracia; não tem, dessa, o amparo necessário aos tempos de hoje, sobretudo no que tange às trocas ambientais. Assim, as tensões são contínuas pois, se de um lado é necessária rapidez, quando os sinais ainda são tênues, para captar e antecipar as mudanças em curso no ambiente, decodificá-las no formato de informações úteis à organização, prescrever as diretrizes etc. (no que a burocracia se revela conveniente), menor não deve ser a celeridade na promoção dos eventuais ajustes na estrutura (para o que a burocracia, ao contrário, pouco contribui).

Contudo, no cotidiano da gestão, sobretudo nas organizações submetidas ao direito público, não é o que se verifica; com as exceções que fazem a regra, o que se observa no ambiente organizacional não é a gestão tal qual descrita e prescrita na literatura (*stricto sensu*), mas antes um conjunto de iniciativas e práticas isoladas (inclusive no âmbito de uma mesma unidade administrativa), rígidas porque burocraticamente estabelecidas como rotinas, e do qual sobressaem diferentes graus de distanciamento entre o que é e o que deveria ser. Nem sempre, e por vezes raramente, sobretudo nas maiores burocracias, é dado perceber o nexo causal entre as demandas da sociedade e os processos de gestão que lhes deveriam conferir efetividade, o que leva à leitura da falta de gestão, ora percebida pelo não cumprimento de prazos, ora pela elevação de custos, pela exigência de retrabalhos, mas também na existência de superposições ou lacunas de atividades, elevados níveis de *stress* no ambiente de trabalho, entre outras manifestações. Entre tantos exemplos que poderiam ser colhidos nos estudos e pesquisas publicadas, opto por ilustrar essas

tensões permanentes com o breve relato de três casos pessoais, um como profissional, os outros como cidadão que demanda ao Estado:

- o O primeiro ocorreu quando ocupava o cargo de Chefe de Departamento na Escola de Administração da UFRGS, razão pela qual fui procurado por um colega que informou o seu propósito de, em breve, requerer a aposentaria e que, então, não contasse com ele já a partir do próximo semestre. Procurando me antecipar e evitar os inconvenientes da falta de um docente, tentei dar início ao processo (sabidamente demorado) de contratação de um substituto... missão impossível, pois “o sistema automatizado de registro e controle de pessoal” só autoriza se existente a vaga, o que, por evidente, ainda não havia acontecido. Depois, como se diz: “tem que correr atrás do prejuízo”. O assunto, comentado com umx dxs interlocutorxs, mereceu a seguinte observação:

E – Aí entra uma leitura um pouco picareta, da burocracia em si mesma, porque em nenhum momento está dito que não se pode abrir um concurso para um cargo que vai vagar, que ainda não vagou.

IP – sim, mas a burocracia ela não te permite...

E – a interpretação que os burocratas fazem das próprias regras é tiro no pé, é burra. Há uma incompetência de lidar com o sistema normativo.

IP – mas no meu caso que estava com a urgência do início do segundo semestre, a solução teria que ser super rápida

E – aí vai para o pragmatismo, para a seleção temporária de novo

- o O segundo, por ocasião da renovação, muito anos após, da primeira carteira de habilitação (CNH), emitida à época do antigo Estado da Guanabara, cuja sigla, era GB. Missão também impossível, pois o sistema (também automatizado, moderno, confiável etc.), por evidente, não reconhece essa sigla, e nem poderia, como sendo de um dos estados da Federação. Nenhum dos servidores que ao longo da hierarquia e de algum modo participaram dos esclarecimentos e considerações sobre o caso foram sensibilizados para encaminhar a única solução que atenderia a demanda: abrir um processo extrassistema, considerar uma excepcionalidade etc. Alternativas colocadas: (1) abrir um processo contra a instituição ou (2) realizar (novamente) todo o processo para a emissão de uma nova carteira de habilitação, agora sim, por um estado cuja sigla (RS) fosse reconhecida pelo sistema... mas em vista dos prazos, da necessidade legal do porte da carteira (CNH) e à luz de todos os ônus se flagrado sem a mesma, de fato só havia uma alternativa: a (2) também acompanhada de todos os ônus decorrentes – valores e prazos.

- o O terceiro caso diz respeito à solicitação para a poda de uma árvore, próxima à minha casa, e cuja copa, perigosamente, se aproximava da fiação elétrica. Após a visita da concessionária pública para a avaliação, a resposta foi: a autorização para a ordem de serviço só é concedida quando os galhos já estão encostando nos fios, provocando curto-circuito... ora, ora... Análogos a esse, há muitos casos relatados e veiculados na mídia, sobretudo após tempestades ou chuvas prolongadas, período de maior incidência de queda de árvores e postes com riscos à vida e ao patrimônio... vários deles com fragilidades identificadas e notificadas reiteradas vezes aos órgãos responsáveis

Em comum, os três casos ilustram situações de uma real ou suposta rigidez normativa, bem como de atitudes e comportamentos, e provavelmente desconhecimento quanto ao devido trato que geram custos e dificuldades para quem administra, mas também para os que dependem da administração pública. Esses, entre outros acontecimentos, por vezes nos levam a crer que estamos em um mundo kafkaesco, que se não chega ao projetado em *O processo* (KAFKA, 2005), se aproxima do que o autor disse em *Na colônia penal*:

[...] a organização da colônia era algo tão fechado em si mesmo que o sucessor, mesmo que tivesse mil novos planos em mente, passaria ainda muito anos sem conseguir mudar nada. Nossa profecia concretizou-se; o novo comandante foi obrigado a reconhecer o fato. (KAFKA, 2013, p. 81-82).

As dificuldades trazidas à gestão pela hipertrofia ineficiente e ineficaz da função controle têm provocado comportamentos inusitados: está difícil encontrar candidatos às eleições em 2016 para prefeituras municipais, mesmo entre aqueles com elevado coeficiente de aprovação da gestão atual. Eduardo Leite, prefeito de Pelotas (PSDB), afirmou: “[...] está cada vez mais difícil governar. Os prefeitos sofrem com a burocracia, com a pressão dos órgãos de controle e com a judicialização. As decisões judiciais inviabilizam qualquer planejamento”; argumentos análogos foram tecidos por Alceu Barbosa Velho (PDT), de Caxias do Sul, e por Valdir Andres (PP), de Santo Ângelo, para não concorrerem à reeleição (ZERO HORA, 2016). O risco da indisponibilidade dos bens, e até mesmo da perda de liberdade (registre-se: raramente) pelo cometimento de infrações, não criminosas mas transgressoras das normas, aumenta os receios e induz a gestão ao imobilismo, o que, frente às condições do ambiente contemporâneo, rapidamente colapsa o sistema público e, por extensão, impacta a sociedade. O argumento de que tais manifestações se devem às dificuldades impostas pelas novas regras de financiamento eleitoral não encontra maior sustentação, uma vez que esse assunto já era considerado, pelo menos, desde 2004 (PINHEIRO, 2004).

Apesar de hipertrofiado, ou justo por esse motivo, os acontecimentos diários revelados pela mídia têm posto a descoberto as fragilidades dos controles ancorados no sistema normativo. São incontáveis os casos que, trazidos à público, têm o mérito das descobertas creditado às autoridades policiais ou aos quadros do Ministério Público (que também exercem o controle, porém, *lato sensu*), sinais inequívocos da inexistência de inteligência aplicada aos controles gerenciais, tanto *ex ante* quanto durante a tramitação processual. Ademais, não perdendo de vista a condição sistêmica, é provável que falhas não apenas tenham se originado em uma das etapas anteriores – a do planejamento, ou da organização, ou pelo tipo de liderança e coordenação do processo – como venham a repercutir no próximo ciclo de gestão. A realidade encontrada na área do tema-foco desse trabalho, neste sentido, é um caso particular de um quadro mais amplo.

As citações de Abreu de Paula (2015) são oportunas, tanto porque vão ao cerne da questão quanto porque sinalizam para a necessária equalização:

O status constitucional destes dois princípios [legalidade e eficiência] exige a obrigatoriedade de ambos no agir público. Como num equilíbrio de balança, **ambos devem ter o mesmo peso no ato executado;**

4. Legalidade e eficiência: possível colisão entre os dois Princípios

[...] na prática **não podem desencadear um confronto que paralise a Administração Pública**

Nesta situação [após relatar um caso que reputa como cotidiano], como em muitas outras, **a Administração Pública brasileira ainda privilegia a legalidade em detrimento da eficiência sem avaliar as consequências que seus atos têm para a gestão administrativa** (ABREU DE PAULA, 2015, p. 457, 458, 460, 461).

Após ilustrar com inúmeros exemplos, a autora encaminha as suas considerações pessoais:

No cerne desta questão está o conceito de competência que passa a espelhar o mesmo conflito entre legalidade e eficiência. No aspecto legal, competência significa o poder legítimo para agir. No âmbito da eficiência este conceito envolve uma maior complexidade incluindo elementos de conhecimento, habilidades e atitudes, o famoso CHA da gestão por competência, instrumento da gestão gerencial (ABREU DE PAULA, 2015, p. 463).

Neste ambiente, regido pelo princípio da desconfiança e diante da rigidez normativa, da qual já se disse que o agente público é escravo, o que sobressai é o instinto de sobrevivência; daí que diante das situações não claramente especificadas (o que é habitual!), isto é, entre a lei e a realidade posta, ainda que esta contrarie aquela (por desatualização, pela emergência

de fato relevante e contingente etc.), ao burocrata não resta dúvida quanto à conduta a seguir – a prevista em lei. Acautela-se, assim, contra eventual apuração de responsabilidade por uma das instâncias de controle estatal; cada qual, por sua vez, tendo conhecimento de algum fato que escape à norma, por dever de ofício, mas também motivada por autorresguardo, deve dar curso, pelo menos, à primeira etapa investigatória – cria-se, assim, um círculo vicioso que enreda e imobiliza quase toda a administração.

A – então nós temos esta dificuldade

B – o próprio TCU que exige algumas posições (... INAUDÍVEL...) na hora que você tomar algumas medidas ele cobra

A – ele cobra...

B – e as vezes você toma alguma medida, naquele alinhamento de construir uma solução inovadora e vem o próprio TCU e te cobra e vem e te peticionar para ver o que você fez, então é uma coisa meio contraditória.

A – Ééé...

B – se por um lado ele cobra a atitude do gestor, de inovação, de mudança de trazer benefícios à gestão, quando você toma uma medida desse tipo você é questionado, é muito complicado lidar.

A exigência (dever) de fazer tão somente o que a lei determina, em ambientes submetidos a mudanças aceleradas, implica e faz da omissão uma condição necessária; porém não suficiente para a imposição de reprimendas e sanções ao agente público. As consequências, como previsível, são desastrosas, como a falta de estímulo à criatividade e à inovação no setor público. Enquanto o ensaio e erro é visto como parte (natural) do processo de aprendizagem no ambiente sob a liberdade negativa (segundo e terceiro setores submetidos ao direito privado), no primeiro setor, sob o manto do direito público, o mais provável é que seja caracterizado como um desvio da norma e, por conseguinte, ainda que sem dolo, o agente não estará livre da verificação de culpa. O contraste entre os setores pode ainda ser visto a partir de outra perspectiva: enquanto no segundo e terceiro setores é habitual que antes do lançamento definitivo de um produto-serviço se recorra à divulgação de versões beta, isto é, ainda em fase de desenvolvimento experimental, tendo em vista contar com a colaboração e a avaliação crítica dos clientes e fornecedores – usuários em geral; no setor público algo semelhante chega a ser impensável, sem que se cogite, também, sobre os ônus da manutenção desse tradicional *modus operandi*.

Conforme anunciado, o objetivo desta seção foi o de explicitar as zonas de tensões e conflitos entre os elementos constitutivos da gestão (PODC) e as características do espaço público organizado como uma burocracia e

ao amparo da legalidade. Os comprometimentos à boa gestão – eficiente, eficaz e efetiva –, como visto, não são poucos. As mencionadas tensões e conflitos, envoltos pelo caldo de cultura que identifica o ambiente político-institucional brasileiro, configuram o que se pode denominar de condições para a “tempestade perfeita”, sendo certo, então, ainda que em data indefinida, o comprometimento dos objetivos sociais, muitos só perceptíveis no longo prazo. Assim, a gestão *stricto sensu* cede lugar à gestão *lato sensu*, a do “jeitinho brasileiro”, em outros termos: a do imprevisto e das soluções *ad-hoc*.

Observa-se, nesse cenário, que a **crise da burocracia pública brasileira** permeia as seguintes dimensões:

- **Deficiência na estratégia** (foco e convergência de programas e ações).
- Fragilidade na estrutura (lenta, excessiva em alguns setores, escassa em outros)
- **Disfunções nos processos** (sujeitos às regras padronizadas altamente burocratizadas).
- **Despreparo dos servidores**, com inúmeras distorções relativas à distribuição, carência, qualificação e remuneração, dos recursos, que são inadequados, desde os logísticos e instalações à tecnologia de informações, **embora haja focos de excelência**.
- Problema cultural (**excessivamente burocrática e permeável às práticas patrimonialistas**).
- Inexistência de um modelo de burocracia pública consolidada.
- **Estado patrimonialista presente na cultura política brasileira**. Esta disfunção se manifesta no **clientelismo, no corporativismo, no fisiologismo e na corrupção existente no país** (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 131).

Passados oito anos da primeira edição do trabalho de Matias-Pereira, não há elementos que autorizem crer em mudanças radicais e positivas neste quadro, o que é confirmado, entre outros, por Bergue (2015), bem como por Freitas e Jabbour (2010), quando esses, em que pese se limitarem a um estudo de caso, afirmam que:

Os resultados alcançados indicam que, **apesar da organização utilizar a denominação “administração estratégia de Recursos Humanos”, apresenta uma abordagem voltada para a administração dos aspectos legais e operacionais** da área. As **práticas** de recursos humanos encontram-se **desintegradas e algumas inexistem dentro de uma perspectiva sistêmica (plano de carreira e treinamento)** (FREITAS; JABBOUR, 2010, p. 163).

Como se pode perceber, a citação dos últimos autores não difere de outras apreciações já trazidas ao texto e, tampouco, da visão de umx dxs entrevistadx até então não citadx, o que a torna oportuna para dar início ao tema da gestão da força de trabalho:

F - [...] e aí a gente começa a buscar o porquê das coisas. Uma das coisas que eu vejo é que: qual a diferença da empresa privada para o Estado? **O estado brasileiro.** É que a empresa ela tem muito claramente o que é que ela tem para fazer, o que que ela tem que correr atrás; já o nosso país ele **infelizmente não tem clareza do que ele quer ser como país, ele não tem um norte.** E é muito comum, e nós estamos agora com um caso em uma empresa estatal federal, que ela não sabe qual é o papel dela. Eu sei porque entrevisto os diretores, o presidente, e eu pergunto sobre as metas, o que a empresa vai fazer. E então **como é que você pensa em fazer uma gestão de pessoas se a organização não sabe para aonde ela quer ir. Qualquer coisa que você faça é teórica; você não tem como dar direcionamento às pessoas;** então o estado brasileiro, se você pegar as duas grandes referências que a gente tinha e perdeu hoje, que era o Banco do Brasil (BB) e os Correios. [...] Eu lembro de quando eu era mais jovem e existiam pesquisas que perguntavam em quem você confia no Brasil? As pessoas respondiam assim: eu confio na Igreja e nos correios. Hoje, se você manda um sedex de Brasília para Porto Alegre, demora 3 dias. E aí você vai verificar e vê nos jornais o que é que foi feito nos Correios? Os Correios tinham uma carreira, as pessoas de até nível de segundo escalão da empresa eram pessoas da empresa, e isso foi mudado; foi mudado o estatuto da empresa para permitir que as pessoas de fora façam a gestão; a empresa acabou, foi envolvida em corrupção e tudo que tem de ruim hoje o Brasil os correios estão envolvidos. No BB a mesma coisa, e lá eu tenho familiares, eu conheço um pouco a estrutura lá; hoje o BB não tem carreira. Aquela perspectiva de que as pessoas entravam e ascendiam dentro da empresa, ela acabou, hoje a indicação é política, você chega a gerente porque você é de determinado partido. As empresas então começam a perder o seu horizonte, as perspectivas. Então a diferença principal que vejo do Estado para as empresas, é isso, que **o estado brasileiro não tem um projeto de país. Você não tem que o Ministério tal vai fazer isto! Você vê vários ministérios fazendo a mesma coisa; e aí, como é que você faz gestão de pessoas, como é que você dá direcionamento para as pessoas?**

F – outra questão que eu vejo, da dificuldade, é a questão da **estabilidade** mesmo. Porque se criou inicialmente a estabilidade com o objetivo de assegurar que o servidor não fosse demitido; isto **tem sentido para juiz, mas isto foi estendido para cargos operacionais, motorista tem estabilidade, isto não tem sentido.** E eu acho que essas coisas todas

estão interligadas porque se eu não tenho clareza do que eu preciso fazer então não tenho como fazer avaliação de desempenho. Como é que eu vou avaliar a pessoa está fazendo ou não o que precisa ser feito. É complicado; aí você fica numa situação muito difícil de gestão mesmo. Há também o **corporativismo** e uma série de outras coisas que acabam com tudo isto, **as pessoas começam a criar os seus feudos**. Os próprios servidores passam a entrar no jogo, no jogo do faz de conta, você não me cobra o que eu preciso fazer ... INAUDÍVEL... é difícil. A expectativa era que com a CF 88, com a questão do concurso público essa coisa toda mudasse e melhorasse, mas não é o que a gente viu.

IP – como é que a gente sai desse nó?

F – eu acho que a **primeira coisa que deveria ser mudada é isto, é preciso o Brasil ter um projeto mais claro de país, e dentro disso, que as organizações tivessem mais claro quais resultados elas precisam alcançar. Porque a partir do momento que as organizações tem claro o que elas precisam alcançar eu vou poder fazer gestão de pessoas em cima desses resultados, eu vou dar direcionamento para as pessoas. Não é possível ter gestão de pessoas se eu não tenho clareza do que eu preciso fazer, do que as organizações precisam alcançar. Porque senão você vai dar muita atenção para o indivíduo, e não da contribuição do indivíduo para a organização, e eu acho que há uma diferença. Eu não posso olhar só o indivíduo, olha eu tenho que dar perspectiva de carreira para essas pessoas; como é que eu vou dar perspectiva de carreira dentro de uma organização se eu não tenho clareza do que é que a organização precisa para entregar, essas coisas tem que andar juntas.** Então eu acho que a primeira coisa que precisaria mudar é isto: clareza de projeto de país e também para as organizações. **Parece absurdo mas elas não têm, elas não têm.**

Mais uma vez cumpre notar o quanto é notável a convergência das diferentes perspectivas, o que contribui tanto para formar a visão acerca do conjunto da obra, da sua dimensão empírica, quanto para reforçar essa própria visão que, por sua vez, contrasta com as prescrições (digamos “teóricas” e acadêmicas) daqueles que se debruçaram a estudar o tema.

7. A Gestão da força de trabalho

O quadro até o momento delineado, baseado em conceitos e construtos abrangentes (visão sistêmica, divisão do trabalho, gestão, instituições políticas, burocracia e legalidade), configura o cenário e, de certo modo, também os atores que performam uma peça maior, a que refere à gestão pública; na sequência, um dos atos: o que diz respeito à gestão da sua força de trabalho. Não é possível dissociar as representações pontuais do pano de fundo que não apenas as acompanha, complementando e atribuindo sentido à visão do conjunto, como as delimita tal qual a moldura a um quadro. Portanto, qualquer conjectura acerca de alterações no roteiro deve, antes, considerar as possibilidades de reconfigurar o cenário. Nesse ambiente, há as dificuldades que julgo de maior grau porque, indistintamente, acometem a todos⁵¹ – as pessoas físicas e jurídicas de todos os setores: colocar em prática o pensamento sistêmico, o que, por definição, se estende à gestão *strito sensu*. Se as dificuldades são comuns, a distância entre a qualidade da gestão pública e a privada não deveria ser tão considerável, o que sinaliza que a primeira deve ser caracterizada por algumas especificidades, no caso, duas foram destacadas: o que, *grosso modo*, pode ser resumido como a questão política; e, a diferença dos respectivos estatutos, enquanto a primeira tem como ambiente o espaço das liberdades positivas, a segunda (o das organizações privadas) o das liberdades negativas. Embora contida pela legalidade, a essa não podem ser debitadas todas as dificuldades, pois as normas são produtos da racionalidade humana, no caso, na mais alta hierarquia, dos agentes políticos. Abre-se, pois, um campo de possibilidades às alternativas que, tal como a moeda, apresentam duas faces: uma técnica e a outra política; se a primeira depende do conhecimento, a segunda, da boa vontade entre os homens e da liderança. As competências e habilidades para transitar nessas duas dimensões tornará maior ou menor a distância entre o que já foi denominado de gestão *stricto vs lato sensu* nas organizações públicas, a partir, por exemplo, do grau de dificuldade para a introdução de novos paradigmas. No caso brasileiro, a meu juízo, parece não haver dúvidas de que, se as soluções para os problemas

⁵¹ Porque adentra no íntimo da natureza humana, as explicações mais técnicas e especializadas só serão encontradas na literatura que trata das neurociências.

de gestão da força de trabalho dependem antes e mais da dimensão política do que da oferta de tecnologias de gestão, dependem, também, das atitudes e posicionamentos da sua própria força de trabalho, como adiante ficará mais evidenciado, tanto no plano político quanto na esfera da gestão propriamente dita. Ao contrário do que se verifica nas chamadas áreas sensíveis (das tecnologias de ponta, das relacionadas à segurança nacional, das que envolvem “mercados bilionários” etc.), as tecnologias de gestão, sobretudo quando aplicadas ao setor público, estão amplamente disponíveis, de tal modo que têm sido motivo de orgulho, para os governos, afirmar que mediante acordos de cooperação estão exportando conhecimento; confirmam-no os destaques a seguir:

A – [...] **A gente já viu** sistemas, por exemplo, **no Chile**: cargos em comissão depende de mandato.

B – **no Uruguai** há um processo seletivo separado como se fosse um concurso público para cargos comissionados, só para isso, não para cargos efetivos.

C – é o que **a gente tem visto em alguns países**; tem o modelo de gestão por competências implementado na **França que é diferente do Reino Unido**, mas a base é competência.

E – [...] Não digo que nós venhamos a chegar num período curto de tempo nas situações que se verificam em alguns países **na Europa**, né, que tem um quadro burocrático consolidado e que o sistema político convive bem com aquilo, já absorveu

As citações não apenas ratificam que as tecnologias estão disponíveis, o que não significa que prescindam de ajustes e adaptações⁵², mas também, e principalmente, que são de amplo conhecimento dos responsáveis pela gestão dos recursos humanos na esfera pública federal.

É, pois, sob essa perspectiva que na sequência eu teço considerações sobre alguns entre os tantos tópicos geralmente colocados ao abrigo da denominação “gestão de recursos humanos”, a exemplo do processo de ingresso, da avaliação de desempenho, da mobilidade, das consequências da estrutura piramidal, entre outros. Conforme já esclarecido, como resultado do processo de coleta de dados, os temas se sucedem e por vezes retornam vinculados a outros, razão pela qual não considere necessário abrir subseções específicas em terceiro nível, tendo mantido em segundo nível a que trata dos antecedentes, bem como a que tece considerações sobre o tema-foco: a arquitetura de cargos e carreiras.

⁵² Razão pela qual, conforme salientado, à experiência internacional foi dedicada pouca atenção neste trabalho.

7.1 Antecedentes

A preocupação com a qualificação da mão de obra estatal é antiga, estava na origem das universidades, quando os governantes já revelavam preocupação com a formação de quadros de excelência; bem como também datam de longos tempos tanto os vícios quanto as virtudes ainda hoje incrustadas na administração estatal.

Lyons (2011), por exemplo, relata que:

Por ordem de **Carlos Magno [742-814]**, Alcuíno de York criara um currículo básico para a primeira dessas instituições [as escolas catedráticas francesas] no final do século VIII, **a fim de fornecer ao seu império funcionários instruídos e competentes [...]** O **primeiro epicentro da atividade intelectual da Europa** medieval foi o antigo **reino da Lotaríngia [...]** Durante décadas, **os reis da Inglaterra utilizaram um suprimento constante de clérigos lotaríngios para preencher altos cargos reais e eclesiásticos** (LYONS, 2011, p. 57).

Sobre alguns séculos adiante, Nay (2007) reporta que:

É nesse contexto [a emergência das cidades] que aparecem, no século XII, “eruditos profissionais” ou, para retomar uma noção moderna, “intelectuais”, que fazem da sua atividade um comércio [...]

Os primeiros anos são marcados pelo **nascimento das universidades**. Até então, o ensino acadêmico em meio urbano era principalmente garantido pelas escolas monásticas e episcopais. As universidades nascem da transformação dessas escolas. São o resultado **da profissionalização dos clérigos. Como todos os ofícios** nessa época, **os ensinantes aspiram, de fato, a se organizarem em corporações**. Por isso, mestres e alunos decidem inicialmente associar-se em *universitas* (o nome designa então toda forma de grupamento humano). **A maioria adquire franquias e privilégios que lhes asseguram uma certa forma de autonomia**. Assim nascem as primeiras grandes “universidades” em Bolonha, Paris ou em Oxford. [...]

Ao reunir mestres e estudantes cujo status é ainda eclesiástico, as primeiras universidades se colocam logicamente sob a autoridade dos bispos. No entanto, bem cedo são objeto de novas cobiças. **Os reis não são insensíveis ao prestígio que elas produzem ao seu reino e vêem aí um viveiro extraordinário de futuros conselheiros e funcionários** (NAY, 2007, p. 98-100).

Note-se que desde há muito, já no séc. 12, os profissionais do Estado (à época, do reino), ciosos dos saberes reunidos logo percebidos como poder, se organizam para gozar de autonomia e requerer privilégios. Observe-se ainda, lembrando, que foi esse o quadro, séculos mais tarde, identificado por M. Weber.

Trilling (2015) nos traz uma informação que, se por um lado é curiosa, do outro é sinalizadora do papel do Estado Moderno e da administração pública como instrumentos para a ascensão social:

[...] um fenômeno da **vida inglesa do século XVI** que o professor J. H. Hexter descreveu num ensaio interessante: **a súbita afluência da aristocracia e da pequena nobreza às escolas e às duas universidades**. Até então, elas eram exclusividade dos meninos e jovens de classe baixa que se preparavam para seguir carreira na Igreja. Hoje [1972], contudo, num grau que em algumas partes seria considerado escandaloso, seus lugares foram tomados por jovens cavalheiros. **Essa nova tendência** mostrou-se ainda mais surpreendente porque **contrariava a consolidada tradição da erudição aristocrática, cujo interesse estivera concentrado nos costumes e no decoro, excluindo explicitamente toda instrução intelectual por tratar-se de algo inadequado a um homem de berço** (TRILLING, 2015, p. 54-55).

É antiga portanto, bem anterior à Modernidade, a preocupação com a qualificação dos quadros da administração pública, e está na origem também, conforme salientado por Weber (2005), do processo de formação e concentração do poder real, qual seja, na própria condição de e para governar. Surpreendente, portanto, é o fato de que, tendo-se esse conhecimento, esse campo seja negligenciado:

E – **do ponto de vista de discurso, ninguém é contra o sistema do mérito** em público. As mensagens da Presidência da República no dia do servidor público são uma maravilha, **o discurso da valorização do serviço público é uma coisa linda, maravilhosa, romântica, mas no dia a dia não existe; o que existe é uma dose muito grande de oportunismo**.

C – [...] **nos últimos 12 anos** a gente tem visto uma política de governo muito voltada para os aspectos sociais, para os problemas sociais de distribuição de rendas, e que **as mudanças que geram grande impacto, as mudanças estruturais**, e que geram também, é claro, certos atritos, descontentamentos, essas mudanças estão sendo evitadas. Então eu acho que as grandes mudanças estruturais **foram evitadas e aí não é só na gestão de pessoas** [...] para que **o governo** não perdesse o seu capital político ele **preferiu não entrar nas mudanças que poderiam gerar muitos desconfortos, muito descontentamento e aí colocar em risco esse capital político** [...]

Conforme já visto, o processo histórico da divisão e especialização do trabalho deu origem a diferentes arranjos internos às organizações, notadamente após a introdução da unidade fabril: comprar (matéria prima e recursos em geral), produzir (transformar) e vender (ou simplesmente revender), desde os primeiros tempos constituem as

atividades essenciais de uma organização cujos operadores se reúnem e atuam a partir de departamentos ou outras subunidades organizacionais. A departamentalização possui como substrato a divisão, mas também o agrupamento do processo de trabalho; a primeira salienta as diferenças, a segunda as semelhanças entre os processos, as atividades e as tarefas desenvolvidas pelos que ocupam a mesma unidade (posto) de trabalho; a ideia que melhor se aproxima, pois, é a de *clusters* reunidos.

Talvez pelo fato de permearem todos os departamentos na condição de “fator trabalho”, a gestão dos temas pertinentes a esse fator (admissão, capacitação, motivação etc.) foi atribuída a um departamento à parte, de natureza transversal, cuja denominação mais usual é a de Departamento de Recursos Humanos. Suas atribuições seguem a lógica da especialização: dada a sua complexidade, para a melhor eficiência, eficácia e efetividade das iniciativas, a matéria deve ficar fora das preocupações dos profissionais, liberando-os, assim, para focar nas suas atribuições precípuas: comprar, produzir, vender etc.

De um ponto de vista formal, a gestão dos recursos humanos se constitui em “[...] uma série de decisões integradas que formam as relações de trabalho; sua qualidade influencia diretamente a capacidade da organização e de seus agentes em atingir seus objetivos” (MILKOVICH; BOUDREAU *apud* FREITAS; JABBOUR, 2010, p. 165).

Contudo, o que importa ora destacar é que essa separação funcional não é neutra no que tange à qualidade da gestão da força de trabalho, independentemente se é privada ou pública a organização; não obstante, em razão das condições já apresentadas, existem agravantes no caso das organizações públicas. Um aspecto a ser salientado é o relativo, e por vezes até o completo distanciamento da responsabilização das gerências locais com muitos e importantes assuntos pertinentes ao tema (RH), a exemplo da liderança, da qualificação, da realização pessoal vs profissional, da comunicação, das relações de poder, da motivação, do estímulo à criatividade e à inovação, entre outros (ética, assédio moral etc.). Já não fosse isso, em si, uma falha por excesso de fragmentação (que leva ao distanciamento da visão de conjunto, do sistema), agrava essa realidade o fato de esses assuntos, como apontam vários estudos (BITENCOURT *et alii*, 2010; HUGHES, GINNETT; CURPHY, 2006)⁵³, ocuparem lugar central na gestão contemporânea, contribuindo, decisivamente, para a qualidade de vida no ambiente de trabalho em geral, para a satisfação do quadro de pessoal e, por consequência, para os níveis de produtividade, entre outros aspectos. Se a maioria dos estudos ressalta a relevância desses aspectos tanto para a percepção da satisfação no ambiente de trabalho quanto

⁵³ Temas mais atualizados podem ser vistos em Marina Gorbis e Devin Fidler, pesquisadores do Institute for the Future, disponível em: <http://www.revistahsm.com.br/lideranca-epessoas/as-10-novas-habilidades-para-o-trabalho/>

para o atingimento de elevados índices de produtividade, o que pensar e esperar quando a gestão não lhes dá a merecida atenção, como há indícios é o que ocorre no setor público? Por oportuno, convém lembrar que o novo paradigma de organização e gestão da produção – o ohnismo, em substituição do taylorismo-fordismo – demanda recursos multifuncionais, o que implica maior amplitude de conhecimentos e múltiplas habilidades, e também de liberdade e responsabilização. É sabido, também, que a centralização administrativa, em geral, e não há porque esperar que seja diferente nesse caso, favorece que as deliberações e as decisões tomadas à distância, à margem das especificidades dos ambientes de trabalho, tenham aumentadas as possibilidades de ocorrência de erro, bem como resultem ineficazes pela maior dificuldade de acompanhamento e controle.


Conforme visto, em se tratando de um arranjo burocrático estatal, uma vez iniciado, o processo de centralização adquire inércia própria, de difícil reversibilidade em razão dos interesses que, aos poucos, se constituem no seu entorno, efetivos obstáculos que opõem elevados ônus às tentativas de remoção, ou mesmo às alterações de menor monta. Todavia, as vantagens da centralização (padronização, ganhos de escala etc.) não raro encobrem as desvantagens verificadas na ponta do sistema da rede capilar do processo de trabalho, de regra singular e distinto da condição média determinante da norma geral; assim, quanto maior e diversa a organização, as desvantagens tendem a superar as vantagens. Reconhecendo essa realidade, as organizações privadas adotam arranjos híbridos, estruturas mais flexíveis; todavia, no setor público, raramente o mesmo se verifica, pois, emanadas do órgão central, ainda que amplamente reconhecidas, as singularidades locais são amplamente ignoradas (exceto nos discursos) em favor do mandamento legal e geral. Os argumentos, sempre citados em favor da centralização e da padronização, o de que o trabalho é o mesmo, assim como o empregador, são reducionistas, formais e passam à margem da diversidade do universo do trabalho.

7.2 Os subsistemas da gestão de recursos humanos

O desdobramento do primeiro nível de departamentalização levou à organização das subáreas no âmbito da grande área de RH, cujas atividades são dedicadas a: provisão, aplicação, manutenção, desenvolvimento e monitoração (CHIAVENATO, 2015). Mas uma rápida pesquisa entre os autores evidencia que não há unanimidade quanto à denominação, assim, para Freitas e Jabbour (2010): “Os subsistemas (práticas) da Gestão de Recursos Humanos [são]: recrutamento e seleção [...] treinamento e desenvolvimento [...] remuneração [...] avaliação de desempenho [...] plano de carreira [e] rotinas de pessoal” (FREITAS; JABBOUR, 2010, p. 167-171); já para Van Der Ley (2010), após constatar as diferenças entre 5 (cinco) autores, optou por resumi-las em: “[...] procura [...] desenvolvimento [...] manutenção [...] pesquisa [...] utilização [...]” (VAN DER LEY, 2010, p. 85-86) .

A tipologia funcional de Chiavenato (2015) deixa à evidência os paralelos entre as principais competências da área de RH e as etapas do processo de gestão em geral:

Figura 1 – O desdobramento das funções e atividades da gestão dos recursos humanos

	PLANEJAMENTO	ORGANIZAÇÃO	ORGANIZAÇÃO E DIREÇÃO	PLANEJAMENTO E ORGANIZAÇÃO	CONTROLE
	Provisão	Aplicação	Manutenção	Desenvolvimento	Monitoração
Pergunta focal:	Quem irá trabalhar na organização?	O que as pessoas farão na organização?	Como manter as pessoas trabalhando na organização?	Como preparar e desenvolver as pessoas na organização?	Como saber o que são e que fazem as pessoas?
Atividades realizadas no setor para responder à pergunta focal:	 <ul style="list-style-type: none"> • pesquisa de mercado • recrutamento • seleção 	 <ul style="list-style-type: none"> • programa de integração • desenho de cargos • avaliação de desempenho 	 <ul style="list-style-type: none"> • remuneração • benefícios sociais • higiene e segurança • relações sindicais 	 <ul style="list-style-type: none"> • treinamento • desenvolvimento organizacional 	 <ul style="list-style-type: none"> • sistemas de informação • controles e auditoria de pessoal

Fonte: adaptado de Chiavenato (2015, p. 125).

Em outros termos, a gestão de RH implica no planejar, organizar, dirigir e controlar todos os aspectos relativos à força de trabalho da organização; portanto, todas as exigências, assim como as dificuldades intrínsecas ao macroprocesso (PODC), se aplicam ao caso específico (PODC aplicado ao RH). As perguntas “Quem irá trabalhar na organização?”, “Como manter as pessoas trabalhando na organização?” etc. são desdobramentos naturais e auxiliares ao processo de gestão. Assim, a resposta à pergunta “Quem irá trabalhar na organização?” requer dos responsáveis pela seleção, pelo menos, o pleno conhecimento da missão e da visão organizacional, pois essas constituem a razão de ser da organização; ademais, demanda algum conhecimento sobre a estratégia e os macro-objetivos. Esse conjunto de informações, em princípio, deveria constituir a base mínima para delinear o perfil do efetivo necessário; qualquer lacuna ou imprecisão, reitera-se, dada a natureza sistêmica da gestão, não só pode comprometer as etapas

subsequentes, como até a totalidade (a eficiência, eficácia e efetividade) do processo que, no limite, pode se revelar *nonsense*, sobretudo a um observador externo, seja o usuário direto ou o cidadão que à distância acompanha. Assim, conforme visto, por definição e em razão da sua própria natureza, a gestão da força de trabalho deve estar alinhada com as demais áreas, processos e atividades organizacionais. O desalinho, onde quer que se verifique, entre ou internamente a qualquer das etapas, é causa da ocorrência e, por conseguinte, da percepção (externa) de problemas de gestão; admitir que possa ficar restrito a uma área, a exemplo de RH, é hipótese que não se sustenta no médio ou longo prazo, pois seus efeitos ganham externalidade e repercutem sobre as áreas finalísticas. A realização a contento de uma etapa requer o conhecimento e, se possível, a familiaridade com as outras, pelo menos a antecedente e a subsequente; trata-se, como visto, do primeiro estágio da passagem da “gestão de processos” para a “gestão por processos”. Ao conjunto básico de informações sobre o perfil desejado (formação, conhecimento específico etc.), é provável que, em alguma medida, o conhecimento sobre determinadas especificidades locais contribua para refinar e qualificar o processo de seleção.

Raciocínio análogo se aplica às respostas às demais perguntas, reiterando-se o indispensável encadeamento entre as atividades, a exemplo do que deve vincular as de treinamento às da avaliação de desempenho, e as que estabelecem a remuneração. Sem pretender ir ao outro extremo, o de que “cada caso é um caso”, não seria o caso de ser considerada a conveniência da maior amplitude e autonomia local, para que se possa considerar, por exemplo, ainda no âmbito dos processos seletivos: afinal, que exigências (físicas, intelectuais, cognitivas, mentais, comportamentais e atitudinais, morais etc.) devem ser prospectadas e aferidas, enquanto estoque existente ou potencial a ser explorado e desenvolvido nos candidatos? Ainda: como as competências necessárias serão avaliadas (a partir de que tipo de provas: escrita, objetiva, entrevistas, dinâmicas individuais ou em grupo, comprovação de prática?)? Por oportuno, vale lembrar que essas reflexões adquirem sentido a partir do momento que as atividades não são rigorosamente as mesmas, seja porque ajustadas às necessidades locais, seja porque adotado o princípio da multifuncionalidade⁵⁴. Sem dúvida que no caso da administração pública, notadamente a federal, pela dimensão da sua estrutura, os obstáculos atuais são grandes, mas lembrando que

⁵⁴ A título de exemplo, o caso da “nacionalização” das metas do INSS, que se desdobram (acertadamente) por entre as unidades e os seus servidores, mas sem considerar (erradamente) as especificidades regionais e locais, a exemplo das sazonalidades econômicas, do dimensionamento das equipes etc., tem dado causa a diversos problemas (a exemplo da sobrecarga de trabalho em determinados postos de atendimento, nos procedimentos para a avaliação de desempenho etc.) cujas repercussões negativas têm se feito sentir tanto na qualidade efetiva do atendimento aos segurados quanto na maior demanda por soluções no âmbito do Poder Judiciário.

a qualidade da entrega à sociedade está muito longe do esperado, é de questionar os alicerces do modelo vigente, a exemplo dos graus de centralização e da subsequente padronização a nível nacional.

Por fim, uma palavra sobre a avaliação de desempenho⁵⁵ (tanto a *ex ante* quanto a durante e a *ex-post facto*), atividade que confronta o planejado vs realizado (em diferentes níveis organizacionais): a manifestação de Claudia Costin não é de somenos importância, antes o contrário em razão da sua trajetória: professora, pesquisadora, por duas vezes secretária, no Município do Rio de Janeiro e no Estado de São Paulo e ex-ministra federal da Administração e Reforma do Estado. Eis o que afirmou:

No setor público, a administração de desempenho [...] avaliação de estágio probatório [...] avaliação de desempenho de funcionário efetivado [...] avaliação funcional e institucional feita em algumas carreiras [...]. Boa parte desses instrumentos é utilizada de forma ritualística, ou seja, não se constitui em um sistema de retorno ao profissional ou a suas chefias sobre sua performance e não alimenta um processo de confirmação de permanência de remuneração ou de bônus por desempenho [...] em estágio probatório são confirmados independentemente do desempenho apresentado por eles e, para tanto, a avaliação é sempre favorável, “por tradição” (COSTIN, 2010, p. 165).

Manifestação que vai ao encontro do que afirmaram:

B – a cultura da avaliação nunca foi devidamente implantada

A – isto é um problema, não é só no serviço público

Ademais, em que pese proliferarem avaliações, no que interessa à sociedade, o vínculo do desempenho individual às metas e objetivos organizacionais é tênue ou inexistente:

D – [...] o surgimento das avaliações de desempenho, quando surgiram, foi após a criação das gratificações. Então assim, **a meu ver, a avaliação de desempenho não pode ser atrelada a uma gratificação**; a avaliação de desempenho ela tem que ser utilizada para a gestão, no contexto como um todo. Ela não pode ser se você é bem avaliado você recebe, se você não é, você não recebe a gratificação.

[...]

D – [...] **são as várias avaliações**. Sendo que, inclusive o nosso departamento estuda a possibilidade de unificar essas avaliações. Para que fazer uma avaliação de estágio probatório, uma avaliação de desempenho, uma avaliação de progressão-promoção; porque fragmentar ... INAU-DÍVEL... que são **fragmentadas na maioria dos órgãos**

⁵⁵ Que não deixa de ser uma denominação distinta, mais específica, para a função controle.

IP – deixa eu ver se entendi bem... a avaliação no estágio probatório tem uma finalidade específica, inclusive verificar se o servidor tem ou não condições de ficar na administração, senão depois será muito difícil demiti-lo, é necessário fazer enquanto ele ainda não é estável.

[...]

D – os outros instrumentos são a avaliação de desempenho, a avaliação de progressão trimestral, avaliação de gestão de competências. Por que não utilizar, unificar?

IP – veja bem, **na minha lógica, avaliação de desempenho, avaliação de competências, etc., tudo é uma coisa para a gestão e que serve também para levar à progressão na carreira.**

D - exato, mas hoje é fragmentado

IP – mas que estar vinculado ao cumprimento da missão institucional e à entrega à sociedade. Mas me parece que o que você está dizendo **uma coisa que eu não sabia: hoje você tem uma avaliação de desempenho por competências cujo impacto é identificar necessidades para capacitação, pelo menos no primeiro momento**

D – exato

O trecho transcrito, ainda que breve, salienta alguns problemas relacionados à avaliação (controle) da gestão de RH:

- o desalinhamento cronológico entre a introdução das gratificações e os vários tipos de avaliação, inclusive a de desempenho. De regra, a menos que as gratificações encubram outras finalidades para além daquelas mais evidentes e insertas na própria expressão, é o inverso que deveria ocorrer, pois a avaliação de desempenho é a métrica usual para a instituição das gratificações, das individuais às coletivas. Como subproduto da inversão surge o problema derivado: a resistência de “D” frente ao que, de fato, seria o correto à luz do que dispõe a literatura. Para que não reste dúvida: nem toda a avaliação de desempenho tem por objetivo ser etapa antecedente à concessão de algum tipo de gratificação, pois ela atende também a outros objetivos. Os mais familiarizados com o setor público sabem que há muito as gratificações têm sido utilizadas, pelos governos, com propósitos desvinculados da noção de desempenho relacionado a mérito, o que vai de encontro ao senso comum e habitualmente utilizado no setor produtivo. Pressionados por circunstâncias e injunções que limitam a concessão de reajustes calculados sobre uma base remuneratória, em resposta os governos criaram gratificações; assim, por exemplo, a gratificação por atividade docente não guarda relação com a qualidade do desempenho, mas tão somente com a circunstância de estar em exercício, isto é, desempenhando a

função. Por oportuno, para melhor entendimento, cabe relembrar uma prática análoga: a da concessão de referências superiores na estrutura de cargos e carreiras a título de reajustes salariais, tal como declarado por “A”:

A – Olha como foi a falha das pirâmides. Elas existiam ... **o governo em muitas oportunidades para dar reajustes salariais sem dizer que estava dando reajustes começou a dar tantas referências para os servidores** e isto desconfigurou as pirâmides que existiam numa época [...] pelo que eu entendo parece que à época havia um funcionamento mais regular e de bloqueio mesmo para as pessoas passarem por inexistência de vagas.

- falta de conexão lógica e complementaridade entre os tipos avaliativos;
- bem como com as demais etapas do processo de gestão.

É nesse contexto que se insere, entre outras, a recomendação da OCDE (BRASIL, 2010, p. 219) que, no capítulo 3 – Reforçando a Orientação por Desempenho e Construindo Liderança, sugere que “[...] a abordagem do desempenho por meio de ações de gestão de recursos humanos deve ser inserida na hierarquia dos planos estratégicos, planos de negócios e objetivos organizacionais”. Ainda, o depoimento de C. Costin, que corrobora o entendimento de Freitas e Jabbour (2010), é claro e textual: o processo de gestão, sistêmico por natureza e que, como tal deveria ser gerenciado, na prática, está longe de sê-lo; ao contrário, as rotinas, porque cumpridas burocrática e ritualisticamente, resultam à margem, quando não fluem em sentido contrário à racionalidade pretendida. Faltou à pesquisadora se estender sobre as consequências que daí advêm, mas essas podem ser inferidas a partir de tudo o que já foi dito sobre o que é, afinal, a gestão *stricto sensu*.

Mais do que oportuno, é necessário, neste momento, o entendimento mais preciso do que, afinal, constitui um cargo, a unidade básica para as demais relações. Para Pontes (*apud* MORENO, 2014, p. 41) é “o relato das tarefas descritas de forma organizada”, enquanto para Carvalho, também citado pelo autor, corresponde ao “registro de funções, tarefas e responsabilidades, de forma organizada e atribuída a uma ou mais pessoas”. Como se percebe, para definir “cargo” se faz necessário o recurso a outros conceitos: tarefas, funções e responsabilidades; razão pela qual é transcrito Chiavenato (2015, p. 208), autor que estabelece as devidas conexões:

O conceito de cargo baseia-se nas noções de tarefa, atribuição e função, a saber:

a – **Tarefa:** é toda atividade individualizada e executada por um ocupante de cargo. Geralmente é a atividade atribuída a cargos simples e repetitivos [...];

b – **Atribuição:** é toda atividade individualizada e executada por um ocupante de cargo. Geralmente é a atividade atribuída a cargos mais diferenciados [...] na realidade, a atribuição é uma tarefa um pouco mais sofisticada, mais mental e menos braçal;

c – **Função:** é o conjunto de tarefas (cargos horistas) ou de atribuições (cargos mensalistas) exercido de maneira sistemática e reiterada por um ocupante de cargo. Pode ser exercido por uma pessoa que, sem ocupar um cargo, desempenha provisória ou definitivamente uma função. Para que um conjunto de atribuições constitua uma função é necessário que haja reiteração em seu desempenho; e,

d – **Cargo:** é um conjunto de funções (conjunto de tarefas ou de atribuições) com uma posição definida na estrutura organizacional, isto é, no organograma. A posição define as relações entre o cargo e os demais outros cargos da organização [...] dentro dessa concepção, um cargo constitui uma unidade da organização e consiste em um conjunto de deveres e responsabilidades que o tornam separado e distinto dos demais cargos (CHIAVENATO, 2015, p. 208).

No Brasil, do ponto de vista normativo da esfera estatal-federal, de acordo com o Art. 3º da Lei nº 8.112/90, “cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor”; em outras palavras, a rigor, tudo o que deve ser feito em uma organização, o será por alguém submetido à orientação do conjunto de funções (tarefas e atribuições) que integra o conteúdo do cargo que ocupa na estrutura organizacional. Conforme se verifica, as definições parciais justificam a afirmativa habitual de que “todo o cargo tem função, mas pode haver função sem cargo”, pois, enquanto as funções do cargo são definitivas (até que sejam revistas e atualizadas), outras podem ser provisórias, como é o caso do exercício da função de coordenação de um grupo de projeto que, por definição, tem prazo previsto para encerramento. Contudo, como tudo o mais na administração pública, se determinada função é provisória ou não (o que justificaria a sua inclusão nas atribuições do cargo), é antes resultado do dispositivo legal que a instituiu do que produto da análise lógico-técnica.

Tal como definido, o conteúdo do cargo, se não exige, sugere excessivo detalhamento do processo de trabalho; não obstante, “C” afirmou que:

C – a receita federal **eles tem uma missão, uma visão muito bem nítida, e eles conseguiram implementar no quadro o mapeamento das competências** e isto **tudo paralelo ao desenho dos cargos** porque **a gente ainda tem esta dificuldade**, a de conseguir avaliar a competência sem ferir o desenho de cargos, de atribuições, **o detalhamento dos cargos que trazem as atribuições as vezes de forma muito específica, as vezes de forma muito ampla;**

isto é, não há uma regra a ser adotada (possivelmente houve, mas as estruturas não foram atualizadas), o que sinaliza a possibilidade de, se já não estiver em curso, dar início à revisão dos conteúdos dos cargos no sentido à incorporação do novo paradigma da divisão do trabalho, qual seja: migrar do taylorismo-fordismo para o ohnismo, da fragmentação para a (re)integração do processo de trabalho. Das manifestações a seguir se depreende que o tema já está no radar dos gestores; todavia, as dificuldades parecem ser desanimadoras:

A – [...] Então **as atribuições estão se alargando. E aí os cargos** que a gente tem que criar **é que tem que ter esta perspectiva, ...**

B – mais genéricos...

A – tem que ter flexibilidade e tem que ter esta questão da mobilidade. Então **é isto que é uma estrutura mais moderna em vez ... INAUDÍVEL...** daquelas estruturas rígidas, de pirâmides e não sei o quê. E aí como é que se cria as oportunidades. **Se nós somos tão falhos, se nós não conseguimos nem a estrutura tradicional de carreiras estruturadas em pirâmides como é que nós vamos avançar para esses modelos mais abertos de carreiras que são mais modernos.**

Ademais, não menos importante é o fato de que “C” confirma tanto a referência a Matias-Pereira (2008, p. 31) quanto a declaração de “F”, ambas já citadas e agora reproduzidas de forma mais condensada:

Observa-se, nesse cenário, que a crise da burocracia pública brasileira permeia as seguintes dimensões:

- Deficiência na estratégia (foco e convergência de programas e ações).

F – [...] **O estado brasileiro [...] infelizmente não tem clareza do que ele quer ser como país, ele não tem um norte. [...] E então como é que você pensa em fazer uma gestão de pessoas se a organização não sabe para aonde ela quer ir. Qualquer coisa que você faça é teórica; você não tem como dar direcionamento às pessoas [...] Então a diferença principal que vejo do Estado para as empresas, é isso, que o estado brasileiro não tem um projeto de país. [...] eu acho que a primeira coisa que deveria ser mudada é isto, é preciso o Brasil ter um projeto mais claro de país, e dentro disso, que as organizações tivessem mais claro quais resultados elas precisam alcançar. Porque a partir do momento que as organizações tem claro o que elas precisam alcançar eu vou poder fazer gestão de pessoas em cima desses resultados, eu vou dar direcionamento para as pessoas. Não é possível ter gestão de pessoas se eu não tenho clareza do que eu preciso fazer, do que as organizações precisam alcançar.**

As citações de “C” e “F” deixam à evidência o relacionamento que deve vincular a gestão da força de trabalho aos demais elementos do processo de gestão, isso é, a clareza acerca da missão e da visão organizacional é condição *sine qua non* à gestão, antecede os demais aspectos específicos à gestão dos recursos humanos, pois não se pode perder de vista, também, que são as pessoas que estão a serviço da organização, e não vice-versa. A julgar pelas manifestações já trazidas, no passado esse vínculo existiu, mas é certo que há muito foi perdido.

O dia a dia organizacional não se limita ao que está prescrito nos cargos; e diferente não poderia ser, pois o dinamismo do mundo do trabalho exige intervenções originalmente não previstas, seja porque o custo-benefício do detalhamento inicial não compensaria o esforço, ou mesmo porque impossíveis de terem sido concebidas. Assim, a prescrição do processo de trabalho nunca será exaustiva, nem no nível do cargo e, tampouco, nos níveis superiores e de maior agregação na hierarquia organizacional. A revelação a seguir seria tão somente pitoresca não fossem os desdobramentos que engendra:

A – [...] porque **a gente tem cargo ainda de datilógrafo, temos cargo de operador de telex**, nós temos 8 mil e tantos cargos, não tem mais máquina de datilografia e nem máquina de telex, e esses cargos existem e **tem servidores ativos nesses cargos, não estão fazendo isto, né; mas tem.**

IP – então o que é que eles estão fazendo?

A – olha, não me pergunte (sorrisos!) ... eles estão fazendo alguma atividade auxiliar dentro do próprio órgão. Porque **se a atribuição não existe mais a Constituição Federal dá a solução.** Qual é? **Coloca em disponibilidade!** Mas olha o ônus político da disponibilidade; eu nunca vi ninguém... não sei deste mecanismo ter sido usado. Se não há necessidade daquela função porque é que eu vou estar... de qualquer maneira você vai pagar para aquela pessoa ficar em casa.

A esse assunto se retornará a seguir, mas desde já convém observar que, embora exista previsão legal para o trato da questão, ela se torna inócua por falta de iniciativa do gestor diretamente envolvido, mas também devido à omissão da hierarquia superior e dos órgãos responsáveis pela fiscalização e controle. Assim, o que de início era uma questão de mero ajuste administrativo (em resposta às alterações ambientais) adquire novas dimensões que, no limite, podem se constituir em problema só resolvido na esfera judicial. A questão que se coloca é: por que isso ocorre? Inúmeros fatores concorrem para a resposta, da mais subjetiva, como o tipo de relação (paternalista e de compadrio) estabelecida após longos anos de convívio no ambiente de trabalho, à mais objetiva: a dificuldade, para não dizer impossibilidade em qualquer horizonte previsível, de reposição do servidor colocado em disponibilidade, demitido ou exonerado. Assim, aos olhos do

gestor diretamente envolvido, nada mais lógico e correto (diga-se: a bem da gestão em face das necessidades presentes) do que manter o servidor, ainda que tecnicamente em desvio de função, pois colocá-lo em disponibilidade: 1) favoreceria o surgimento de atritos pessoais; 2) implicaria abrir mão da colaboração de alguém que, pela experiência adquirida no convívio, pode colaborar com os demais integrantes da equipe (para eventualmente atingir as metas); bem como, em determinados casos 3) poderia criar focos de tensão com o público externo em razão do endêmico déficit da capacidade de atendimento.

Por oportuno, um parêntese: na área da saúde, mas não exclusivamente, embora habitual e sempre negada, encontra-se a seguinte situação, notadamente com médicos: cumprem horário parcial, sempre inferior ao contratado; raramente são assíduos; atendem com celeridade (para cumprir a quota), por isso são conhecidos como médicos “limpa bancos”; não obstante, apesar das críticas e reclamações... nada acontece. Por quê? Porque a demissão desses profissionais, sem a imediata reposição, traria prejuízos diretos à população e, por extensão, desgaste à autoridade política local. Assim, como afirma o dito popular: “ruim com, pior sem”. Essa realidade, sempre negada, torna-se mais evidente quando flagrados em denúncia midiática seguida da intervenção, sobretudo do Ministério Público, ao que prontamente as associações corporativas respondem com a ameaça de demissão coletiva e revelam acordos informais que dão amparo às práticas. À margem dos demais aspectos, no que concerne a esse trabalho, se em parte essa realidade pode ser debitada aos desvios éticos, é também produto da rigidez das normas e da absoluta falta de gestão (planejamento da necessidade de pessoas, monitoramento, controle etc.).

Assim, mais uma vez, o correto e o legal cedem espaço ao pragmatismo imediatista independentemente das consequências do porvir. Essa situação, se não chega a ser regra, está longe de ser um evento isolado, e sua reprodução continuada sugere prática já consentida, institucionalizada (como cultura da casa), faltando-lhe apenas, para o reconhecimento como direito, a chancela do Judiciário. Àqueles que se colocam contrários à realização de concursos internos, cabe dizer que, em larga interpretação, essa já é uma realidade na administração pública (é verdade que em pequena escala) e, dado que estão proibidos, trata-se de algo que é de fato, porém, não de direito. Por fim, essa realidade vai ao encontro da manifestação de “F” que, no conjunto ouvido, é minoritária: a de que o aproveitamento interno traz benefícios tanto para o servidor quanto para a administração; assim, o erro é pensar nas alternativas como mutuamente exclusivas.

IP – concurso interno?

F – eu acredito que sim; eu acho que essa coisa de você entrar no nível médio e vivenciar o que é que é o Estado, é uma coisa importante;

porque você trazer uma pessoa jovem e entrar já no nível superior, que muitas vezes não sabe fazer nada, ele leva algum tempo; eu vejo assim como uma preparação porque você ... um tempo no nível médio e está sendo preparado como servidor público e ao mesmo tempo você está fazendo a sua formação acadêmica. Eu acho que há uma diferença e uma forma de valorização das pessoas.

IP – é um ponto de vista interessante, mas lembro que o modelo anterior era assim e houve muito abuso

F – mas o modelo anterior havia abusos porque as pessoas entravam sem concurso público, principalmente no governo federal. Se você pegar o perfil do servidor com mais de 20 anos, 25 anos

IP – antes da CF 88

F – é, era um perfil de escolaridade mais baixa, nível cultural mais baixo... INAUDÍVEL.... Se você pegar o servidor mais recente, ele é uma pessoa mais preparada. Se você pegar hoje uma pessoa de nível médio ele é uma pessoa mais preparada, e se esta pessoa tiver 10 anos de serviço público, ele vai ter uma compreensão melhor do que é o serviço público. Enquanto ele está sem acesso a uma carreira acima, eu **acho que é muito interessante, enriqueceria o Estado porque a pessoa valorizaria mais esta relação.**

A fala de “F” oportuniza a lembrança de outros aspectos:

- O primeiro, apesar de óbvio, tem sido ignorado e diz respeito à crônica dificuldade (já comentada) de ajuste às mudanças ambientais, notadamente por parte da administração pública, senão vejamos: a própria Constituição Federal de 1988 redefiniu os papéis de várias instituições, notadamente o do Ministério Público que, cada vez mais estruturado, tende a ter papel crescente como agente inibidor de crimes contra a administração pública; o jornalismo investigativo hoje é uma realidade; proliferam instituições não governamentais, com o apoio das redes sociais que acompanham diuturnamente as iniciativas dos agentes públicos. “F”, todavia, salienta outro aspecto da mudança: o perfil dos novos ingressantes. Diante desse novo quadro institucional, assim como do perfil do quadro, não seria o caso de repensar certas restrições motivadas por desvios ocorridos na realidade pré-1988?
- O segundo se refere à inversão da lógica que orienta a relação do servidor com o Estado, hoje baseada na dedicação à carreira em vez de ao Estado – questão que restará mais evidente quando, adiante, for trazida à discussão a questão das carreiras. Contudo, antecipa-se: não se trata, aqui, da defesa de mecanismos que impeçam a renovação, mas, antes, de reconhecer (mediante avaliação, é claro) os méritos “da prata da casa” ao lado de práticas que possibilitam o arejamento organizacional-administrativo.

Para dar conta dessa situação reportada, a do *gap* existente entre as atividades prescritas vs o dia a dia organizacional, Dutra (2015) instituiu o conceito, mais flexível, de “espaço ocupacional”:

Ao observarmos a realidade das organizações, verificamos, entretanto, que o trabalho executado por alguém é função das necessidades organizacionais e da capacidade da pessoa [...] A partir dessa constatação podemos desenvolver o seguinte raciocínio:

- Como as necessidades organizacionais e a capacidade das pessoas são dinâmicas, podemos supor que estejam em constante ajuste. Desta forma, na medida em que a pessoa amplia sua capacidade vai recebendo da empresa incumbências mais desafiadoras. Amplia assim seu conjunto de atribuições e responsabilidades, quer em termos quantitativos, quer em termos qualitativos.
- Se entendermos este conjunto de atribuições e responsabilidades como sendo o espaço ocupacional de uma pessoa dentro da empresa, podemos dizer que a pessoa está alterando seu espaço ocupacional – e não necessariamente seu cargo – sempre que as necessidades organizacionais ou sua capacidade forem alteradas.

[...]

O espaço organizacional é, portanto, resultante da interação entre as necessidades organizacionais e a capacidade da pessoa. À medida que estas duas variáveis aumentam o espaço ocupacional da pessoa aumenta (DUTRA, 2015, p. 74-75).

Embora o autor – Dutra – não mencione, parece ser evidente que o conceito de “espaço organizacional” vai ao encontro do que, neste trabalho, é denominado de novo paradigma de organização e gestão da produção, apoiado, conforme já salientado, na flexibilidade.

E nesse aspecto se verificam importantes diferenças entre as organizações privadas e as públicas:

- Enquanto as primeiras são mais ágeis na atualização da estrutura (da qual os cargos são parte), o mesmo não se verifica no setor público que, de regra, se mantém inerte, a ponto de, decorrido algum tempo, nem a denominação dos departamentos e tampouco as descrições dos conteúdos dos cargos guardarem relação com o cotidiano das tarefas. Entre outros, Dias (2010, p. 26) observa que “No serviço público existe uma tendência de se considerar imutável o desenho do cargo, gerando diversos problemas [...]”. Tudo se passa como se, uma vez realizado o processo de divisão do trabalho, como é o caso da atribuição de competências aos cargos, doravante *ipso facto*, desde aí tudo o mais deve seguir como se dotado fosse de inércia própria, o que, a rigor, não deixa de ser uma condição dada pela legalidade. Assim, prossegue o autor:

[...] Diferenças inexplicáveis de tratamento, definição de carreiras em função de atributos desconhecidos, proposta de inchamento de alguns órgãos em detrimento de outros, falta de definição dos investimentos exigíveis para o estabelecimento de procedimentos de desenvolvimento de pessoal [...] (DIAS, 2010, p. 20).

- Nas organizações públicas, as ausências (por morte, aposentadoria, licenças etc.) não substituídas levam ao acúmulo de atividades sobre o efetivo remanescente, o que implica que alguém passa a fazer algo que até então não fazia e que, muito provavelmente, não integra o seu rol de competências formais originais. Alternativamente, algumas atividades são abandonadas em razão da “reserva de mercado” instituída por lei (e que circunstancialmente se revelam efetivos privilégios) a determinadas categorias profissionais. Diante desse quadro, a descrição aberta e genérica dos conteúdos dos cargos, habitual no setor privado, mas que não é regra no setor público, oferece mais flexibilidade à gestão e reduz a ocorrência de outra ordem de problemas. Todavia, o inverso também é verdadeiro: por vezes são tantas e tão frequentes as mudanças organizacionais motivadas, antes de tudo, por arranjos políticos em nome da governabilidade, a exemplo da criação, extinção, ora fusão, ora fissão ou modificação (com inclusão ou exclusão) de competências entre os ministérios, que os conteúdos dos cargos, sobretudo os mais detalhados, ao fim e ao cabo são, como se diz: “letra morta”, distantes do dia a dia ocupacional. Afora as mudanças por motivações políticas, o dinamismo da modernização e automação organizacional-administrativa no setor público, conforme visto na citação aos datilógrafos e operadores de telex, não alcança os conteúdos dos cargos existentes, organizados ou não em carreiras.
- O trabalhador no ambiente privado, porque age no espaço das liberdades negativas, de regra e na ausência da norma detalhada aplicável ao caso concreto, em dúvida ou mesmo em caso de omissão, recorre às declarações da missão e da visão organizacional, efetivas diretrizes – bússolas de orientação na ausência da norma específica. Já os servidores das organizações públicas, na ausência da norma detalhada e sob o risco de agir à margem da legalidade, têm a omissão como alternativa (configurando o que se poderia denominar de lacuna da legalidade), sendo-lhes rara a imposição de ônus. Contudo, há que se reconhecer que esse espaço de possibilidades (agir ou não agir, e desse ou daquele modo) muitas vezes é submetido à conveniência dos servidores. No setor público duas são as evidências que vão ao encontro dessa realidade:

- A primeira, a postura de algumas categorias de profissionais que, em confronto com a administração, ameaçam realizar o que é denominado de “operação-padrão” (também denominada de “operação tartaruga”), isso é, ater-se estritamente ao que está prescrito nas atribuições do cargo e outras instruções normativas:

Operação-padrão ou **greve de zelo** é a realização de um serviço por funcionários de uma empresa ou organização seguindo os procedimentos operacionais padrão com rigor excessivo. Muitas vezes, são utilizadas como forma de protesto, antecedendo greves. As consequências de operações-padrão são a realização mais lenta de um serviço, podendo causar prejuízos ao empregador ou tendo como objetivo divulgar uma causa à população, quando o serviço é público. São conhecidas operações realizadas pela polícia de fronteiras e por agentes alfandegários por tornar o fluxo de produtos mais lento. [...]. Elas podem ser também uma **crítica a leis ou regras não cumpridas por serem excessivamente detalhadas ou impossíveis de realizar normalmente**. [e pasmem, tendo em vista o contexto de uma burocracia estatal] Seu oposto é a operação sem padrão, que descumpra as regras (WIKIPÉDIA, 2017).

- o o que significa dizer que, no dia a dia, quando não há confronto... as rotinas não seguem as regras, a norma prescrita... o que não deixa de ser um paradoxo no ambiente que deveria primar pela legalidade.
- A segunda, são as incontáveis ações judiciais movidas por servidores na expectativa de equiparação salarial e aquisição de outros benefícios atribuídos às categorias de remuneração superiores em razão de, ao fim e ao cabo, realizarem, senão as mesmas, atividades cujas diferenças, se no passado eram distintas, por motivos variados, hoje não mais o são.

Assim, se a distinção entre cargo vs espaço ocupacional é administrada com relativa facilidade e elasticidade no dia a dia organizacional corporativo, o mesmo não se verifica no setor público, onde, devido ao princípio da legalidade, impera a rigidez com o estabelecimento de efetivos monopólios de competências⁵⁶ que, à conveniência, são reivindicados ao Judiciário. No ambiente privado, fazer o trabalho do outro, espontaneamente ou não⁵⁷, é visto também como uma oportunidade de aprendizagem que futuramente poderá ser aproveitada e valorizada (quer na própria ou em outra organização); já o mesmo não se verifica no setor público, antes o contrário, como ilustra o seguinte episódio vivido pelo autor: tendo um veículo (de passeio) à disposição do órgão que gerenciava, mas não o motorista, e

⁵⁶ Caracterizando uma estrutura cartorialista autárquica.

⁵⁷ Há os que percebem nesta prática uma forma de exploração.

diante de uma necessidade de caráter profissional, intencionou dirigi-lo. De pronto foi alertado para que não o fizesse, mesmo tendo a habilitação (categoria B, amador), pois se algo de inesperado ocorresse, a exemplo de um acidente, ou se fosse denunciado, poderia vir a enfrentar desagradáveis problemas – sindicância e até mesmo processo administrativo disciplinar. Argumentos: além de não possuir a devida competência (afinal, não fizera concurso e não fora examinado para tal), com a iniciativa (para solucionar um problema!) eu estaria escamoteando outro problema (o da falta de motoristas) e tirando a oportunidade de alguém. E quem está, já há algum tempo na administração pública, reconhece que esta não é uma situação isolada, bem como resulta um curioso desdobramento: se a iniciativa for bem sucedida nada assegura ao autor o devido reconhecimento, de outro lado, se surpreendido por algum imprevisto, responderá por ato ilegal. As implicações no campo da motivação, iniciativa, liderança, inovação, entre outros aspectos, são auto evidentes.

A manifestação de “E” encaminha as considerações finais sobre cargos e dá início ao tema das carreiras:

E – o escalonamento de carreira é uma fraude, porque com o empobrecimento do debate conceitual as carreiras passaram apenas a ser agrupamentos de cargos, com um quadro de remuneração, atribuições parcamente definidas, parcamente definidas.

Enquanto nas organizações privadas, em razão das mudanças ambientais (NTIC, necessidade de racionalização de custos para maior competitividade etc.), o conceito de “cargo” já cedeu lugar ao de “espaço ocupacional”, nas organizações públicas o cargo continua a ser a unidade de referência para os demais agregados, a exemplo da estrutura departamental e da organização em carreiras, constituindo-se, pois, em um anacronismo. Um dos impedimentos para modernizar a matéria é a espécie do gênero regulatório que a rege *vis-à-vis* ao quadro político institucional, pois “os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão” (§ Único do Art. 3º da Lei nº 8.112/90). Em que pese o Art. 61, § 1º, inciso II, alínea A, da CF/88 assegurar a iniciativa ao Presidente da República nas leis que:

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

[...]

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998).

Só isso, isto é, o *status* de lei, *per se*, já seria suficiente para expressar as dificuldades, agravadas com o Art. 48, do mesmo documento, que situa o fórum dos debates:

Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República [...] dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: [...] X - **criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b;** [...] (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

Do que já foi dito sobre o “presidencialismo de coalização” (ou, se preferir, de colisão ou cooptação) é possível inferir sobre as efetivas possibilidades da tramitação de qualquer proposta sobre a matéria: sem um amplo concerto político, com os ônus e bônus que acompanham as iniciativas semelhantes, o assunto não encontra lugar na agenda. Nesse processo, se o avanço da tramitação no Parlamento pode ser considerado um bônus, entre os ônus se inclui, como resultado das pressões corporativas, sempre vistas como naturais e saudáveis no ambiente democrático, a muito provável possibilidade de o projeto original, ao fim e ao cabo, restar descaracterizado, restando do primeiro, tão somente a exposição de motivos. Esse processo político é analisado mais detalhadamente em Pinheiro *et alii* (2013), com destaque à prática do *logrolling* para a obtenção de resultados que, em que pese contemplarem interesses de minorias, são informados e justificados à sociedade como sendo a expressão da vontade da maioria. De outro lado, se levarmos em consideração as demais prioridades (a exemplo das inúmeras “reformas”, comissões parlamentares de inquérito, circunstâncias ditadas pelo calendário eleitoral etc.) e os conflitos de interesses já constituídos, as chances de que as propostas sejam jogadas para as calendas gregas não são desprezíveis.

Assim, apesar das sobejas evidências de que os conteúdos dos cargos há muito estão (a rigor, os primeiros sempre estiveram) descolados da realidade do dia a dia organizacional, ele ainda permanece como a unidade básica de acesso à administração pública e, por conta da convivência com os anacronismos, a situação mais tem se prestado às reclamações individuais ou corporativas de oportunidade do que como efetivas ferramentas de gestão. Por se tratar de uma referência, pois, afinal, quando alguém é contratado (independentemente do modo e para onde), o é para fazer algo razoavelmente definido, mas também por cautela devido ao princípio da desconfiança⁵⁸, não se cogita na eliminação dos cargos; afinal, substituí-los pelo quê? Contudo, uma nova realidade, com repercussão sobre a gestão de recursos humanos em geral, poderia ser desenhada se os conteúdos fossem flexibilizados mediante a amplitude descritiva.

⁵⁸ Caso contrário, isto é, na ausência de um mínimo de atribuição de competências, as pessoas ficariam “totalmente soltas” na organização.

7.3 A organização em carreiras

Preliminarmente eu reitero, aqui, a dificuldade já enunciada na introdução: a do devido sequenciamento, no caso, o que relaciona as expressões cargo e carreira, assim como as correlatas que habitualmente as acompanham (a exemplo de classes e padrões, assim como as questões relativas ao mérito, à progressão, à promoção etc.). Embora a primeira seja antecedente natural da segunda, porque lhe é parte constituinte, nos textos, assim como nos discursos dxs entrevistadxs, se verifica que elas se apresentam de forma intercalada, razão pela qual elas também se alternam neste texto.

Na visão de um especialista, Joel S. Dutra, cuja publicação consultada em 2015 já está na 15ª reimpressão, “o conceito de carreira cunhado por London e Stumph [...] é o mais adequado [...] e é utilizado como principal referência para as publicações geradas na década de 1980” (DUTRA, 2015), e a pesquisa em outros textos não trouxe conceito significativamente diferente ou melhor, ainda que passível de complementação, conforme adiante será visto:

Carreira são as **sequências de posições ocupadas e de trabalhos realizados durante a vida de uma pessoa**. A carreira envolve uma série de estágios e a ocorrência de transições que refletem necessidades, motivos e aspirações individuais e expectativas e imposições da organização e da sociedade. **Da perspectiva do indivíduo**, engloba o entendimento e a avaliação de sua **experiência profissional**, enquanto, **da perspectiva da organização, engloba políticas, procedimentos e decisões ligadas a espaços ocupacionais, níveis organizacionais, compensação e movimento de pessoas**. Essas perspectivas são conciliadas pela carreira dentro de um contexto de constante ajuste, desenvolvimento e mudança (DUTRA, 2015, p. 17).

Duas breves considerações:

- Em primeiro lugar é claro, e neste ponto não há do que discordar, que são pelo menos duas as perspectivas, a das pessoas e a das organizações, que devem orientar as reflexões e as iniciativas relacionadas ao tema. Decorre, portanto, que as iniciativas tendenciais, tanto em direção a um quanto ao outro sentido, como sugerem Antunes e Pinheiro (1999), devem ser evitadas, pois se aplica também aqui a milenar sabedoria: *virtus in medium est*. Contudo, não apenas é possível conceber, como efetiva e consistentemente se verificam práticas que, em detrimento de um, privilegiam o outro polo.
- Em segundo, afora as especificidades que não chegam a comprometer, o conceito é aplicável, se não a todas, à maioria das

organizações, indistintamente se públicas ou privadas, assim como independentemente das áreas de atuação.

O sentido da expressão carreira é, sobretudo, o de uma trajetória individual (como sublinhado pelo autor: “[...] durante a vida de uma pessoa [...]”, daí que não necessariamente vinculada a uma organização e tampouco desde o início planejada, a exemplo dos desportistas que se esmeram a partir dos primeiros treinos com redobrado empenho na expectativa de, um dia, representar o país nas competições internacionais; assim, o acaso, mas também as oportunidades colocadas à frente (por exemplo, por uma organização) ou perseguidas intencionalmente são partes integrantes e naturais do processo que se consubstancia na carreira. Não fosse assim, um profissional liberal não poderia ser reconhecido pela carreira exitosa, assim como aqueles que se dedicam às artes e ofícios. As citações a seguir, extraídas de DeLuca (2015)⁵⁹, conferem o necessário rigor e formalidade ao tema:

Everett C. Hughes é apontado como a fonte primordial de influência da perspectiva interacionista da Escola de Chicago quanto ao conceito de carreira [...] Em Dubar (2007), assim como na própria obra de Hughes (1958), as “carreiras”, assim como as “profissões”, são apontadas como meios de socialização, sendo as primeiras que demarcam a passagem de um indivíduo dentro de um grupo profissional [...] **Para além das análises tendenciosamente psicológicas, que focam o indivíduo separado da organização – ou vice versa – a carreira pode ser uma ponte analítica justamente pela interação entre estas duas esferas. É esta a perspectiva interacionista**, posto que contempla diferentes elementos de **análise micro (pessoa) e macro (contexto e organizações)** (BARLEY, 1989), para além de desenvolver fórmulas, sejam empíricas, teóricas ou históricas (ABBOTT, 1997). **Além das organizações empresariais, esta concepção também permite compreender as relações da pessoa com sua ocupação (ou profissão) e com os grupos com os quais interage [...]** Em Hughes (1937; 1958; 2003; 2005), uma visão diacrônica o permite contemplar uma perspectiva objetiva e outra, subjetiva, na carreira do indivíduo. Se de um lado temos um “senso comum” que trata carreira como uma série de empregos, de outro apresenta-se a noção da Escola de Chicago, a qual vê o trabalho, ou profissão, como um dos, dentre outros, elementos da carreira. Ou seja, a pessoa perpassa, ao longo de sua carreira, por diferentes papéis e *status* sociais, os quais também contemplam o campo ocupacional. Assim, **a carreira é uma sequência ligada a outros elementos além dos laços estabelecidos em uma**

⁵⁹ O texto que segue é uma montagem de trechos cuja sequência, no original, não necessariamente se encontram nesta ordem, razão pela qual as páginas não foram citadas; todavia, o texto completo está referido ao final.

organização formal (BARLEY, 1989), pois “nem tudo na vida de um homem é trabalho, e nem tudo em sua vida é singular” (HUGHES, 1958, p.164). **Por não vincularem a carreira diretamente a uma profissão ou a qualquer esfera da divisão social do trabalho, estes(as) sociólogos(as) permitiram-se analisar carreiras de imigrantes, criminosos(as), músicos(as), dentre outras** (DELUCA, 2015).

Portanto, de acordo com esse entendimento, toda a sorte de vivências, desde as viagens e atividades voluntárias, até as experiências mais estranhas à formação acadêmica (sempre em foco e utilizada como referência principal) trazem, em alguma medida, contribuições para o enriquecimento do que, atualmente, corresponde ao sentido de carreira; daí que, quando oportuno, nos processos seletivos, são escrutinadas com o objetivo de avaliar não apenas as realizações, mas também, e sobretudo, inferir acerca da capacidade de entrega dos candidatos, pois o passado, ainda que exitoso, é mero indicador de potencial e das perspectivas. Embora esse significado de carreira seja o dominante no senso comum, estendendo-se ao ambiente corporativo, não é o que se verifica quando os olhos se voltam para a realidade do setor público brasileiro, onde o entendimento é demasiado restrito, já há muito ultrapassado. Porém, antes de adentrar nessa seara, uma breve referência ao marco legal: criados os cargos, tal como anteriormente já disposto, a questão do provimento – o preenchimento dos mesmos – é abordada, inicialmente, no Art. 37 da CF e Emendas:

Art. 37. **A administração pública direta e indireta** de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:**

[...]

II - **a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos**, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

[...]

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

[...]

§ 8º **A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada**

mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal;

[...] (ART. 37 DA CF E EMENDAS).

Estabelecido que somente a nomeação (no primeiro nível da classe inicial da carreira) constitui provimento originário e que deve ser antecedida da aprovação em concurso público, restam ainda, conforme o Art. 8º da Lei nº 8.112/90, as seguintes modalidades de provimento derivado:

- **Promoção:** é a elevação de um servidor de uma classe para outra dentro de uma mesma carreira. Com isso, houve a vacância de um cargo inferior e conseqüentemente o provimento do cargo superior.
- **Readaptação:** é a passagem do servidor para outro cargo compatível com a deficiência física que ele venha a apresentar.
- **Reversão:** é o retorno ao serviço ativo do servidor aposentado por invalidez quando insubsistentes os motivos da aposentadoria – pode acontecer para o mesmo cargo se ele ainda estiver vago ou para um outro semelhante. Se não houver cargo vago, o servidor que reverter ficará como excedente.
- **Aproveitamento:** é o retorno ao serviço ativo do servidor que se encontrava em disponibilidade e foi aproveitado – deve realizar-se em cargo semelhante àquele anteriormente ocupado. A administração deve realizar o aproveitamento de forma prioritária, antes mesmo de realizar concurso para aquele cargo.
- **Reintegração:** é o retorno ao serviço ativo do servidor que fora demitido, quando a demissão for anulada administrativamente ou judicialmente, voltando para o mesmo cargo que ocupava anteriormente.
- **Recondução:** é o retorno ao cargo anteriormente ocupado, do servidor que não logrou êxito no estágio probatório de outro cargo para o qual foi nomeado decorrente de outro concurso.

Todavia, é o entendimento, até agora dominante, da redação do inciso II que tem sido a pedra angular de muitas controvérsias e, não só está na base da rigidez que repercute por todo o sistema de gestão de pessoal, como se constitui numa das melhores expressões do (já referido) princípio da desconfiança. Para introduzir o tema em perspectiva histórica, da ADIN 231-7, de 05.08.92, se extrai que:

Hoje, a proibição de se prover cargos públicos sem concurso torna-se mais rigorosa, pois **a necessidade de concurso não é só para a primeira investidura, como ocorria no ordenamento constitucional anterior, mas também para as demais investiduras eventualmente sobrevindas no decorrer da vida profissional do funcionário para cargo diferente daquele no qual já fora investido**, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão (1993, fl. 274);

[...]

Diante dos abusos que vinham ocorrendo nas diversas esferas da Administração Pública, a Carta Política atual foi mais severa, não só quanto ao ingresso inicial, como para a movimentação de servidores no serviço público (1993, fl. 274);

Como se pode depreender, **não foi por acaso que se deu a supressão da palavra “primeira” antecedendo a “investidura” na atual Constituição, e sim, por vontade expressa do constituinte federal, que preferiu retornar ao regime mais rígido de 1967 do que manter o de 1969, objetivando tornar efetivos, entre outros, os princípios da igualdade, moralidade e justiça** na Administração Pública (1993, fl. 275).

Em reforço ao seu argumento, no relatório da mesma ADIN, o ministro Márcio M. Alves traz a justificativa da emenda que teve por objetivo suprimir do texto constitucional a expressão “primeira”:

O texto, da forma como está redigido, permite o ingresso no serviço público através de um concurso público para carreiras cujas exigências de qualificação profissional sejam mínimas como mero trampolim para, por mecanismos internos muitas vezes escusos, se atingir cargos mais especializados. Da mesma forma, por este dispositivo, nada impede que alguém ingresse por concurso em um órgão “X”, onde não há grande concorrência, e isso sirva como justificativa para admissão em outro órgão sem qualquer concurso. (ADIN 231-237, 1993, fl. 275)

Os trabalhos publicados, os levantamentos internos baseados em processos administrativos, tanto quanto os depoimentos espontâneos colhidos junto aos que vivenciaram a intimidade da administração pública no período 1969-1988, são unânimes no reconhecimento dos abusos cometidos. Destarte, para impedir a reprodução dos desvios e abusos o legislador constituinte de 1988 impediu o provimento derivado de cargos por meio de concursos internos, seja na modalidade que favorecia a progressão acelerada mediante saltos sobre níveis (padrões, referências etc.) e até mesmo classes (configurando a promoção) na carreira, mas também pela via da mobilidade transversal (típica das estruturas paralelas e em rede – conceitos que adiante serão vistos com maior detalhamento) mais conhecida como transposição, “[...] ato pelo qual o funcionário ou

servidor passava de um cargo para outro de conteúdo ocupacional diverso. Visava ao melhor aproveitamento dos recursos humanos, permitindo que o servidor, habilitado para o exercício de cargo mais elevado, fosse nele provido mediante concurso interno [...]” (DI PIETRO, 2004, p. 512). Silva (2005) relata as formas criativas de transposição que levaram o constituinte a proibir a prática: “[...] em alguns casos simplesmente transportando determinados cargos com seus titulares para outra carreira, em outros, transformando cargo anterior em um novo, com atribuições diversas das do primeiro, e até mesmo por inclusão de novas atribuições ao cargo anterior” (SILVA, 2005, p. 1). Por oportuno, convém observar que, em parte, como é o caso da inclusão de novas atribuições ao cargo, citado por Silva, nem sempre (acredito por coerência com o que já foi dito) se distanciava da realidade para conferir vantagens indevidas; em determinados casos é exatamente o que deveria acontecer por iniciativa e ato de gestão para atualizar a descrição das atribuições do cargo à realidade do cotidiano. Por fim, J. M. Monsão Mollo, citado por Di Pietro (2004), afirma que atualmente:

[...] estão abolidas as formas de investidura que representam ingresso em carreira diferente daquela para a qual o servidor ingressou por concurso e que não são, por isso mesmo, inerentes ao sistema de provimento em carreira, ao contrário do que acontece com a promoção, sem a qual não há carreira, mas, sim, sucessão de cargos ascendentes [...] (DI PIETRO, 2004, p. 512-513).

Contudo, no que tange ao passado, mesmo a CF/1988 tendo determinado procedimentos para legalizar e moralizar a situação à época vigente, nem um e nem o outro ocorreram, o que não só revela a força das corporações trabalhistas, como a sua habilidade (exitosa) em apresentar como sendo de interesse da sociedade (sob a alegação de não colocar em risco a continuidade e a qualidade da prestação dos serviços), o que, de acordo com “E”, “[...] não se tem visto grandes argumentos favoráveis a essas soluções, a não ser preservar ou resguardar quem já estava em determinado setor.”, que, logo a seguir, complementa:

E – Mas aí nós estamos vendo 26 anos depois da CF 88 este **problema dos concursados e dos não concursados**. Quando ela entrou em vigor ela deu estabilidade aos não concursados; a princípio **há quem diga que o interesse, a intenção da CF era de que esses casos, de quem não tinha estabilidade fossem demitidos**, aqueles que não estavam protegidos pelos cinco anos de exercício fossem demitidos.

IP – **mas não devia fazer um concurso?**

E – **para aqueles que foram estabilizados; mas nunca foi feito este concurso de efetivação; nunca foi feito.**

IP – mas aqueles que entraram e que não tinham feito concurso teriam que fazer

E – são duas hipóteses. Quem entrou por concurso e foi estabilizado e, quem entrou sem concurso e não foi estabilizado. **Quem entrou por concurso e foi estabilizado, para ser efetivado teria que fazer um concurso, e esse concurso nunca foi feito. O segundo grupo** é: quem entrou entre 83 e 88, nem estabilidade teria. Só que quando na órbita federal entrou em vigor a lei 8.112 ela não fez diferença, jogou todo mundo na 8.112. E a partir daí esse povo começou a querer criar carreira, criar carreira, carreira. Em vários casos ... INAUDÍVEL... teve-se que fazer um artifício; dizendo o seguinte: olha, os não concursados não vão entrar na carreira, só vão entrar os concursados. **Os não concursados vão ficar em um quadro em extinção** mas ganhando a mesma coisa que os outros. Só que assim, como eles já haviam sido beneficiados pela lei da aposentadoria integral, etc., acaba gerando uma diferença puramente formal.

Se o que passou, de um lado revela (mais uma vez) o pragmatismo ao lado do desapeço à norma, de outro, ainda que de modo tácito, vai ao encontro do argumento de “F” sobre as vantagens do aproveitamento interno. Se insisto nesse argumento, é porque, se de um lado a lei é sempre lembrada para obstaculizar determinadas mudanças, de outro acumulam-se exemplos de que nem sempre a norma encontra paralelo na realidade do dia a dia, como o caso, já comentado, das descrições dos conteúdos dos cargos. O diálogo entre o médico (cirurgião torácico) J. J. Camargo e o ex-ministro da saúde, Adib Jatene, é assaz oportuno:

J.J. Camargo – E como é ser ministro?

A. Jatene – É uma sucessão de descobertas e a pior delas é que **ministro manda menos do que se imagina!**

E complementa J.J.: aprendi com ele que, **se o segundo escalão estiver contra um projeto** do ministro, qualquer que seja o projeto, este vai emperrar, porque para todas as propostas **haverá sempre uma filigrana burocrática, capaz de impedi-la ou protelá-la à exaustão. E tudo dentro da lei.** (ZERO HORA, p. 30, 2016)

Por conta dessa imposição de ingresso surge, então, uma grande diferença de significado entre a carreira para o senso comum e corporativo vs a carreira no setor público, pois nesse a carreira só passa a ter significado a partir de investidura antecedida da aprovação em concurso público, bem como reinicia (do marco zero) sempre que houver nova investidura, por certo em outra carreira e, do mesmo modo, antecedida de aprovação em concurso. Tudo se passa como se os portfólios das realizações individuais pudessem ser comparados e classificados em ordem decrescente. Ainda que para vários cargos e carreiras os processos seletivos sejam mais compreensivos e cada vez mais aprimorados, alguns seguidos de programas de capacitação, não chega a ser razoável admitir a validade dessa hipótese, cujas consequências para todo o processo de gestão da força de trabalho não são desprezíveis.

Em resumo, no setor público a expressão carreira encerra não apenas significado distinto, mas muito mais restrito, sob vários aspectos do que aquele identificado com o senso comum, pois implica numa trajetória que somente tem início a partir da aprovação em concurso específico para cargo isolado ou carreira, caso em que o ingresso se dá obrigatoriamente na primeira classe e no primeiro nível; confirma-o o voto do ministro Octávio Gallotti na ADIN 231: “[...] o que não se compadece com a noção de carreira – bem o esclareceu o eminente relator, – é a possibilidade de ingresso direto num cargo intermediário” (VAN DER LEY, 2012, p. 294). É como se todo o seu passado (acadêmico e extracurricular, profissional, realizações, vivências etc.) fosse passível de avaliação, de regra, a partir de um único processo seletivo, na maioria das vezes a submissão a uma prova objetiva. Só então, mediante progressões de níveis e classes – tema que adiante será retomado –, o servidor, se for o caso, ascende na carreira que ingressou.

E – Em geral **os servidores veem as carreiras como uma perspectiva de futuro onde eles podem ganhar mais e ser valorizados**. E o governo em consequência cria novas carreiras inclusive para dar valor e criar situações novas que ele possa depurar o sistema antigo em que muitos ... INAUDÍVEL... não entraram.

Contudo, até mesmo na mais alta Corte há divergências, como ilustra inicialmente o diálogo entre os ministros Marco Aurélio e Carlos Velloso, seguido do voto do primeiro na mesma ADIN, a de nº 231, ambos extraídos, na íntegra, de Van der Ley (2012):

*O Sr. Ministro MARCO AURÉLIO: – Uma distorção, algo extraordinário, norteador de um procedimento em definitivo a ponto de fulminar-se o que foi agasalhado pela Carta: a **carreira**. Não podemos generalizar, nem chegar a tanto.*

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO: – Amanhã poderemos estar diante de carreiras ou de funções.

*O Sr. Ministro MARCO AURÉLIO: – Cito o exemplo do Judiciário: temos a movimentação da categoria de auxiliar para a categoria da técnico. Sabidamente, **inúmeros auxiliares desempenham atividade de técnico**. Vamos agora fulminar essa **carreira**, que existe no âmbito do Judiciário?*

*O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO: – V.Exa. deu um exemplo que realmente me sensibiliza. No Superior Tribunal de Justiça, havia auxiliares que exerciam as mesmas funções dos técnicos judiciários. Isto ocorre também nesta Casa. Então, tratando-se de funções com características de absoluta **assemelhação**, acho que, em obséquio ao art. 39, que manda constituir **carreira**, talvez fosse possível...*

O Sr. Ministro MARCO AURÉLIO: – A carreira, com o predicado da movimentação, ficará restrita a níveis, a referências, sem nenhuma

*perspectiva maior para o servidor, sem um **desafio**, até mesmo quanto ao **aprimoramento** constante e interminável, enquanto houver vida.*

2.4 Trecho do voto do eminente Ministro MARCO AURÉLIO na ADIN 231:

[...]

Quanto ao instituto da **ascensão**, tomado por alguns como **progressão funcional para categoria diversa**, o que para mim ascensão é, cumpre distinguir as soluções sob o ângulo da clientela, pois a Constituição Federal em vigor não o obstaculiza peremptoriamente. Admite-o desde que entre os cargos envolvidos haja **interligação**, ou seja, **afinidades** entre as funções a eles inerentes. Assim o é porque a atual Carta não fulminou a possibilidade de observar-se, no serviço público, a carreira, compreendida esta como reveladora de cargos diversos que possuem **pontos em comum**. Ao contrário, em prol da Administração Pública e, inegavelmente, também em benefício do próprio servidor, o legislador constituinte a previu, evitando, destarte, a **fossilização** dos respectivos quadros ou a **prejudicial rotatividade**.

[...]

A mudança de categoria, sem concurso, mediante nova investidura, somente está expungida do cenário jurídico quando entre o cargo ocupado e o pretendido inexistente a **indispensável relação**, de modo a que se conclua situarem-se, ambos, na mesma carreira, entendida esta em seu real significado, ou seja, como fenômeno viabilizador do **aprimoramento** constante, quer do servidor enquanto pessoa humana, quer da Administração Pública, no que voltada à prestação de **bons serviços** à comunidade.

Frise-se que na definição dos cargos compreendidos em determinada carreira deve sobressair o **aspecto real** – princípio da realidade – em detrimento do formal, mesmo porque ainda que existente lei dispendo de forma discrepante e, assim, interligando cargos que nada têm **em comum**, o conflito com a Carta mostra-se manifesto.

[...]

Em síntese, o que não é mais possível é a investidura em cargo ou emprego público sem observância da exigência constitucional – o concurso público – para o ingresso em uma nova carreira, passando o servidor a desenvolver **atividade** totalmente **estranha** à do cargo primitivo.

A exigência do concurso público de que cuida o inciso II do artigo 37 da Constituição Federal não alija, de forma peremptória, a transposição de um cargo a outro. Com a Lei Básica é compatível tal mudança toda vez que entre os cargos haja **ligação**, consideradas as **atividades** que lhes sejam próprias, dado indispensável a concluir-se coabitarem o teto da mesma **carreira**, cuja introdução, na Administração Pública, é **mandamento** constitucional.

[...]

Dizer-se, a esta altura, que a passagem de um para outro cargo da mesma carreira somente é possível pela via do concurso público é **afastar as perspectivas** do servidor quando do ingresso no serviço público, **esvaaziando-se** o significado do artigo 39 da Constituição Federal no que, ao prever a adoção do regime único, alude ao implemento do **plano de carreira** (VAN DER LEY, 2012, p. 296-298).

Embora voto vencido, a posição do ministro Marco Aurélio se revela mais próxima a do senso comum e, preocupado em aproximar a norma à realidade, sinaliza que o assunto não é livre de controvérsias, do que se conclui que a interpretação é passível de revisão pela Corte à luz de novas circunstâncias, a exemplo de não ter atendido as expectativas que lhe justificam a existência.

Considerando que na administração pública muitas carreiras estão vinculadas a determinados órgãos (a exemplo do que ocorre na Receita Federal e no Poder Judiciário) ou entidades (Agências Reguladoras), nesses casos “fazer carreira”, *grosso modo*, corresponde não só à especialização em determinado *métier*, como praticamente vincular o seu destino a uma organização e tudo o que com ela se identifica: a sua história, a sua cultura, a sua equipe, bem como os fatores mais circunstanciais, a exemplo do *status* auferido *vis-à-vis* um determinado contexto político-econômico, e mesmo aspectos mais subjetivos como a força e o prestígio do gestor que estiver à frente da unidade. Essas são questões que, dificilmente, um candidato ao prestar o concurso, sobretudo se jovem, tem a devida clareza; sendo provável que estejam na raiz da frustração, da desmotivação, da baixa produtividade (acompanhadas de elevado *turnover* e absenteísmo), do elevado índice de doenças ocupacionais, entre outros problemas habituais nas organizações públicas. Embora em determinados casos isso possa ser mais evidente, como o exposto a seguir, em princípio não se pode tê-lo como regra:

A – nós temos várias carreiras, por exemplo, **a carreira policial é muito específica**. O cara para ser delegado ele tem que ter formação em advogado mas ele não tem nenhuma formação específica para ser delegado. Mas ele vai entrar numa escola... ele primeiro tem um direcionamento, se ele quer ser delegado ele vai ter que ter um perfil pessoal, ele vai entrar numa escola e ele vai ser delegado de polícia. Só isso, **ele vai transitar sim, de uma delegacia para outra, mas ele vai ser delegado de polícia 30 anos até se aposentar. Ele fez o concurso para isto sabendo que é um cargo fechado** – delegado de polícia, um cargo especializado, com uma remuneração diferenciada, com um status mesmo diferenciado e aí ele não vai ser aproveitado em lugar nenhum.

Chama a atenção a existência de casos em que poderia haver mobilidade entre determinadas entidades, no caso, as agências reguladoras, mas que por opção dos servidores, não vem ocorrendo, o que merece estudos mais específicos para averiguar as motivações: se expectativa de especialização, se acomodação ao ambiente (companheirismo, rotinas, acesso etc.), se a constituição e o senso de pertencimento a um forte *corpus* profissional ou outra motivação.

B – e tem o analista também

A – o analista administrativo de nível superior e o técnico administrativo de nível médio. **Esses administrativos é que a gente acha que poderiam circular.** A dificuldade também é que você pode ter uma vantagem de um lado mas você tem um perda de outro porque a organização precisa ter um quadro estável. Para a organização o interessante era ter o seu quadro de pessoal fechado, e ela sabe que pode contar com tantas pessoas ou ela tem tantos cargos para compor.

E – [...] Já em outro setor é possível até ter, digamos, uma especificidade maior que é o caso por exemplo da área de gestão, ... INAUDÍVEL... e aí criou-se a carreira de analista administrativo e técnico administrativo, que é a mesma; o cargo é o mesmo para todas as agências. **Agora o curioso é que mesmo nestes cargos que são mesmo para todas às agências e que poderiam fazer uma certa permeabilidade, as agências não fazem questão, e os próprios funcionários não fazem questão. Eles preferem se especializar naquilo ali da agência e eventualmente ocupar um cargo de gestor da agência, daquela agência.** Embora ele não seja regulador, um especialista em regulação; mas é uma perspectiva em que tu aposta: eu quero então ser diretor da área de gestão da agência. É um negócio ... INAUDÍVEL... Uma estrutura complexa, burocrática, de alguma forma rígida já que sujeita de alguma forma a regras legais que não permitem se contemporizar por conta dos interesses ... INAUDÍVEL... dos indivíduos. Com a atribuição de cargos ... INAUDÍVEL... e a sua visão pessoal do que seria melhor fazer ou não fazer é realmente um desafio tremendo; mas é aquela história: esse problema da migração entre carreiras, se houvesse um fluxo regular de progressão, promoção baseado INAUDÍVEL ... ou não, acesso às oportunidades de ocupar cargos de chefia e tudo mais, de forma transparente, o ingresso bem programado entre os interesses e possibilidades e tal, tudo isso seria muito mais fácil de agilizar.

Essas características da administração, vale lembrar, que decorrem por conta dos abusos do passado, confirmam o dito de Ortega y Gasset, o qual, por sua vez, está na base do princípio orientador da administração pública – o da desconfiança. Embora em face de outro contexto, a observação feita por “C” se revela oportuna porque sinaliza para existência de novas condições:

C – exatamente; essa representação ela é falha porque nós não temos uma sociedade preparada, digamos assim, para dizer aos seus representantes o que ela (a sociedade) quer em relação aos serviços públicos.

Agora é que a gente está começando a ter mais abertura com isto, com a lei de acesso à informação, há transparência, então assim, esse processo de amadurecimento ele está começando no Brasil.

Assim, se de um lado a natureza humana, porque dotada de elevada inércia, não induz expectativas quanto a mudanças, de outro, é sabido que os homens respondem às variações ambientais, tanto aos incentivos quanto aos desincentivos, no caso, à força das instituições, desde as mais intangíveis (valores em geral – ética, alteridade, entre outros –, valores republicanos etc.), até aquelas que se fazem respeitar em razão da efetividade das organizações que lhes conferem visibilidade pública externa, a exemplo da imprensa livre, das corregedorias, dos órgãos de controle, do Poder Judiciário, entre outras. Em suma, já não estariam criadas as condições, se ainda longe das ideais, mínimas para nos desapegarmos do passado, que seja em parte, flexibilizando normas anacrônicas que entravam a gestão?

As diferenças conceituais que envolvem o termo “carreira” e a forma de ingresso no setor público proporcionam situações que seriam apenas curiosidades não fossem o significado e o precedente que encerram. Considerem-se os seguintes casos ainda pouco explorados na literatura:

- 1) a da carreira que iniciada no setor privado encerra no setor público, como é o caso (A) dos advogados que ingressam na magistratura por meio do Quinto Constitucional, (B) dos indicados pelo Executivo para integrarem o Supremo Tribunal Federal, bem como (C) de qualquer profissional que venha a ser indicado, pelos respectivos Executivos ou Legislativos, para o cargo de conselheiro dos correspondentes Tribunais de Contas; e vice-versa, isto é,
- 2) a da carreira que tem início no setor público e se encerra no setor privado, oportunidade apresentada àqueles que reúnem experiência no alto escalão da administração ou em áreas nas quais a especialidade extrema é muito valorizada, a exemplo das que tratam de assuntos legislativos ou tributários, entre outras – docentes pesquisadores⁶⁰ e alguns profissionais da saúde.

Em primeiro lugar, em nenhum dos casos (1 e 2) se pode afirmar que não há, implícito, o senso de carreira, qual seja: o da realização pessoal por meio da ascensão e do reconhecimento profissional; justo o contrário. Não obstante, nos estritos limites do marco regulatório brasileiro, não se pode afirmar que os titulares das hipóteses 1A, 1B e 1C tenham alcançado

⁶⁰ Ivan Izquierdo, argentino naturalizado brasileiro e um dos mais notáveis neurocientistas atuantes no Brasil, aposentado pela universidade pública federal, foi contratado por instituição de ensino privada.

o que para muitos é reconhecido como o ápice da carreira. Sobre o caso 1A, a observação que se segue é assaz oportuna:

[...] isso é suficiente a que **advogado e membro do MP [Ministério Público] deixem sua atividade e iniciem carreira nova** – não na condição do juiz de 1º grau, mas já como desembargador ou ministro, o degrau mais alto da magistratura. Ou seja, **viram magistrados em final de carreira, sem nunca o terem sido. Esse o sistema atual** (BARROSO, 2015, p. 1)

Contudo, nem todos são críticos, Amaral (2009, p. 2), por exemplo, salienta que “O quinto é o arejamento que o Poder Judiciário (já hermético por natureza) carece num Estado democrático (plural e aberto o mais possível) de direito”. Já o segundo caso (2) é abordado por Silva, Balassiano e Silva (2014), que apresentam o burocrata proteano, numa alusão a Proteus, entidade da mitologia grega que, à sua conveniência, assumia diferentes formas; assim, sem que a administração se dê por conta, pois passa a ser instrumento, inverte-se a lógica das relações contratuais de trabalho: o servidor estabelece uma trajetória de carreira e procura transitar pelos espaços organizacionais considerados úteis aos seus objetivos estratégicos – dito em outros termos, o servidor administra o que projeta como sendo a “sua carreira” e, para tal, se vale das carreiras oficiais existentes.

Contudo, nesse quadro há mais do que curiosidades; não reveladas à primeira vista, quando trazidas à tona, suscitam questionamentos, sobretudo diante das críticas levantadas contra o ingresso intermediário nas carreiras, visto pelo autor como (mais) uma ferramenta à disposição da administração para conferir à organização maior flexibilidade e eficiência:

- Nem mesmo a esdrúxula interpretação que lhe conferiu a administração impede a existência de antecedentes que, se não de direito, de fato correspondem ao ingresso em etapa intermediária, ou até mesmo final, do que o senso comum e o meio profissional consideram como sendo “uma carreira”. O argumento de que a passagem de uma corte estadual para uma corte federal, assim como nos casos análogos, implica no ingresso em outra carreira (ou cargo isolado?), se resolve o problema do ponto de vista formal, não desconstrói o significado efetivo e intrínseco daquela expressão que carrega, em si, o sentido de trajetória.
- À parte as críticas mais específicas (pressões corporativas, possibilidade de captura das instituições para fins e interesses não republicanos, falta de proficiência dos postulantes, entre outras), a que habitualmente é dirigida aos três casos (1A, 1B e 1C) diz respeito aos procedimentos de acesso: ao contrário dos demais postulantes aos quadros da administração, exceto, é claro, os cargos comissionados, os candidatos não são submetidos a concurso, a menos que o sentido dessa expressão for, sobretudo, alargado.

Aos casos já citados, somem-se mais dois:

- O da carreira docente em nível superior. Estruturada em cinco classes (auxiliar, assistente, adjunto, associado e titular), de acordo com a titulação e mediante concurso permite⁶¹ o ingresso em qualquer uma das etapas à conveniência do contratante que, de regra, é definida a partir do tipo de vaga aberta (se de professor assistente, adjunto etc.), mas também em razão das condições de oferta, isto é, se a vaga é para adjunto, que requer a titulação de doutorado, mas não há candidatos disponíveis⁶², é facultado reduzir a exigência e abrir a disputa entre os possuidores do título de mestre. E não obstante ser assim, não se têm notícias de que os estudos que abordam os inúmeros problemas no sistema de ensino superior nacional tenham relacionado esse *modus operandi* (de seleção, ingresso e progressão) como causa principal ou sequer subsidiária.
- O da carreira militar, cuja práxis contempla diversas alternativas de trajetórias, conforme mencionado por “E”:

A carreira militar é dividida em círculos; **para tu chegares a general tu já tens que entrar no círculo intermediário e depois passar por uma academia.** É um sistema... há um mito de que a carreira militar é uma coisa única, é uma má compreensão do que é a realidade militar e as suas regras internas.

O próximo exemplo é particularmente interessante porque revela que a própria administração pública, quando conveniente, reconhece à carreira o sentido e a trajetória que lhe atribui o senso comum-profissional privado; senão vejamos:

A – porque são funções diferentes. Uma é área técnica especializada e a outra é a área de gestão; então depende de qual é o papel que você precisa do profissional. **Em algumas áreas você precisa de um especialista, não tem outra alternativa.** Nós temos algumas carreiras de C&T, no caso dos próprios professores universitários da carreira de C&T que você tem o cargo isolado. Que cargo isolado é este? [...] **por exemplo o INMETRO** comprou um equipamento por não sei quantos milhões, americano; a pessoa precisava ficar 4 meses lá com o fabricante para aprender a usar o equipamento, **precisava ser um doutor especialista em metrologia.** Se ele contrata um cara de carreira, no começo de carreira para fazer isto, ele não vai ter ninguém para fazer ... ir lá e aprender a usar esse equipamento

⁶¹ Recentemente houve alteração no marco regulatório; todavia as mudanças não comprometem o que ora se defende.

⁶² Vale lembrar que o gigantismo do Brasil lhe proporciona grande diversidade; ademais, há as áreas de conhecimento ainda não amadurecido, portanto, que ainda não formaram a mão de obra com a titulação requerida.

B – e nem para operar o sistema

A – então ele **precisa contratar** ... aí é um cargo isolado, **um cara que está no final da carreira**, tem **20 anos de experiência**, **é doutor**, **provavelmente ele deve ter vindo de alguma universidade ou de alguma empresa privada que trabalha com metrologia e que já tinha experiência com equipamento mais sofisticado** ... e tem que ser contratado para fazer isto. Então não adianta na hora que eu preciso deste profissional que é a necessidade institucional, eu abrir um concurso ...e deixar a pessoa, né (??) ... a necessidade é esta, é especializada. E **eu não posso fazer um concurso geral para pegar um cara em início de carreira**, que acabou de sair da faculdade e que o requisito é graduação, que ele também não está capacitado. É uma pessoa que vai pegar, aprender a utilizar esse equipamento e para depois disseminar dentro da organização.

O leitor já terá observado que o que deveria ser a regra no que tange a alguns dos tópicos já apreciados, como o critério para descrição do conteúdo dos cargos e concursos vs ingresso intermediário da carreira, por conta das exceções acaba por ser descaracterizada; e, dada a quantidade de exceções, não parece ser o caso de se afirmar que se trata “de a exceção que confirma a regra”. Em vez de se falar em contradições e conflitos, há que se referir às conveniências e às condições de possibilidades, o que remete os debates para outras searas, como a das possibilidades técnica, gerencial e, sobretudo, política. Em favor da exceção, pode-se dizer que é reservada aos interesses superiores da administração; todavia, isso não é evidente em todos os casos e, se em algum momento já foi motivo de interesse superior, não significa que essa condição deve ser perpetuada, senão por outros motivos, pelo fato de que tal confronta o princípio da realidade sistêmica, que demanda continuados ajustes para assegurar a qualidade da gestão. Somente as pressões corporativas e o entendimento de que os atos de gestão correspondem a direitos podem explicar a rigidez imposta ao sistema de gestão. De outro lado, aquilo que se supunha proibido já é uma realidade na administração pública, o que sinaliza para a existência de um espaço para reconsiderações: o que deve ser de fato proibido vs o que deve ser considerado à luz dos interesses maiores da administração, ambos em perspectiva dinâmica. Assim, entre tantos, além dos já citados, mais dois exemplos deixam à evidência que a administração, à sua conveniência, já recorre aos dois conceitos de carreira, o restrito (que lhe é próprio) e o ampliado (do senso comum-corporativo): por que os incensados Maria Sílvia B. Marques, Pedro P. Parente e Ilan Goldfajn foram recentemente alçados à presidência do BNDES, da Petrobrás e do Banco Central do Brasil? Porque todos são reconhecidos pela carreira exitosa e, quiçá porque com trânsito tanto na iniciativa privada, e em várias organizações, quanto no setor público!

Assim, entre outras, a questão que se coloca é: por que o ponto de vista de Amaral (2009) não pode ser estendido ao Poder Executivo? Além do arejamento (por muitos referido como oxigenação) proporcionado pelo aproveitamento de *expertises* aparentemente estranhas à administração pública, a possibilidade de ingresso em outros estágios que não o inicial da carreira provocaria mudanças de comportamentos no sentido da maior competição e qualificação do quadro geral, sem que os postulantes, que desejassem novos e maiores desafios, melhores salários e condições de trabalho, assim como oportunidades, tivessem que “mudar de carreira e iniciar tudo de novo”, fazendo, do espaço profissional da hora, uma plataforma de acesso tal como constatado por Silva, Balassiano e Silva (2014). Entre tantos posicionamentos contrários, ainda que em alguns se observem aspectos contraditórios, tem-se o seguinte achado na literatura, extraído de uma cartilha estadual:

- Ingresso na Carreira. O ingresso, como regra geral, ocorre:
 - no primeiro grau do nível inicial da carreira.
 - condicionado à comprovação da escolaridade exigida para o cargo;
 - após a aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos;
- **Exceção**
 - **Há determinadas carreiras no Poder Executivo Estadual, com diversos níveis de escolaridade, que permitem o ingresso em nível diferente do inicial.** Exemplo: Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental cujo **ingresso pode se dar tanto no nível I quanto no nível III** (MINAS GERAIS, 2013, p. 17).

A excepcionalidade é notável, sobretudo porque baseada na escolaridade, variável fácil de aferir e controlar a qualidade por intermédio da certificação; assemelha-se ao caso da carreira docente.

Assim, tal como concebidas, as carreiras não asseguram aos servidores novos e maiores desafios, melhores condições de trabalho, novas oportunidades (viagens, capacitação específica etc.), não estimulam a inovação (em geral também associada ao espírito empreendedor); para lograr a progressão salarial devem se submeter aos processos avaliativos já comentados por Costin (2010) e também por Silveira, Pinheiro e Antunes (2012): formais, burocráticos, destituídos de desafios e sem possibilidades de realizar saltos por entre as classes e níveis que constituem a carreira, portanto, desestimulantes à inovação, aos ganhos de eficiência etc. Sendo assim, as críticas dirigidas aos casos identificados como 1A, 1B e 1C podem(riam) ser o ponto de partida para o aperfeiçoamento de um modelo mais abrangente. A sequência de citações a seguir, que considera alguns dos tópicos recém comentados, é mais um argumento à crítica do modelo atual:

IP – [...] **o turnover do setor público, é muito pequeno, as pessoas não saem daqui**

C – nossa, eu acho ele muito alto. Se você olhar por carreira é muito alto e só tem um órgão que não tem *turnover*, que é o Tribunal de Contas da União. Nas carreiras menores, por exemplo nos EPPGG, nível médio e intermediário, é muito alto. Muito alto e a gente **tem uma certa sazonalidade que é a da entrada, no ingresso do servidor, depois do concurso né, imediatamente após o ingresso das primeiras turmas, é muito alto.** Daí é uma evasão. Eu diria até que existe um nível alto de evasão. Isto tem um pico, nos primeiros anos após o ingresso e depois a coisa vai se estabilizando.

D – talvez tenha sido geral

C – se você analisar pelos os primeiros anos após a nomeação das primeiras turmas, você vai ver que o pico é muito alto.

IP – **é uma evasão do setor público ou é uma troca de carreiras?**

C – troca de carreiras. Talvez esteja falando mais aqui da nossa esplanada, porque a gente tem algumas coisas que são bem específicas da esplanada e situações que não se repetem nos órgãos federais dentro dos outros estados. Mas a gente tem características bem específicas.

IP – considerando que aqui é o centro do governo, da administração direta, isto é muito importante porque mostra que este desbalanceamento do desenho de carreiras e os impactos recíprocos no *turnover*.

Por oportuno, cabe abrir um parêntese à sequência do texto para esclarecer e desdobrar a divergência acima: quando eu comentei sobre o *turnover* do setor público ser muito pequeno, tinha em mente os dados do Cegov (2012, Sumário Executivo):

[...] no cálculo da **rotatividade no setor público**, verificou-se uma taxa total de **3,3% no ano de 2012**. A taxa de rotatividade total **no setor privado para o mesmo ano foi de 54,7%**. Também, para efeitos de comparação, foi calculada a taxa de rotatividade no setor privado apenas para aqueles trabalhadores que solicitaram o desligamento. **Nesse caso, o percentual foi de 15,9% no ano de 2012** [...] (CEGOV, 2012, Sumário Executivo).

O estudo ainda traz outros ajustes, mas mesmo que se considerem as distorções provocadas pelos dados anuais, qualquer que seja a perspectiva, as diferenças continuam acentuadas, cujos significados e consequências não podem ser ignorados. Significado: à primeira vista, ao contrário do que na maioria das vezes é veiculado, o Estado, considerados todos os aspectos do emprego público (inclusive os não meritórios), não é um mau empregador, caso contrário terão que ser revistos os juízos aplicados aos

empregadores privados que apresentam os mesmos índices. De outro lado, “C” trouxe a resposta ao problema que levantou: a realidade na capital federal é radicalmente distinta da média brasileira⁶³: a oferta continuada de cargos nas melhores carreiras, e aí devem ser incluídas também as dos Poderes Legislativo (que inclui o TCU), Judiciário e Ministério Público, cria uma dinâmica à parte (não percebida por “C”) e que vai ao encontro do que afirmaram Silva, Balassiano e Silva (2014). Ademais, a taxa de rotatividade combinada a outro elemento de perfil extraído do mesmo estudo:

No que tange o **nível de escolaridade**, observou-se que existem mais servidores com ensino superior (68,6%) do que cargos com esta exigência. Do total de 2.738 cargos analisados, 53,6% exigem nível superior. Portanto, **parte significativa dos servidores com nível superior está alocada em cargos de exigência de escolaridade menor. Quando comparado o nível de escolaridade da força de trabalho da APF com o nível de escolaridade da população e dos trabalhadores do setor privado formal, fica evidenciado que a força de trabalho da APF tem nível de escolaridade muito superior** (CEGOV, 2012, Sumário Executivo), autoriza, s.m.j., algumas conjecturas:

- Se, como já mencionado, nos últimos anos houve recomposição dos quadros, a escolaridade é elevada e os índices dos indicadores que avaliam a qualidade das entregas são decrescentes, é provável que existam, sim, sérios problemas de gestão da força de trabalho, ainda que se possa sempre afirmar que os orçamentos são insuficientes, etc. A administração não tem se revelado competente para se apropriar e por em ação o seu estoque de competências.
- À primeira vista pode ser contraditório tecer críticas pelo fato de a escolaridade da capacidade instalada superar o nível desejável; todavia, mesmo no ambiente corporativo, essa situação, de regra, é evitada, pois são conhecidos os seus efeitos deletérios. É provável que uma parte expressiva dos servidores esteja desmotivada *vis-à-vis* a natureza e os desafios das atividades desempenhadas, o que os motivaria a ansiar e buscar por novas oportunidades, isto é, se submeter a novo concurso para dar início a carreira compatível com o seu grau de instrução. O problema pode ainda apresentar outras nuances:
 - o muitas vezes a supercapacitação é induzida, quando não custeada, direta ou indiretamente (a exemplo da liberação de horário de trabalho), pela própria administração ao vincular determinadas gratificações à titulação;

⁶³ O que leva a algumas mídias, a depender das iniciativas governamentais, aludirem, não sem algum sarcasmo, à capital federal como a “ilha da fantasia”.

- o a supercapacitação não utilizada e acompanhada do pagamento de gratificações é geradora de custos adicionais para a administração;
- o a supercapacitação, quando utilizada em condições de desvio de função, como visto, cedo ou tarde suscita reivindicações de outra ordem, não raro via Poder Judiciário (mais custos!).

Em síntese, as consequências do modelo atual possuem vários desdobramentos que, originadas na força de trabalho, repercutem na qualidade das entregas à sociedade. Diante dessa realidade, a proposta de Bergue (mimeo, s.d.) é mais uma, entre tantas, que podem romper com a inércia que domina o ambiente:

[...] a possibilidade de admitir que, se as pessoas são potencialmente capazes de desenvolver continuamente ao longo de sua trajetória na administração pública, então **as fronteiras organizacionais não devem constituir limites para as carreiras**. Nesse sentido, **conceber estruturas de carreiras alternativas ao modelo vigente** constitui um dentre tantos desafios para a gestão de pessoas no setor público sob uma perspectiva estratégica. Admitir que, além de **possível, pode mesmo ser desejável que servidores atuem em organismos outros da administração pública que não aquele para o qual prestou concurso original**. Essa possibilidade de aplicação alternativa das competências das pessoas orientada para a ampliação (otimização) da geração de valor público é algo a ser pensado (BERGUE, s.d.).

Retomando o assunto, a transcrição a seguir, embora antecipe alguns temas ainda não comentados (a exemplo da estrutura piramidal e seus desdobramentos, avaliação etc.), revela que as resistências ao ingresso em níveis intermediários e outras temas correlatos às carreiras não são apenas de ordem legal; parecem já estar incorporadas por convencimento quanto ao mérito, o que, se não impede, dificulta que o conceito seja exposto à reflexão crítica para eventual ressignificação no sentido da maior proximidade com o do senso comum:

IP – agora eu gostaria de ter a tua opinião sobre questões pontuais, por exemplo, por que não abrir concurso para entrar no meio da carreira?

E – em primeiro lugar **o conceito de carreira não concebe essa possibilidade porque o ingresso na carreira se dá na classe inicial e o progresso dentro da carreira se dá por promoção, progressão até a classe final**; este é o sentido e o conceito de carreira inclusive que o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) já interpretou a partir do texto constitucional. Se você entrar no meio da carreira não tem carreira.

IP – mas vc pode pegar um profissional de 40 e poucos anos, experiente, etc., ele já tem uma carreira pessoal e pode querer fazer uma comple-

mentação, não necessariamente entrando no meio, mas sem passar pelas etapas iniciais. E uma coisa não exclui a outra, ele simplesmente não quer se submeter a reiniciar na carreira que já iniciou na sua trajetória de vida.

E – aí tem um problema: tu estás fazendo concurso para o cargo A ou para o cargo B? Este cargo B é suficientemente diferenciado a ponto de permitir que ele seja separado da carreira, como no caso da carreira de docente, que permite o ingresso lá no final? Este cargo não é um cargo de carreira; esta é a questão, nós estamos falando de cargos isolados ou de cargo de carreira? Foram criadas na administração pública federal algumas situações à semelhança do magistério para permitir o recrutamento deste tipo de profissional de que tu estás falando, no caso dos especialistas seniores de infraestrutura, no caso de pesquisadores seniores, onde tu crias um cargo isolado de provimento efetivo que é paralelo a um cargo de carreira. São cargos que não integram a carreira. Na carreira, o pessoal que está começando, que já tem traquejo mas ainda não estava no ponto, ele vai aprendendo a ser um profissional do serviço público mesmo. Crescer dentro da carreira; ou então, se tu queres um cara que vai inventar a cura do câncer, que ele já tenha experiência suficiente para entrar lá nesta posição, faz então o cargo de pesquisador sênior, faz um concurso de provas e títulos para aquele cargo e aí o profissional com aquela experiência já pode entrar ali naquele posto. Mas esse cargo não obstaculiza a progressão dos que entram no início da carreira, ele não tira a vaga de quem entrou lá em baixo. São sistemas separados, como é o caso na carreira docente.

IP – vamos tomar o exemplo da magistratura, quando um advogado entra pelo quinto constitucional. Ele não entra no meio em uma carreira?

E – não, porque a carreira do magistrado não chega até ministro do Supremo. Nenhum magistrado tem assegurado o direito de ser ministro do STF em competição com os demais membros da sua carreira.

IP – mas há a hipótese de ser ministro nos outros tribunais

E – mesma coisa; eles têm direito por promoção a uma determinada quantidade de vagas mas nunca nos tribunais superiores, para onde são indicados em lista tríplice. E **a questão do quinto constitucional é uma concessão constitucional ao corporativismo porque aí a carreira de Advogado está colocada no plano constitucional no mesmo patamar do juiz, no mesmo patamar dos membros do ministério público, são as chamadas carreiras jurídicas; são todas elas funções essenciais à justiça, então o advogado, e o estatuto da OAB prevê isto ele tem o mesmo status que o juiz, ele está no mesmo plano.** Então como ele já tem a mesma experiência da mesma coisa que o juiz, só que do outro lado do balcão, a Constituição reserva uma determinada quantidade de vagas em um tribunal, mas não no cargo de juiz, para membros da

advocacia ou membros do ministério público, porque são as três presenças ao sistema. Mas no STF não existe quinto constitucional, nem lista tríplice a ser preenchida por magistrados de carreira.

IP – mas quando um advogado ou integrante do MP entra nas Cortes, ele entra em uma nova (para ele) carreira.

E – ele vai chegar até um certo ponto da carreira apenas. É ali que se encerra a carreira dele.

IP – mas veja bem, há um ingresso intermediário.

E – não, não existe ingresso intermediário. Desde que entra nesta posição ele não entra na carreira. Cargos de ministros, desembargadores e escambau são cargos que não são encartados na carreira. Eles não vão chegar lá por meio de promoção; **são critérios híbridos de provimento, não é como no caso de uma carreira de auditor fiscal. Diplomata é outro caso semelhante; o cara pode ser embaixador sem nunca ter sido diplomata na vida.**

IP – ok, mas você está pegando uma dimensão de carreira. Mas há outros elementos que caracterizam o que é uma carreira, a exemplo da estrutura piramidal, quando você tem uma base grande de entrada e a medida que você sobe reduzem as oportunidades de cargos. Isto também faz parte do conceito de carreira. É diferente da nossa estrutura em que entram 100 recrutas e saem 100 generais.

E – não, não podem sair 100 generais porque o número de generais ele é fixado em lei

IP – não, o que eu estou dizendo é que se entram 100 gestores no primeiro nível, os 100 poderão chegar ao último nível da carreira

E – se a lei não fixar o quantitativo de cargos por classe. Quando a carreira de gestor foi criada havia quantitativo de cargos por classe, isto foi abandonado só *a posteriori*

IP – este ponto (da pirâmide) eu também levantei com o pessoal do planejamento

E – **quando eu falei no sistema de desenvolvimento de carreira, o SIDEC, a lei previu um escalonamento de cargos por classe para impedir que todos que entram como soldado.... não é bem soldado, que entram como cabo cheguem a general**

IP – o que eu vejo é que a ideia de todo mundo que entra no primeiro nível poder chegar ao último não é uma ideia que acompanha a noção de carreira que está associada a uma estrutura piramidal; esta é uma dimensão importante. Então surge a pergunta: **por que quando os cargos são criados não se observa o escalonamento?**

E – **se um sistema de carreira tivesse de fato sido implementado de forma mais ou menos pura, todas as carreiras teriam essa previsão na sua lei de criação. Mas infelizmente carreira virou meramente sinônimo de salário.**

Embora citado em outro contexto, o trecho a seguir complementa o pensamento de “E”:

E – Surge aí a **figura do concurseiro**, é o cara que faz concurso para uma coisa e depois para outra e para outra para outra e na verdade **ele não está preocupado realmente em assumir um compromisso com a função pública ou com alguma carreira, ele quer ganhar mais, ele quer subir vida dentro do serviço público até o cargo mais alto possível, com o salário o melhor possível**. Então na primeira chance que aparece o cara vai, não interessa se ele não tem o perfil, não interessa se aquilo é uma coisa que ele não vai gostar de fazer, ele já vai para aquilo pensando em sair. Então é um problema cultural.

Na mesma linha seguem “A” e “B”:

IP – com relação, por exemplo, o concurso para a entrada no meio da carreira...

A – olha nós temos um desenho... concurso para entrada no meio. Hoje, você disse que há controvérsias, mas hoje, para a gente sempre foi certo que tem decisão do STF dizendo que carreira o ingresso é no inicial.

IP – sim, isto é verdade

A – mas assim, antigamente as vezes um órgão queria ... tinha uma estrutura e ele dizia: ao invés de entrar no A1 vai entrar no B1

B – a FIOCRUZ tem isso.

A - fazia isso, mas hoje eles não fazem...

B – no Pleno ... INAUDÍVEL... eles tem isso ainda... em alguma... INAUDÍVEL...

IP – **se a necessidade é para nível intermediário**

A – isto se fazia antigamente, hoje não se faz mais e a gente não acha que é mais necessário. No caso de um cargo superespecializado como este do INMETRO que te falei você cria um cargo isolado, que é exatamente para atender uma necessidade muito específica do serviço, que é este do INMETRO, que é ex-professor titular, que as vezes é um cara que veio da iniciativa privada, de um estrangeiro que trabalhou em uma instituição internacional e que tem 30 anos de ... INAUDÍVEL... ele também não vai passar 30 anos... ele já tem 20/30 anos de experiência profissional... ele vai passar lá 5, 10 anos e vai agregar àquela instituição. O vai pesar é o acúmulo do cargo ...

B – aí sim; eles têm uma bagagem diferenciada que deve ter.

IP – sim, sem dúvida, mas a ideia é que, claro que com o devido marco legal, **não é interessante este ingresso intermediário? Esta é a pergunta.**

A – a gente hoje não vê, a gente vê essas necessidades específicas.

Assim, frente à realidade no setor público que já dá conta da existência de antecedentes que equivalem a ingressos intermediários nas carreiras no ambiente privado, chega a ser de difícil compreensão o posicionamento contrário da parte de alguns integrantes do Executivo (no caso desta amostra), bem como das associações e sindicatos dos servidores. De outro lado, ainda que haja críticas, não se têm notícias de que nos casos em que prevalecem tais ingressos, esses sejam apontados como causas de prejuízos (de qualquer ordem) ao sistema.

De um ponto de vista mais formal, de acordo com o Cegov (2012b) e no que tange à norma brasileira sobre carreira:

[...] **não existe definição formal e geral do que sejam carreiras na Constituição Federal ou mesmo na Lei 8112/90, não obstante as diversas menções ao termo**, dado como de **entendimento tácito**. [...] Um exemplo de definição de carreiras, recorrente em outros normativos específicos no âmbito federal, encontra-se na Lei 8.829/1993 que criou as Carreiras de Oficial de Chancelaria e de Assistente de Chancelaria, onde se pode ler no art. 4º que, “para efeito desta lei, considera-se: 1 – **carreira, o conjunto de classes escalonadas segundo a responsabilidade e complexidade das atribuições**; II – **Classe**, a unidade básica da carreira, integrada por cargos com atribuições e responsabilidade assemelhadas; III – **Padrão**, o nível de vencimento correspondente à posição do servidor na classe; IV – **qualificação profissional, o conjunto de requisitos exigíveis para ingresso e desenvolvimento na carreira**”. Com alguma variação, definição semelhante consta no Decreto 5.176/2004 (que regulamenta a carreira de EPPGG), no art. 2º, parágrafo 1º (“I – **carreira, o conjunto de classes de cargos de mesma profissão, natureza do trabalho ou atividade, escalonadas segundo a responsabilidade e complexidade inerentes às suas atribuições**; II – **classe, a divisão básica da carreira integrada por cargos de idêntica denominação, atribuições, grau de complexidade, nível de responsabilidade, requisitos de capacitação e experiência para o desempenho das atribuições**; e III – **padrão, a posição do servidor na escala de vencimentos da carreira**”) (CEGOV, 2012b, p. 13).

Da inexistência de definição clara e precisa, nem no plano constitucional e tampouco no principal texto que normatiza as relações do Estado e governo com a sua força de trabalho direta, resulta um vácuo onde proliferam definições a partir da edição de leis e até mesmo decretos; fica-se, assim, ao sabor das conveniências do momento e se perde, a exemplo do que já foi visto com “o cargo”, a homogeneidade conceitual. O contraste entre as duas definições acerca do significado de “classe” é ilustrativo:

Lei 8.829/1993 [...] II – **Classe**, a unidade básica da carreira, integrada por cargos com atribuições e responsabilidade assemelhadas (BRASIL, 1993).

Decreto 5.176/2004 [...] II – **classe**, a divisão básica da carreira integrada por cargos de idêntica denominação, atribuições, grau de complexidade, nível de responsabilidade, requisitos de capacitação e experiência para o desempenho das atribuições (BRASIL, 2004).

Afinal, qual, entre os conceitos, deve prevalecer nos futuros encaminhamentos? Quais os riscos de a opção por um ou outro, diante do caso concreto, gerar demandas junto ao Judiciário? “Grau de complexidade” é construto de difícil qualificação e mensuração, o que amplia, sobretudo, os espaços nebulosos já existentes na administração pública, nos quais as interpretações subjetivas e difusas oscilam ao sabor dos interesses do momento nem sempre comprometidos com os princípios republicanos. Chama atenção a frequência que a expressão, por vezes antecederida do adjetivo “alta”, está incorporada no discurso dxs entrevistadxs, em especial de “A” e “B”. De outro lado, qual o sentido relativo da expressão complexidade *vis-à-vis* à qualificação do quadro?

O conceito de carreira cunhado por London e Stumph é complementado, por Dutra (2015), com duas perspectivas: a da mobilidade e a da estabilidade ocupacional. Na acepção da mobilidade, o exemplo que melhor ilustra é o do profissional que, depois de transitar por várias áreas (*marketing*, finanças, produção etc.), assume a direção geral da organização; já o segundo caso é mais bem ilustrado pela carreira militar e, entre os exemplos já citados, também corresponde à carreira de Delegado de Polícia. Enquanto à primeira o nível de competência está associado à diversidade ocupacional, a segunda dimensão é caracterizada pelo estreitamento do foco. Tanto uma quanto a outra guardam relação direta com a trajetória (per)seguida, intencionalmente ou não, e está associada às oportunidades na escalada da estrutura organizacional: de regra, o acúmulo de *expertises* se faz acompanhar de crescentes responsabilidades, reconhecimentos simbólicos, assim como de remuneração, o que vai ao encontro do que Bergue (2014), por sua vez, define como carreira: “[...] um conjunto de cargos afins, dispostos em posições ordenadas segundo uma trajetória evolutiva crescente de variação das exigências requeridas para ascensão” (BERGUE, 2014, p. 193), ou ainda: “A carreira, em geral, é definida como a ordenação sequencial de cargos especificada por níveis e classes (BERGUE, 2014, p. 194). Das citações já trazidas ao texto, às quais se soma a próxima, depreende-se que as duas perspectivas estão contempladas no ordenamento brasileiro:

E – [...] Existem diferentes formas de organização de carreiras no serviço público: uma hora se opta e se tenta criar **carreiras com perfil mais generalista**, outra **carreiras com perfil mais especialista**. No geral as carreiras generalistas são aquelas que tem uma situação mais com a área administrativa porque são comuns ao conjunto dos órgãos, e isto poderia, **sendo bem administrado**, propiciar um mecanismo de geren-

ciamento da força de trabalho no serviço público amplo, como é o caso do governo federal, de **uma forma mais eficiente** porque você sabe mais ou menos como é o fluxo, teria a forma de planejar a requisição do cargo de forma a nunca ter esses problemas de provimento, nunca ter dificuldade. Mas, geralmente, **mesmo quando tem soluções como esta, no caso de natureza generalista cada órgão quer ter o seu quadrinho de pessoal, quer ter a sua carreira, quer ter a sua autonomia para gerir aquele quadro de pessoal e não depender de um órgão central. Quando consideramos as carreiras especialistas piora muito mais, porque aí não tem a disputa pelos espaços institucionais; então as carreiras especialistas costumam ver o seu espaço de atuação como um privilégio de monopólio delas, que ninguém pode nem passar perto, elas querem é ampliar o seu espaço de atuação.**

O que, por sua vez, ensejou o seguinte diálogo:

IP – então a grosso modo posso dizer que **o nosso modelo é rígido porém bastante flexível** porque tem vários modelos dentro dele, não há

E – **exatamente**, até demais, até demais, **ele não é homogêneo**

IP – não há um padrão, são várias **soluções ad hoc**, atendendo interesses corporativos ou não, mas atendendo a algum interesse e uma multiplicidade

E – nada impede... INAUDÍVEL... a **disputa em certos setores** e que acabam, por **falta de planejamento da relação hierárquica entre as carreiras produzindo conflito**, como é o caso, por exemplo, da Polícia Federal em que os Agentes e Delegados **disputam o espaço dentro da corporação** e da estrutura da polícia federal há décadas.

Acumulam-se, pois, os exemplos que evidenciam a falta de gestão (visão, planejamento integrado etc.) no (e do) sistema de carreiras, o que abre portas aos oportunismos, notadamente nos momentos e maior fragilidade política dos governos. Assim, em razão dos seus desdobramentos, o tema será retomado após a introdução de outros tópicos relacionados, a exemplo das questões relativas ao mérito e à piramidização organizacional. Todavia, desde já importa destacar como, mais uma vez, conforme observado por “E”, a cultura cristalizada no setor público não só vai de encontro à boa técnica, como revela comportamentos políticos autônomos voltados antes aos interesses setoriais do que aos coletivos, tal como visto por Weber (1997a) e apontados por Pinheiro *et alii* (2013).

C – [...] **nos últimos 12 anos** a gente tem visto uma política de governo muito voltada para os aspectos sociais, para os problemas sociais de distribuição de rendas, e que **as mudanças que geram grande impacto, as mudanças estruturais**, e que geram também, é claro, certos atritos, descontentamentos, essas mudanças estão sendo evitadas. Então eu

acho que as grandes mudanças estruturais **foram evitadas e aí não é só na gestão de pessoas** [...] para que **o governo** não perdesse o seu capital político ele **preferiu não entrar nas mudanças que poderiam gerar muitos desconfortos, muito descontentamento e aí colocar em risco esse capital político** [...]

Assim, a observação de “E”, combinada à de “C”, expõe um quadro preocupante: de um lado um governo que tem expostas fragilidades, em cujo vácuo de visão estratégica proliferam as decisões *ad hoc* motivadas; do outro lado, pelos interesses corporativos por vezes em luta entre si. A manifestação de “E”, também um misto de desabafo-denúncia, é categórica:

IP – o que eu vejo é que **a ideia de todo mundo que entra no primeiro nível poder chegar ao último não é uma ideia que acompanha a noção de carreira que está associada a uma estrutura piramidal**; esta é uma dimensão importante. Então surge a pergunta: por que quando os cargos são criados não se observa o escalonamento?

E – se um sistema de carreira tivesse de fato sido implementado de forma mais ou menos pura, todas as carreiras teriam essa previsão na sua lei de criação. Mas **infelizmente carreira virou meramente sinônimo de salário**.

IP – só que “A” (lá do MPOG) levantou um outro ponto e que me parece que ela está certa, pois **as carreiras refletem a estrutura organizacional para cumprir a missão institucional**: você tem um presidente, diretores, assessores, etc., **e como nós não temos isto bem claro**.

E – **o escalonamento de carreira é uma fraude**, porque com o empobrecimento do debate conceitual **as carreiras passaram apenas a ser agrupamentos de cargos, com um quadro de remuneração, atribuições parcamente definidas, porcamente definidas**.

Nem sempre é nítida a sobreposição dos interesses corporativos aos da administração, pois como parte da estratégia dos primeiros, nunca são postos à vista, na maioria das vezes são escamoteados entre outros interesses que não suscitam polêmicas ou surgem como contrapartida à solução de problemas cujos impactos, pela duração, são danosos à sociedade, como é o caso dos movimentos paredistas.

Conforme já mencionado, não raro a administração perde a governança do processo e se torna refém de uma solução que, embora dita negociada, de fato é uma capitulação que consagra a inversão de papéis, cria precedentes e baliza as futuras estratégias e expectativas. Moreira e Lúcio (2012) são precisos:

Um exame mais aprofundado destas diferentes figuras [dado a distância que separa o conceito de carreira à sua aplicação na administração

pública federal, os autores preferem a expressão “figuras organizativas”] nos mostra, ainda, que suas **distinções não se limitam entre si, mas dentro delas próprias**, em face dos conceitos distintos que ao longo do tempo foram sendo utilizados para cada uma delas, o que contribui ainda mais para **o cenário caótico e complexo da organização dos cargos no serviço público federal**.

[...] é preciso lembrar que a ausência de coerência na criação e na aplicação de figuras organizativas ao longo dos anos não pode se olvidar dos **aspectos intangíveis e informais que permeiam essas discussões e a criação destes atos legais desde o começo da República: os interesses difusos, as pressões dos atores, a pujança da influência política sobre os critérios técnicos e outros elementos informais que escapam a uma análise fria e *ex-post* da questão** (MOREIRA; LÚCIO, 2012, p. 6 e 25).

Nesse ambiente, entre tantas, uma questão emerge de pronto: por que existem e persistem essas distorções?

(Preliminarmente, nunca é demais lembrar que as contribuições de Weber em relação à burocracia são devidas aos seus estudos sobre as formas e manifestações de poder! Seu contemporâneo, F. Kafka, mais do que em *O processo*, em *O castelo*, critica e ironiza o *nonsense* da burocracia: prazos e ordens absurdas, ineficiências, o absurdo do real chega a tal ponto que não se consegue mais distingui-lo do imaginário, até mesmo os personagens. A leitura irônica e sarcástica da administração pública, porém precisa, pode ser encontrada em diversos textos da literatura, a exemplo de *A morte de Ivan Ilitch*, de L. Tolstói⁶⁴, e também em *O capote*, de N. Gógol⁶⁵).

Mais uma vez a resposta à questão anterior é plural e os argumentos não são mutuamente excludentes; o contrário se verifica: por vezes a conjunção de fatores (fragilidade política, crises econômica, calendário eleitoral, eventos de grande repercussão etc.), independentemente da intencionalidade estratégica dos contendores, conspira a favor dos interesses corporativo-setoriais. Assim, aos motivos já citados (vácuos de poder como resultado da luta político-partidária, falta de gestão etc.) outros podem ser alinhados, os dois primeiros sugeridos por Moreira e Lúcio (2012):

[...] a pressão de grupos de interesse pela colocação da **expressão “carreira”** em qualquer parte da denominação que se dê a novas organizações ou entidades, por entender-se que este termo **torna estas figuras mais fortes, política e remuneratoriamente [...]**”;

⁶⁴ Porto Alegre: L&PM, 2002.

⁶⁵ Suplemento, na forma de brinde, distribuído com o exemplar de *O xará*, de J. Lahiri. São Paulo: Biblioteca Azul, 2017. Clube de Assinantes TAG.

Este fato [a expectativa da remuneração *por subsídios*], atualmente e nos próximos anos, **representará o engrandecimento das pressões corporativas sobre a Administração no sentido de transformar estas estruturas em “carreiras”** [...] interesse de vários autores em denominar “carreira” qualquer figura organizativa de cargos (MOREIRA; LÚCIO, 2012, p. 13 e 17).

- Na mesma linha, contribui o que dispõe o § 2º do Art. 39 da CF:

A União, os Estados e o Distrito Federal manterão **escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira** [...];

- E até mesmo iniciativas de natureza técnica, mas que também podem refletir uma visão estratégica, a exemplo do tratamento diferenciado por carreira, uma legítima decisão gerencial, no contexto da luta política e dos interesses corporativos, é apresentada com viés, o do favorecimento indevido, o que deflagra novas iniciativas que, de regra, seguem dois comportamentos, ostensivos ou não:
 - o o da reivindicação administrativa e judicial (dado que um dia, no passado, houve favorecimento, desde então e sob a égide do princípio da desconfiança, a lei tende a se posicionar em favor dos supostos desfavorecidos) com vistas ao tratamento isonômico; ou,
 - o o do desenvolvimento de estratégias também identificadas em dois momentos:
 - o primeiro caracterizado pelo apoio velado às reivindicações das categorias mais bem posicionadas nas escalas salarial e de benefícios, de regra também as politicamente mais fortes;
 - sucede-o a luta política para a obtenção do tratamento isonômico. Como subproduto desse movimento, se exitoso, podem surgir as vinculações remuneratórias entre as carreiras, assim, os benefícios concedidos à que está no topo da pirâmide se estendem às demais, no todo ou em parte. De isonomia em isonomia a administração perde graus de liberdade de gestão, sendo, pouco a pouco, engessada.

Conforme já mencionado, por conta de erros passados, o princípio da legalidade, equivocadamente, eleva meras iniciativas e decisões administrativas à condição de direitos que, por sua vez, constituirão a base de justificativas nas futuras lutas reivindicatórias em nome do tratamento isonômico. A alternativa, s.m.j., reitera-se, passa por reduzir o *status* do instrumento que confere legalidade (*lato sensu*) às iniciativas.

Se até o momento a questão das carreiras foi predominantemente explorada a partir dos olhares e dos interesses individuais, não se pode perder de vista o lado complementar, o do olhar e os dos interesses do empregador (nesse aspecto, independentemente se público ou privado), para quem a organização em carreiras é, também, e a rigor antes de tudo (pois a organização antecede aos seus quadros) uma ferramenta gerencial à disposição dos gestores, portanto, contingente e de uso discricionário, daí porque London e Stumph (*apud* DUTRA, 2015) salientam que as pessoas (por certo que nos limites da lei) devem se submeter às necessidades e às imposições organizacionais. Ao lado de outras ferramentas, a organização em carreiras, como visto, integra o sistema de gestão de RH, atualmente reconhecido e elevado pela maioria das organizações à condição de matéria estratégica; portanto, deve estar alinhada com o planejamento de longo prazo e ter em vista a missão, a visão e os demais recursos organizacionais, tudo, dada a natureza sistêmica, em perspectiva dinâmica à luz do ambiente relevante.

Assim, é coerente com essa linha de pensamento (a de ser uma ferramenta à disposição da administração) o argumento de que nem todas as ocupações devem, porque não necessitam, estar organizadas em carreiras, coerente, por exemplo, com o que diz Capuano (2015, p. 379): “Cabe salientar que o governo federal dos EUA não tem um sistema de carreiras, mas de cargos”. Tome-se por exemplo o caso de um médico: por mais tempo que o profissional esteja dedicado a uma organização e sobretudo se durante todo o tempo desenvolver a mesma atividade, *ipso facto*, não poderá reivindicar a sua inclusão em uma estrutura de carreira; não obstante, trata-se de demanda ordinária que origina movimentos de pressão e paredistas da parte dos servidores, bem como a ausência de um plano de carreira é um dos argumentos, sempre citados e que, se não impedem, restringem a interiorização do atendimento médico. Casos análogos, nos quais um gradiente de remunerações não se faz acompanhar da contrapartida de maiores responsabilidades (poder decisório, alçada orçamentária, tamanho de equipe etc.), nem da exigência de um nível superior de qualificação passível de ser submetido à prática, não poderiam ser denominados de carreiras, mas antes designados como meras estruturas evolutivas de remuneração; no dizer de “E”: “estruturas remuneratórias”. Distinto seria o caso se o médico tivesse exercido (ou viesse a exercer) função técnica de maior ordem de complexidade ou níveis de gerência das unidades hierárquicas e desde que para tal lhe tivesse sido exigido um conjunto diferenciado de qualificações, que poderia, inclusive, ser consubstanciado pela experiência. A trajetória docente é ilustrativa: a titulação (especialista, mestre ou doutor) somada à experiência (medida pelo tempo) constituem a base a partir da qual são definidas as competências técnicas (aulas e orientação em nível

de graduação vs pós-graduação; integrante vs coordenador de grupo de pesquisa, exercício de funções administrativas etc.). Qualquer que seja o caso, as ideias centrais, as que constituem o substrato das carreiras (de continuidade-foco ou diferenciação) não podem ser perdidas de vista, pois o sentido de carreira implica trajetória, um efetivo plano de voo, e não apenas o exercício esporádico e errático de funções, algumas desconexas.

Grosso modo, o mesmo se aplica aos profissionais do direito e aos prestadores de serviços, tais como motoristas, eletricitas, entre tantas outras ocupações que, apesar da relevância para a administração, a natureza do ofício não requer que os profissionais estejam organizados em carreiras. O fato de algumas organizações terem criado estruturas de reconhecimento e motivação baseadas em um gradiente remuneratório – geralmente identificadas pelas expressões Advogado I, Advogado II, Analista I, Analista II, Eletricista I, Eletricista II, ..., Técnico I, Técnico II etc. – não deve ser confundido com o efetivo significado que dá sentido à expressão “carreira profissional”.

Contudo, a realidade se mostra diferente quando as estruturas organizacionais obedecem ao princípio da pirâmide, o que traz a oportunidade de resgatar esse tema ao lado de outro, o do processo de avaliação para progressão (promoção) profissional (na carreira), ambos vistos em perspectiva comparada: a prática no ambiente privado *vis-à-vis* a vigente no setor público.

Com o alerta de que não se pretende ser reducionista, mas tão somente recorrer às categorias para orientar as reflexões, observa-se que, em elevado nível de agregação a gestão pode ser desdobrada em dois grandes grupos de atividades: um dedicado aos processos (em geral associados às atividades rotineiras) e o outro voltado para os projetos (em contraposição, tudo o que foge à rotina). É pois entre esses grupos que as equipes são distribuídas. Passado algum tempo, os profissionais mais experientes e provados em processos e projetos sob as mais diversas circunstâncias tendem a ascender na estrutura organizacional e ser colocados à frente de equipes e orçamentos maiores, o que implica na ampliação do escopo de atuação, da esfera decisória e, por conseguinte, de responsabilidades; em outros termos, a ascensão na carreira, seja na perspectiva do foco ou na da diversidade, podendo, ainda, migrar de uma para a outra. Em princípio, o somatório dos sucessos individuais deve corresponder ao êxito da organização como um todo, aferido, sobretudo, pela qualidade das entregas à sociedade. Se, de um lado, ao longo dessa trajetória os profissionais amadurecem, adquirem e desenvolvem *expertises*, do outro, a organização tem a oportunidade de prepará-los e submetê-los a testes à vista das sucessões de acordo com as necessidades da hierarquia. Ademais, se de um lado há oportunidades e ganhos, do outro, o insucesso poderá acarretar perdas (dos bônus, dos benefícios etc.) e, no limite, o desligamento.

Sendo a representação imagética das organizações correspondente a uma pirâmide, por certo que não há, no topo, lugar para todos os que estavam na base, o que implica, desde o início da trajetória, em comportamentos competitivos, o que, para muitos, tem sido motivo de críticas. Um dos argumentos aponta no sentido do risco do comprometimento “do sentido de conjunto” e da qualidade das relações no ambiente de trabalho devido à exacerbação do individualismo. Penso que não seria o caso, a exemplo de outras situações, como os conflitos, mas antes de mantê-los sob limites saudáveis – como Taylor já antecipara, é preciso encontrar o ponto ótimo, aquele que é bom para o trabalhador mas também para a organização –, o chamado pacto ganha-ganha. A competição, quando exacerbada, sinaliza a falta ou a falha da liderança, pois as dinâmicas competitivas, pelas vantagens que proporcionam, a exemplo do impulso inovador e empreendedor, não podem ser eliminadas, tendo sido reiteradamente apontadas, por diversos estudos, como um dos principais motores dos avanços civilizatórios. Mais recentemente as organizações têm adotado o modelo de coopeção, neologismo para designar a competição com cooperação, tanto no âmbito interno quanto no externo, junto aos fornecedores, clientes, usuários em geral e demais *stakeholders*, o que ressalta ainda mais a figura do líder instruído.

Já outros críticos apontam para o fato de que a noção de mérito individual, a métrica que impulsiona os comportamentos competitivos, não é isenta de questionamentos, sendo, por vezes, circunstancial e aparente, razão pela qual o seu uso indiscriminado poderia levar ao cometimento de injustiças. Ainda: como subproduto desse raciocínio, se observaria a mercantilização dos comportamentos, expressa, de modo muito simplificado, em só fazer ou selecionar o que deve ser feito em função das recompensas oferecidas. Sandel (2014) e Ingram (2010) analisam a fundo a questão, e se de um lado nem sempre é fácil identificar os méritos no nível dos indivíduos, discriminando-os, por exemplo, dos esforços coletivos e das circunstâncias (muitas exógenas), de outro, no caso das organizações públicas, não só o princípio da eficiência combinado ao da publicidade exige a aferição de resultados para a consequente prestação de contas, como a própria sociedade demanda nesse sentido. Nos casos em que os custos de apuração superam os benefícios da informação, que o mérito, então, seja apreciado em perspectiva mais agregada, a exemplo de no nível da organização.

(Eu já tive a oportunidade de dar aula para uma turma cujo curso, em nível de especialização, fora obtido como prêmio coletivo pela superação das metas atribuídas à unidade administrativa que integravam).

Dito isso, nesses aspectos, como se distribui a força de trabalho por entre as estruturas da administração pública federal? Considerando que a estrutura piramidal é a imagem especular da maioria das organizações, pelo

menos daquelas comparáveis à estrutura estatal, a todos os entrevistados foi solicitado alguma reflexão sobre o assunto:

A – nós temos um problema sério. Se a gente está falando de gestão, é **óbvio que se você quer que as pessoas sejam interessadas, motivadas e produzam melhor, elas têm que ter oportunidade dentro do trabalho...** qualquer base que se possa pensar em carreiras as pessoas ingressam numa posição com **perspectiva de galgar outras posições de acordo com os seus interesses, competências** ... a Constituição limitou demais ... está na hora de superar a limitação constitucional...

B – **a criação de cargos em estrutura piramidal seria uma carreira** ... tem algumas carreiras que foram criadas até com esta ótica desde que passou a **remunerar com base no subsídio a ideia era fazer uma progressão baseada no mérito e afinamento e nem todo mundo chegaria no ápice da carreira, apenas aqueles que alcançassem as competências necessárias para tanto e haveria tipo uma competição mesmo para a ascensão. Mas existe muita resistência por parte dos próprios sindicatos**

A – primeiro nós temos uma precariedade técnica para fazer isto ... quando o PCC (**plano de classificação de cargos**) na década de 70 na época que foi criado havia a **pirâmide incorporada e você tinha um conjunto de atribuições com níveis de complexidade e responsabilidade variando de classe para classe** ... quando você fosse para a classe seguinte era uma promoção ... o encarreramento ocorria dentro do próprio cargo... na década de 70 tivemos um momento de exceção... hoje ele ocorreria dentro do próprio cargo mas você é promovido para a classe seguinte que pode ter uma denominação diferente, ou só de uma letra... a maior complexidade e responsabilidade por isso tem algumas exigências diferenciadas na promoção... só que houve descolamento na hora de criar a pirâmide... Na empresa privada tem ...diretor, pleno, sênior, junior ... e você só vai escalonar se abrir vaga em uma dessas oportunidades acima e se houver entendimento de que alguém está apto para ocupar a vaga... O que é que nós (administração pública) não temos? O corte de trabalho definido, por isso não é possível fazer isto (a piramidização). Isto não é tão simples assim.

IP pergunta: É proibido ou não dá pra fazer?

A – Não é proibido, não sei dá pra fazer, acho que dá... **A única carreira civil que tem o corte de trabalho definido é a diplomacia... porque é mais fácil...** é uma carreira específica, com missão específica ... então em cada posto (representação diplomática no exterior) o diplomata chefe tem estas e estas funções e precisa de tantos conselheiros, secretários de primeira classe e de segunda classe... **A piramidização exige um nível de organização que nós não dispomos de forma nenhuma hoje,**

e isto é feito por unidade organizacional. E quando você tem carreiras transversais que as pessoas mudam de um órgão para o outro, o ingresso é maciço... é muito mais complicado... quando a gente trata de uma carreira específica, como gestor, que é uma carreira que tem todo um diferencial em termos de mobilidade e responsabilidade ... é outro sentido, é uma carreira muito mais moderna e que não seria para aplicar em toda a administração. Mas complica mais ainda porque aonde você vai depende do que você vai fazer lá naquele lugar que você está; então a mobilidade também traz esta dificuldade. Aqui por exemplo **nós temos quatro coordenações gerais... mas você não define o nível que você precisa dessas pessoas.** Depende do que vai chegar... Nós (referindo-se às coordenações) podemos ser gestoras, administradoras, tem até agente administrativo querendo vir para cá... nós estamos precisando... a gente trabalha muito em função das oportunidades e não da demanda, hoje a gente tenta conciliar para atender as necessidades. Há um quadro do MPOG mas não estruturado dizendo que em cada unidade tem que haver um agente administrativo, um administrativo júnior, um gestor ... enquanto eu não tiver isto eu não consigo trabalhar com pirâmide

A – Olha como foi a falha das **pirâmides. Elas existiam** ... o governo em muitas oportunidades para dar reajustes salariais sem dizer que estava dando reajustes começou a dar tantas referências para os servidores e isto desconfigurou as pirâmides que existiam numa época [...] pelo que eu entendo parece que à época havia um funcionamento mais regular e de bloqueio mesmo para as pessoas passarem por inexistência de vagas. Agora **você não pode travar o desenvolvimento de um servidor que está se desempenhando, que está assumindo responsabilidades porque não tem vaga, se a vaga não está associada a um posto de trabalho, a uma necessidade funcional diagnosticada.** Então é isto, vc não trabalha com recursos humanos dissociados da instituição. **E este é um trabalho que a gente não tem hoje nem competência para fazer diante do quadro que a gente tem.** Por isso que a diplomacia é a única que tem.

A – E aí o que é que aconteceu? **Hoje nós ainda temos dois grupos que têm isto, além da diplomacia são estruturadas as carreiras policiais e as carreiras jurídicas. Elas tinham pirâmides,** só que davam aos dirigentes desses órgãos a possibilidade de fazer ajustes nessas pirâmides por atos internos. **Sabe o que é que é essas pirâmides hoje? São retângulos! Os dirigentes colocaram 1/3, 1/3 e 1/3; e por que?** Porque são três classes. E por que? ... INAUDÍVEL ... Olha que desmotivação é esta. Eu estou respondendo por um processo de complexidade e não posso ser promovido porque não tem vaga, eu vou ficar o resto da vida, 20 anos, aqui, parado, assumindo muitas responsabilidades sem receber por isto? Você não conseguia motivação ... INAUDÍVEL ... se quem vai assumir a responsabilidade é um sênior, então se eu preciso naquela unidade de

10 seniores então eu preciso de ter 10 vagas de sênior naquela unidade. Se eu tenho processos de alta complexidade para 10 seniores ... e isto a gente não tem estruturado. Não dá prá dissociar. **Pensar em plano de carreira sem pensar na estrutura organizacional é vazio.** Diplomacia, jurídicas e policial; eles têm (a estrutura piramidal) estabelecida por portaria. Nas carreiras jurídicas nós temos Advogado da União, Procurador Federal, Procurador da Fazenda ...

Entre outros, merecem ser destacados os seguintes aspectos:

- A estrutura piramidal e a correspondente ascensão definida pelo mérito e nos limites dos cargos (vagos) pré-definidos já foi uma realidade na organização do Estado brasileiro. Mais, “A” chega a revelar que “Para a organização o interessante era ter o seu quadro de pessoal fechado, e ela sabe que pode contar com tantas pessoas ou ela tem tantos cargos para compor”;
- O próprio governo, em mais uma das iniciativas *ad hoc* de caráter imediatista, se à época contribuiu para solucionar um problema, suscitou o surgimento de outros, a exemplo do comprometimento da estrutura piramidal.
- Embora restrita aos casos citados, atualmente a estrutura piramidal convive com outros modelos – que na sequência serão abordados. Sem dúvida que é mais fácil organizá-la (com a delimitação de atribuições, competências para o exercício do cargo etc.) em instituições fechadas, como é o caso das autarquias e fundações; contudo, observa-se que na própria administração direta proliferam desenhos diferenciados. Sempre se poderá alegar que são arranjos customizados para melhor atender às especificidades e que sinalizam a autonomia conferida aos gestores; todavia, um olhar abrangente sobre os próprios depoimentos (que informam sobre a falta de diretrizes, planejamento, controle etc.) não autoriza essa interpretação; no máximo, talvez, uma autonomia errática. A citação a seguir, sobre a avaliação de desempenho, vai ao encontro e consolida esse entendimento:

IP – veja bem, na minha lógica, **avaliação de desempenho, avaliação de competências**, etc., tudo é uma coisa para a gestão e que **serve também para levar à progressão na carreira.**

D – exato, mas hoje é fragmentado

[...]

D – não, não existem carreiras. **Existem órgãos que conseguiram implementar**, UF do Pará, o FNDE, a STN; porque assim, **a fragmentação desses instrumentos e a execução é grande** e para a gestão de pessoas geralmente o quantitativo é pequeno. Existem órgãos em que uma única pessoa faz folha de pagamento, as avaliações, capacitação, cadastro, ...

[...]

D – eles têm autonomia, eles seguiram a legislação, não está fora ...
INAUDÍVEL...

IP – então eles seguiram e vocês não?

D – é que é assim; é dividido na administração pública; quando você fala órgão central não é o ministério do planejamento como um todo. Quem representa o órgão central é uma secretaria...

IP – sim, mas esta é a característica da administração direta, é uma só pessoa jurídica que responde embora tenha vários interlocutores

D – exatamente... mas **foi implementado mas não deu continuidade**

IP – **tipo assim, eu vou fazer porque está na lei, mas se com quem não fez não acontecer nada eu também vou parar de fazer. É mais ou menos assim?**

D – **infelizmente.** ... INAUDÍVEL... eu não posso dizer a época...

- Sem maiores estudos e informações não é possível afirmar se é possível, ou mesmo conveniente retornar à situação passada sem antes ponderar sobre os eventuais efeitos perversos resultantes do quadro já diagnosticado como caótico.
- O que foi denominado de estrutura retangular ($1/3 + 1/3 + 1/3$ do efetivo) em contraposição à piramidal ($1/2, 1/3, 1/4, 1/5, \dots$), assim como a justificativa que lhe deu causa, s.m.j., à primeira vista podem ser incluídos, por coerência com as citações anteriores, no rol dos casuísmos pragmáticos cujos efeitos deletérios repercutem na estrutura organizacional e se estendem no horizonte de tempo.
- Por fim, chama a atenção que “A” tenha reconhecido que “Pensar em plano de carreira sem pensar na estrutura organizacional é vazio” quando em outros trechos reconhece, citando como exemplo o próprio MPOG, que há muito a estrutura e as atribuições dos cargos e do efetivo estão descoladas.

Embora já citada, a manifestação de “E” complementa o assunto:

IP – não, o que eu estou dizendo é que **se entram 100 gestores no primeiro nível, os 100 poderão chegar ao último nível da carreira**

E – se a lei não fixar o quantitativo de cargos por classe. Quando a carreira de gestor foi criada havia quantitativo de cargos por classe, isto foi abandonado só *a posteriori*

IP – este ponto (da pirâmide) eu também levantei com o pessoal do planejamento

E – quando eu falei no sistema de desenvolvimento de carreira, o SIDEC, **a lei previu um escalonamento de cargos por classe para impedir que todos que entram como soldado.... não é bem soldado, que entram**

como cabo **cheguem a general**

IP – o que eu vejo é que a ideia de todo mundo que entra no primeiro nível poder chegar ao último não é uma ideia que acompanha a noção de carreira que está associada a uma estrutura piramidal; esta é uma dimensão importante. Então surge a pergunta: **por que quando os cargos são criados não se observa o escalonamento?**

E – **se um sistema de carreira tivesse de fato sido implementado de forma mais ou menos pura, todas as carreiras teriam essa previsão na sua lei de criação. Mas infelizmente carreira virou meramente sinônimo de salário.**

Na ausência da estrutura piramidal os sistemas de avaliação, quando existentes, têm comprometida uma das suas principais funções, a de selecionar os mais aptos para ascender na hierarquia organizacional; aliás, no caso do setor público nem mesmo cabe falar em ascensão, pois avançar de classe ou nível não guarda qualquer relação com o posicionamento na hierarquia organizacional. Por oportuno, cabe lembrar a citação de “A” sobre o provisionamento dos cargos em comissão, os mais elevados nas hierarquias organizacionais: **“A criação das funções é dissociada da profissionalização** porque como a Constituição Federal diz que os cargos em comissão são de livre nomeação e provimento, **eu posso ser servidor ou não ... eu posso hoje ser Secretária aqui (no MPOG) e amanhã voltar a ser só o meu cargo de nível técnico ... esse é um dos problemas do nosso sistema”**. Sucede que progredir na carreira pode ou não, e raramente ocorre, implicar em novas e mais complexas atribuições e maiores responsabilidades por parte do agente, pois, como dito por “E”: “[...] **infelizmente carreira virou meramente sinônimo de salário**”.

“A” e “B” relatam, ainda, outro retrocesso, confirmado por “E”, na organização e gestão da força de trabalho:

B – [...] Deixa eu só te falar de um exemplo que eu ia falar no começa e acabei não conseguindo terminar. **Quando foi criado o benefício do subsídio para as carreiras do ciclo de gestão, a esse benefício foi associada uma nova forma de avaliação de desempenho que construiu uma espécie de pirâmide para essas carreiras. Já tem quase 10 anos...**

A – foi em 2008

B – em 2008 foi elaborada a legislação para publicar, e até hoje este ... INAUDÍVEL... não foi regulamentado. E por que? **Existe uma barreira na negociação com as entidades sindicais muito grande**, porque você cria uma peneira para a função e **todo mundo se acha no direito de ascender na carreira. Até porque não tem esses postos definidos ...**

A – o próprio TCU está cobrando a regulamentação...

B – iria se associar a progressão dessas pessoas e a promoção; coisa que **ninguém está disposto, ninguém está querendo dar a sua quota de participação ...**

A – e para um grupo só, você teria que...

B – e o gestor não pode decidir isto sozinho. Porque se ele decide que vai valer **esta avaliação de desempenho, que vai cercear a promoção das pessoas, as pessoas se negam, requerem na justiça direitos iguais ao das outras carreiras**, e a gente fica em um imbróglio de difícil solução

E – [...] Quando o governo federal implantou **o sistema de subsídio nas carreiras** de vários setores, começando pelas carreiras jurídicas, mas isto por conta de uma **Emenda Constitucional nº 19**, que previu isto de forma facultativa para um grupo de carreiras, inclusive gestores governamentais, inclusive auditores fiscais e outros, **eu fui drasticamente contra isto porque eu não via vantagem que esse sistema pudesse trazer para a administração pública e tampouco para os próprios servidores**. Num primeiro momento, no entanto, o canto da sereia seduziu os servidores e **o governo** agiu pragmaticamente, fez e implantou esse sistema. **A primeira consequência foi que ele ficou sem ter mecanismo de avaliação desempenho** disso aí porque foi decidido que a remuneração seria em parcela única, **o que significava que imediatamente se abria mão do sistema de avaliação de desempenho vinculado às chamadas gratificações de desempenho**. Em contrapartida o governo pensou na seguinte condição...

[...]

E – **a gente vai colocar no regulamento de carreira algo que vai substituir**, de modo que para ser promovido na carreira o cidadão vai ter que demonstrar que ele teve bom desempenho, não vai ser todo mundo que vai chegar no final da carreira e tudo mais. **Pois bem, já está completando 10 anos e não temos até hoje o tal regulamento do sistema de desenvolvimento na carreira**. E as práticas que vem sendo adotadas em relação a avaliação de desempenho vinculadas à gratificação de desempenho tem o efeito imediato que é salarial mas que cada vez menos podem ser vistas e reputadas como sendo de fato relacionadas à competência, mérito, etc. **Virou uma avaliação faz de conta**. Então a gente bota coisas no papel e depois larga de mão. Porque dá trabalho, é desgastante, é cansativo, e a rotatividade excessiva acaba contribuindo muito para isso. Então não há compromisso de fato com essas coisas. Então para quem já está há tanto tempo no governo e vendo isto tudo acontecer e passar, dá um certo desânimo porque a impressão que muitas vezes eu principalmente tenho é que a gente está malhando em ferro frio [...] há um caminho tão, mas tão longo a percorrer e são tantos os sinais em sentido contrário que é difícil acreditar que nós vamos caminhar no sentido de uma organização de um serviço público competente, adequado, ajustado, transparente, meritocrático, etc.

As citações são notáveis, não apenas porque exemplificam mais um retrocesso (evidentemente instituído por lei) no sistema de gestão em geral,

como expõem o jogo de interesses e vantagens encobertos pela burocracia do setor público brasileiro, no caso, no que diz respeito à gestão da sua força de trabalho:

- A introdução da modalidade dos subsídios, claramente, teria impacto sobre o, à época tênue e incipiente, sistema de avaliação de desempenho. Não obstante, os alertas foram ignorados ou, para todos os efeitos, foram votos vencidos.
- Quem, no sistema instituído, é beneficiado? Fica claro que as corporações de servidores têm assegurada a remuneração sem qualquer compromisso de evidência fática de contribuição à sociedade que as financia. Em meio a esse quadro “E” revela que:

E – [...] E **falta um planejamento da alocação da força de trabalho** deste tipo de cargo, **o que está mais do que demonstrado** quando o Ministério, por exemplo, recebe de volta de um determinado órgão um gestor, que por alguma razão não deu certo lá, se desincompatibilizou, foi exonerado do cargo em comissão, e o Ministério não sabe para onde vai mandar aquela pessoa. **Fica 2, 3, 4 até 5 meses ...** até recentemente tinha ... INAUDÍVEL... procedimento de colocar esses servidores **em home office: vai para casa e não vem aqui me encher o saco, quando eu tiver alguma coisa eu te chamo, com o cara ganhando 20 mil por mês. É o fim da picada**, mas não sei se ainda tem isso... INAUDÍVEL... acho que o ... INAUDÍVEL... secretário de gestão acabou com isso aí. E falta seriedade até na gestão da força de trabalho com esse perfil e classificação; **o governo não tem o mapeamento das suas necessidades** para no momento X já colocar o cara: vai lá para tal lugar [...]

- Por fim, passados 10 anos o Tribunal de Contas da União está cobrando a regulamentação... Ora, ora,... não fosse a Corte, egrégia, era de se pensar em escárnio. Todavia, não sendo o caso, é mais um episódio que ilustra a extemporaneidade do controle burocrático, sobretudo o no nível da administração pública federal.

Se a ascensão na carreira não necessariamente corresponde a atribuições de grau superior ao até então exercido, não há que se falar em escalada e tampouco a noção de topo (da carreira) encontra paralelo com o que se verifica nas demais organizações. Diante dessa realidade não chega a ser surpresa as conclusões do trabalho de Silveira, Pinheiro e Antunes (2012) que, embora baseado em uma pequena amostra, evidencia como se verifica a avaliação de desempenho para fins de progressão:

[...] objetivo identificar os **critérios de avaliação de desempenho** dispostos nas legislações estaduais [MT, MS, MG, PI, TO e RR] e contrastá-los com os disciplinados no Dec. Fed. nº. 7.133/10. Foram percebidas, assim, além das categorias, as suas definições, graus de objetividade

ou subjetividade, peso relativo, entre outros aspectos, em especial a vinculação ou não, da ADI [avaliação de desempenho individual] ao desempenho organizacional. [...] os **critérios** dispostos na norma federal estão contemplados nas normas estaduais dos estados analisados. Contudo, **quanto à clareza e objetividade dos mesmos infere-se que há margem para dubiedade e imprecisão no processo de avaliação**, visto que ao se instituir **critérios como Perspicácia, Visão Sistêmica e Comunicação**, permite-se que haja uma **interferência subjetiva do avaliador**, algo a ser evitado. **Quanto à consonância com metas estabelecidas, infere-se que a relação não é estreita**, pois há critérios específicos ao comportamento e capacidades do servidor. Somente o PI institui o critério Consecução de metas e objetivos, relatando o estabelecimento de prazos, embora TO indique o critério Alcance de objetivos, porém referindo-se ao cumprimento de tarefas sob a responsabilidade do servidor. Minas Gerais refere-se a ADI como instrumento de alinhamento de metas individuais com as institucionais, porém não institui critério específico. **Chamou sobremodo a atenção, ter como critério de avaliação, indicativos de comportamentos que não deveriam fazer parte de um processo de avaliação para posterior premiação, visto referirem comportamentos funcionais presumíveis [assiduidade, pontualidade, comportamento ético, atenção concentrada, urbanidade, etc.] a um servidor público [...]** (SILVEIRA; PINHEIRO; ANTUNES, 2012).

O trabalho ilustra como uma boa intenção, no caso a ferramenta “avaliação de desempenho”, pode ser comprometida no momento da implementação, corroborando, assim, a afirmativa de “**E - Virou uma avaliação faz de conta**”, bem como o depoimento de Costin (2010). O problema, por certo que não está na ferramenta, mas nos baixos níveis de exigência (estabelecidos pela própria administração) e na suposta falta de capacidade dos operadores passarem do plano conceitual-abstrato (de construtos a exemplo de “perspicácia” e “visão sistêmica”) para o plano objetivo dos resultados-metas mensuráveis e relacionadas ao dia a dia organizacional, à sua missão e às entregas à sociedade; ou seja: falta a competência para a parametrização do processo, algo que é exaustivamente estudado e aplicado no domínio de uma das mais conhecidas (e já referida) ferramentas de gestão, a que tem em vista a qualidade total dos produtos e processos. Se por hipótese for admitida a excelência dos processos de seleção para os quadros da administração pública, é de se pensar que as dificuldades que se levantam não são predominantemente de ordem técnica, mas também aqui, como já sugerido por um dxs entrevistado, são de ordem política sob pressões corporativas. De outro lado, é também possível, como já cogitado, imaginar que possa estar havendo falhas nos processos seletivos. Todavia, independentemente das causas, são duas consequências imediatas:

- A primeira, é que a avaliação positiva e suficiente para a progressão não significa, necessariamente, ampliação do domínio de conhecimentos e *expertise* temática, daí a facilidade com que todos chegam à última classe ou nível da carreira – ao topo da remuneração. Nesse ambiente é possível que a limitação no campo das competências específicas e finalísticas relevantes à missão-visão institucional seja encoberta por avaliações extremamente favoráveis obtidas nos quesitos assiduidade, pontualidade, urbanidade, entre outros que, ao contrário, quando não observados deveriam ser alvo de questionamento, justificativa e, se necessário, advertência ou punições mais severas.
- A segunda diz respeito à não vinculação dos resultados individuais aos compromissos (missão e visão) organizacionais que devem ser entregues à sociedade ou, quando existentes, serem difusos e tênues, o que favorece e legitima o surgimento de questionamentos acerca da razão de ser da organização que, no limite, pode vir a ser tão somente um instrumento a serviço dos interesses corporativos dos quadros que abriga, com a inversão, portanto, da ordem lógica e natural.

Com as exceções que confirmam a regra, nada faz crer que as práticas constatadas não se verifiquem em outras áreas. No meio acadêmico, por exemplo, em que pese os indicadores nacionais deixarem muito a desejar, o que tem levado às várias iniciativas no âmbito corporativo com o propósito de suprir as falhas do sistema de ensino formal, sobretudo as no terceiro grau, exceto os professores que se aposentam precocemente, os demais não enfrentam dificuldades para chegar ao topo da carreira. Ademais, como em qualquer grupamento submetido a processo avaliatório, prevalece o aforismo atribuído a Goldartt (*apud* KOÇOUSKI, 2011): “Diga-me como me medes e eu te direi como me comportarei”; portanto, para evitar os vícios inerentes, os sistemas de avaliação devem, periodicamente, eles próprios serem reavaliados e atualizados, como bem ilustra o modelo do Prêmio Nacional da Qualidade que, a cada edição, anual, tem revistos os parâmetros pelo simples motivo de que o entorno... muda, o que nos faz retornar, mais uma vez, ao indispensável tratamento sistêmico que deve ser conferido à gestão, no caso, a um dos seus processos: o de avaliação de desempenho. Assim, não é por acaso que, a condição de “visão sistêmica” integra o conjunto de indicadores apurados por Silveira, Pinheiro e Antunes (2012).

A escalada pode ser (e em muitos casos efetivamente é!), então, substituída por um suave aclave onde o tempo, dada a frouxidão dos critérios, por si, empuxa para a ascensão na estrutura remuneratória que se confunde e equivocadamente é denominada de carreira. Nesse ambiente, a competição torna-se desnecessária, pois há vagas para todos; com o que, se perde, também, todas as suas vantagens a exemplo do estímulo à inovação,

o que pode comprometer, em determinados casos, os próprios objetivos permanentes da administração – a eficiência, a eficácia e a efetividade – que, em resposta às mudanças ambientais, deve continuamente se reinventar. Dessarte, o que originalmente foi concebido como uma ferramenta gerencial capaz de gerar benefícios tanto para a administração quanto para os servidores e profissionais, transfigura-se em um rígido instrumento burocrático passível de reivindicações oportunistas independentemente dos resultados e da efetividade junto ao público.

Feitas considerações sobre a trajetória ao longo dos cargos efetivos, resta refletir sobre a provisão dos cargos em comissão que, ao contrário dos primeiros, não exigem prévia aprovação em concurso público. Como sabido, os cargos comissionados são destinados ao exercício das funções de chefia, resultam tanto da divisão técnica quanto social do trabalho, portanto, distribuem-se do alto (cargos de direção e assessoramento) a baixo (cargos de coordenação e afins) da estrutura organizacional e, entre outros benefícios, correspondem às maiores remunerações, razão pela qual são alvo de disputas. A exemplo de outros, o tema não é livre de discussões e os debates evoluem a partir de três eixos:

- Primeiro, se é apropriada ou não a sua existência; havendo bons argumentos a seu favor, desde o já citado arejamento, que traz para dentro da organização a visão crítica externa que impulsiona as melhorias, favorece a inovação e o empreendedorismo interno, à maior facilidade de relacionamento proporcionada pela sintonia ideológico-programática entre os membros da equipe, pressuposto que agilizaria os processos decisórios e os encaminhamentos em geral, sobretudo no que tange às prioridades e diretrizes cujas escolhas, de regra, são políticas alinhadas e subprodutos da visão de mundo do grupo que ocupa o poder. Os argumentos contrários não encontram eco porque, na prática, inexistente estrutura governamental (cuja economia seja relevante) que, em alguma medida, não tenha os quadros próprios complementados com pessoas provenientes de fora do aparelho estatal. Contudo, quando trazidas à realidade brasileira, as previsões dos benefícios teóricos não encontram correspondentes, havendo indícios de que as causas podem ser encontradas nos demais eixos.
- O segundo ponto em debate diz respeito ao quantitativo desses cargos e acompanha o terceiro questionamento, que se refere ao processo e aos critérios de seleção dos ocupantes dos cargos comissionados. Ora, conforme já mencionado, diante da inexistência da estrutura piramidal, tanto o efetivo quanto o processo e os critérios perdem expressão, tendem a ser difusos e ficam à discricionariedade dos que detêm a competência (o poder legal)

para defini-los. A manifestação “E” deixa à exposição o pensamento comum:

E – [...] **O cargo em comissão** é aquilo que a gente já está cansado de saber, **são a própria essência do patrimonialismo** na medida em que vão sendo criados, criados e criados muitas vezes sem razão de ser, senão para **acomodar necessidades que não estão bem justificadas mas que são inelásticas** e que só aumentam. É raro o cargo de confiança efetivamente ser reduzido e extinto; quando os governos tentam fazer isto, fazem por algum tempo mas depois eles voltam a ser criados.

- o Durante muito tempo, sem que houvesse prova em contrário, prevaleceu o argumento de que a escolha e a distribuição dos principais cargos, sobretudo os ligados à alta administração, eram parte de um processo de compartilhamento do governo: as indicações do Parlamento, corroboradas pelo Executivo, selavam, assim, uma aliança: ambos asseguravam a indispensável governabilidade para conferir legalidade às iniciativas do último. Todavia, episódios recentes, a exemplo da Ação Penal 470, vulgo “Mensalão”, assim os processos relacionados ao chamado “Petrolão”⁶⁶, ambos amplamente cobertos ao vivo pela mídia⁶⁷, constituem a prova (que faltava⁶⁸) de que a verdadeira motivação era outra, muito distante dos valores republicanos⁶⁹ publicamente anunciados. Nesse ambiente, sem um norte como referência (a pirâmide organizacional) e sem critérios, senão tudo, quase tudo (ainda) vale e compõe o que abertamente se denomina “toma lá, dá cá”⁷⁰, “balcão de negócios” e outras expressões afins. Assim, não chega a surpreender a inversão (pelo abandono) da ordem natural de algumas estruturas organizacionais:

⁶⁶ Abstem-se de tecer considerações mais detalhadas porque, o primeiro foi, e o segundo tem sido amplamente cobertos pela mídia a partir de dados acima de qualquer suspeita, isto é, manifestações textuais emitidas por autoridades públicas, notadamente do Poder Judiciário e do Ministério Público.

⁶⁷ Não se refere, aqui, à mídia partidária ou opinativa, mas antes os depoimentos orais e escritos, na forma de colaboração premiada, cobertos pelas mídias de todas as orientações.

⁶⁸ “Parece que todos – a sociedade brasileira – já sabiam, mas aqui estão as provas que faltavam” – foi nesses termos que o ministro Luiz Roberto Barroso se pronunciou em favor da denúncia contra o deputado Eduardo Cunha.

⁶⁹ Infelizmente, sobretudo nos âmbitos estadual e municipal, não raro a mídia veicula notícias referentes à exigência de os indicados contribuírem com parte da remuneração para o esforço partidário, bem como, nos momentos eleitorais, engajarem-se na campanha, realizando, assim, jornada dupla. A submissão a essas regras é um dos critérios para a nomeação para o cargo. Se de um lado existem denúncias vazias, de outro já há casos transitados em julgado que confirmam a tese, cujo impacto na qualidade da gestão (não diminuindo a relevância de outros aspectos), em sentido amplo, não pode ser ignorado.

⁷⁰ *Ipsis litteris*, expressão utilizada por “E”.

locais em que há mais chefias do que chefiados, assim como coordenadores de si próprios. De outro lado, é importante frisar que diante das dificuldades políticas para a aprovação de concursos e das necessidades prementes, há casos, sobretudo nas municipalidades, que a administração se vale do estoque de cargos comissionados, originalmente concebidos para o exercício da gestão, para designar profissionais dedicados a outras atividades, algumas bastante especializadas, como é o caso dos que se dedicam à atenção à saúde, o que não é livre de questionamentos, como têm demonstrado as iniciativas do Ministério Público. A exemplo do já apontado com relação a outras situações, esse pragmatismo gera círculos viciosos que dão origem ou realimentam problemas e interesses de outra ordem.

Combinam-se pois, considerando os dois tipos de cargos da administração pública, diferentes aspectos negativos: de um lado, o dos cargos efetivos, nos quais, em que pese os rigorosos processos seletivos, predominam os avanços na carreira sem que haja exigência e tampouco prova de competências, habilidades e atitudes em razão da fragilidade dos processos avaliativos e, do outro, o dos cargos comissionados, para os quais os critérios de seleção, de regra, passam à margem de qualquer exigência técnica-gerencial. Em comum, o fato que em nenhum dos casos os desempenhos individuais guardam relação com os valores agregados, combinação perfeita, portanto, para os diagnósticos veiculados na mídia: comprometimento ou falta absoluta de gestão aferida a partir das entregas à sociedade. Por fim, harmonizam-se dois discursos: o nível de gestão intermediária alega falta de rumo, instabilidade, dificuldade de diálogo com “o andar de cima” etc., e esse, por sua vez, que “o andar de baixo” não é motivado, não é produtivo, que defende os seus próprios interesses etc.

Entre ambos, isto é, de um lado os cargos de livre provimento e, do outro, os cargos efetivos, e especificamente no que tange ao exercício das funções genericamente denominadas de “chefia”, há o que se assemelha a uma posição intermediária. O texto de Graef (2009) dá início ao esclarecimento:

Os cargos serão preenchidos; as funções serão exercidas. Os verbos ajudam a revelar a distinção entre os conceitos. **Os cargos são unidades completas de atribuições previstas na estrutura organizacional e, independentes dos cargos de provimento efetivo. As funções são acréscimos de responsabilidades de natureza gerencial ou de supervisão atribuídas a servidor ocupante de cargo efetivo,** tendo como referência a correlação de atribuições (GRAEF, 2009, p. 3).

Que é complementado por Medeiros e Uchôa (2011):

Quadro 2 – Função de Confiança vs Cargo em Comissão

Função de Confiança	Cargo em Comissão
Exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo.	Qualquer pessoa, observado o percentual mínimo reservado ao servidor de carreira.
Com concurso público, já que somente pode exercê-la o servidor de cargo efetivo, mas a função em si não prescindível de concurso público.	Sem concurso público, ressalvado o percentual mínimo reservado ao servidor de carreira.
Somente são conferidas atribuições e responsabilidade.	É atribuído posto (lugar) num dos quadros da Administração Pública, conferida atribuições e responsabilidade àquele que irá ocupá-lo.
Destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.	Destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.
De livre nomeação e exoneração no que se refere à função e não em relação ao cargo efetivo.	De livre nomeação e exoneração

Fonte: (MEDEIROS; UCHÔA, 2011).

Ou seja, a partir do entendimento de que as atividades de natureza gerencial, em determinadas áreas, serão mais bem exercidas por aqueles que têm vivência com o tema, o legislador criou uma reserva de mercado. O desenho é engenhoso, o que não significa que não possa ser aprimorado, pois, como Weber observou:

[...] a dominação organizada necessita, por um lado, de um estado-administrativo e, por outro, necessita de meios materiais de gestão [...] **o estado-maior administrativo não se inclina a obedecer ao detentor do poder motivado apenas pelas concepções de legitimidade anteriormente discutidas [...] baseia-se a obediência em duas espécies de motivos que se relacionam a interesses pessoais: retribuição material e prestígio social [...] o medo de perder o conjunto dessas vantagens é o motivo decisivo da solidariedade que liga o estado-administrativo aos detentores do poder** (WEBER, 2005, p. 63).

O que, como já citado e a exemplo dos cargos de livre provimento, pode dar margem a um mercado de interesses e comportamentos oportunistas.

Todavia, sem chegar a tanto, tome-se o exemplo dos profissionais técnicos: porque não consta no conteúdo dos cargos, de regra eles não são preparados para o exercício de funções administrativas; não obstante, é muito provável que, senão todos, muitos venham a exercê-las⁷¹ em algumas das oportunidades que se apresentam ao longo da vida profissional, a mais habitual, por ocasião das substituições temporárias (férias, afastamentos para tratamento de saúde, capacitação etc.). O caso da carreira docente

⁷¹ Se não por outros motivos, também pelo fato de contribuir, nas avaliações, para a progressão funcional, o que pode estimular o rodízio entre os pares.

é bastante ilustrativo: é provável que, de auxiliar a titular, o docente, em algum momento, venha a ser escolhido, atualmente em processo eleitoral junto à comunidade acadêmica (pares, técnicos e discentes), para exercer uma das funções administrativas, a exemplo da Chefia Departamental, de uma das Comissões (ensino, pesquisa ou extensão, de graduação ou pós-graduação), ou até mesmo a Direção da unidade correspondente, no limite, responder por toda a organização na condição de Reitor da Universidade. Terminado o período da sua gestão, o profissional volta ao desempenho das atividades prescritas para o cargo que ocupa. Chama a atenção o fato de que, enquanto para alguns, e bastante provável que para a maioria, o exercício de funções administrativas (e o correspondente adicional de remuneração e outras prerrogativas) é visto como um prêmio, o ápice, para outros, nem tanto, podendo ser considerado um desvio da trajetória precípua para a qual prestou concurso de ingresso; nesses casos, o profissional acede, pois, como se diz, é “a bola da vez” escolhida em rodízio informal entre os pares. Situação análoga a dos docentes, no âmbito estadual, é a da Chefia dos presídios, de livre escolha da Secretaria de Segurança entre os agentes penitenciários; encerrado o período da gestão da hierarquia superior, que de regra – salvos os acidentes de percurso – obediência ao calendário político, os chefes, de acordo com o protocolo, colocam os “cargos” à disposição e retornam às atividades para as quais prestaram concurso. Caso notável pela singularidade (não se tem notícia de outro igual), mas que ao mesmo tempo ilustra a realidade da trajetória de carreira no setor público, é o do ex-governador do Estado do Rio Grande do Sul, Olívio Dutra, que ao término do mandato retornou ao Banrisul onde voltou a ocupar o cargo de escriturário, para o qual havia prestado concurso, até que fosse publicada a portaria da sua aposentação como bancário. À parte o prestígio e as vantagens que a posição confere, o que faz com que não se tenha notícias de recusas, até mesmo o exercício da presidência das Cortes Superiores não deixa de ser um desvio da função precípua, a judicial; já as dificuldades de uma mente predominantemente acadêmica para lidar com problemas burocráticos e políticos, frequentes e típicos nos cargos de direção, são abordadas em Stokes (2005) e em Weinberg (1996).

Assim, enquanto nas organizações privadas os profissionais desenvolvem carreira especializada (transitando por subáreas de uma mesma área) ou generalista (transitando por entre áreas), interna ou externamente à mesma organização, acumulando habilitação para os cargos superiores de gestão, no setor público as oportunidades são ocasionais, daí que, de regra, se aprende-fazendo e, não raro, quando já se tem o domínio do fato, já está na hora de “passar o bastão”, uma vez que o exercício de determinadas funções não permite a recondução ou, quando admitida, no máximo por uma vez. A experiência de gestão é, pois, episódica, sem a continuidade que caracteriza uma carreira; o que torna difícil o acúmulo de experiência, a aprendizagem, a correção dos erros; enfim, desenvolver a *expertise*, também

pela circunstância de que muitos eventos (um concurso, uma grande licitação, desenvolvimento de um projeto etc.) nem sempre ocorrem no ciclo de uma gestão. Em sendo assim, mesmo naqueles espaços nos quais a escolha das chefias está restrita ao conjunto dos ocupantes de cargos efetivos, nada impede que a atribuição da função de confiança, conforme já mencionado, venha a estar subordinada a outros critérios – amizade, identificação política-ideológica etc. Paradoxalmente, há casos, trazidos à público pela mídia, que até a relação de confiança entre os mais diretamente envolvidos no relacionamento profissional é preterida em nome dos arranjos políticos. Nesses termos, o exercício de funções de confiança ou cargos em comissão pode ter vários significados, inclusive o de competência propriamente dita, isto é, na acepção de domínio de conhecimento teórico-prático necessário e suficiente para o exercício do cargo.

Na administração privada, de regra, o escopo de competências gerenciais é adquirido gradualmente e *pari passu* ao exercício e desenvolvimento das funções técnicas, concomitante, pois, ao amadurecimento emocional, o que contribui para atitudes e comportamentos equilibrados; assim, em cada nível, todos (na organização) sabem que, ainda que uns mais e mais rápidos do que os outros, estão sendo preparados para os cargos da hierarquia superior, de tal modo que a ascensão, quando ocorre, é natural e reconhecida, por todos, como legítima. O profissional, por seu turno, sente-se recompensado pelos esforços, o que tem efeito motivador sobre os demais, reforça a cultura interna, entre outros desdobramentos. Algo semelhante, no setor público, ocorre na carreira militar, razão pela qual, com frequência e ao lado da diplomacia, ela é apontada como um dos dois casos em que, efetivamente, se pode referir à carreira:

E – [...] o que poderia contribuir pra evitar que essas coisas acontecessem seria de fato o comprometimento, o envolvimento, uma decisão do governo e de estado efetiva com o sistema do mérito, que permitisse que modelos consolidados de burocracia que existem em alguns poucos setores realmente fossem a regra e não a exceção. Como dizia o ministro Ricupero: bom, na carreira militar não tem essas brechas todas, tem algumas, mas não tem tantas, e ninguém questiona o direito do militar de carreira ser general [...]

[...]

Mas o nosso sistema vê de forma separada essas coisas; **então tá, deixa lá os militares com as coisas deles e no serviço público civil não, este pode ser apropriado e manipulado e gerenciado politicamente e tudo mais.** E pelo contrário, quanto menos poder tiverem os burocratas nos escalões superiores para decidir políticas públicas, por exemplo, melhor. Porque aí o governo tem legitimidade, foi eleito para fazer o que ele bem entenda e aí os burocratas não vão ficar enchendo o saco e nem atrapalhando.

Após a ilustração, a partir da manifestação de “E”, depreende-se que no setor público a ascensão à atividade gerencial pode surpreender, pois, pelas regras do jogo, nem sobre a alta administração, onde se distribuem os cargos de confiança de livre provimento, nem em relação às gerências intermediárias, onde prevalecem as funções (e alguns cargos) de confiança reservados aos servidores do quadro efetivo, é possível assegurar que os titulares sejam os mais preparados para o exercício do cargo, quer em relação aos aspectos técnicos relacionados à área, e tampouco versados em gestão. Os esforços individuais, que por vezes contam com a colaboração, e é possível inferir, até abnegada de alguns, pode levar à boa gestão, cuja imagem por vezes chega a extravasar os limites da organização; todavia, as regras do sistema, em si, não a favorecem e tampouco contribuem para o enraizamento das condições que lhe assegurem, minimamente, a continuidade indispensável para que se torne um valor institucional e, com o passar do tempo, ser alçada à condição de “cultura da casa”. Em outras palavras, infelizmente, se de um lado os danos de uma má gestão perduram e afetam toda a organização, nada assegura que as boas práticas não sejam perdidas.

Desse quadro, resulta que o dilema carreira técnica vs gerencial referido na literatura como habitual no ambiente corporativo, por conta do *modus operandi* singular que vige no setor público, parece não acometer os seus quadros, pelo menos não com a mesma intensidade, pois as carreiras, na maioria dos casos já estão completamente definidas a partir do ingresso, não havendo oportunidade para surpresas e tampouco para acelerar o ritmo de progressão (promoção). Os riscos são desprezíveis, assim como os ônus parecem ser relativamente menores, mas é real a possibilidade de serem colhidos os bônus eventualmente surgidos, aproximando-se, assim, do que ilusoriamente se denominaria de uma carreira do ponto de vista individual.

Embora Fayol (1989) tenha defendido que o conhecimento administrativo deve estar distribuído por entre toda a hierarquia, também reconheceu que a escalada na estrutura organizacional tende a aumentar, sobremodo, o nível dessa exigência; assim, no topo da pirâmide, o conhecimento e a habilidade administrativa superariam em grande medida o conhecimento técnico-especializado predominante na base. Nesse ambiente, a máxima divisão do processo de trabalho se verifica na base organizacional e, na medida em que se ascende na estrutura, o trabalho, assim como o conhecimento voltam a ser integrados em diferentes níveis, sobretudo pela ação administrativa.

Essa realidade, conforme já introduzido, pode trazer dilemas e até mesmo conflitos para os profissionais que pretendem ascender na estrutura organizacional, pois, para ocupar os cargos mais valorizados, eles devem se afastar das atividades finalísticas predominantemente técnicas, pois as necessidades, e por consequência as exigências para ocupar os cargos de

cima (na pirâmide) são outras – conhecimento administrativo. No ambiente privado, em que pese os atrativos, aos postulantes é dada a opção e, na hipótese de não haver interessados, tem início a seleção externa. Ainda que em alguns casos a transição tenha se verificado sem maiores problemas para ambos os lados, a comprovação de que algumas organizações perderam duplamente ao trocarem bons técnicos por maus administradores, levou ao surgimento das carreiras híbridas; ademais, não há dúvidas de que o problema também se verifica na perspectiva dos profissionais. Ascender na carreira, que em alguns casos se confundia com a ascensão na hierarquia organizacional, implicava em riscos, ônus, mas também poderia resultar em bônus. Adiante, a esse tema se retornará.

Em síntese, enquanto nas organizações privadas (segundo e terceiro setores) os cargos exigem um mix de competências técnicas e gerenciais, verificando-se, à medida em que se ascende na estrutura, tanto a redução do número de cargos quanto o aumento do peso relativo das competências gerenciais, nas organizações públicas o conteúdo dos cargos privilegia os aspectos técnicos (e por vezes difusos, como é o caso de concursos que exigem praticamente qualquer graduação superior), o quantitativo é fixo e as funções gerenciais ou de supervisão serão desempenhadas por ocupantes de funções de confiança ou cargos em comissão. Eventuais lacunas poderão ser sanadas mediante o expediente da cessão de servidores, inclusive entre os Poderes e as unidades federadas. Concebido para ser um instrumento de flexibilidade, sobretudo diante das contingências inevitáveis e temporárias, na ausência de um planejamento mais abrangente, com diretrizes e prioridades (em princípio definidas pelas forças políticas vencedoras na consulta eleitoral), as cessões passam a representar a imagem especular dos jogos de poder e dos acordos de todo o tipo, havendo as que são prorrogadas indefinidamente não raro acompanhadas da eternização dos titulares nos respectivos cargos ou funções. Assim, a imagem da pirâmide, tão habitual para a representação da hierarquia (cargos e efetivo) organizacional, também não encontra paralelo na administração pública, mas tão somente um simulacro, pois, embora sendo diversas, não há lógica que concatene as possibilidades.

A resposta ao dilema carreira técnica vs gerencial foi a oferta, pelas organizações do ambiente privado, de estruturas híbridas construídas a partir de três modelos básicos que a seguir serão resumidamente explorados. Ademais, em que pese a observação de que o dilema não se verifica com a mesma intensidade no setor público, estabelecer o contraste entre os ambientes contribui para a sinalização de alternativas. Assim, de acordo com Dutra (2015):

- O mais simples entre os modelos, e por isso também o mais difundido, abrange as chamadas “carreiras estruturadas em linha” que apontam no sentido da especialização em uma área do

conhecimento, ainda que essa admita algumas subdivisões – o crescimento se dá de modo vertical, a exemplo do profissional que inicia como analista júnior, ascende a pleno, passa a sênior para, só então, postular a coordenação, a supervisão, a gerência e até a direção, de regra, uma seguida da outra, mas há a possibilidade de saltar uma ou mais etapas. A escalada tende a ocorrer na mesma grande área organizacional (produção, *marketing*, logística, finanças, recursos humanos, tecnologia e informações, compras etc.); assim, enquanto analista júnior, o profissional pode atuar na área contábil, como pleno reunir experiência na tesouraria, como gerente ser responsável pela grande área de investimentos, subdividida em diversas carteiras (ativos reais, mobiliários, diversos – obras de arte, capitais de riscos etc.) para pessoas físicas e jurídicas, e, assim, sucessivamente. Nesse modelo, a ascensão na carreira se verifica em paralelo à escalada na hierarquia organizacional, o que implica em crescentes ocupações de natureza gerencial. Para chegar ao topo da organização, ao lado das suas competências, habilidades e atitudes (CHA) deve haver o consórcio de outras variáveis cujos pesos, por vezes, são determinados por contingências. A rigor, nada, exceto norma interna em contrário, impede que o ingresso na carreira se dê em qualquer nível desde que, no processo seletivo, o candidato evidencie as CHA exigidas para o nível correspondente. Na administração pública, a figura que mais se aproxima dessa trajetória, nos termos já comentados, é o exercício de uma das funções de confiança reservadas aos quadros da carreira. No caso das carreiras estritamente vinculadas a um órgão ou entidade, o servidor tem selado o seu destino ao da unidade administrativa. No entanto, em qualquer situação, na hipótese de quatro funções hierarquicamente dispostas de modo que $A > B > C > D$, o exercício de D não é pré-condição para o exercício de C e tampouco esse para B; bem como a trajetória tanto pode ser no sentido de D para A, o que é o natural no ambiente corporativo, mas no setor público, pasmem, pode ocorrer no sentido inverso, isto é, D subordinar A. Reitera-se que essas são possibilidades do projeto devido à sua concepção, não necessariamente a realidade; contudo, também por isso aumenta a distância que separa os significados (privado vs público) atribuídos à expressão “carreira”.

- As “carreiras estruturadas em rede” abrem um leque de oportunidades teórico-práticas. O interessante que por ter demonstrado as CHA básicas exigidas no processo seletivo foi admitido no cargo de *trainee* – a base da carreira –, em vez de seguir uma trajetória que ascende por especialização focada, seja em razão das iniciativas pessoais (a exemplo do domínio de

idiomas), mas também em resposta às oportunidades oferecidas pela organização, poderá experimentar crescimento mais horizontal porque desenvolvido em quaisquer das áreas que agrupam (todas) as atividades organizacionais. O livre trânsito, facultado e estimulado pela organização, favorece as migrações funcionais; assim, na medida em que ascende, acumula enriquecimento técnico e gerencial. Os ganhos pessoais, assim como organizacionais, são inúmeros e evidentes, o maior, na perspectiva da organização é a formação de um estoque de mão de obra com qualificação multifuncional e alinhado com as nuances idiossincráticas da instituição. Por exemplo, após o exercício como *trainee*, o servidor poderia ser aproveitado na área de suprimentos ou na gestão de pessoas e, mais adiante, vir a ocupar um cargo na área financeira e coroar a sua carreira como gestor responsável pela área de informações e novas tecnologias. Resulta, da própria definição de carreira adotada no setor público, a impossibilidade da existência desse modelo na sua forma pura, pois é vedado o trânsito entre carreiras – várias correspondentes a áreas de especialização por vezes limitadas a uma só organização. A sua introdução na administração pública implicaria em profundas mudanças conceituais e práticas em todas as subáreas: da seleção à progressão, passando pela avaliação já durante o estágio probatório. Todavia, há uma trajetória assemelhada: a dos ocupantes dos cargos de DAS de livre provimento. O diálogo a seguir é esclarecedor:

IP – o que defendo é que inclua na descrição dos cargos, desde o início da carreira, competências gerenciais para que quando alguém chegar à direção, já tenha tido formação e experiência gerencial prévia (trânsito em várias áreas). Veja o exemplo de um docente da área de física... que por vezes odeia as atividades de gestão

B – eu acho que ele tem que ter uma formação gerencial, tem que ter uma competência gerencial, mas nem todo mundo está disposto a assumir um cargo gerencial e ele não é obrigado a isto; **você pode indicar, mas a pessoa pode ou não aceitar**. Você pode até fazer uma formação no programa de capacitação de gestão e este servidor colocar algumas competências gerenciais no curso de formação dele ... obrigar não, até por isso **existe uma carreira paralela de cunho gerencial que são os DAS, que você pode trazer gente sem vínculo...**

IP – o que eu penso é em conceber alguma coisa que a gente fosse preparando as pessoas ...

A – se você for olhar qualquer livrinho (?) sobre a descrição e cargos desde o PCC da década de 70 você vai ver que ao longo das classes subsequentes, que é **o encarreramento, as pessoas vão assumindo cada vez mais competências de coordenação e direção, mas é a direção técnica, que não se confunde com a direção hierárquica da instituição. Então**

este modelo existia, ele está presente e impregnado na constituição inicial, só que ele se perdeu ao longo do tempo.

IP – então tá

B – e que pode ser resgatado

Pelas razões já expostas, não é possível concordar com o entendimento de que os cargos de DAS constituam uma carreira⁷², e tampouco de cunho gerencial; ademais, a difusão dessa crença, sobretudo porque proveniente do órgão coordenador do sistema de gestão da força de trabalho, pode comprometer, na raiz, qualquer iniciativa de mudança dessa posição. De outro lado, no depoimento chama a atenção o fato de que, a exemplo da pirâmide, algo assemelhado à modalidade “carreiras estruturadas em linha” não só prevaleceu na década de 1970, como ainda hoje figura nas organizações; contudo, há o entendimento de que as competências gerenciais constituem um conjunto à parte que, quando oportuno e necessário, pode ser desenvolvido, contrariando, frontalmente, a recomendação de Fayol (1989) no sentido à sua disseminação por todos na organização, pois o conhecimento sobre gestão não se faz necessário apenas aos que formalmente exercem a atividade de gestores, mas à realização de qualquer atividade, da mais simples à mais complexa desde que envolva, pelo menos, duas pessoas, o que certamente se verifica em 99,99% dos casos. Por oportuno, cabe lembrar que apesar da grande contribuição de ambos para formulação teórica da administração, duas grandes diferenças separavam Taylor (1987) de Fayol (1989): 1) a necessidade de disseminar o conhecimento administrativo em todos os níveis da organização; e 2) a unidade de comando, acerca da qual o segundo se posicionou a favor e o primeiro contrário. Assim, também nessa perspectiva, como já visto com a divisão do trabalho, a administração pública brasileira ainda é predominantemente taylorista. O diálogo que se segue é esclarecedor:

IP – mas o que existe de universal são aqueles paradigmas, por exemplo, o do momento foca na formação mais ampla, maior amplitude de decisão, liderança e mais algumas competências que não seja apenas a técnica

B – sim, com certeza

IP – e penso que toda a estrutura, qualquer que seja, deve incorporar esses elementos...

⁷² Note-se que até mesmo as pessoas internas à administração pública, que têm a gestão dos recursos humanos como atividade precípua, inadvertidamente atribuem à expressão “carreira” sentido diverso e mais ampliado do que aquele que formal e oficialmente utilizam.

B – **existem em algumas instituições públicas os programas de desenvolvimento gerencial.** Mas você não coloca todos para fazer isto. **Os próprios gestores identificam aqueles que têm potencial**

A – éééé

B – **e já vai criando uma linha sucessória;** vai investir naquelas pessoas que têm potencial gerencial, no seu desenvolvimento em gestão de pessoas, gestão de negócios

[...]

B – **não necessariamente precisa estar no desenvolvimento do cargo efetivo essas características.** Até poderia estar? Sim, poderia ter algum elemento ali gerencial para construir na trajetória da pessoa condições de que ela ou se afinize (!) com a gestão e demonstre isto no decorrer da sua atuação no órgão e que possibilite ao gestor vislumbrar nele aquele potencial de gestão e que daí dá aquele encaminhamento para o desenvolvimento gerencial dele.

IP – mas isto fica à critério de cada gestor?

A – é você pressupõe que se você tiver essas lideranças adequadamente formadas dentro de uma instituição, a gestão de pessoas ... INAUDÍVEL isto teoricamente está claro, né? **Mas os dirigentes ficam tão pressionados com os resultados e não sei o que, que não se atentam para a gestão das pessoas que estão ali. Mas tem alguns que têm essa sensibilidade;** se fosse tivesse gestores bem preparados essa seria uma das prioridades; porque a ideia é não deixar as urgências se sobreporem

B – se fossem bem preparados, né? Nem todos os que exercem uma função comissionada ou cargo comissionado têm esse preparo de gestão

A – pois é

IP – mas esse é o desafio

B – esse é o desafio

IP – como então fazer que as pessoas que chegam a esses cargos tenham esse preparo?

A – Por isso que nós estamos falando de profissionalização.

B – **eu acho que tem que ter a profissionalização no sentido do desenvolvimento gerencial**

A – ééé dentro da carreira

B – **mas não para todos**

A – ééé

B – **não em forma ostensiva, é assim, de forma seletiva**

A – porque a gente o modelo; o que é que a gente está entendendo que **tem que separar?** Tem que separar qual é a **gerência para os processos**

de trabalho técnica, que é o que a gente está tentando trabalhar com funções, trabalhar na profissionalização, ter requisitos, ter um sistema de capacitação também para preparar essas pessoas e, o que eu chamo **de um sistema de liderança política**. Este sim ele está à parte desse processo mesmo; então **que só deveriam ser DAS** mesmo o ministro, poucos dirigentes ligados a ele e alguns outros dirigentes. **E o resto não**; deveria ser profissionalização do serviço público, restrito ao servidor e com todos esses mecanismos estruturados. Então **existe já uma proposta, plano existe, mas agora isto aí ainda vai ter que avançar muito...**

B – tem que amadurecer muito, curtir muito

A – é, tem que amadurecer muito

Depreende-se que faz parte do plano: a clara separação entre função técnica vs gerencial, os que na avaliação dos gestores (que nem sempre têm visão gerencial) revelarem propensão à, oportunamente serão preparados e incorporados em um banco de sucessores de gestores; bem como a expectativa é de que no longo prazo (sem horizonte definido e eivado de dúvidas) os cargos de DAS sejam limitados aos agentes políticos – ministros e assessores mais próximos. Penso já ter ficado claro; todavia, é meu entendimento, tal como Fayol, mesmo após um século da sua proposição, de que todos os cargos, inclusive os isolados e eminentemente de caráter técnico, deveriam ser enriquecidos, em algum grau, com competências de gestão. A corroborar esse posicionamento, também a evidência de que os cursos de pós-graduação em gestão, sobretudo em nível de especialização, mas também nos mestrados, cada vez mais têm sido procurados por graduados em outras áreas porque identificam a relevância e a necessidade daquelas competências no dia a dia profissional. Paralelamente, nos demais cursos, observa-se a inserção de conteúdos administrativos, com destaque ao empreendedorismo, ainda que em alguns em caráter eletivo. Entretanto, a gestão só deixa de ser percebida como um domínio à parte, quando não estranho, como segunda área de formação, quando vivenciada a sua necessidade; o que não é o caso da administração pública. Por oportuno, cabe chamar a atenção para um traço cultural da sociedade brasileira e que tem reflexos na administração pública brasileira: o prestígio conferido à administração enquanto atividade e carreira ainda é de somenos importância em face da engenharia, da medicina, das ciências jurídicas e outras. Fayol, inclusive, observou a conveniência de o conhecimento administrativo ser anterior à vida profissional, pois se revela como uma ferramenta à disposição da vida pessoal, como bem o evidencia o fato de

que nas entrevistas de seleção profissional, mas também em outras circunstâncias, um dos questionamentos-chave é: qual é o seu projeto de vida? Sem dúvida que não se pretende inverter essa realidade, sobretudo porque não haveria sustentação pelo absurdo da proposta, mas antes enfatizar a conveniência, se não a necessidade, de todo o profissional (*lato sensu*) dominar, ainda que parcialmente, o conhecimento administrativo. E isso só acontecerá se houver manifestação proativa da administração, a começar pela sua inclusão nos conteúdos dos cargos, seguida da sua exigência teórico-prática para ascensão nas carreiras.

- Por fim, as “carreiras em paralelo”, definidas por Dutra (2015) como sendo:

sequência de posições que uma pessoa pode assumir no interior de uma organização, orientada em duas direções, uma de natureza profissional e outra de natureza gerencial, sendo o acesso aos maiores níveis de remuneração e de reconhecimento oferecidos pela empresa garantido em qualquer uma das direções escolhidas (DUTRA, 2015, p. 86).

O autor esclarece que o gênero “carreiras em paralelo” admite pelo menos três espécies: as carreiras totalmente paralelas; as em formato de Y; e, as estruturas múltiplas. Na administração pública o caso que mais se aproxima dessa possibilidade é o da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, cujos ocupantes poderão se dedicar ao estudo e à prática das políticas públicas (setoriais, regionais etc.), frequentemente identificadas como áreas-fim; ou à gestão das áreas-meio (recursos humanos, logística etc.), podendo ainda transitar por entre todas.

E entre as subáreas da gestão, aquelas identificadas como “atividades-meio” (recursos humanos, logística etc.) ocupam espaço ainda menor, o que revela, no mínimo, miopia, pois não há como as áreas-fim serem bem-sucedidas sem o adequado suporte das áreas-meio; por óbvio que seja, não custa lembrar: não há programa identificado como área-finalística (Bolsa Família, PSF - Saúde da Família, Minha Casa Minha Vida, e outros) que prescindia das atividades a cargo das áreas-meio (licitações, capacitação das equipes, logística etc.). Confirma essa realidade a constatação de que cada vez mais a “inteligência aplicada” com o recurso às novas tecnologias de informação e comunicação sobre a grande massa de dados (os diversos registros) gerados no curso de todos os processos, portanto uma atividade-meio, tem proporcionado valiosos *feedbacks* e novos aportes que contribuem para a melhoria dos programas finalísticos. Essa realidade foi percebida entre os entrevistados:

B – [...] **Muitos gestores ficam indignados porque tem que cumprir as vezes um pedágio no MPOG**, eles têm que ficar aqui. Eles são EPPGG,

mas muitos querem trabalhar só com políticas públicas, **não querem trabalhar com gestão governamental porque gestão governamental tem a ver com a área meio e muitos querem entrar na área fim**. Mas o interesse da administração tem que prevalecer, nem sempre vai poder ser feito o que eles querem

IP – como é que vcs alocam?

A – a gente procura conciliar. Neste caso até a gente fala que o nome de especialista não está correto, porque ele é especialista em políticas públicas, em qualquer política, então ele não é um especialista

B – é um generalista

A – é um generalista. Por isso ele ajuda implementar um grande programa num ministério e depois ele leva esta experiência e vai compor uma área especializada lá da saúde, da justiça ou segurança pública. Ele não é especialista numa área de especialização, ele é generalista, ele domina muito política pública

B – ele domina o tema política pública

A – a contribuição dele é esta, é generalista, é mais gestão e é política pública; diferente do especialista da agência, este sim que é um especialista

B – **para entrar no concurso de gestor pode ter qualquer formação**. O especialista da agência, normalmente o edital já é específico. A titulação específica vai ser levada em consideração na prova de títulos, na pontuação do candidato.

A – **já o especialista em gestão, inclusive mesmo com mestrado e doutorado qualquer área é basicamente a mesma**.

Quando “A” diz que para ser especialista em gestão “qualquer área é basicamente a mesma”, não deixa dúvidas quanto à importância implícita dessa função no seio do órgão coordenador da política de recursos humanos da administração pública federal.

Cada um dos modelos apresentados por Dutra (2015) reúne alcances e possibilidades, tanto para os profissionais quanto para a administração; todavia, as vantagens, assim como as desvantagens, não lhes são intrínsecas, inerentes; na maioria das vezes resultam de um conjunto consistente e continuado de práticas, no caso, de gestão; pois, conforme visto, não apenas a realidade é sistêmica como os próprios modelos correspondem a representações simplificadas dessa realidade. Embora constituam, como se diz, uma obviedade ululante, tais observações habitualmente são deixadas à margem; assim, não raro algumas iniciativas, até meritórias, têm início em contraste direto com o seu entorno, enquanto outras se fazem acompanhar de medidas em sentido contrário – no texto, essa situação já foi exemplificada no caso das avaliações vs remuneração por subsídio, bem como com o programa de gestão por competências. Portanto, recorrer a

um ou a outro modelo não é indiferente, devendo a escolha ser orientada à luz das evidências empíricas que, embora testadas em realidades distintas sob variados aspectos, em alguma medida sugeriram ser o mais apropriado aos objetivos (estratégicos) organizacionais; assim, a generalização de um modelo para todas as áreas, em vez de constituir-se em solução pela padronização, poderia gerar inconformidades, novos problemas que demandarão esforços corretivos adicionais.

No setor público, em especial na administração direta, não é usual encontrar qualquer dos modelos na sua forma pura e tampouco de forma isolada. Não caberia, pois, a pergunta: o autor consultado (DUTRA, 2015) não trataria apenas das evidências empíricas encontradas no ambiente corporativo? Efetivamente, apesar de brasileiro, a maioria dos exemplos citados são internacionais e predominam as trajetórias no espaço das liberdades negativas (menos contido porque menos regulado) e, mesmo quando recorre às pesquisas no Brasil, exceto e eventualmente quando cita as forças armadas e as universidades, os exemplos também seguem a linha corporativa. Mas também nesse ambiente os modelos não são encontrados na sua forma pura (efetivas abstrações); contudo, nele se diferenciam pela flexibilidade e diversidade a serviço de um propósito maior e identificado com a corporação. De outro lado, nenhum entre os demais textos consultados sobre RH no setor público (SANTOS, 2006; COSTIN, 2010; BERGUE, 2014; entre outros) relata modelos de arquiteturas de cargos e carreiras que sejam exclusivos à administração pública. De regra, os autores que abordam a administração pública adotam como estratégia a descrição da realidade objeto de análise, elegem determinadas categorias de análise e as contrastam com as previsões dos modelos-tipo encontrados no ambiente corporativo; razão pela qual essa tem sido a linha geral adotada nesse texto. É o caso, por exemplo, do sentido conferido à carreira, mas também chama a atenção o sistema de contratação que, ao lado dos demais, é exclusivo do setor público: o estatutário. Assim, as prerrogativas (estabilidade, vitaliciedade e inamobibilidade, entre outras) que amparam determinadas categorias de servidores sob o marco estatista, ao lado das idiosincrasias típicas da gestão de cada um dos subsistemas de RH, da admissão ao desligamento, habitualmente são comentadas e justificadas sob diferentes perspectivas: ora como privilégios inaceitáveis, mas também reconhecidas como necessárias em face da natureza das atividades e do meio, político, no qual estão inseridas.

Contudo, cabe a reflexão: qual é, então, o modelo de organização de cargos e carreiras prevalecte no setor público? O breve diálogo, a seguir, não só reafirma alguns aspectos já comentados como introduz outros tópicos relativos ao tema:

IP – [...] Na iniciativa privada é comum a **figura do *trainee*; de alguém que entra, vivencia várias áreas e depois entre a vontade do empregado e a necessidade da organização se chega a uma distribuição, uma alocação. Alguma coisa semelhante na administração pública?**

E – **em alguns segmentos da administração pública a gente poderia trabalhar com o modelo de carreira em Y; sendo a perninha do Y um período curto para depois decidir para onde que o cara vai**

[...]

E – mas *a priori* não sabe quem vai para um lado ou quem vai para o outro. Então, ou o cara faz um **concurso já com cartas marcadas, ou seja, com áreas demarcadas, tu te candidata no concurso para aquela determinada área**

IP – eu não vejo qual a dificuldade maior... se faz um concurso para selecionar 200 pessoas que vão passar por um processo de capacitação, podem até preferir algumas áreas, mas a administração tem as suas necessidades. E por ordem de classificação no processo de capacitação elas serão alocadas para as áreas.

E – em alguns setores como no caso da carreira de gestor a gente chegou a ter experiência semelhante, quando no final do curso, antes do ingresso efetivo a ENAP ofereceu uma quantidade de vagas que alocava de acordo com a tua classificação, interesse, quantidade de vagas ... INAUDÍVEL... nos concursos posteriores, **os concursos já foram feitos e destinados a áreas, com número de vagas por área. [...] E falta um planejamento da alocação da força de trabalho deste tipo de cargo, o que está mais do que demonstrado [...] E falta seriedade até na gestão da força de uma trabalho com esse perfil e classificação; o governo não tem o mapeamento das suas necessidades para no momento X já colocar o cara: vai lá para tal lugar.** No caso de uma organização ...

IP – então esse desenho exigiria **uma competência que nós não temos hoje...**

E – **uma competência de planejamento, de gestão,** um mapeamento ... INAUDÍVEL...

Em primeiro lugar, há uma grande variedade de situações – de acordo com Cegov (2012a, Sumário Executivo), há “195 cargos/estruturas organizativas”, “C” referiu a 85 gratificações – que, dada a obediência à legalidade, configura uma situação curiosa e já apontada: a da rigidez flexível:

IP – então a grosso modo posso dizer que **o nosso modelo que é rígido porém bastante flexível porque tem vários modelos dentro dele,** não há...

E – **exatamente, até demais,** até demais, ele não é homogêneo

IP – não há um padrão, **são várias soluções *ad hoc***, atendendo interesses corporativos ou não, mas atendendo a algum interesse e uma multiplicidade

E – nada impede... INAUDÍVEL... a disputa em certos setores e que acabam, **por falta de planejamento da relação hierárquica entre as carreiras produzindo conflito [...]**

As manifestações de “A” e “B”, seguida da de “E”, fornecem os grandes eixos sobre os quais estão estruturadas as carreiras no setor público federal:

A – Agora, o que você perguntou do desenho, **nós temos o desenho**. Nós temos o desenho de que como que deve ser o que a gente chama **da estrutura orgânica da organização das carreiras**. As **carreiras transversais**, em que áreas; e **carreiras especializadas**, em que áreas; nós temos inclusive um mapinha, com um desenho, é muito interessante [...] faz essa diferenciação: que carreiras são transversais, que carreiras são especializadas, e **se deve ser nível médio ou superior**, [...] o desenho não é comum a todas as carreiras, mas o desenho é organicamente estruturado. Para essas tem esse modelo, esse desenho e para outras tem outro modelo

IP – eu gostaria, você pode me conseguir uma cópia⁷³?

B – depende das características, da finalidade...

IP – se você pudesse...

A – eu posso procurar... é um desenho, uma folhinha...

IP – veja bem, eu não estou propondo uma coisa, assim, universal, para todas as carreiras

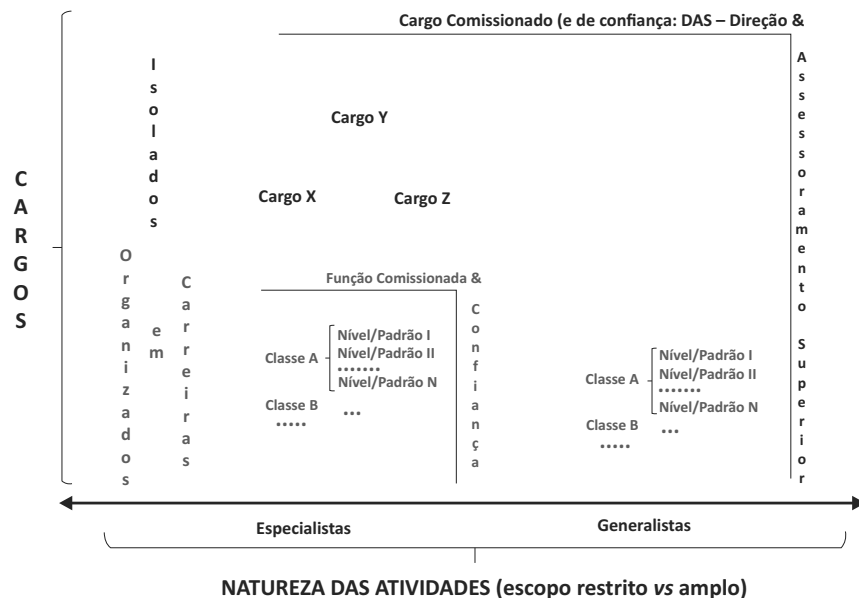
B – é, **não existe um modelo universal que se aplique a todas as situações**

E – [...] Então tá, eu já tenho uma estrutura, uma situação tal e eu vou organizar um quadro de carreira naquela unidade ou órgão... Existem diferentes formas de organização de carreiras no serviço público: uma hora se opta e se tenta criar **carreiras com perfil mais generalista**, outra **carreiras com perfil mais especialista**. No geral as carreiras generalistas são aquelas que tem uma situação mais com a área administrativa porque são comuns ao conjunto dos órgãos, **e isto poderia, sendo bem administrado, propiciar um mecanismo de gerenciamento da força de trabalho** no serviço público amplo, como é o caso do governo federal, **de uma forma mais eficiente porque você sabe mais ou menos como é o fluxo, teria a forma de planejar a requisição do cargo de forma a nunca ter esses problemas de provimento, nunca ter dificuldade.**

⁷³ Infelizmente, até o encerramento deste relatório o desenho citado não foi recebido.

Esquemáticamente, uma provável representação do referido desenho, sem a pretensão de ser compreensiva, poderia ser:

Figura 2 – Modelo básico do quadro de pessoal da administração direta no setor público federal



A mobilidade transversal (entre áreas e atividades) conferida a algumas carreiras sem que o servidor, obrigatoriamente, tenha de ser requisitado para o exercício de cargo comissionado (DAS), parece ter sido concebida para ser uma ponte, uma aproximação entre os dois escopos: “A - [...] no órgão público o quadro de pessoal tem uma transversalidade muito grande nos quadros administrativos e em diversos quadros, então há esta movimentação de pessoas [...]”. Ocorre que na dinâmica profissional, aos olhos dos integrantes das carreiras especialistas que não possuem reserva legal, além dos incumbentes externos (à administração pública), os quadros internos com mobilidade transversal, não apenas atuam de forma auxiliar e complementar, como também são concorrentes adicionais na disputa pelos cargos comissionados à disposição do órgão. A fala de “E” deixa expostos os conflitos e as tensões:

E – [...] Mas, geralmente, mesmo quando tem soluções como esta, no caso de natureza generalista, **cada órgão quer ter o seu quadrinho de pessoal, quer ter a sua carreira, quer ter a sua autonomia para gerir aquele quadro de pessoal e não depender de um órgão central.** Quando consideramos as carreiras especialistas piora muito mais, porque aí não tem a disputa pelos espaços institucionais; então **as carreiras especialistas costumam ver o seu espaço de atuação como um privilégio de monopólio delas, que ninguém pode nem passar perto, elas querem é ampliar o seu espaço de atuação; de modo que no órgão X e no órgão Y os ocupantes do cargo tal não são os ocupantes do cargo tal voltado**

para uma determinada atribuição; não, eles são os cargos que mandam no órgão, então eles querem ocupar todos os espaços naquele órgão, quer secundarizar e subordinar quaisquer outros cargos e carreiras. Querem monopolizar a ocupação dos cargos de chefia, querem monopolizar as outras atividades e tudo mais.

Por oportuno, um breve esclarecimento: a expressão “mobilidade transversal”, no contexto ora desenvolvido, comporta dois significados: o primeiro, diz respeito à prerrogativa da carreira dos EPPGG ou dos que estão em exercício de cargos de DAS; não implica na possibilidade de ingresso nas demais carreiras (o exercício é temporário); o segundo, ao contrário, está relacionado à proposta já revelada e implica na criação de mecanismos que possibilitem (via ingresso intermediário) a migração entre carreiras ou, criar uma carreira suficientemente ampla – estruturada em rede – que, em si, carregue a noção de migração.

A pesquisa de Moreira e Lúcio (2012), realizada no ambiente pós-Constituição de 1988 e na qual analisam a criação de mais de 20 (vinte) carreiras, mostra uma clara opção: pelas estruturas especializadas e vinculadas a um órgão; o que claramente, passados quatro anos, vai ao encontro das reiteradas manifestações de “A” e “B”, que apontam a estrutura das Agências Reguladoras, com o predomínio de especialistas, como um dos maiores êxitos da gestão, efetivo caso de sucesso. Ocorre que isso, s.m.j., vai totalmente de encontro à realidade institucional brasileira, caracterizada pela instabilidade e pela falta de um projeto de longo prazo. Conforme já salientado, instituições e órgãos são criados, extintos, fundidos etc. praticamente a bel prazer – entre outros, um dos mais recentes e emblemáticos foi o caso do Ministério da Cultura. Ora, tem-se, então, ao contrário do apregoado, rigidez na arquitetura dos cargos e carreiras, e flexibilidade nas estruturas organizacionais... não pode dar certo! As carreiras, com todas as restrições já feitas ao significado dessa expressão no setor público, ainda são criadas sob o argumento da indispensável e necessária especialização à boa (melhor) prestação de serviços, deveriam, portanto, estar inseridas em estruturas piramidais, como aliás foi reconhecido por “A”. Extinta a estrutura, e fundidas as atividades... fere-se, de morte, a lógica que até então dava sustentação ao modelo e, à conveniência da administração, tão somente por isso, os servidores poderão ou não ser (re)aproveitados, o que vai ao encontro da afirmação inicial de que o quadro de pessoal deve estar à serviço da organização. São evidentes os problemas à vista. Mas se a lógica não é observada, que ao menos se reflita sobre a perspectiva da gestão: qual a melhor arquitetura de cargos e carreiras para conviver com a realidade política e institucional brasileira? À primeira vista, em existindo essa possibilidade, o que não é livre de discussões, um dos primeiros pressupostos parece a ser a necessária conciliação dada, senão pela generalização, pela maior amplitude dos

instrumentos que promovem maior flexibilidade. No ambiente corporativo, antes que uma função ganhe corpo no alto da estrutura administrativa, passam-se anos e, não raro, preliminarmente é desenvolvida em caráter experimental e nos níveis inferiores da estrutura organizacional.

Ademais, outro aspecto chama a atenção: à primeira vista (isto é, sem o acesso aos dados primários) algumas carreiras, como a de Oficial de Chancelaria e de Assistente de Chancelaria (Lei Federal, nº 8.829/93), ambas na estrutura do Ministério das Relações Exteriores, mas também seria o caso da de Especialista do Banco Central (Lei Federal, nº 9.650/98), sugerem, pela denominação que as distinguem, que a expressão “especialista”, a exemplo de outra já mencionada, “complexidade”, tem sido utilizada antes e sobretudo para valorizar as atividades desenvolvidas, do que como expressão que traduz o grau de dificuldade intrínseco à natureza das tarefas efetivamente desenvolvidas. Assim, aos poucos, desenvolve-se, no seio da administração pública, um conjunto próprio de signos e significados tendenciosos, estranhos ao senso comum e aos demais ambientes profissionais; o que não significa, é claro, que alguns integrantes do quadro não sejam, de fato, especialistas, ainda que em grau diferenciado do verificado no concorrido ambiente corporativo – como é o caso, já comentado, da expressão “avaliação de desempenho” –; nesses termos, a observação crítica restringe-se à generalização a todos os integrantes da carreira, sobretudo em decorrência dos bônus e prerrogativas que a acompanham.

O caso do Banco Central é ilustrativo do que também pode ser verificado em outras estruturas: o Art. 1º da Lei nº 9.650/98, com nova redação dada pela Lei nº 10.769/03, estabelece que:

Art. 2º - O quadro de pessoal do Banco Central do Brasil é formado pela Carreira de Especialista do Banco Central do Brasil, composta por cargos de Analista do Banco Central do Brasil, de nível superior, e de Técnico do Banco Central do Brasil, de nível médio, e pela Carreira de Procurador do Banco Central do Brasil, composta por cargos de Procurador do Banco Central do Brasil, de nível superior (BRASIL, 2003).

Em uma organização privada, por exemplo, o ingresso poderia ocorrer no nível de Técnico (mas também no de Analista, tanto na base quanto em qualquer nível acima) e, na medida em que houvesse acúmulo de CHA, o titular, por exemplo, se graduado em Economia, poderia ascender ao cargo (integrante ou não de uma carreira) de Analista e, se em Ciências Jurídicas, ao de Procurador (idem); todavia, conforme visto, não é o que, de modo generalizado, se verifica na administração pública. A arquitetura interna, tanto a que relaciona os cargos de nível médio (Técnicos) quanto os de exigência superior (Analistas), segue o modelo de estrutura em linha rígida, sem a possibilidade de saltos verticais e migração entre as carreiras.

Ademais, embora o tempo contribua para o acúmulo de experiências, bem como seja razoável a hipótese de que alguns ocupantes dos cargos de nível médio logrem êxito na obtenção de título de grau superior⁷⁴, não lhes será permitido migrar do cargo de Técnico para o de Analista, ainda que entre elas exista vínculo caracterizador de carreira profissional.

Ainda sobre a mobilidade, embora restrita, a carreira docente oferece algumas possibilidades: duas internas à mesma organização: entre unidades da mesma instituição (por exemplo, da Faculdade de Economia para a de Administração), ou entre as grandes áreas, no caso denominado de departamentos de um mesmo instituto (por exemplo, *marketing*, finanças, administração pública, etc. no caso do Instituto de Administração), pois é lícito fazer concurso para uma das áreas e posteriormente migrar para outra; por fim, é possível ainda a mobilidade externa entre instituições de ensino (não necessariamente na mesma região), desde que haja acordo e interesse institucional recíproco. A insistência em exemplos dessa natureza, que em primeira avaliação podem ser vistos como exceções, mas sem que se possa, por falta de conhecimento exaustivo, afirmar o contrário, tem por objetivo chamar a atenção para o fato de que a administração possui mais excepcionalidades do que à primeira vista seria admitido como tal, o que autoriza conjecturas que pretendam a sua ampliação, isto é, da condição de exceção à de regra.

Chama a atenção, ainda, o caso dos gestores de regulação (citados em outro contexto):

E – [...] e aí criou-se a carreira de analista administrativo e técnico administrativo, que é a mesma; o cargo é o mesmo para todas as agências. **Agora o curioso é que mesmo nestes cargos que são mesmo para todas às agências e que poderiam fazer uma certa permeabilidade, as agências não fazem questão, e os próprios funcionários não fazem questão.** Eles preferem se especializar naquilo ali da agência e eventualmente ocupar um cargo de gestor da agência, daquela agência.

Em resumo, observa-se que enquanto a administração, aparentemente, aponta para um sentido, o da convivência das duas estruturas (os especialistas vs os generalistas), parte do corpo funcional se volta para o lado oposto e lhe oferece declarada resistência. Apesar das reiteradas manifestações, sobretudo de “A” e “B”, no sentido de que os interesses da administração devem prevalecer e, por suposto, em obediência às diretrizes

⁷⁴ A administração tem estimulado essa prática, mas segundo regras que sugerem que o objetivo principal seria proporcionar aumento de remuneração; é o que diz o Relatório da OCDE (BRASIL, 2010), sem que se tenha assegurado qualquer contrapartida de trabalho do mesmo nível de qualificação, a transferência de conhecimento para a organização em si e, muito menos, qualquer relação com as entregas à sociedade.

gerais, o que tem se verificado, ao contrário, são iniciativas erráticas e contraditórias.

Se os cargos de DAS e a mobilidade transversal para alguns constituem uma oportunidade de enriquecimento pessoal (profissional, financeiro, oportunidades etc.), para outros, como visto, pode ser uma ameaça; todavia, para a administração é também (mais) um instrumento de flexibilidade (ao lado da terceirização, da consultoria e dos quadros temporários) para atender aos imprevistos, às reorientações de prioridades, assim como às contínuas reestruturações organizacionais, sejam expansionistas ou, o que raramente ocorre, mediante a fusão de órgãos e entidades, o que, de um modo ou de outro, a rigor, exigiria o redefinir as competências atribuídas aos cargos. Sem dúvida que essas instabilidades dificultam a estruturação piramidal pois, a cada reestruturação, antes restritas às mudanças de governo, hoje têm se verificado com maior frequência toda a descrição dos cargos, requisitos, quantitativos etc., deveria ser repensada ou, alternativamente, ter previsto, de origem, o escopo difuso e ampliado – capaz de absorver, ao menor custo, a nova divisão técnica e social do trabalho. Entende-se pois, ainda que parcialmente, as objeções de “A” e “B” a essa estrutura:

A – [...] **A piramidização exige um nível de organização que nós não dispomos de forma nenhuma hoje, e isto é feito por unidade organizacional. E quando você tem carreiras transversais** que as pessoas mudam de um órgão para o outro, o ingresso é maciço... **é muito mais complicado...** quando a gente trata de uma carreira específica, como gestor, que é uma carreira que tem todo um diferencial em termos de mobilidade e responsabilidade ... é outro sentido, é uma carreira muito mais moderna e que não seria para aplicar em toda a administração.

[...]

Não dá prá dissociar. Pensar em plano de carreira sem pensar na estrutura organizacional é vazio.

IP – quando você cria uma empresa, desenha a estrutura, você já define os cargos e os quantitativos necessários para ela cumprir a sua missão social.

A – Isto é possível quando você cria uma entidade, tem que ser uma autarquia ou fundação.

Agora você poderia até criar... **mas é difícil também você sair do paradigma aonde se tem uma coisa solta e você criar e impor limites para este que está sendo criado. Por que? Acontece muito nas carreiras quando eles falam: não gente, estas carreiras estão com problemas ... vamos criar uma com mecanismo mais adequado aqui e ali. Quando as pessoas esbarram naquele mecanismo aí elas falam “os outros não têm”, só nós que temos**

B – aí entram na justiça e conseguem

A – e aí derruba.

[...]

A – o que eu estava querendo chamar a atenção quando você falou da pirâmide. Quando você criou a série de agências, elas são bem recentes, de 2003 se não me engano, poderia ter criado a pirâmide e talvez tivesse sido uma alternativa; mas sabe qual é a grande dificuldade? É que **na hora que você cria uma instituição nova, que vai herdar competências que são desenvolvidas em outros órgãos, em outras unidades e acrescentar competências novas, você não tem como saber de quais e quantas pessoas exatamente ela vai precisar, então você faz uma estimativa, mas é um chute**, e depois com o tempo vai ajustando ... e como a criação dos cargos deve ser feita por lei e se eu fizer a pirâmide na lei ... INAUDÍVEL... e se você precisa da legalização, eu acho que a legalização tem que estar a serviço da eficiência mas eu entendo que ela é necessária na administração pública pelo próprio húnus [sic] (seria múnus?) público. Entendeu? Você está em uma democracia, as decisões de alto estágio ...INAUDÍVEL... então isto são decisões políticas muito grandes para o país na hora que criam uma instituição e colocam pessoas lá. Tem que ser respaldada pelo outro Poder mesmo. Entendeu? **E aí, se você ainda nessa lei ainda impõe a pirâmide sem o planejamento que seja melhor do que uma estimativa preliminar aí você engessou muito na lei, e a alteração da lei também é trabalhosa.**

Admitindo-se que os referidos instrumentos têm respondido a contento às demandas institucionais, o que não é livre de questionamentos quando se considera os trabalhos inicialmente citados (SANTOS, 1996; OCDE, 2010; TCU, 2012), bem como os índices de desempenho das principais áreas sociais (saúde, educação e segurança), o quadro revelado por “A” e “B” é preocupante e, pela coerência, reafirma sinais já manifestos acerca da gestão em geral e da força de trabalho em particular:

- Que a administração, se não perdeu, vem perdendo a governança das estruturas (na qual se inclui a organização dos cargos e carreiras) e dos processos, ora atropelada pelas iniciativas do aparelho político, ora pelo corpo de servidores que, administrativa ou judicialmente, reagem e obstaculizam os avanços intencionados. Nesse caminho que, trilhado sob pressão, oportuniza os erros, os detalhes processuais e do respectivo marco legal são utilizados à exaustão com o objetivo de obter liminares cuja solução definitiva, em razão das características e das condições operacionais do Judiciário brasileiro, se estende indefinidamente e cujo efeito prático imediato é a anulação das propostas, independentemente da lógica e das boas intenções originais. Cresce, portanto, a percepção de que o Estado

está capturado por agentes que representam interesses estranhos aos identificados com a sua origem e finalidade, tal como refere a *autopoiese* de Maturana e Varela citados por Morgan (1996), mas também, desde há muito, já prevista por Weber (1997a, 2005) como forma degenerada da burocracia.

- O que deveria ser a última etapa - a instituição da legalidade - após exaustivos (e planejados) estudos, ao contrário, tem sido a primeira. E pela sua natureza, em termos admitidos quase como que definitivos, em torno da norma todo o resto deve ser ajustado em razão das dificuldades de alterar a lei – inverte-se, portanto, todo o processo de gestão. Assim, feito às pressas e sujeitos a erros, os processos resultam em atos com poder normativo e vinculatório.
- Por fim, a alegação acerca da complexidade do processo, que é inegável, ao ser utilizada para justificar a convivência (ou convivência?) com velhos problemas, presta-se, também, através das soluções *ad hoc*, para contribuir com a sua ampliação.

Essa poderia ser uma interpretação equivocada e isolada se não reverberasse com outras afirmativas de “E”:

E – [...] Então a gente bota coisas no papel e depois larga de mão. Porque **dá trabalho, é desgastante, é cansativo, e a rotatividade excessiva acaba contribuindo muito para isso**. Então não há compromisso de fato com essas coisas. Então para quem já está há tanto tempo no governo e vendo isto tudo acontecer e passar, dá um certo desânimo porque a **impressão que muitas vezes eu principalmente tenho é que a gente está malhando em ferro frio**

[...]

O problema é que **tudo feito de forma muito incremental e improvisado**; e o cara p.q.p. **eu preciso de um concurso para ontem. Mas por que para ontem?** Porque tantos vão se aposentar este ano. Sim, **quantos anos fazem que vocês sabem que tantos estão se aposentando e que no ano tal [...]**

8. Aberta a Caixa de Pandora...

O título desta seção deve-se à citação:

E – [...] na ADIN **ajuizada pelo procurador geral da república** para invalidar essa transposição ... INAUDÍVEL ... [...] por ex-celetistas não concursados, com ou não 5 anos de serviço ... **esta ADIN está lá no Supremo ... INAUDÍVEL ...** já faz um bocado de tempo **e nunca vai ser julgada**. Por que? **A sindicalheira ... INAUDÍVEL... abriu uma verdadeira caixa de pandora**; saiu um monte de coisas lá ...;

A caixa que não é uma caixa, mas um jarro... Há mais de uma versão para o mito de Pandora (“aquela que possui todos os dons” – cada um atribuído por um dos Deuses): Em *Teogonia*, Hesíodo (2010, p. 48) destaca que “dela descende a estirpe das femininas mulheres”; todavia, a versão mais conhecida, e talvez a referida acima, seja a que relata o seguinte episódio:

Zeus criou uma mulher chamada **Pandora** [...] No entanto, o que importa aqui é que ela foi criada para ser curiosa [...] Os deusas a mandaram para a Terra [...] trazia consigo outro mimo, um jarro, que o deuses lhe deram juntamente com a recomendação de não abri-lo nunca [...] um dia o abriu [...] **centenas de monstros terríveis escaparam: todos os males que até hoje atormentam a humanidade**. Pandora apressou-se a recolocar a tampa, mas era tarde demais para impedi-los de fugir. Mesmo assim, **conseguiu manter uma última coisa no jarro: a esperança** (HISTÓRIA VIVA, s.d., p. 14).

Alguns associam Pandora à origem de todos os males⁷⁵, para outros sinaliza que, por pior que seja a situação, ainda resta a esperança; talvez daí o dito popular: “a esperança é a última que morre”. Qual sentido lhe terá sido conferido por “E”? Arrisco a dizer que provavelmente ambos: embora ciente de todos os males e problemas, provocados com o consórcio da administração, resta a esperança.

Mitologia à parte, tratemos, primeiro, sobre as prováveis origens de “todos os males”⁷⁶ na administração pública brasileira, para concluir,

⁷⁵ Sim caro leitor, para Hesíodo a mulher é um duplo castigo para o homem... isto é, também pelo fato de que não poderá ter descendentes sem o seu consórcio. Mas isso, é claro, é mitologia!

⁷⁶ Os comentaristas referem às doenças, guerras, vícios, os sete pecados capitais etc.

então, com a esperança. É através da e com esperança, renovada a cada nascimento, que a humanidade tem se desenvolvido. Nesse aspecto, o Brasil não é um caso à parte, uma singularidade.

Administração é entidade abstrata; portanto, se nada promove, não pode ser responsabilizada; quem age em seu nome são as pessoas, no caso, os agentes públicos, políticos (que inclui os eleitos e os em exercício em cargos comissionados da alta hierarquia) ou servidores (do quadro efetivo), esses, como visto, eventualmente no exercício de cargos comissionados.

Ainda que as críticas à gestão da força de trabalho, e mais especificamente à estrutura e funcionamento dos cargos e carreiras, tenha sido generalizada, foi “E” que mais diretamente se aproximou do que se pode denominar de autocrítica e do que Weber disse sobre:

O verdadeiro funcionário [...] não deve fazer política exatamente em virtude da sua vocação: deve administrar, antes de tudo, de forma apartidária [...] deve desempenhar sua missão *sine ira et studio*, “sem ressentimentos e sem preconceitos”. Consequentemente, não deve fazer o que o homem político, seja o chefe, sejam seguidores, está compelido a fazer incessantemente e necessariamente, isto é, combater [...] tomar partido, lutar, apaixonar-se são características do homem político [...] Está subordinada a atividade deste último a um princípio de responsabilidade totalmente estranho, e mesmo oposto, ao que norteia o funcionário. Reside a honra do funcionário em sua capacidade de executar conscienciosamente uma ordem, sob responsabilidade de uma autoridade superior [...] deve executar essa ordem como se ela correspondesse a suas próprias convicções. Se carente dessa disciplina moral, no mais elevado sentido do termo, e sem essa abnegação, toda a organização ruiria [...] Nesse sentido, os funcionários que têm visão moralmente elevada de suas funções são, necessariamente, maus políticos: não se dispõem a assumir responsabilidades no sentido político do termo e, desse ponto de vista, são, obviamente, políticos moralmente inferiores (WEBER, 2005, p. 81-82).

Ora, conforme já visto, o corpo de servidores constitui uma força com poder político, daí, quando conveniente e oportuno, age politicamente em favor dos seus interesses, em geral os mais imediatos, sem nunca explicitá-los (ao contrário do que foi revelado por “E”) e por intermédio de mecanismos escamoteadores análogos aos descritos em Pinheiro *et alii* (2013). Importa destacar que a luta política dos servidores nem sempre se revela proativa e com o intento de conseguir vantagens adicionais, muitas vezes é motivada em resposta aos abusos e omissões do governo-Estado empregador (trata-se da desconfiança, retro mencionada) que, por exemplo, não cumpre acordos, protela *sine die* decisões relevantes ao quadro, entre outras práticas. Na luta política é praticamente inevitável

o engajamento político-partidário, no que resulta ausente o “verdadeiro funcionário” que, assim, se revela como mais uma abstração. Do outro lado, quem senta à mesa? O poder genuinamente político – representado pelos agentes eleitos – cujo *modus operandi*, a cooptação do Estado-administrativo (representado pelo quadro de servidores, dos verdadeiros funcionários) também foi descrita em trecho já citado de Weber:

[...] a dominação organizada necessita [...] **o estado-maior administrativo não se inclina a obedecer ao detentor do poder motivado apenas pelas concepções de legitimidade** anteriormente discutidas [...] **baseia-se a obediência em duas espécies de motivos que se relacionam a interesses pessoais: retribuição material e prestígio social** [...] **o medo de perder o conjunto dessas vantagens é o motivo decisivo da solidariedade que liga o estado-administrativo aos detentores do poder** (WEBER, 2005, p. 63).

Entre tantas manifestações recentes, como evidência da atualidade de Weber no ambiente da administração, destaquei a declaração de Nestor Cerveró, ex-diretor da Petrobras, e também da BR-Distribuidora⁷⁷:

O arrependimento é por não ter sabido controlar a minha ambição, não só por dinheiro, mas também pela vaidade em permanecer diretor da Petrobras e trabalhado com pagamentos de propinas a políticos a fim de me manter no cargo, contribuindo para a manutenção da política de corrupção na Petrobras (VEJA, 2016, p. 58-59).

Por evidente que não cabe a generalização, e os próprios acontecimentos atuais estão a comprovar essa realidade; mas, se de um lado é verdade que a cooptação tem início nos níveis estratégicos das instituições governamentais, de outro não se faria notar com tamanha intensidade sobre os cidadãos se não fosse o consórcio (que inclui a omissão: deliberada por interesse ativo ou acomodação, mas também por falta de conhecimento) da rede capilar. Em outros termos, se de um lado os desvios éticos podem ser identificados a um conjunto peculiar de valores individuais, esses têm o seu trânsito (grandemente) favorecido em razão das fragilidades na gestão (do planejamento ao controle); assim, se essa não pode ser apontada como causa, com certeza, quando frágil, contribui, sobremodo, entre outros desvios, também para a corrupção. Assim, atribuir a culpa ao poder político, como praticamente todos o fizeram, seja pelo estado geral da gestão, ou o da estrutura de cargos e carreiras em particular, se é condição necessária, não é suficiente. O velho dilema popular “quem veio antes, a galinha ou o ovo?” tem como correspondente na administração pública: “os desvios resultam das falhas de caráter técnico em uma ou mais etapas da gestão,

⁷⁷ 08.06.16, p. 58-9.

ou essas são decididas, portanto intencionalmente, de sorte a facilitarem os desvios?”, a exemplo do que afirmou umx dxs entrevistadx? Esse texto, ao iniciar com aspectos técnicos (divisão do trabalho e visão sistêmica), antes das considerações políticas, revela a crença de o quanto esses instrumentos, já elevados à categoria de princípios básicos, se adequadamente utilizados, bem como as suas extensões aplicadas (por exemplo, à gestão), podem contribuir não apenas para o atingimento dos objetivos sociais, mas também para a depuração de o próprio aperfeiçoamento individual.

Perspicaz, Weber foi notável: identificou, descreveu, analisou e, como visto, também apontou como o poder político submete os quadros da burocracia – no Brasil, a porta de entrada são os cargos de livre provimento, a exemplo dos comissionados e afins. Note-se o que diz o autor, após a crítica ao *spoil system* do presidencialismo norte-americano, seguido de duas, entre as tantas, manifestações diariamente veiculadas na imprensa:

[...] **a câmara de representantes** é, até certo ponto, impotente, sob o ângulo político, de vez que **o domínio dos empregos lhe escapa totalmente** [...] desse sistema de máquina plebiscitária nasceu **uma figura política: a do boss**. Que é o *boss*? É um **empresário político capitalista, que busca votos eleitorais em benefício próprio**, correndo os riscos e perigos próprios dessa atividade [...] mercê de seu zelo, habilidade e, sobretudo, discrição, **atrai os olhares dos que se acham avançados na carreira e, daí por diante, encontra aberto o caminho para galgar os diferentes escalões** [...] é ele quem fornece, de forma substancial, os recursos financeiros [...] em parte, **recorre a contribuições dos membros e recorre, em especial, a uma taxa que faz incidir sobre os vencimentos dos funcionários que, graças a ele e ao partido, obtiveram colocação**. Com isso, surgem as gratificações e as comissões. **Aquele que pretender violar impunemente as leis dos Estados deve obter, antecipadamente, a conivência dos bosses, destinando-lhes determinada quantia de dinheiro, sob pena de enfrentar as maiores dificuldades** [...] ele busca tão-somente o poder, seja como fonte de riquezas, seja pelo próprio poder [...] **a distribuição dos cargos é feita principalmente em função dos serviços prestados ao partido**. Porém e repetidamente, acontece que a nomeação seja feita contra pagamento de certa soma de dinheiro [...] em suma, trata-se de um sistema de venda de posições [...] **muitas vezes, acontece que se trate de pessoa sem grande preparo** [...]. (WEBER, 2005, p. 98-100).

[...] **repete-se o loteamento de cargos entre correligionários, estranhos à casa, inexperientes, sem currículos expressivos, nomeados por indicações que envolvem troca de favores e amizades pessoais** [...] ⁷⁸ (ZERO HORA, 2016, p. 12).

⁷⁸ Renato S. Gutierrez - Presidente da Associação dos Médicos e Odontólogos do Hosp. Conceição.

Raul Cutait é uma cabeça privilegiada [...] anunciado o convite para que assumisse a Saúde neste futuro ministério, houve uma euforia na Academia Nacional de Medicina [...] minutos depois começaram os questionamentos: “como um tipo que tem opinião será tolerado nesta gororoba ideológica? Será que eles sabem que o Raul não abre mão do que acredita, por nada do mundo?” Seria ótimo que tivéssemos um ministro que conhecesse Saúde e tivesse um projeto de recuperação, amadurecido em anos de reflexão e trabalho, mas será que estamos prontos? O anúncio subsequente foi emblemático: ele só aceitaria a nomeação se as escolhas de integrantes de todos os escalões passassem por ele. A revolta foi imediata e o Presidente do PP, que o indicara, foi logo comunicando que continuaria amigo dele, mas assim não dava. Impossível fechar porta para todos os aconchavos e apadrinhamentos [...] Com esse nível de discussão, uma única certeza: a saúde brasileira não vai conseguir piorar. Não, enquanto o fundo do poço for o limite.

Surpreendem as semelhanças entre o que, há um século, foi dito por Weber, e o quadro atual da administração pública brasileira, mais especificamente, a dinâmica no coração da sua força de trabalho. Mais surpreendente ainda é que conhecidos os alertas⁷⁹, os arquitetos das instituições políticas não tenham adotado as precauções e agido tal como Pandora, o que vai ao encontro do já sugerido. Ora, lembrando que Giordano Bruno⁸⁰ teria dito “que ingenuidade pedir a quem tem poder para mudar o poder”, resta a esperança (movida pelas novas instituições, pela mobilização social etc.) de que os seus herdeiros⁸¹ e sucessores políticos, se não de *motu proprio*, em resposta às novas condições ambientais promovam as mudanças capazes, primeiro de alterar as relações entre o governo (agentes políticos) e o Estado-administrativo (quadros de carreira); segundo, de conferir efetivo profissionalismo ao Estado-administrativo.

Se o texto até aqui produzido é desalentador, é porque os dados primários, somados a outros tantos estudos, apontam para esse sentido. A rigor, pelas palavras trazidas ao texto, depreende-se que, literalmente, não há gestão. Excepcionalmente se identificam sinais de avanços pontuais, oásis no deserto de iniciativas estruturantes:

E – [...] existe um processo cumulativo; **se a gente olhar o resultado hoje do quadro com todas as suas imperfeições, ele ainda é 20 vezes melhor do que era há 50, 40 anos atrás.** Quer dizer, é um processo lento, não

⁷⁹ Desconheço a data da primeira publicação da referência básica (WEBER, 2005), todavia, deve ter sido na primeira década do séc. 20; de outro lado, Weber faleceu em 1920, portanto...

⁸⁰ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zvmGPXjukQM>, mas também em: <http://pensador.uol.com.br/frase/ODQwODc/> Giordano Bruno

⁸¹ Há famílias que já estão na quarta geração de ocupantes de cargos políticos, daí porque alguns referem à expressão monarquia republicana.

deveria ser tão lento [...] **a bem da verdade só teve aí um dispositivo que foi aderente a esta questão que foi a vedação constitucional do uso de cargos em comissão para funções que não sejam de direção, chefia e assessoramento.** Por que? Porque naquela época era escandalosa a utilização de cargos em comissão para contratar professores, motoristas, enfermeiros [...] ainda que haja conquistas e avanços importantes nos último 20/30 anos e que são importantes no futuro. **Carreiras foram criadas em setores onde não havia nada, provimento de cargos onde antes o sucateamento era total, nas próprias universidades houve uma recuperação bastante significativa em capacidade [...]**

C – [...] Agora é que **a gente está começando a ter mais abertura** com isto, **com a lei de acesso à informação, há transparência,** então assim, esse **processo de amadurecimento ele está começando no Brasil [...].**

Nesse contexto, até mesmo alguns ganhos devem ser relativizados, como revelam os casos a seguir:

C – [...] nos últimos 12 anos **nós não tivemos cenários muito promissores em relação às políticas públicas para o setor de pessoas, a não ser as negociações salariais e a criação de novos cargos e novas carreiras. É aquilo que os sindicatos fazem pressão, os servidores também fazem a sua pressão,** mas não há, assim, um sistema democrático republicano, uma representatividade da sociedade em relação ao o que eles querem dos servidores, é mais ou menos isto.

E – nós temos hoje lá **no senado um debate acalorado** sobre uma possível aprovação de uma proposta de emenda à constituição. É uma **iniciativa parlamentar que tenta enfrentar o problema do excesso de cargos em comissão** na administração pública através da perspectiva da restrição ao seu provimento, no sentido de que os cargos em comissão sejam cada vez mais privativos e vinculados à carreira. **Mas é curioso perceber que este debate que se faz no senado hoje não é um debate efetivamente centrado em princípios, é oportunista, é para desgastar o governo,** é para tentar se contrapor ao que alguns acreditam que existe que é o excesso de politização do governo no âmbito do PT. Então alguns **partidos de oposição tem capitaneado este debate; coisa que eles jamais pensaram em fazer quando estavam no poder.**

IP – mesmo as boas ideias quando surgem já surgem...

E – é complicado, né? **E aí eles querem que o governo seja contra para eles poderem acusar o governo de ser contra. Mas eles também não estão tão a fim assim de ver aquilo passar.** Então vira e mexe a gente cai nesta armadilha, né?

Contudo, em vários momentos foi reportado que existem projetos, ideias, que há um conhecimento acumulado, inclusive sobre experiências

internacionais, iniciativas foram descontinuadas, bem como, mesmo quando hoje algo é feito ao contrário do que recomendam as boas práticas e a teoria, os protagonistas revelam ter ciência do fato. Observa-se, ainda, que a porta de entrada para o serviço público, via concurso, de regra é estreita, o que limita o ingresso aos mais qualificados (considerando, é claro, as exigências postas) e, como os certames são muito concorridos, com toda a crítica que se faça, a seleção resulta nos *primus inter pares*. Tal diagnóstico é alvissareiro, pois revela um estoque de capital humano singular, efetivo patrimônio de elevado valor; todavia, aparentemente, em forma bruta (os mais novos) ou embrutecida (os mais velhos) à espera da lapidação.

Fica a questão: por que, então, anos após, ainda persistem problemas internos identificados e notificados pelos órgãos de controle que, externalizados, de uma forma ou de outra acometem à sociedade como evidenciam os indicadores das entregas? As causas e a resposta, vistas na perspectiva política mais ampliada, se já foram apresentadas, não esgotam o tema, o que leva à necessidade de, na próxima seção, adentrar em detalhes e complementar com a perspectiva da gestão.

Por fim, penso já ter ficado claro que se há uma crise de valores, há também uma de gestão, não menor que a primeira, e que ambas mutuamente se reforçam, o que, parece-me, implica na importância de ter presente que é condição *sine qua non* que a superação de uma se dê em paralelo à da outra, pois é lição antiga que o poder não admite vácuo. A insistência na abordagem histórica revela o posicionamento do autor: determinadas questões-problemas transcendem os fatos históricos porque estão presentes no DNA da humanidade. Assim, a solução pela via dos “valores” requer demasiado tempo e profundas alterações institucionais, devendo algumas, inclusive, ser espontâneas; já a via da gestão se revela mais imediata, e por isso pode ser (e tem sido, a exemplo das decisões judiciais que têm, também, o objetivo de desestimular determinadas práticas) o agente catalisador das reações sociais. Caso contrário, o vácuo da gestão é campo fértil à proliferação de práticas não republicanas. Um quadro qualificado, com remuneração e benefícios (muito) acima da média nacional e com prerrogativas constitucionais, não pode alimentar o círculo vicioso da gestão irresponsável, fazer da estrutura de cargos e carreiras um instrumento de interesse corporativo e virar as costas para a sociedade. De outro lado, conforme já mencionado, a manutenção da ineficiência ao lado das vantagens corporativas alimenta o discurso dos que propõem a redução linear e igualmente irresponsável do aparelho estatal, e coloca sob risco de degradação conquistas institucionais. Em que pese o espaço decisório ser de natureza política, as decisões se verificam no curso do jogo das persuasões e influências, no qual o poder técnico tem grande força e

capacidade de manobra. Todavia, foi textualmente revelado que o peso dessa força tem sido jogado a favor de interesses corporativos.

9. Considerações complementares a partir dos achados de pesquisa e recomendações pontuais

Em que pese as diferenças de origem e finalidade entre os setores público (primeiro) e produtivo (segundo e terceiro), não penso ser justificáveis que elas se estendam, como vários pretendem fazer crer e *in totum*, às práticas de gestão, sobretudo porque os resultados produzidos têm levado não só a crescentes distanciamentos, já revelados disfuncionais, mas também à sua apropriação desigual: os bônus concentrados para poucos e os ônus repartidos entre muitos – a sociedade em geral. Tendo em vista que a gestão é ente abstrato, que, portanto, nada faz e não pode ser responsabilizada, a questão se volta, então, para as pessoas *per se*, mas sobretudo como partes de uma organização que deve estar submetida à gestão, havendo aí uma circularidade de causa-efeito-causa: se de um lado o gerenciamento depende das pessoas, essas, de outro e em alguma medida, têm o seu comportamento determinado por aquele. Nesse contexto foi desenvolvido o projeto *Em busca da congruência entre o ambiente (à luz das demandas da sociedade), as estruturas e a gestão dos cargos e carreiras no setor público*, no âmbito da linha de pesquisa *Profissionalização da burocracia no Brasil – estrutura e gestão de cargos e carreiras*, que teve como objetivo explícito:

[...] propor uma arquitetura de cargos, alguns organizados, e outros não, em carreiras profissionais, de tal modo que ela (a arquitetura), de modo harmônico (em tese, na exata medida) combine elementos de centralização (indispensáveis) com graus de flexibilidade (não menos importante), conciliando, ainda, duas perspectivas: a da organização e, a do agente público (PINHEIRO, 2014).

Restou evidente, por exemplo e entre outras constatações, que ao contrário do que se verifica no ambiente corporativo, onde é grande o empenho para vincular os esforços individuais à qualidade das entregas aos clientes e ao mercado em geral, no setor público as avaliações individuais são ritualísticas, subjetivas e não guardam qualquer relação com as entregas à sociedade, não obstante se verifiquem progressões anuais na carreira. As diferenças não se restringem à comparação entre os setores, mas também com relação à literatura técnica que, diga-se, é produto da sistematização

e do aprimoramento das melhores práticas. Portanto, explicitadas as diferenças bem como os seus desdobramentos, a questão que ora se coloca é: como proceder a aproximação entre os dois universos?

Agilidade vs lentidão, flexibilidade vs rigidez, renovação vs tradição, liberdade negativa vs liberdade positiva, entre outros, são construtos que colocam, de um lado, o universo do setor público e, do outro, o dos setores produtivos. Se a congruência, expressão título do projeto, pelos motivos já expostos, não apenas é impossível, como indesejável, a maior proximidade entre os universos não apenas é possível como, a meu juízo, desejável. E aproximá-los, como não poderia deixar de ser em uma burocracia estatal, portanto, amparada em lei, antes e acima de tudo demanda considerar alterações no plano legal, dos estatutos constitucionais aos ordenamentos inferiores; assim, há que se cogitar:

1. na redução do número de cargos de livre provimento;
2. o quantitativo de (1) corresponderia, em um primeiro momento, à ampliação do número de quadros ou funções com reservas de acesso com a devida sujeição ao sistema de mérito;
3. em restringir as questões pertinentes à gestão que necessariamente deveriam ser tratadas em nível constitucional;
4. em apartar das demais matérias e conferir trânsito especial às relacionadas à gestão, que deveriam seguir algo assemelhado a um rito sumário, equivalente (a exemplo do trânsito por uma Comissão Permanente exclusiva), mas não sob as mesmas justificativas das medidas provisórias;
5. na descaracterização dos atos de gestão como direitos, e muito menos adquiridos, do quadro de pessoal;
6. em atribuir aos gestores locais e seccionais, mediante regramento sucinto, a autonomia para contratação imediata para substituição em caso de morte, demissões (espontâneas ou motivadas, inclusive por insuficiência de desempenho), aposentadoria ou afastamento prolongado (exercício de mandato, detenção etc.); como medida complementar, os gestores deveriam ser responsabilizados pelas entregas à sociedade; e se essas dependem, sobretudo, de outros fatores, que os contratos sejam ponderados à luz das condicionantes;
7. na revisão do filtro constitucional que estabelece que o ingresso em cada carreira deve se dar a partir da primeira classe ou nível;
8. em conferir a determinados crimes contra a administração pública o mesmo rigor aos atribuídos aos crimes hediondos; e por fim, mas não exaustivamente,
9. reduzir o *status* legal dos textos que tratam dos atos de gestão com vistas a agilizar e flexibilizar os encaminhamentos.

Esse conjunto de iniciativas segue diretrizes no sentido da maior liberdade negativa, agilidade e flexibilidade. Em avaliação preliminar, a aprovação:

- de (1) teria efeitos motivadores e moralizadores junto à força de trabalho, abrindo caminho para, em alguma medida, se aproximar da ideia de que os cargos mais elevados da administração devem ser ocupados pelos mais aptos e experientes no trato da coisa pública;
- de (2) na ausência de (1) poderá ser ineficaz e trazer maior enrijecimento ao sistema, portanto, o ideal é que fossem apreciadas conjuntamente;
- de (3) pela maior celeridade do trâmite, e também pelo quórum necessário, facilitaria o encaminhamento das matérias, o que resultaria em maior dinamismo aos atos de gestão;
- de (4), pelos mesmos motivos acima, idem;
- de (5) restauraria a liberdade e a flexibilidade perdida, dotando os gestores dos instrumentos necessários para responder com maior prontidão às demandas e às variações ambientais (demográficas, acidentais, contingenciais etc.);
- de (6) contribuiria para evitar desgastes às equipes remanescentes, responder com tempestividade às demandas, bem como evitar a formação de filas e estoques de pendências. A maior responsabilização das equipes permitiria, com maior objetividade, aferir a qualidade da ação governamental, identificar as necessidades específicas e pontuais e, desde aí, promover os encaminhamentos mais urgentes e oportunos. Identificadas as ilhas de excelência, os gestores poderiam ser recompensados com promoções na carreira (saltos de níveis ou classes) e remanejados para replicar as práticas;
- de (7) possibilitaria a reintrodução, na administração pública, do efetivo conceito de carreira;
- de (8) vai ao encontro do já milenar conhecimento sobre a natureza humana e que não recomenda a crença (que em determinados casos mais se assemelha a ato de fé) de que os homens são bons por natureza. Ao contrário, as evidências empíricas nos fazem crer que estamos mais próximos do que acreditava T. Hobbes (*homo homini lupus*) do que J.-J. Rousseau (*beau sauvage*)⁸² (KEELEY, 2011), daí ser indispensável que, à margem de todo e qualquer sistema de gestão, coexistam mecanismos de *enforcement* inibitórios de

⁸² O antropólogo Lawrence H. Keeley, em *A Guerra Antes da Civilização – o mito do bom selvagem*, apresenta vasto e revelador estudo sobre a natureza humana. Respeitados os devidos domínios, algo semelhante ao que W. Golding havia sugerido no já citado *O Senhor das Moscas*, o que reafirma o paralelo entre a realidade vs literatura.

práticas não republicanas; por fim, mas do mesmo modo sem pretensão à exaustão;

- a aprovação (9) segue a linha de (3) e (4), sendo pois, desdobramentos naturais.

Porque me falta o conhecimento, não posso adentrar em proposições normativas mais detalhadas, algo do tipo: “no Art. 30, inciso II, § 4º, onde se lê; leia-se: ...”; trata-se de tarefa que demanda a cooperação de alguém versado em legislação, em especial no direito público e nos ramos constitucional e administrativo. Todavia, se em largo espectro forem aprovadas as iniciativas propostas, serão maiores os graus de liberdade conferidos à gestão, o que implica, também, na maior agilidade e flexibilidade, acompanhadas da indispensável autoridade e responsabilização (nos respectivos níveis de envolvimento) para agir e reagir às mudanças ambientais.

Criadas as condições na esfera política-legal, cabe à gestão qualificar as entregas. Antes, todavia, será preciso resgatar determinadas noções básicas, como são os casos de “sistemas” e “gestão”, que se são óbvias⁸³ aos olhos de hoje, e talvez até por isso, se já não foram perdidas, com frequência são ignoradas. Para não repetir os casos já citados (a exemplo da remuneração por subsídios), basta lembrar que o que deveria ser uma diretriz, ao fim e ao cabo sequer como programa pode ser caracterizado: o da gestão por competências. Introduzido de forma isolada, sem a indispensável conexão com a revisão dos conteúdos dos cargos, com a avaliação de desempenho e as necessidades de capacitação, além do alinhamento com a estratégia de longo prazo, tornou-se, ressalvadas as exceções que confirmam a regra, mais uma iniciativa ineficaz e onerosa para a administração (leia-se: sociedade). Chama a atenção, também, o contraste entre os propósitos da gestão por competências (admitida como ferramenta da gestão contemporânea) e os processos seletivos que, realizados em massa (à luz do velho paradigma), privilegiam antes e acima de tudo a capacidade de memorização, notadamente a normativa. Não seria o caso de o processo seletivo ser orientado para prospectar e avaliar um conjunto ampliado, bem como distintivo⁸⁴, de competências? Em recente concurso para a seleção de analista com nível superior para atuar no Tribunal Regional Eleitoral - RS, cujas provas tive acesso, entre outras questões, foi perguntado:

⁸³ O óbvio, pela sua própria condição, ou pela exposição que traz a quem lhe dedica atenção, com frequência é negligenciado pela gestão; todavia, um texto já clássico, *Adams - o óbvio*, de Robert R. Updegraff, (disponível para download em <http://www.blanco.pro.br/pdfs/adams.pdf>) traz interessantes lições sobre o assunto.

⁸⁴ Muitos autores referem às *core competencies*.

Questão 18 - No Windows 7, é possível realizar diversas operações utilizando comandos diretamente no *prompt* de comando, como, por exemplo, entrar em uma pasta, verificar a data do sistema e apagar um arquivo. Ao digitar o comando *shutdown -s -t 3600*, será possível

- (a) **desligar o computador em um hora**
 - (b) finalizar os programas que consomem mais que 3600 Kb de memória
 - (c) eliminar os programas suspeitos que estão ativos nos últimos sessenta minutos
 - (d) efetuar o *logoff* da sessão do usuário de número 3600
 - (e) bloquear a tela do computador por um período de uma hora
- (CESPE, 2015)

Não é evidente que, s.m.j., a competência necessária para responder à questão se inclua entre as *core competencies* e, tampouco, entre as que os programas de gestão por competências intentam desenvolver para formar o profissional do futuro (criativo, empreendedor, dotado de capacidade de liderança etc.). A crítica de que esse é um caso isolado e que se trata de cargo da estrutura do Poder Judiciário pode ser respondida com uma das observações de um dos relatórios de consultoria entregues à administração pública:

[...] no caso da gestão por competências, um dos três instrumentos principais da PNDP [Política Nacional de Desenvolvimento Profissional] [...] três fatores explicam este uso incipiente [...] em segundo lugar, a desconexão entre a gestão por competências e outras componentes da gestão de pessoas. Ainda que o Decreto 7.133/2010 tenha estabelecido critérios gerais para a avaliação de desempenho individual e institucional, vinculando-as ao pagamento de 49 das 87 gratificações de desempenho [...] o terceiro fator que limita a adesão à gestão por competências é a desconexão entre a gestão de pessoas e outros requisitos de modernização da gestão [...] (CEGOV, 2012a, Sumário Executivo).

Dessarte, o que faltou em ambos os casos? Sem adentrar em detalhes, mas à luz do que já foi exposto, é possível sintetizar: faltou visão sistêmica (articulação cronológica, funcional e entre níveis de abrangência) e capacidade de resposta aos novos tempos. Por oportuno, quero chamar a atenção para o fato de a citação reafirmar a conexão, admitida como uma das premissas anunciadas na introdução, existente entre a gestão de pessoas e a gestão das demais áreas e atividades.

Na ausência de fortes lideranças mobilizadoras que estabeleçam as diretrizes e se postem à frente da coordenação interna e externa, os esforços tendem à diluição, com a prevalência das iniciativas *ad hoc* cujos resultados

não apenas se limitam aos interesses localizados e imediatos, como podem ter efeitos deletérios no longo prazo, a exemplo da desmotivação e falta de comprometimento. Perde-se, também por isso, a cadeia de relacionamento causa-efeito que poderia auxiliar diagnósticos e encaminhamentos futuros. Ademais, decorre da visão sistêmica, a necessidade da contínua atualização, o que implica, por exemplo, na criação de rotinas revisoras (de processos) com a finalidade de incorporar as novas tecnologias (independentemente da forma, se *hardware*, *software* ou de gestão) e reavaliar as estruturas e estratégias à luz das mudanças percebidas como paradigmáticas.

Uma das demandas, comum a várixs entrevistadxs, diz respeito à necessidade de uma diretriz, de um projeto de Estado e governo, de as organizações ter claro qual é a missão e visão etc. Para que isso não conflite com a dinâmica do Estado democrático e de direito, que com periodicidade regular oportuniza a troca dos titulares dos Poderes da República, é necessário que o efetivo do quadro próprio não apenas tenha ampla formação, como essa seja continuamente atualizada a fim de que possa responder, independentemente da orientação político-programática e sem prejuízo do alto desempenho, à agenda política vitoriosa no processo eleitoral; em outras palavras: que o efetivo seja flexível e ágil.

Se não chegam a ser surpresas, alguns dos subprodutos que emergiram no curso dessa narrativa suscitam discussões acerca dos possíveis desdobramentos, como são os casos:

- dos marcos legais que foram instituídos para ter efeito imediato; todavia, suspensos por liminares que se estendem indefinidamente, não apenas têm a eficácia anulada, como geram efeitos colaterais, ora estimulando iniciativas contestatárias semelhantes, mas também desestimulando inovações gerenciais, o que leva ao imobilismo por cautela, mas também por receio;
- da constatação de quando há interesse e conveniência da administração, ou o regramento não é cumprido ou soluções até então inimagináveis ganham justificativa e aceitação;
- da falsa unidade, no que se refere à padronização de procedimentos (decorrente da centralização formal) e expectativa de resultados, sugerida pelas expressões “o governo determinou”, “o governo faz isto ou aquilo” e outras afins, pois o olhar sobre as práticas adotadas pelas unidades administrativas revela a existência de grande diversidade de procedimentos; portanto, e em resumo,
- embora a burocracia real nem sempre encontre seu correspondente na burocracia legal, em nome desse suposto monólito as ideias mais inovadoras e ousadas são descartadas *in limine*. Assim, ante a possibilidade de negar curso a uma nova ideia, uma iniciativa, qualquer que seja o grau de radicalidade, sob o argumento de

que a lei não permite, deve-se questionar se a defesa da ordem vigente não se presta antes e acima de tudo para manter o *status quo*, sobretudo aquele com que se identifica o *establishment*. A lei, conforme já citado, é instrumento da e para a sociedade, assim como o servidor (*lato sensu*, político ou não) é o seu agente.

O desdobramento das diretrizes, consubstanciadas em novo marco regulatório, idealmente deve ser implementado com a estreita colaboração das competências externas. Assim, por exemplo:

- mediante prévia certificação, institutos independentes poderão acompanhar e validar o acesso, a progressão e a promoção funcional, que deverão combinar conhecimento formal-conceitual à prática comprovada; bem como,
- particulares não apenas devem ser chamados, como induzidos, mediante prêmios e participações, no que couber, a colaborar com o setor público. As novas tecnologias criam infinitas possibilidades ainda inexploradas.

Algumas unidades, em diferentes áreas, poderão ser reconhecidas como incubadoras de ideias, efetivos laboratórios de empreendedorismo que, plenos de liberdade e em caráter experimental, serão estimulados a ousar além dos limites normativos. As melhores iniciativas, a juízo de um comitê independente, tendo comprovada a viabilidade, poderão ser recompensadas, por exemplo, com a progressão acelerada dos seus mentores intelectuais. A inovação deve se fazer acompanhar do reconhecimento ao mérito.

Às forças-tarefas, reunidas em grandes áreas e com base na ampla literatura técnica, caberiam atualizar os conteúdos (atividades, responsabilidades, requisitos básicos, requisitos qualificadores etc.) dos cargos e carreiras ao novo ambiente (globalizado, conectado etc.) que, por sua vez, demanda novas competências que, obrigatoriamente, devem ser postas à prova, a exemplo da mentalidade de *design*, habilidade relacional-negocial, empatia, conhecimento de novas mídias, capacidade de conferir sentido, transdisciplinaridade, entre outras. À luz das diretrizes, as fronteiras entre cargos e carreiras devem ser eliminadas ou reduzidas ao que efetivamente as distingue (o que talvez leva à fusão de algumas carreiras e não se pode excluir a eliminação), sem que, por esse motivo, caiba reivindicar desvio de função e direito a reivindicar direitos de exclusividade contra o Estado; pois, conforme já observado, as estruturas e processos são meios para fins que, eventualmente, inclusive podem deixar de ter razão de existir.

Ainda que exista uma relação de antecedência lógica, a revisão dos conteúdos dos cargos é realizada *pari passu* às outras revisões, como é o caso específico da que se refere aos processos organizacionais que,

diga-se, é algo rotineiro no ambiente corporativo, seja para atualizá-los à luz das demandas, à curva de aprendizagem ou das novas tecnologias, tudo sob o manto da busca pela maior eficiência. É de se esperar que processos sejam eliminados, fundidos, criados; sendo natural, portanto, o redimensionamento dos efetivos. Ademais, como visto, são inúmeras as superposições de competências administrativas, bem como foi reiterado que várias soluções já foram apresentadas, porém, não devidamente apreciadas; há, pois, um inventário a ser escrutinado. A instituição de uma moratória de acesso, enquanto não concluída a revisão das rotinas e processos, poderia ser o estimulante necessário ao andamento dos trabalhos. Ademais, reforça essa sugestão a fragilidade identificada nos controles, o que inclui os processos avaliativos mensalmente geradores de custos que se projetam até o afastamento definitivo sem que se assegure, por falta de intenção, de dificuldade ou de conhecimento (questões de fácil superação), a indispensável contrapartida à sociedade.

Hoje, após a sistematização acadêmica, o que pode ser considerado como a oferta de modelos-tipo de organização dos cargos e carreiras oportuniza o desenho da configuração que melhor se ajuste aos propósitos institucionais (missão, visão etc.) e à natureza dos processos de trabalho, sendo difícil, para negá-los e resistir à sua implementação, o argumento de que tenham surgido no vácuo de sustentáveis justificativas empíricas. Não fosse isso suficiente, a ideia dos modelos-tipo carrega a possibilidade de ajustes, é flexível; daí não ser razoável admitir que um só tipo, qualquer que seja, possa ter aplicação generalizada e sem prejuízo a todas as espécies e finalidades organizacionais, o que inclui as públicas. Assim, é natural que no curso dos processos de revisão se contemple espaço para as diferenças que, por ser da essência, restarão entre as unidades administrativas, sem prejuízo de que essas atuem alinhadas com o plano maior, com a orientação estratégica. Não é, todavia, o que se tem verificado na administração pública federal.

Resulta, naturalmente, que cada modelo-tipo demanda perfil específico de agentes, bem como recomenda trajetórias (e tudo que a elas se relacionam) igualmente diferentes, pois também não são semelhantes os espaços de realização profissional (p. ex., determinadas pessoas melhor se ajustam às atividades prescritas e rotineiras, enquanto outras anseiam por maior liberdade criativa⁸⁵ e diversidade); assim, é de esperar que já nos processos seletivos (certamente não todos) as exigências sejam customizadas, mas isso só poderá ser realizado se forem conferidos maiores graus de liberdade aos gestores capilares. Por exemplo, enquanto que a estrutura em linha recomenda a seleção entre candidatos com habilidades mais focadas (formação acadêmica, experiência etc.), a estrutura em

⁸⁵ A pessoa certa para o lugar certo é um velho aforismo e também objetivo dos profissionais de RH, demonstrado, entre tantos, também pelos já citados Collins e Porras.

rede, ao contrário, remete à ampliação desse conjunto, pois a riqueza se dá, antes, pela diversidade que, se adequadamente garimpada, facilitará a futura lapidação – também parece claro que o processo seletivo que identifica um tipo de perfil, exclui o outro, sendo ainda provável que o aprovado em um processo seria reprovado no outro. Na sequência, os programas de capacitação e treinamento também deverão ser distintos, ora para aprofundar o enfoque vertical-especialista, ora para explorar as potencialidades horizontais e talvez, ainda, as que se encontrem latentes no quadro. Não obstante, ao contrário do que hoje se verifica, mas alinhado com o pensamento de Fayol, penso que tanto as estruturas em rede, assim como na modelagem Y da estrutura paralela, em linha com os interesses e prioridades da organização, tanto o lado técnico quanto o gerencial deverão ser oportunizados, assim como deverão ser ajustados os processos avaliativos, seja para progressão e promoção com mobilidade.

Os modelos-tipo oferecem diferentes graus de liberdade e sob variados aspectos, das alternativas à disposição da administração (remanejamentos, estoques de reserva etc.) às expectativas de realização individual (mobilidade vertical, transversalidade etc.), mas, em comum, também oferecem maior flexibilidade *vis-à-vis* o modelo vigente na administração pública, restrito aos cargos comissionados de livre provimento e às terceirizações (que inclui as consultorias). Em parte, essas alternativas, assim como outras⁸⁶, foram adotadas pela administração pública para superar os obstáculos criados por ela própria, ora como resultados da luta política, mas também sob a forte influência do princípio da desconfiança; foram, portanto, ou melhor dizendo, também estratégias alternativas para viabilizar a realização de atividades e a continuidade da prestação de serviços. Todavia, a flexibilidade se revela, também, como condição de celeridade e, como visto, ambas são atributos indispensáveis ao enfrentamento das condições geopolítico-econômicas atuais no ambiente produtivo, sobre o qual as condições de trabalho e oferta do setor público exercem grande impacto. O que se propõe, portanto, é que sem o recurso aos subterfúgios, sejam resgatadas a flexibilidade e agilidade sequestradas do setor público, notadamente da sua vertente administração direta.

Sem dúvida que é preciso coragem (uma das virtudes cívicas!), bem como virtudes cardeais para o enfrentamento dessas questões, o que, infelizmente (e não há como deixar de manifestar juízo de valor), os interlocutores, unanimemente, revelaram não ter identificado nas lideranças.

⁸⁶ A exemplo do recurso às Oscip na forma de fundações e associações, às OS na forma de empresas, e também aos consórcios públicos.

Referências bibliográficas

ABREU DE PAULA, Maria do S. Uma análise dos princípios constitucionais da gestão pública: confronto entre legalidade e eficiência diante do novo contexto de gestão gerencial. In: VAN DER LEY, Luciano G. (ORG). *Direito público: estudos temáticos*. Fortaleza: Premium, 2015. Cap. 12, p. 447-468.

ADIN 231-7. *Revista Poder Judiciário*, n. 46, p. 268-304. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/842868/DLFE-48882.pdf/Revista46PoderJudiciario_pg_268_a_304.pdf> Acesso em: abril, 2016.

AKTOUF, Omar. *A administração entre a tradição e a renovação*. São Paulo: Atlas, 1996.

AMARAL, Luiz O. O Quinto Constitucional. Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/revista_07/anexos/o_quinto_constitucional_18.06.09.pdf> Acesso em: 04.02.16.

ANTUNES, Elaine Di D.; PINHEIRO, Ivan A. Sistema de comprometimento organizacional para empresas inovadoras em países de capitalismo tardio. Anais... XXIII ENANPAD. Foz do Iguaçu, 1999.

APPIAH, Kwame A. *O Código de Honra – como ocorrem as revoluções morais*. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.

ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Martim Claret, 2006. Coleção: A Obra-Prima de cada Autor.

BABSON, Steve (Ed.). *Lean Work*. Detroit: Wayne State University, 1995.

BARROSO, Edison V. O Quinto Constitucional. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/38320/o-quinto-constitucional>> Acesso em: 04.02.16.

BERGUE, Sandro T. *Gestão estratégica de pessoas no setor público*. São Paulo: Atlas, 2014.

_____. Governança e Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público. *Mimeo*. Porto Alegre, 2015.

BITENCOURT, Cláudia et alii. *Gestão contemporânea de pessoas – novas práticas, conceitos tradicionais*. 2ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. *Entre duas Repúblicas – às origens da democracia italiana*. Brasília: UNB: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2001.

_____. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRANCO, Marcello S. O Federalismo em conceitos e na realidade brasileira. In: DANTAS, Humberto; MARTINS Jr., José P. (ORGs). *Introdução à política brasileira*. São Paulo: Paulus, 2007. Cap. 7, p. 109-124. Coleção Ciências Sociais.

BRASIL. *ADIN 231-7*. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 231-7 Rio de Janeiro. *Revista de Direito Processual Geral*, (46), 1993, p. 268-304.

BRASIL. *Decreto nº 5.176/2004*, de 10 de agosto de 2004. Regulamenta a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5176-10-agosto-2004-533302-norma-pe.html>. Acesso em: 23.03.2017.

BRASIL. *Lei nº 8.829*, de 22 de dezembro de 1993. Cria, no Serviço Exterior Brasileiro, as Carreiras de Oficial de Chancelaria e de Assistente de Chancelaria, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8829.htm. Acesso em: 23.03.2017.

BRASIL. *Lei nº 8.112*, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm. Acesso em: 21.03.2017.

BRASIL. *Lei nº 4.769*, de 09 de setembro de 1965. Dispõe sobre o exercício da profissão de Técnico de Administração e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4769.htm. Acesso em: 19 de maio 2016.

BRASIL. *Lei nº 5.378*, de 06 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm. Acesso em: 18 de nov. 2015

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasil: MARE, 1995.

BRASIL. *Avaliação da gestão de recursos humanos no governo* – relatório OCDE: Brasil 2010. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010.

BRASIL. *Decreto nº 5.378*, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm. Acesso em: 16 de nov. 15.

BRASIL. *Lei nº 10.769*, de 19 de novembro de 2003. Altera dispositivos da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, que dispõe sobre a criação, reestruturação e organização de carreiras, cargos e funções comissionadas técnicas no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências, e da Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre o Plano de Carreira dos servidores do Banco Central do Brasil e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10769-19-novembro-2003-497703-norma-pl.html>. Acesso em: 23.03.2017.

CAMPOS, Edmundo (ORG.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

CAPUANO, Ethel Airton. Gestão por competências no setor público: experiências de países avançados e lições para o Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 66, n. 3, p. 371-394, jul.-set., 2015.

CEGOV. *Mapeamento da força de trabalho da administração pública federal*. Porto Alegre: UFRGS/Centro de Estudos Internacionais sobre Governo, 2012.

_____. *Mapeamento das estruturas organizativas de cargos na administração pública federal*. Porto Alegre: UFRGS/Centro de Estudos Internacionais sobre Governo, 2012a.

_____. *Propostas de alteração na arquitetura atual de carreiras da administração pública federal*. Porto Alegre: UFRGS/Centro de Estudos Internacionais sobre Governo, 2012b.

_____. *Propostas para a recomposição da força e trabalho da administração pública federal (2013-2015)*. Porto Alegre: UFRGS/Centro de Estudos Internacionais sobre Governo, 2012c.

CEPIK, Marco; CANABARRO, Diego Rafael. *Governança de TI – transformando a administração pública no Brasil*. Porto Alegre: WS Editor, 2010.

CESPE. Concurso para o cargo de Analista Judiciário. *Caderno de provas*. 2015. Disponível em: http://www.cespe.unb.br/concursos/TRE_RS_15/. Acesso em: 23.03.2017.

CHIAVENATO, Idalberto. *Teoria Geral da Administração*. 4ª. Ed. São Paulo: Makron Books, 1993. Vol. 2.

CHIAVENATO, Idalberto. *Recursos Humanos – o capital humano das organizações*. 10ª. Ed. Revista e Atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

CÍCERO, Marco T. *Dos deveres*. São Paulo: Martin Claret, 2004. Coleção Obra-prima de cada autor.

CÍCERO, Marco T. *Da República*. São Paulo: Escala, s.d. Coleção Mestres Pensadores.

COLLINS, James C. *Empresas feitas para vencer – por que apenas algumas empresas brilham*. 7ª Reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

COLLINS, James C.; PORRAS, Jerry I. *Feitas para durar – práticas bem-sucedidas de empresas visionárias*. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

CORIAT, Benjamin. *Pensar pelo Averso*. Rio de Janeiro: Revan: UFRJ, 1994.

COSTIN, Claudia. *Administração Pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DALLARI, Dalmo de A. *O Estado federal*. São Paulo: Ática, 1986.

DELUCA, Gabriela. *Você só tatua? A trajetória profissional no campo da tatuagem. Dissertação (mestrado)*, UFRGS, PPGA, Porto Alegre, BR-RS, 2015.

DESCARTES, René. *Discurso do Método*. São Paulo: Escala, s.d. Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal – 10

DI PIETRO, Maria S. Z. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2004.

DIAS, Ronaldo. *As carreiras no serviço público federal brasileiro: breve retrospecto e perspectivas*. Texto para Discussão nº 1482. Brasília: IPEA, 2010.

DROR, Yehezkel. *A Capacidade para Governar – informe ao clube de Roma*. São Paulo: FUNDAP, 1999.

DUTRA, Joel S. *Administração de carreiras – uma proposta para repensar a gestão de pessoas*. 1ª. Ed., 15ª. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2015.

EMERY, F. E. (Ed.). *Systems thinking – selected readings*. Great Britain: The Chaucer Press, 1969.

FERNANDES, Ciro C. C. *Parecer acerca do projeto de pesquisa*. Brasília: ENAP, 2015.

FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral*. 10ª. Ed. SP: Atlas, 1989.

FREITAS, Wesley R. de S.; JABBOUR, Charbel J. C. Rumo à gestão estratégica de recursos humanos? Estudo de caso em uma organização pública paulista. *Revista de Ciências da Administração*, v. 12, n. 26, p. 163-188, jan.-abr., 2010.

GEORGE Jr., Claude S. *História do pensamento administrativo*. São Paulo: Cultrix, 1974.

GIANNETTI, Eduardo. *Vícios privados, benefícios públicos? A ética na riqueza das nações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2007.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. *Governar em rede: o novo formato do setor público*. Brasília: ENAP, 2006.

GRAEF, Aldino. *Cargos em comissão e funções de confiança: Diferenças conceituais e práticas*. 2009. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/090709_seges_arq_funcoes_confianca.pdf> Acesso em: 10 de fev. 2016.

HAMILTON, Alexander. *O federalista*. 2ª. Ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. Coleção: Os Pensadores.

HISTÓRIA VIVA. *Mitologia*. São Paulo: Duetto, s.d. Ed. Especial: Grandes Temas nº 30.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1979. Coleção: Os Pensadores.

HUGHES, Richard L.; GINNETT, Robert C.; CURPHY, Gordon J. *Leadership – enhancing the lessons of experience*. 5th Ed. New York: McGraw-Hill, 2006.

INA-DGAEP. *Estudo comparado de regimes de emprego público de países europeus – relatório final*. Portugal: INA-DGAEP, 2007.

INGRAM, David. *Filosofia do Direito: conceitos-chave em filosofia*. Porto Alegre: Artmed, 2010.

KAFKA, Franz. *O processo*. São Paulo: Cia. das Letras, 2005.

_____. *O castelo*. São Paulo: Cia. das Letras, 2008.

_____. *Um artista da fome, Na colônia penal e outras histórias*. Porto Alegre, RS: L&PM Pocket, 2013. v. 790.

KARSTEN, Márcio. *Os fundamentos da organização burocrática*. Disponível em: <<http://marciokarsten.pro.br/?p=243>> Acesso em: 22 de maio 2016.

KEINERT, Tania M. M. *Administração pública no Brasil – crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2000.

KOÇOUSKI, Ângela Regina. *Desempenho dos serviços de geração de energia elétrica brasileira no sistema isolado: reflexões e proposições metodológicas com enfoque estratégico*. Trabalho de Conclusão de Curso (especialização). Escola de Administração de Empresas de Brasília da Fundação Getúlio Vargas, 2011.

LAMOUNIER, Bolívar; NOHLEN, Dieter (ORG.). *Presidencialismo ou parlamentarismo – perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*. São Paulo: Loyola, 1993.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia – desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LONGO, Francisco. *Mérito e flexibilidade – a gestão das pessoas no setor público*. São Paulo: FUNDAP, 2007.

- LYONS, Jonathan. *A casa da sabedoria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- MACHADO, Jayme E. O controle do controlador. *Zero Hora*, Porto Alegre, 1º Caderno, p. 21, 10 de out. 2015,.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de gestão pública contemporânea*. 3ª Reimpressão. São Paulo: Atlas, 2008.
- MEDEIROS, Danielly; UCHÔA, André. *Quadro comparativo: função de confiança x cargo em comissão*. 2011. Disponível em: <<http://direitoemquadrinhos.blogspot.com.br/2011/03/quadro-comparativo-funcao-de-confianca.html>.> Acesso em: 10 de fev. 2016.
- MERQUIOR, José G. *O liberalismo – antigo e moderno*. São Paulo: É Realizações, 2014.
- MINAS GERAIS. *Programa mineiro de empreendedorismo e gestão para resultados municipais*. 2ª Ed. Minas Gerais: Governo do Estado, 2013. Cartilha.
- MINTZBERG, Henry. *Criando organizações eficazes – estruturas em cinco configurações*. São Paulo: Atlas, 1995.
- MONTANA, Patrick J.; CHARNOV, Bruce H. *Administração*. São Paulo: Saraiva, 1998.
- MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. São Paulo: Nova Cultural, 2000. Coleção Os Pensadores, v. I.
- MOREIRA, Daniel A. *Administração da produção e operações*. São Paulo: Pioneira, 1993.
- MOREIRA, Rafael de Souza; LÚCIO, Giovanna de Sá. Gestão de carreiras no Poder Executivo federal: avanços recentes e perspectivas futuras. *Anais: Painel 45/163*. In: V CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. Brasília, 4, 5 e 6 de junho de 2012.
- MORENO, Amanda I. *Administração de cargos e salários*. Curitiba: InterSaber, 2014.
- MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.
- NAV, Olivier. *História das ideias políticas*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.
- NEFFA, Julio C. *El proceso de trabajo y la economía de tiempo – contribución al análisis crítico de K. Marx, F. W. Taylor Y H. Ford*. Buenos Aires: Credal-Hvmanitas, 1988.
- NUNBERG, Barbara. *Gerência de recursos humanos*. Brasília: ENAP, 1998. Série Cadernos ENAP nº 14.
- OCDE. *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE: Brasil*, 2010.
- OLIVEIRA, Clarice G. de. O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 58, n. 3, p. 269-302, jul.-set. 2007.
- OHNO, Taiichi. *Toyota production system – beyond large scale production*. Oregon: Productivity Press, 1988.
- PLATÃO. *A República*. São Paulo: Nova Cultural, 2000.
- PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. (ORGs.). *Administração pública – coletânea*. São Paulo: UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.
- PINHEIRO, Ivan A. O Ministério Público enquanto Poder Executivo. *REAd*, v. 10, n. 5, set.-out., 2004. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/read/article/view/41587>.> Acesso em: 23.03.17.

_____. Em busca da congruência entre o ambiente (à luz das demandas da sociedade), as estruturas e a gestão dos cargos e carreiras no setor público. *Projeto de Pesquisa*, Edital 001/2014. Brasília: ENAP, 2014.

_____. Em busca da congruência entre o ambiente (à luz das demandas da sociedade), as estruturas e a gestão dos cargos e carreiras no setor público. *I Relatório – Anexo Complementar*, Edital 001/2014. Brasília: ENAP, 2015.

_____. Em busca da congruência entre o ambiente (à luz das demandas da sociedade), as estruturas e a gestão dos cargos e carreiras no setor público. *II Relatório*, Edital 001/2014. Brasília: ENAP, 2015a.

_____. Em busca da congruência entre o ambiente (à luz das demandas da sociedade), as estruturas e a gestão dos cargos e carreiras no setor público. *III Relatório*, Edital 001/2014. Brasília: ENAP, 2015b.

_____. Em busca da congruência entre o ambiente (à luz das demandas da sociedade), as estruturas e a gestão dos cargos e carreiras no setor público. *IV Relatório - preliminar*, Edital 001/2014. Brasília: ENAP, 2016.

PINHEIRO, Ivan A. *et alii*. A falácia da democracia ou quando a maioria é apenas uma minoria. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 7, n. 1, 2013. Disponível em: <<http://www.uff.br/pae/index.php/pca/article/view/217>.> Acesso em: 21.03.17.

RICHARDSON, Roberto J. *et alii*. *Pesquisa Social – métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1985.

ROCHA, Fabiana S. F. da. Democracia e partidos políticos no Brasil. *Revista Eletrônica Díke*, v. 1, n. 1, jan.-jul. 2011. Disponível em: <<http://portais.tjce.jus.br/esmec/wp-content/uploads/2015/07/Democracia-e-Partidos-Politicos-fabiana.pdf>.> Acesso em: 20 de jan. 2016.

SANDEL, Michael J. *Justiça – o que é fazer a coisa certa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

SANTOS, Clezio S. dos. *Introdução à gestão pública*. São Paulo: Saraiva, 2006. Cap. 7 – Recursos Humanos, p. 97-117.

SANTOS, Luiz Alberto dos. *A organização de planos de carreira no serviço público federal: evolução, conceitos, limites e possibilidades*. Dissertação de Mestrado. Brasil: UNB, Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Departamento de Administração, 1996.

SCHWARTZ, Peter. *A arte da visão de longo prazo – planejando o futuro em um mundo de incertezas*. São Paulo: Best Seller, 2000.

SELDEN, Sally C. Inovações e tendências globais nas práticas de gestão de recursos humanos. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, J. (ORGs). *Administração pública – coletânea*. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 2010. Cap. 3, p. 79-97.

SELDON, Arthur. *O dilema da democracia – a economia política do excesso de governo*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2000.

SENNETT, Richard. *A corrosão do caráter – consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

SILVA, Marcos L. da. *Da transposição de cargos na administração pública*. Publicado em 04/2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6605/da-transposicao-de-cargos-na-administracao-publica>.> Acesso em: abril 2016.

SILVA, Josélia R. da; BALASSIANO, Moisés; SILVA, Alfredo R. L. da. Burocrata Proteano: articulações de carreira em torno e além do setor público. *Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 1-19, jan.-fev. 2014.

SILVEIRA, Jaqueline I.; PINHEIRO, Ivan A.; ANTUNES, Elaine Di D. Critérios de avaliação no setor público: um comparativo entre União vs seis estados. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 53-68, jul.-set. 2012.

SMITH, Adam. *Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*. São Paulo: Abril Cultural, 1979. Coleção: Os Pensadores.

SOWELL, Thomas. *Conflito de visões – origens ideológicas das lutas políticas*. São Paulo: É Realizações, 2012.

STOKES, Donald E. *O Quadrante de Pasteur – a ciência básica e a inovação tecnológica*. Campinas, SP: Unicamp, 2005.

TAYLOR, Frederick W. *Princípios de administração científica*. 7ª. Ed. São Paulo: Atlas, 1987.

TCU. *Relatório de levantamento - Governança e gestão de pessoas na Administração Pública Federal (APF)*. Relator: Marcos Bemquerer Costa. Processo: TC 022.577/2012-2 Fiscalização 816/2012. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/unidades/secretaria-de-fiscalizacao-de-pessoal/perfil-de-governanca-de-pessoas/perfil-de-governanca-de-pessoas.htm>> Acesso em: 15.11.15.

THOMPSON, James R. Relação e parceria trabalho-gestão: elas foram reinventadas? In: PETERS, B. Guy; PIERRE, J. (Orgs.). *Administração Pública – coletânea*. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 2010. Cap. 4, p. 99-123.

TOFFLER, Alvin. *A empresa flexível*. 4ª. Ed. Rio de Janeiro: Record, 1985.

TRILLING, Lionel. *A mente no mundo moderno*. São Paulo: É Realizações, 2015.

TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. *Falhas de governo – uma introdução à teoria da escolha pública*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005.

VAN DER LEY, Luciano G. *Capital humano: a vantagem competitiva*. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

_____. Os conceitos de carreira, ascensão, promoção e cargo único adotados pelo Supremo Tribunal Federal. In: VAN DER LEY, Luciano Gonzaga (ORG.). *Gestão pública: Facetas Estratégicas*. Fortaleza: Edições UFC, 2012. Cap. 10, p. 293-316.

VILHENA, Renata et alii. (Orgs.). *O Choque de Gestão em Minas Gerais – políticas públicas para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

VON MISES, Ludwig. *Liberalismo – segundo a tradição clássica*. Rio de Janeiro: José Olympio, Instituto Liberal, 1987.

WEBER, Max. *Economia y sociedad*. 11ª reimpressão. México: Fondo de Cultura Económica, 1997a.

_____. O legado de Bismarck. In: *Os economistas*. São Paulo: Abril Cultural, 1997b. Cap. I, p. 29-38.

_____. *Ciência e política – duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2005. Coleção a obra- prima de cada autor.

_____. Os fundamentos da organização burocrática – uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 15-28.

WEINBERG, Steven. *Sonhos de uma teoria final* – a busca das leis fundamentais da natureza. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.

WOMACK, James P.; JONES, Daniel T.; ROOS, Daniel. *A máquina que mudou o mundo*. 3ª. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

WRANGHAM, Richard. *Pegando fogo* – por que cozinhar nos tornou humanos. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

Referências bibliográficas secundárias

AUSTER, Paul. *Noite do oráculo*. São Paulo: Cia. das Letras, 2004, p. 18.

HESÍODO. *Teogonia*. São Paulo: Martin Claret, 2010. Coleção A Obra-Prima de Cada Autor.

KEELEY, Lawrence H. *A guerra antes da civilização* – o mito do bom selvagem. São Paulo: É Realizações, 2011.

RUEDIGER, Marco Aurélio. *Veja*, n. 2.486, p. 19, 13 set. 2016.

WIKIPÉDIA. Conceito de operação-padrão. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Opera%C3%A7%C3%A3o-padr%C3%A3o>> Acesso em: 23.03.17.

VEJA. Entrevista com Thiago Bronzato. *Veja*, 08 de jun. 2016, p. 58-59.

ZERO HORA. Editorial: O lobo e o cordeiro. 27 de fev. 2008.

_____. Primeiro Caderno, Coluna Almanaque Gaúcho. 27 de ago. de 2010.

_____. Primeiro Caderno, 04 de jul. 2016. Disponível em: <<http://www.clicrbs.com.br/zerohora/jsp/default2.jsp?uf=1&local=1&source=a6355450.xml&template=3898.dwt&edition=29268§ion=3595>> Acesso em: 04.07.16.

_____. p. 30, 06 de maio 2016, Primeiro Caderno.

_____. 11 de jun. 2016. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2016/06/nem-benfeitores-conseguem-escapar-da-audacia-dos-bandidos-5939069.html>> Acesso em: 23.03.17.

_____. p. 12, 01 de jul. 2016, Primeiro Caderno.