

Burocracia e política no Brasil

Desafios para o
Estado democrático
no século XXI

MARIA RITA LOUREIRO
FERNANDO LUIZ ABRUCIO
REGINA SILVIA PACHECO
(ORGANIZADORES)

3 mesmo que, na ausência de uma política de mobilidade que estabeleça algum compromisso com a organização, esse traço se torna exacerbado entre os gestores que têm como mercado o conjunto de ministérios. Assim, a carreira de gestor possui um desenho que se alinha às tendências de flexibilidade. Contudo, faltam ajustes que atrelem sua mobilidade e autonomia ao desempenho, pois “a flexibilidade sem mérito é, na realidade, a flexibilidade a serviço de uns poucos: aqueles que, além de aceder ao poder, se permitem patrimonializar a administração em favor de seus próprios projetos, por mais legítimos que sejam” (Longo, 2007:225).

9

Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público

Daniel De Bonis
Regina Silvia Pacheco

O debate atual sobre a dinâmica das relações entre burocratas e políticos no Estado contemporâneo é marcado por uma lacuna. Apesar de sua crescente importância no desempenho das organizações públicas em todo o mundo, e dos processos de institucionalização de seu papel já em curso em diversos países, o dirigente público permanece negligenciado na maior parte dos estudos da ciência política sobre o funcionamento do aparelho de Estado.

Hoje, discutir a efetividade dos serviços públicos requer considerar, como elemento relevante da análise, a atuação daqueles que estão à frente das organizações públicas, dado o potencial de influência que podem exercer sobre os resultados alcançados. A essas pessoas se denomina dirigentes públicos, vistos como atores sociais distintos, com grau relevante de responsabilidade que não se confunde com a responsabilidade dos políticos, nem se iguala à responsabilidade do funcionário público. Da mesma forma, a compreensão dos mecanismos de responsabilização democrática permanece incompleta se não considerar as motivações de todos os atores diretamente envolvidos, distinguindo os políticos, os burocratas e os dirigentes.

Quem é o dirigente público? Estudos recentes referem-se a pessoas que ocupam cargos no alto escalão governamental, com responsabilidade significativa pelas políticas públicas e pelo desempenho das organizações

o públicas, respondendo diretamente aos ministros ou secretários de Estado. Sejam oriundos ou não das carreiras do funcionalismo, esses profissionais integram uma equipe de governo, e assim são corresponsáveis pela implementação de um programa de governo, tanto sob os olhos dos políticos que os nomearam como perante a sociedade. Dirigem organizações, buscando alinhá-las às políticas de governo e mobilizando recursos para maximização dos resultados.

A atenção recente que o tema vem despertando entre analistas da gestão pública coincide com o movimento de reformas em curso nas últimas duas décadas, que vêm colocando a busca por resultados no foco das atenções. E ganha relevo em uma época em que o excessivo poder dos burocratas de carreira nas democracias avançadas é posto em xeque em nome da eficiência e da responsabilização democrática.

A partir das referências relevantes na literatura (Moore, 2002; Longo, 2007), este capítulo analisa o dirigente como um ator próprio do Estado contemporâneo, movido por um conjunto de competências e um *ethos* singulares, distintos daqueles atribuídos a políticos ou burocratas. Sendo assim, a institucionalização de sua função passa a ser vista como condição necessária para um melhor funcionamento do Estado num regime democrático.

Essa discussão é especialmente relevante no contexto brasileiro. No Brasil, a administração pública, a exemplo da norte-americana, está baseada num sistema de pessoal flexível, de alta mobilidade, centrado em cargos e não em carreiras, e permitindo a entrada lateral de *outsiders* — profissionais não integrantes de carreiras públicas — em postos de direção. Tradicionalmente esse sistema esteve associado a práticas clientelistas no Estado, e esta ainda é a visão predominante entre analistas e comentaristas políticos. No entanto, ao observar as iniciativas em curso em outros países, percebemos que essa característica pode representar uma oportunidade de modernização da administração pública por meio da institucionalização da função diretiva pública. Estas são questões relevantes no debate contemporâneo a respeito do funcionamento de instituições democráticas.

Definindo o dirigente público

A tradição de análises sobre a administração pública, que no último século se assentou na polarização entre políticos e burocratas, se mostra insuficiente para entender a realidade da direção pública contemporânea. Ao afirmar isso, estudos têm buscado identificar as características do dirigente público que permitem tratá-lo como uma categoria distinta, a fim de diferenciar, em termos de tipo ideal, o dirigente, o burocrata e o político profissional. Tais estudos enfocam a questão da responsividade dos dirigentes em relação ao político e discutem diferenças de perfil que se pode esperar encontrar entre o dirigente recrutado internamente, entre os integrantes das carreiras da administração pública, e aquele recrutado externamente, junto ao mercado, ao setor não governamental, à universidade ou aos círculos partidários.

Para Longo, há uma tendência visível nas democracias avançadas de superação da visão dual política/administração que coincide com o surgimento da função diretiva:

Naqueles sistemas públicos em que encontramos, como ocorre nas democracias avançadas, os elementos básicos constitutivos de uma administração profissional, a função pública tem estado repartida, durante séculos, de acordo com o conhecido modelo weberiano, entre dois grandes protagonistas: uma classe política, investida de autoridade através dos mecanismos da democracia representativa, e um serviço público profissional, regido pelo sistema de mérito.

A aparição dos administradores pressupõe a ruptura desse dualismo, profundamente interiorizado durante um longo tempo, não apenas no funcionamento das administrações, mas também na própria consciência social.

LONGO (2007:165)

Segundo o autor, o enorme crescimento dos aparatos estatais de todas as nações em tamanho e complexidade durante o século XX levou à necessidade de profissionalização da função diretiva como condição para o funcionamento do Estado; tal condição se torna mais visível a partir da crise do estado de bem-estar social. O déficit de institucionalização da direção pública como esfera distinta de atuação, entretanto, leva a que políticos ou burocratas e técnicos ocupem esse espaço, o que por sua vez leva a resultados insatisfatórios do ponto de vista do desempenho dessa função.

Moore considera os dirigentes públicos como “estrategistas, mais do que técnicos”: procurando uma analogia com o papel dos gerentes no setor privado, Moore defende o paradigma segundo o qual os dirigentes públicos devem ser “criadores de valor público”, sendo capazes de transformar os recursos escassos à sua disposição em impactos positivos para a sociedade, atendendo os desejos e percepções dos cidadãos (Moore, 2002).

Moore rejeita as visões segundo as quais o dirigente público deveria ser apenas um executor de ações decididas e planejadas pelos políticos, dada sua impossibilidade prática no mundo atual; também não admite como razoável a premissa de que o dirigente possa ser o portador por excelência do interesse público, à revelia dos interesses manifestados pelos eleitores. Na sua visão, os dirigentes devem ser

exploradores comissionados pela sociedade para buscar valor público. Espera-se que nessa busca (...) utilizem sua iniciativa e imaginação. Contudo, também se espera que atendam mais ou menos a uma contínua orientação e retroalimentação políticas. A sua responsabilidade ética mais importante consiste em empreender a busca pelo valor público conscienciosamente.

MOORE (2002:423)

Isso significa que esses dirigentes “devem se dispor a manifestar publicamente suas ideias sobre o que tem valor e submetê-las tanto a debate político como a testes operacionais de eficácia”.

Para Moore, essa atuação se dá em três dimensões inter-relacionadas. A dimensão estratégica diz respeito à capacidade de conceber e liderar processos de mudança e inovação, de forma a melhor atingir a missão da organização sob sua direção; a dimensão política diz respeito a iniciativas que visem à legitimação de suas ações diante dos atores internos e externos ao governo; e a dimensão operacional se refere à gestão do conjunto de recursos à sua disposição de forma a melhor atingir os seus objetivos.

Assumindo as premissas de Moore sobre o papel do dirigente público no governo contemporâneo, Longo propõe um marco institucional para essa função como distinta do burocrata conforme entendido tradicionalmente, implicando a criação de: espaços de discricionariedade para a ação; sistemas de controle e prestação de contas que garantam a responsabilização, incidindo preferencialmente mais sobre o desempenho e menos sobre os procedimentos; um regime de prêmios e sanções a partir do desempenho alcançado pelo dirigente, estimulando e reconhecendo a boa performance; e a consolidação de um *ethos* próprio da direção pública, orientado para “a criação do máximo valor público possível, mediante a utilização eficiente dos recursos alocados” (Longo, 2007:181), conforme o conceito proposto por Moore. Para Longo (2007:183),

Em todo o caso, o importante não é se a gerência pública se encaixa, em maior ou menor medida, em um determinado conceito de profissão (...). Em definitivo, isso é o mais importante: o fato de que os sistemas públicos contemporâneos precisam, por razões que já foram expostas, definir e organizar um espaço diretivo profissional, diferente dos que correspondem à política e às outras profissões públicas, e subordiná-lo a pessoas dotadas do elenco de competências necessárias e imbuídas do *ethos* gerencial que indicamos.

Para abordar a distinção entre o dirigente e o burocrata, faremos uso do conceito weberiano de *tipo ideal*. Como ferramenta metodológica da sociologia, o tipo ideal não representa uma avaliação “idealizada” da realidade, e sim, nas palavras de Gerth e Mills (1971), a “construção da realidade numa concepção logicamente precisa”, com a finalidade analítica de compreender a multiplicidade de situações do mundo empírico a partir de uma referência teórica de maior nível de abstração. A partir da referência a tipos ideais, o analista pode ir além da especificidade de cada situação social e histórica, estruturando comparações entre casos e formulando hipóteses sobre as relações estabelecidas entre os diversos elementos do mundo histórico e social.¹

Para iniciar esta discussão, é útil recuperarmos brevemente a descrição weberiana do *ethos* do burocrata — o conjunto de valores e princípios que norteiam sua ação, se comparado ao do político profissional. Para Weber, o *ethos* burocrático se assenta na obediência à norma e à hierarquia; seu poder se funda na aplicação impessoal da regra, no qual, por definição, o espaço para o discernimento e julgamento pessoal é reduzido ou inexistente. Em *Política como vocação*, Weber ilustra esta diferença da seguinte maneira:

Segundo sua vocação, o funcionário autêntico (...) não se dedicará à política. Deve dedicar-se, de preferência, à “administração” imparcial. (...) *Sine ira et studio*, “sem ressentimento nem preconcei-

¹ É importante ressaltar que, ao desenvolvermos essa tentativa de retratar, em termos conceituais, a singularidade do dirigente público como ator social, fazemos uso das expressões burocrata e político também como tipos ideais, ou seja, como categorias conceituais cujas relações e distinções em relação ao dirigente público queremos discutir. Em alguns momentos utilizaremos ainda a expressão superior político, querendo com isso indicar simplesmente o político a quem o dirigente público responde diretamente.

to”, ele administrará o seu cargo. Daí não fazer precisamente o que o político, o líder bem como seu séquito, tem sempre e necessariamente de fazer, ou seja, *lutar*.

Tomar uma posição, ser apaixonado — *ira et studium* — é o elemento do político e, acima de tudo, o elemento do líder político. Sua conduta está sujeita a um princípio de responsabilidade muito diferente e, na verdade, exatamente contrário ao princípio do servidor público. A honra deste está em sua capacidade de executar conscienciosamente a ordem das autoridades superiores, exatamente como se a ordem concordasse com sua convicção pessoal. Isso é válido até mesmo se a ordem lhe parece errada e se, apesar dos protestos do servidor civil, a autoridade insiste nela. Sem essa disciplina moral e essa omissão voluntária, no sentido mais elevado, todo o aparato cairia aos pedaços. A honra do líder político, do estadista importante, porém, está numa responsabilidade pessoal exclusiva pelo que ele faz, uma responsabilidade que ele não pode e não deve rejeitar ou transferir.

WEBER (1971:116)

Tomando como ponto de partida esta descrição do *ethos* burocrático (faremos a discussão do *ethos* do político mais adiante), podemos definir, por oposição, o *ethos* próprio da categoria do dirigente público: sua conduta se orienta, não a partir do cumprimento da regra, e sim da utilização eficiente dos recursos disponíveis com vistas à maximização de resultados.² Por recursos (ou *inputs*), compreendemos todos os meios à disposição do dirigente para o alcance de resultados: físicos, humanos, materiais, tecnológicos etc., como discutido pelos autores da teoria or-

² O que Longo (2007) define como racionalidade econômica.

ganizacional. Por resultados, compreendemos tanto os *outputs* diretos dos processos sob sua responsabilidade como os *outcomes*, ou impactos de médio e longo prazos destes sobre a sociedade.³

Num regime democrático, a definição dos meios à disposição do dirigente público e dos resultados esperados de sua ação é dada pelos mecanismos de representação. Durante as eleições, candidatos ao Executivo fazem propostas de programas e ações cuja implementação será cobrada uma vez eleitos. Orçamentos são aprovados pelo Legislativo, definindo os recursos financeiros à disposição do gestor. Ao nomear um dirigente, o chefe do Executivo compartilha a responsabilidade pela implementação de políticas, na expectativa de que os resultados contribuam para o seu sucesso nos processos eleitorais subsequentes.

Embora o *ethos* burocrático tenha como pressuposto a racionalidade, seu sentido é muito distinto do aplicado ao dirigente público. O burocrata participa de um *sistema racionalmente organizado*; seu papel é fazer uso de seu conhecimento técnico a serviço da devida aplicação da regra, permitindo que o sistema como um todo funcione. O dirigente público, por sua vez, usa a racionalidade para escolher, entre as diversas alternativas de ação, aquela que maximiza os resultados a partir de um uso eficiente dos recursos. Daí outra variável definidora do dirigente público: o nível de discricionariedade da sua ação. Enquanto o burocrata (aqui sempre considerado como tipo ideal weberiano) atua num ambiente de baixo nível de discricionariedade, em que grande parte de seu comportamento deve estar ditado previamente pela regra, o dirigente por natureza necessita de um espaço maior de ação discricionária. Os limites desse espaço são dados pela esfera política. Dota-

do da legitimidade advinda do processo eleitoral, em última instância é ao político eleito que cabe não só a determinação dos recursos disponíveis e resultados esperados, como a própria nomeação ou demissão do dirigente. Assim, o juízo do dirigente é permanentemente sujeito a um feedback político que lhe delimita o alcance. É esse feedback o elemento estruturador da relação de responsividade entre o dirigente e o político, como discutiremos mais adiante neste capítulo.

Outra distinção importante entre o dirigente público e o burocrata diz respeito à natureza das competências relevantes para o exercício de suas funções. Por definição, o burocrata deve possuir o conhecimento técnico necessário para a correta compreensão dos complexos sistemas de regras que regem a máquina pública — seja ele o jurídico, contábil, econômico-financeiro ou outro. A posse desse conhecimento é uma das características que o distingue do diletante na administração dos negócios públicos, já que os sistemas que organizam a administração pública moderna são suficientemente sofisticados para exigir conhecimento especializado para sua operação.

As competências essenciais para o dirigente público, por sua vez, são aquelas que dizem respeito diretamente à sua capacidade de melhor utilizar recursos em busca de resultados; são, portanto, *competências gerenciais* que incluem a capacidade de dirigir e motivar equipes, analisar dados orçamentários e financeiros, coordenar compras, investimentos e contratações de serviços, negociar relações com pessoas e organizações etc., à luz dos resultados a serem alcançados. Embora algum conhecimento ou familiaridade com o funcionamento da administração pública possam ser considerados importantes, não é fundamental que o dirigente público seja um especialista em determinada área técnica, já que as competências gerenciais podem por definição ser aplicadas em diferentes áreas de atuação.

³ A literatura contemporânea sobre gestão e políticas públicas distingue *outputs*, ou produtos e atividades realizados, de *outcomes*, ou impactos sobre a sociedade. Como exemplo, implementar semáforos inteligentes pode ser o *output* de uma política de mobilidade urbana, para a qual o *outcome* esperado seria a redução dos índices de congestionamento.

Quadro 1
Burocratas versus dirigentes públicos

Variável	Burocrata	Dirigente público
Ethos	Aplicação impessoal da regra	Uso eficiente dos recursos visando à maximização dos resultados
Recurso de poder	Conhecimento técnico	Competência gerencial
Discrecionabilidade	Baixa	Média
Acesso à posição	Concurso público e progressão na carreira	Indicação ou seleção aberta conforme laços pessoais e competências
Permanência no cargo	Longa	Curta
Responsividade	Baixa	Média-alta

Fonte: De Bonis (2008).

A diferença entre as competências requeridas para os diferentes papéis leva a processos de seleção distintos: um princípio essencial da burocracia é a sua seleção impessoal, por critérios técnicos, por meio de concurso público; entre os pertencentes à carreira, o acesso a posições mais elevadas na hierarquia se dá por meio de critérios meritocráticos e de senioridade previamente estabelecidos. Dirigentes públicos normalmente são selecionados por processos abertos a profissionais que podem ou não pertencer às carreiras públicas; quando pouco institucionalizados, são realizados de modo informal, combinando análises de sua trajetória de carreira com o pertencimento a redes sociais que garantam afinidades com seu superior político ou laços de confiança pessoal. Em ambientes de maior institucionalização, podem ser utilizados *search committees* ou outros meios pelos quais a trajetória de carreira e as competências gerenciais dos profissionais podem ser avaliadas objetivamente.

A permanência no cargo dos dirigentes públicos tende a ser curta, não se estendendo para além da duração do mandato do chefe do Executivo ou de seu superior político (ou ainda de mandato definido previamente por lei ou contrato de gestão), o que ressalta uma distinção fundamental em relação aos burocratas: sua posição depende da vontade do político eleito, que tem o poder, no regime presidencialista, para nomeá-lo ou destituí-lo a qualquer tempo, enquanto o burocrata deve sua posição às regras vigentes de acesso e não pode, salvo em casos especiais, ser removido de sua posição pelo político, o que se reflete em períodos de permanência no cargo relativamente mais longos.

O dirigente e o político

Podemos iniciar nossa caracterização do político a partir do conceito weberiano da *ética da responsabilidade*: ele participa do embate político consciente de que se exige que esteja preparado a assumir, quaisquer sejam as circunstâncias, a responsabilidade última pelas consequências de sua conduta. Dele se espera, em consequência, a disposição para defender ideias e interesses e assumir riscos na esfera pública (Beetham, 1996). Numa democracia, a lógica de sua atuação deriva dos processos de representação em que está inserido; suas propostas e ações buscam refletir dimensões do interesse coletivo, e são avaliadas retrospectiva ou prospectivamente pelos eleitores conforme os mecanismos institucionais da democracia, o mais importante deles sendo as eleições (Pitkin, 1997; Manin, Przeworski e Stokes, 2005).

A condução dos negócios públicos no mundo contemporâneo exige do político a nomeação de profissionais que possam converter seus propósitos e propostas em resultados concretos: o dirigente público. Assim, a relação entre político e dirigente parece num primeiro momento se estabelecer simplesmente como uma relação de subordinação pautada pela corresponsabilidade na implementação de um plano de governo — enquanto o político realiza a interface com os interesses da sociedade e

define continuamente em função dela a direção dos negócios públicos, ao dirigente cabe fazer uso dos recursos disponíveis para transformar esses propósitos em realidade. Suas ações e resultados são avaliados continuamente pelo político, que pode a qualquer momento substituir o dirigente como resultado dessa avaliação.

A relação que acabamos de descrever traz à tona uma característica que distingue de forma fundamental o dirigente público do político: os mecanismos de responsabilização (*accountability*) aplicáveis a cada um. Para o político, a responsabilização se dá essencialmente pelo processo eleitoral, onde as ações passadas e as propostas futuras, além de suas preferências, características e valores — seus e de seu partido — são submetidas ao juízo da população. No caso do dirigente público, os meios de responsabilização são avaliações, formais ou informais, relativas ao uso dos recursos e aos resultados por ele obtidos, realizadas, em última instância, por seu superior político, mas também, mais amplamente, pela sociedade. Embora o político responda também pelos resultados das políticas públicas, este é apenas um dos elementos julgados pelos mecanismos de representação democrática, não sendo possível, com raríssimas exceções, distinguir, a partir de um determinado resultado eleitoral, a percepção da maioria sobre o resultado de uma política pública específica.⁴ No caso do dirigente, entretanto, são os resultados visíveis da sua atuação, bem como a informação sobre o uso dos recursos à sua disposição, que pautarão a avaliação do seu superior político sobre o seu desempenho (incluindo-se aí a influência da percepção de outros atores sociais — mídia, partidos opositores, movimentos sociais — sobre a sua atuação), tornando esta uma importante característica distintiva do dirigente público em relação ao político.

A clareza teórica dessa formulação, entretanto, torna-se turva quando nos deparamos com a realidade empírica, onde alguns cargos de alto

escalão correspondem a funções de direção, outros são de natureza política. Todos os governos contemporâneos possuem múltiplos cargos ou funções de caráter político, por meio dos quais o chefe do Executivo compartilha sua atuação na esfera da representação: relações com outros poderes, com atores sociais, articulação de acordos, defesa pública de posições políticas contra a oposição etc. Assim, espera-se do analista que, ao observar os quadros de um determinado governo, saiba diferenciar, no primeiro escalão governamental e eventualmente nos inferiores, indivíduos pertencentes à categoria dos políticos profissionais — além dos ministros e secretários de Estado, cuja natureza é essencialmente política, assessores ou outros cujas características poderão ter pouco em comum com o que estamos descrevendo a respeito dos dirigentes públicos. Dependendo da natureza da atividade, ou do grau de conflito envolvido no setor, mesmo um órgão prestador de serviço pode ser mais bem dirigido por alguém com perfil político mais acentuado do que o perfil gerencial.

Essa delimitação, assim, não é simples, e se torna ainda mais complexa ao levarmos em conta o incontornável caráter político da atuação do dirigente: na medida em que atua na esfera pública de um regime democrático, o trabalho do dirigente sempre envolverá, em algum grau, a mediação e valoração de interesses existentes na sociedade, a relação com outros atores sociais, e eventuais manifestações públicas a respeito das atividades sob sua responsabilidade. É evidente que em todas essas situações espera-se que suas escolhas e opiniões estejam subordinadas ao juízo do seu superior político. Mas a própria amplitude e complexidade da atuação governamental no mundo de hoje — sem falar na natureza das relações entre Estado e sociedade numa democracia — impossibilitam qualquer tentativa de circunscrição mais estrita da dimensão política da atuação do Estado.⁵ A atuação política do dirigente tem o objetivo

⁴ Para uma discussão sobre as relações entre representação democrática e o mandato para implementar políticas, ver Manin, Przeworski e Stokes (2005).

⁵ É essa natureza pública tanto dos recursos quanto dos resultados a principal distinção entre o dirigente público e o privado; enquanto no âmbito privado recursos e resultados

de conseguir apoio para os programas desenvolvidos pela organização sob sua responsabilidade, como afirma Longo (2007:185):

Se analisássemos quantas políticas públicas postas em prática em qualquer instituição de certo tamanho se devem a iniciativas nascidas “da política” e transferidas para a organização de cima pra baixo, através de circuitos que respondem à citada hierarquização (congressos dos partidos; programas eleitorais; programas e decisões de governo; atos da administração), e quantas, pelo contrário, se devem a iniciativas surgidas na própria instituição, que “sobem” procurando apoio, autorização, recursos, para que possam ser executadas, provavelmente concluiríamos que há pelo menos tantas das segundas quanto das primeiras.

Tendo em vista a pluralidade de políticos profissionais presentes em qualquer governo, aliada à dimensão política da atuação do dirigente público, como distinguir as duas categorias? De que forma mapear, no universo das posições de liderança no governo, quais se encontram em espaços diretivos e quais em espaços políticos? Longo sugere que a caracterização de determinado posto como pertencente a um ou outro se dê a partir de determinados fatores de contingência: variáveis do contexto em que a posição está inserida, cuja conjunção possa ajudar a determinar sua categorização preferencialmente em um ou outro campo. Tal abordagem admite que a mesma posição possa exigir, em diferentes contextos, o perfil de um político profissional ou de um dirigente pú-

são definidos conforme os processos de governança corporativa, na área pública, muito embora em última instância o dirigente deva responder às expectativas do político que o nomeou, essas definições de recursos e resultados dependem mais amplamente de processos de representação complexos, envolvendo muitos atores e com resultados em grande parte imprevisíveis (Moore, 2002).

blico, conforme se configurem os diferentes fatores de contingência em cada caso; e permite ainda análises que concluam que uma determinada função ocupada por um político, considerando seu contexto específico, seria mais bem atendida em seus objetivos se ocupada por um dirigente, ou vice-versa.

A primeira variável definidora é a *matéria*, entendida como o universo temático com o qual a posição lida. A dimensão da variável a ser observada é seu nível de politização: o quanto o mérito e o alcance das decisões inerentes à posição se aproximam do núcleo de questões disputadas pelas forças políticas na sociedade no tema em questão. Níveis baixos de politização, característicos de matérias politicamente mais neutras, seriam mais típicos de posições do espaço diretivo, enquanto altos níveis de politização, em que decisões e cursos de ação sejam mais facilmente vinculáveis a um dos lados de uma disputa política existente na sociedade, seriam próprios do espaço político. Assim, funções que lidam com assuntos muito presentes na pauta da mídia ou de movimentos sociais, em torno dos quais divergências de premissas e princípios se explicitam e se confrontam na agenda pública, estão mais próximas do espaço político que do diretivo.

A segunda variável a ser analisada é o *papel* a ser desempenhado pelo ocupante da posição. Aqui, novamente a dimensão distintiva é o nível de politização da função, definida pelo grau de proximidade exigido com relações e transações com atores políticos na sociedade: demais poderes, os partidos políticos, movimentos cívicos e sociais, meios de comunicação etc. Altos graus de proximidade com essas relações seriam próprios de posições no espaço político, e níveis baixos, próprios de funções diretivas. Dessa forma, funções que exigem do seu ocupante atividades de intermediação de interesses de diferentes atores sociais, assim como a vocalização de posições e argumentos no debate público, tendem a estar mais distantes do espaço diretivo e próximas do espaço político.

Quadro 2

Definindo uma função como pertencente ao espaço diretivo

Variável	Dimensão	Espaço diretivo	Espaço político
Matéria	Politização	Baixa	Alta
Papel	Politização	Baixa	Alta
Produto	Estabilidade	Alta	Baixa
	Suscetibilidade de padronização	Alta	Baixa
Sistema de gestão	Sofisticação	Alta	Baixa
		Alta	Baixa

Fonte: Longo (2007).

O *produto* da posição, compreendido como o tipo de resultados esperados do exercício da função, é uma variável analisada em duas dimensões diferentes. A primeira é sua *estabilidade*, entendida como a longevidade e consolidação, dentro da administração pública, de determinada configuração institucional e seus resultados; quanto maior, mais estabilidade esperada do produto, numa característica típica de posições no espaço diretivo. Configurações de menor duração e, portanto, maior instabilidade — estando mais sujeitas a mudanças e reorientações — seriam típicas de funções políticas. A segunda dimensão em que o produto é analisado é a *suscetibilidade de padronização*: resultados com níveis maiores de previsibilidade — e consequentemente maior facilidade de medição e avaliação — são mais próprios do espaço diretivo do que do espaço político, onde resultados das ações empreendidas podem ser muito pouco previsíveis ou mensuráveis. Como exemplo, imaginemos o diretor de um serviço de limpeza urbana: o produto de sua atividade pode a qualquer tempo ser facilmente quantificado — por exemplo, pelo total de quilômetros quadrados varridos — sendo altamente suscetível à padronização. Seu produto, além disso, é estável — a princípio, está pouco sujeito a alterações na conjuntura política e social em que estiver inserido. O trabalho do presidente de uma comis-

são de direitos humanos, por sua vez, pode envolver o desenvolvimento de diferentes atividades — relatórios, averiguações, deliberações, debates públicos — em diferentes situações, e está altamente sujeito às dinâmicas políticas e sociais em que está inserido, sendo uma posição sujeita à alta instabilidade.

Por fim, o *sistema de gestão* requerido para o exercício da função é também uma variável importante para a distinção entre posições no espaço diretivo do político — a dimensão a ser analisada, nesse caso, é o nível de sofisticação exigido das práticas e procedimentos adotados para o alcance dos objetivos. Quando são requeridos altos níveis de sofisticação, envolvendo por exemplo sistemas complexos de monitoramento e gerenciamento de processos e estruturas, configura-se uma realidade própria do espaço diretivo.

Há inúmeros casos intermediários, em que a distinção entre um e outro campo é menos clara. Ainda assim, o conjunto de variáveis proposto por Longo fornece uma estrutura de análise útil para a tarefa de precisar o pertencimento de determinada posição ao espaço diretivo ou político, e orientar, portanto, a observação empírica.

A questão da responsividade

Uma característica definidora da categoria dirigente público que pretendemos discutir com maior profundidade é a responsividade. Devendo sua nomeação ao político, de cuja avaliação depende sua permanência no cargo, espera-se do dirigente que se mostre responsivo ao feedback recebido do político eleito, que é quem detém a legitimidade obtida por meio dos processos de representação democrática. Na prática, entretanto, a obtenção de responsividade pode ser complexa; para além dos problemas clássicos de assimetria de informação identificados pelos teóricos da teoria agente-principal, como o *risco moral* ou a *seleção adversa* (Przeworski, 1998), podemos acrescentar que os dirigentes públicos, como

profissionais, tendem a ter perspectivas próprias sobre como conduzir as políticas sob sua responsabilidade. Deter o poder de nomear e destituir a qualquer tempo os dirigentes é a principal arma para evitar o risco de que essas perspectivas se distanciem das preferências do político, mas é insuficiente, pois o político pode não dispor do tempo ou do conhecimento necessários para avaliar cada um dos aspectos de uma política pública de alto dinamismo e complexidade.

A implementação de mecanismos institucionalizados de seleção de dirigentes, bem como de sistemas de monitoramento capazes de captar objetivamente os resultados de suas ações seriam formas de reduzir estes riscos, dando ao político maiores garantias a respeito da responsividade das ações do dirigente. Em situações nas quais esses mecanismos são pouco institucionalizados, como é a regra no caso brasileiro, a resposta mais comum dos políticos para reduzir os riscos de baixa responsividade é o recurso a laços pessoais e redes sociais. Quando o político não tem proximidade pessoal ou contato profissional prévio direto com possíveis candidatos ao cargo, a seleção de um dirigente passa pela consulta a colegas profissionais e político-partidários que avalizem tanto as competências gerenciais como a afinidade aos valores e princípios do grupo. Como a reputação do avalista está em jogo tanto quanto a do próprio profissional, a tendência é que se constitua, dentro de cada grupo político, um sistema informal de reconhecimento e indicação de profissionais bem avaliados pelo grupo em termos de sua competência e responsividade.

Em que pese à importância da dimensão da responsividade no papel dos dirigentes públicos, privilegiá-la em detrimento das demais dimensões pode submeter a administração pública a um outro risco: o déficit de resultados ou, em casos limite, desvios dos padrões éticos requeridos para o exercício da função pública. Um dirigente excessivamente comprometido com o projeto político-partidário de seu superior pode ser mais facilmente levado a contornar regulamentos e regras que se interpõem à implantação de determinada política, ou a desprezar a *ex-*

pertise existente na máquina pública quando este apontar dificuldades para alternativas visadas; pode ainda privilegiar em excesso objetivos de curto prazo ou atividades ligadas ao ciclo político e ao calendário eleitoral em prejuízo de perspectivas de prazo mais longo (Hecló, 1975, apud West, 2005).

Em todos esses casos, a atuação do dirigente pode ter consequências negativas para o interesse coletivo, o que levou autores norte-americanos como Hecló a defenderem o paradigma da *competência neutra*. Em oposição à ideia do dirigente responsivo, ela se caracterizaria pela capacidade de o dirigente oferecer cooperação e julgamento independentes a lideranças de diferentes orientações políticas:

Competência neutra não significa a posse de uma linha direta com uma concepção ampla e não partidária do interesse público. Ela consiste em oferecer a sua cooperação e o seu melhor julgamento independente dos temas em questão a superiores de perfil político-partidário — e de ser suficientemente não comprometido para fazê-lo para uma sucessão de superiores de orientações distintas. A independência que a competência neutra supõe (...) existe precisamente para servir os objetivos da liderança político-partidária.

HECLO (1975), APUD WEST (2005:150, TRADUÇÃO DOS AUTORES)

Note-se que o conceito da *competência neutra*, segundo seus propositores, não se confunde com o *ethos* burocrático, pois não se trata aqui de um ação pautada, acima de tudo, pela regra. Hecló defende um perfil de dirigente capaz de colocar sua iniciativa e julgamento independentes a serviço de políticos de diferentes orientações e partidos; seu comprometimento com os resultados da ação pública, assim, está circunscrito à sua independência de julgamento. O paradigma da competência neutra foi muito criticado por autores para quem a defesa da neutralidade do dirigente, além de ingênua, obscurece um problema de legitimidade: dirigentes públicos de julgamento “independente”, pouco responsivos

a seus superiores políticos, violariam os princípios da representação democrática, pois assumiriam cursos públicos de ação sem estar sujeitos à aquiescência da população. Por essa perspectiva, a responsabilidade última pelas políticas públicas deveria sempre ser dos próprios políticos, e maus resultados ou condutas inapropriadas em programas dirigidos por seus subordinados teriam seu custo na balança eleitoral, o que em grande medida desincentivaria tais práticas.

Em teoria, mecanismos mais institucionalizados de recrutamento, seleção, definição e monitoramento de resultados dos dirigentes públicos poderiam dissolver parte desses dilemas, ao tornar mais objetivos os níveis de responsividade exigidos do dirigente e mais transparente sua relação com seu superior político e a sociedade. Entretanto, a experiência de países em que mecanismos como estes começaram a ser implantados parece apontar para a persistência de dilemas de responsabilização e responsividade (Peter e Pierre, 2001). Aparentemente, mais elaboração teórica e evidência empírica sobre os possíveis *tradeoffs* entre responsividade e competência precisarão se acumular para que respostas mais consensuais apareçam.

Funcionários de carreira ou outsiders

Na administração pública federal brasileira, é expressiva a participação de funcionários de carreira nos cargos diretivos (D'Araujo, 2007). A realidade norte-americana não é distinta, com diversos programas e órgãos governamentais sendo dirigidos por servidores públicos concursados. Quais as consequências para o exercício da função diretiva da escolha de um funcionário público ou de um *outsider* (recrutado externamente) para um cargo de direção? Embora os estudos empíricos nessa área sejam raros (Donahue, 2003), é possível realizar uma comparação entre as características típicas de dirigentes oriundos das carreiras públicas e dirigentes *outsiders*, como indicado no quadro 3.

Quadro 3

Características típicas de dirigentes públicos conforme sua origem

Variável	Funcionários de carreira	Outsiders
Conhecimento do setor público	Alto	Baixo-médio
Disponibilidade	Média	Alta
Propensão à inovação e mudança	Baixa	Alta
Pertencimento a redes intragovernamentais	Alto	Baixo
Pertencimento a redes extra ou intergovernamentais	Baixo	Alto

Fonte: De Bonis (2008).

O *conhecimento do setor público*, a respeito das rotinas, procedimentos, práticas, bem como dos valores e da cultura organizacional presentes na administração pública, é mais fortemente presente nos dirigentes oriundos das carreiras públicas, já que *outsiders* podem ter pouca ou nenhuma experiência na área governamental; assim, funções em que esta seja uma importante vantagem comparativa podem ser preferencialmente destinadas a funcionários de carreira. Entretanto, *outsiders* podem acumular experiência em atuação governamental levando a reduzir a diferença entre os dois tipos.

Outra variável relevante diz respeito à *disponibilidade* pessoal do dirigente para o exercício da função. *Outsiders*, graças à combinação de uma curta perspectiva de tempo no cargo com uma grande pressão por resultados, tendem a mostrar maior sacrifício pessoal em termos de cargas diárias de trabalho, esforço e motivação. Tipicamente, funcionários de carreira, dada sua permanência no governo para além do mandato do político, não demonstram esse mesmo nível de disponibilidade.

Também são variáveis relevantes a *propensão do dirigente ao risco*, bem como à *inovação e mudança*. Funcionários de carreira costumam apresentar um alto senso de preservação, refletido numa postura avessa ao risco; *outsiders* se mostram em geral muito mais dispostos a operar no limite

das possibilidades legais, administrativas e políticas em busca de resultados. Analogamente, *outsiders* se mostram mais inclinados à inovação e à mudança, inclusive por não estarem presos às práticas tradicionais e não compartilharem a memória institucional. Funcionários de carreira costumam pôr um peso maior no acúmulo do aprendizado da organização, e se inclinam a favorecer a continuidade das práticas existentes na organização (Loureiro, 1992).

Por fim, o *pertencimento a diferentes redes* é uma distinção importante entre os dois perfis de dirigentes: enquanto *outsiders* tendem a possuir vínculos com redes intergovernamentais (no caso de experiências prévias na administração pública) ou extragovernamentais (empresas, movimentos sociais, partidos políticos, ONGs, mídia etc.), entre os funcionários de carreira é comum o pertencimento a redes intragovernamentais, formadas por burocratas e técnicos de dentro da esfera da administração pública em questão.

Assim, as diferenças entre as características de *outsiders* e funcionários de carreira não permitem um veredicto inequívoco a respeito da superioridade de um sobre o outro no que se refere à ocupação de cargos de direção. De acordo com o contexto e a configuração específica da posição em questão, variáveis como uma baixa propensão ao risco podem ser desejáveis, assim como, em outras, o inverso pode ser requerido; da mesma forma, a preferência do político por um profissional pertencente a determinado tipo de rede pode inclinar a decisão para um ou outro tipo.

A experiência internacional

A partir dos anos 1980, governos como o de Margaret Thatcher e Ronald Reagan tentaram reduzir o que percebiam como um excessivo poder dos burocratas na definição das ações do Estado; defrontados com crise fiscal do Estado do bem-estar social, muitos líderes políticos propunham mudanças que exigiam renegociar a distribuição de poder den-

tro do Estado, em favor dos políticos eleitos. Reformas administrativas foram adotadas pioneiramente na Grã-Bretanha e depois na maior parte das democracias avançadas, recorrendo a medidas de flexibilização, contratualização de resultados, flexibilização de estatutos, em diferentes níveis e maneiras, como tentativa de romper características obsoletas do modelo burocrático vigente até então (Abrucio, 1998; Pollitt e Bouckaert, 2000).

No bojo dessas medidas, a função diretiva pública pela primeira vez é considerada uma categoria diferenciada dos burocratas e dos políticos (Longo, 2007). O processo de “agencificação” do governo britânico, por exemplo, implicou o reconhecimento da necessidade da seleção de dirigentes cujo *ethos* não os identificava nem com o burocrata, nem com o agente político-partidário, já que sua relação com as agências passou a se basear no alcance de metas e resultados previamente estipulados.

Nesse processo, vários países revisaram seus estatutos da função pública, destacando um estatuto específico para os ocupantes dos cargos de direção, passando a contratá-los com base em resultados, e admitindo ingressos laterais (de não funcionários) em postos de direção. Definiram ainda competências específicas de direção requeridas, como, por exemplo, no Reino Unido⁶ e no Canadá.⁷

No caso inglês, o modelo adota seis campos básicos de competências de direção: dar propósito e direção; produzir um impacto pessoal; pensar estrategicamente; conseguir o melhor das pessoas; aprender e melhorar; centrar-se no serviço (Longo, 2002). No Canadá, foram definidos grupos de competências, desdobrando-as em campos específicos e em níveis de complexidade para cada um dos cinco níveis gerenciais (do supervisor ao vice-ministro adjunto): intelectual (capacidade cognitiva, criatividade-

6 Ver “Leadership for results”, publicado pelo Civil Service Management Board (CSMB).

7 Ver o site da Comissão da Função Pública <www.psc-cfp.gc.ca> ou o do Centro Canadense de Gestão <www.ccmdecg.gc.ca>.

de); construção do futuro (visão); gestão (gestão pela ação, compreensão organizacional, trabalho em equipe, parceria); relacional (relações interpessoais, comunicação); pessoal (vitalidade e resistência ao estresse, ética e valores, personalidade, flexibilidade, autoconfiança, conhecimento de sistemas, políticas e programas de governo).

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

Na América Latina, o país que se destaca por uma política de institucionalização da função diretiva é o Chile, que implementou em 2003 o Sistema de Alta Direção Pública (SADP), determinando que mais de 800 cargos de livre nomeação (de um total de 3 mil) passassem a exigir um processo seletivo específico, com convocatória pública e seleção baseada em competências — entre os atributos avaliados, estão: visão estratégica, relação com o entorno e articulação de redes, manejo de crises e contingências, liderança, inovação e flexibilidade etc. Essas nomeações são feitas para um mandato de três anos, renovável por uma vez segundo o cumprimento de metas presentes no Convênio de Desempenho, assinado por ocasião da posse. Esses dirigentes possuem também um programa de remuneração próprio, com o objetivo de facilitar o recrutamento de bons profissionais no setor privado (Fuentes, 2008; Pacheco, 2008).

Dirigentes públicos no Brasil: o debate e a realidade atual

O tratamento do tema sobre dirigentes públicos no Brasil é marcado por um legado histórico, informado pelas práticas tradicionais de nomeação

com amplo uso de cargos como instrumentos do jogo político-partidário, ou ainda como expressões mais retrógradas do patrimonialismo, via nepotismo ou práticas clientelistas. Como decorrência dessa leitura, predomina, no debate, a visão de que os dirigentes públicos deveriam ser funcionários de carreira, integrantes de uma burocracia de Estado percebida como virtuosa e defensora do interesse público — em oposição aos nomeados externos, que são identificados com a “politização indevida”⁸.

Os contornos de que o debate se reveste tornam difícil clarear distinções importantes. Talvez essa seja uma das razões da escassez de estudos empíricos sobre o tema — é como se as respostas já fossem conhecidas antes de as perguntas serem formuladas.

O legado histórico

O uso das nomeações como moeda de troca do jogo político-partidário ou associado ao clientelismo é tema dominante na literatura. Predomina a visão de que os únicos critérios utilizados pelos sucessivos governos no Brasil, nas três esferas de poder, para a nomeação de dirigentes, tenham sido as práticas clientelistas e a politização. Não diferenciam entre critérios para nomeação de dirigentes e práticas tipicamente clientelistas via ampliação indiscriminada do quadro de funcionários públicos e sua ocupação por correligionários e parentes.

Algumas análises mais detalhadas, no entanto, apontaram uma variedade de critérios de nomeação nas estratégias utilizadas pelos políticos. Podemos destacar as de Schneider (1994) e Geddes (1996). O primeiro, estudando a designação de dirigentes de empresas estatais durante o período militar, apontou os aspectos positivos do sistema de nomeações existente na administração pública brasileira, tais como: a flexibilidade,

⁸ Expressão utilizada por Abrucio (2007).

que evita uma excessiva vinculação do burocrata aos interesses paroquiais do órgão em que atua; a incerteza, que pode estimular o dirigente a se mostrar um gestor eficiente como forma de garantir sua permanência na eventualidade de uma mudança de ministro ou de gestão; e a capacidade de coordenação que o personalismo possibilita, já que relações pessoais entre dirigentes que circulam entre diferentes órgãos acabam por criar redes e coalizões que podem facilitar a implementação de políticas. A partir de seu estudo, Schneider desafia a tese de que a força das relações pessoais e a baixa estruturação de carreiras na administração pública brasileira sejam decorrentes da tradição patrimonialista e clientelista da política no país, compreendendo-as como respostas racionais a um ambiente incerto (Schneider, 1994).

O estudo de Geddes (1996) é provavelmente a referência mais abrangente sobre o tema das estratégias de nomeação no Brasil. Tendo realizado um estudo comparativo em seis países latino-americanos,⁹ para o período 1945-93, excluindo regimes militares, a autora identifica variações significativas entre os diferentes governos, num mesmo país. No Brasil, seu “índice de estratégia de nomeação” levou-a a classificar as preferências presidenciais como “altamente politizadas” nos governos Dutra (1946-51), Goulart (1963/64) e Sarney (1985-90); “mistas ou compartimentadas” (recorrendo à competência como principal critério para os postos-chave, combinada com nomeações políticas para os demais postos) nos governos Vargas (1951-54), Kubitschek (1956-61) e Collor (1990-92); “antipartidárias” (ignorando os partidos de sustentação) nos governos Café Filho (1954/55) e Quadros (1961).

Se Geddes não tivesse encontrado variações nas práticas dos governos e dos partidos políticos no poder, talvez não tivesse intitulado seu livro *Dilema dos políticos*: caso a lógica fosse única, a de espoliação, não estaríamos diante de um dilema, mas sim de uma escolha única. Para a autora, o

dilema dos políticos — presidentes e seus parceiros de coalizão — se expressa por meio do conflito entre a necessidade de sobrevivência política imediata e os interesses coletivos de longo prazo quanto à performance econômica e estabilidade do regime; para os partidos que sustentam uma coalizão no poder, o dilema resulta também do problema da ação coletiva — nenhum partido da coalizão se dispõe a abrir mão de suas indicações políticas, mas todos os partidos sabem que, se o desempenho dos dirigentes for pífio, aumentarão os riscos de quebra da coalizão, situação em que todos os seus integrantes perderiam tudo (Geddes, 1996:17-18).

Outros estudos mostram como, historicamente no Brasil, os governos utilizaram a prática de nomeação extensiva para empregos públicos de baixa qualificação como instrumento do jogo clientelista, mas poupando setores considerados estratégicos. Entre eles, Martins (1997) refere-se a um “duplo padrão”: a combinação de baixos salários e baixa qualificação, especialmente nos empregos públicos na área social, com acesso meritocrático e salários adequados para os altos escalões da burocracia, na área econômica e na diplomacia. Para o autor, o sucesso do projeto nacional-desenvolvimentista deveu-se em parte à estratégia de manter os altos escalões da burocracia e os cargos de direção das grandes empresas estatais “relativamente livres das investidas clientelistas” (Martins, 1997:17) — estratégia que prevaleceu nos governos Vargas (segundo governo) e JK, tendo sido aprofundada pelos militares por meio da ênfase à tecnocracia e à expansão do setor paraestatal.

Outros autores apontam na mesma direção: Nunes (1997), retomando a pesquisa realizada para o período 1945-73 por Santos (1982), considerou que, com exceção do governo Goulart,¹⁰ “a lógica clientelista dos partidos políticos não invadiu os escalões técnicos de muitas agên-

¹⁰ “O governo Goulart, segundo os dados de Wanderley Guilherme dos Santos, violou esta regra, utilizou o núcleo tecnoburocrático como moeda política e patrocinou as mais altas taxas de instabilidade para o núcleo técnico em todo o período pós-45” (Nunes, 1997:92).

⁹ Os países analisados foram, além do Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela.

6 cias importantes. A patronagem parece ser mais influente na burocracia tradicional e no âmbito dos governos estaduais e prefeituras” (Nunes, 1997:91). Para Nunes (1997:92), “o núcleo mais técnico do Estado foi insulado contra a patronagem. Mais uma vez esse processo de insulamento foi mais dramático durante o regime militar”.

Assim, para Pacheco (2008), a complexidade das análises e a diversidade das realidades encontradas pelos autores acima citados contrastam com a persistência e dominância da visão homogeneizadora sobre o tema — segundo a qual, no Brasil, os cargos de livre nomeação sempre foram preenchidos segundo a lógica clientelista ou como instrumento do jogo político-partidário. Veremos, adiante, como esses autores classificaram os diversos critérios utilizados para as nomeações.

Critérios de nomeação

Autores que analisaram os critérios de nomeação de dirigentes utilizados por diferentes governos no Brasil identificaram, na maior parte dos casos empíricos analisados, um uso combinado de distintas estratégias, às vezes com o predomínio de uma delas em setores específicos ou governos específicos.

Para Geddes (1996), as escolhas serão influenciadas pelo contexto político: “presidentes fortes e seguros”, que não enfrentam ameaças de golpes militares ou grande competição de rivais dentro de seus partidos, ou indisciplina partidária de seus aliados (de seu próprio partido ou de outros partidos da coalizão), praticam “estratégias de nomeação que contribuem para o desenvolvimento de competência burocrática” (Geddes, 1996:22), baseadas em critérios técnicos e competências gerenciais. Note-se que tais critérios não correspondem à clivagem *insiders* versus *outsiders*, pois referem-se às competências dos escolhidos e ao macrocontexto político.

Schneider (1994:127-130) elabora três critérios (“nomeações ideais típicas”) em geral usados combinadamente: representatividade (de par-

tidos políticos, grupos de interesse ou arranjos federativos associados a critérios geográficos); confiança (lealdade pessoal e afinidade entre o nomeado e o nomeador, em geral desenvolvida em experiência prévia de trabalho conjunto) e técnica (reputação e *expertise* no seu campo específico de atuação e conhecimento dos processos operacionais da área). Segundo o autor (1994:129-130),

a maioria dos nomeadores prefere uma variedade de tipos: gente de confiança para assessores mais próximos e intermediários, gente mais técnica para os lados misteriosos das atividades do órgão e gente representativa quando o apoio e coordenação externa são cruciais. Em alguns casos, os nomeadores conseguiram combinar critérios de confiança e técnicos para conseguir uma competência partidária, o que promoveu políticas eficazes.

Loureiro e Abrucio (1999) consideram apenas dois grupos de critérios de nomeação: os critérios burocráticos (os que seguem regulamentos previamente estabelecidos, dentro de uma carreira, como senioridade) e os critérios políticos (que abrangem também afinidades pessoais, orientações teóricas ou ideológicas comuns, e não apenas o jogo partidário). Apontam que o pertencimento à carreira do próprio órgão nem sempre é fator positivo para acesso aos cargos de dirigentes, seja por serem considerados mais conservadores, ou por serem vistos como defensores dos interesses de sua corporação e não suficientemente fiéis a quem os indicou — observação compatível com as análises de Schneider, já referidas anteriormente.

Gaetani (2002:274) elenca como motivos de escolha, ressaltando não ser uma lista exaustiva de critérios: “um conjunto de habilidades e competências específicas, uma boa rede de contatos, o conhecimento do mapa de ameaças e oportunidades no setor específico, uma reputação de liderança e/ou credibilidade, e um perfil empreendedor ou conservador”.

Dirigentes públicos na administração pública brasileira hoje

Do ponto de vista empírico, os estudos voltados para os dirigentes públicos no governo federal (Pacheco, 2008; D'Araujo, 2007) consideram como cargos de direção os cargos classificados como DAS 5 (978 cargos, em dezembro de 2008) e DAS 6 (207 cargos, dez. 2008; BEP nº 153),¹¹ além de 53 cargos de natureza especial (NES),¹² um universo que inclui todas as posições de direção da administração direta, além de autarquias e fundações.¹³ Tal escolha se justifica, por um lado, pelo caráter mais técnico ou operacional dos DAS 1 a 4, cujas responsabilidades decisórias são limitadas; e por outro, pelo caráter fundamentalmente político da posição de ministro de Estado. Mas não distingue, entre os cargos de alto escalão, os de natureza diretiva ou política, o que requereria uma análise mais detalhada e caso a caso.

A nomeação para os cargos de alto escalão é feita por ato do presidente da República. Essa nomeação não é submetida a confirmação pelo Poder Legislativo, com exceção do presidente e diretores do Banco Central, dos diretores das agências reguladoras (Aneel, Anatel, ANP, ANS e Anac) e dos

conselheiros do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), cuja nomeação precisa ser aprovada previamente pelo Senado.¹⁴

A exoneração do dirigente público também é prerrogativa do chefe do Executivo, que pode fazê-lo a qualquer tempo, com uma exceção importante: as agências reguladoras cujos diretores possuem mandatos fixos e não podem ser destituídos, salvo por prática de ato de improbidade administrativa, condenação penal transitada em julgado ou, em alguns casos, descumprimento injustificado do contrato de gestão. Vale lembrar, entretanto, que sempre é possível a um ministro ou ao presidente exercer pressão política para que o dirigente renuncie ao seu cargo, como acabou ocorrendo com a Agência Nacional de Aviação Civil por ocasião da crise aérea em 2007.

A ocupação de cargos de direção por funcionários oriundos das carreiras públicas federais é hoje de cerca de 32% dos DAS 6 e de 45% dos DAS 5.¹⁵ Em alguns ministérios, esse índice pode ser maior: em estudo realizado por Loureiro, Abrucio e Rosa (1998) entre 1995 e 1998 no Ministério da Fazenda, apenas 15% dos DAS 6 haviam sido recrutados fora do quadro do ministério, e a maior parte destes eram oriundos de carreiras econômicas em outros órgãos (Banco do Brasil, Banco Central, Serpro, Ipea etc.).

A política de remuneração dos cargos comissionados, incluindo os cargos de direção, também favorece a sua ocupação por funcionários da

11 Os cargos de direção e assessoramento superior (DAS) foram criados pela Lei nº 5.645/70, no âmbito da reforma administrativa iniciada pelo Decreto-Lei nº 200, em 1967 (D'Araujo, 2007). O grupo direção e assessoramento superior se distribui entre os níveis 1 a 6, em nível crescente de responsabilidade, e compreende "os cargos de provimento em comissão a que sejam inerentes atividades de planejamento, orientação, coordenação e controle, no mais alto nível da hierarquia administrativa dos órgãos da administração federal direta e das autarquias federais, com vistas à formulação de programas, normas e critérios que deverão ser observados pelos demais escalões hierárquicos" (Decreto nº 71.235/72).

12 Os cargos de natureza especial do Poder Executivo (NES) foram criados durante o governo do presidente Fernando Collor (Lei nº 8.028/90).

13 É importante ressaltar que os cargos de direção das empresas estatais e instituições federais de ensino superior não estão incluídos nesse universo, assim como vários outros órgãos onde os cargos são exclusivos de integrantes de carreiras federais.

14 Conforme estipulado pelas seguintes peças legislativas: Constituição Federal (Banco Central), Lei nº 8.884/94 (Conselho Administrativo de Defesa Econômica — Cade), Lei nº 9.427/96 (Agência Nacional do Setor Elétrico — Aneel), Leis nºs 9.472/97 e 9.986/00 (Agência Nacional de Telecomunicações — Anatel), Lei nº 9.478/97 (Agência Nacional do Petróleo — ANP), Lei nº 9.961/00 (Agência Nacional da Saúde — ANS), Lei nº 11.182/05 (Agência Nacional de Aviação Civil — Anac).

15 Em 2005, o governo federal estabeleceu alguns limites mínimos para a ocupação de cargos comissionados por servidores de carreira (ativos ou aposentados, de qualquer poder e de qualquer esfera de governo) — 75% dos cargos de níveis 1 a 3, e 50% dos de nível 4. Tais limites não se aplicam aos DAS 5 e 6. Os dados sobre ocupantes foram extraídos do Boletim Estatístico de Pessoal nº 153, de janeiro de 2009, e referem-se à posição de dezembro de 2008.

carreira: enquanto o *outsider* investido na posição recebe apenas o valor de referência para o nível do DAS, ao funcionário de carreira atualmente é facultado receber a sua remuneração original acrescida de 60% do valor de referência do DAS, uma prática que acaba por criar distorções na política de contratações do governo federal, favorecendo desproporcionalmente o funcionário público.

É importante destacar que o poder de nomeação do Executivo, no Brasil, vai além dos cargos de direção. Um simples coordenador de equipe, uma função de caráter puramente operacional, pode ser trazido não apenas de fora da organização, como também de fora do serviço público. O governo federal pode exercer ampla margem de discricionariedade ao nomear: incluindo-se a totalidade da administração indireta, são cerca de 77 mil posições¹⁶ — majoritariamente reservadas a funcionários, mas estes podem ser trazidos de fora da própria organização, de fora do Poder Executivo, ou mesmo de qualquer esfera de governo, entre o conjunto de cerca de 8 milhões de funcionários ativos ou de alguns milhões de aposentados do setor público. Um poder de nomeação com essa amplitude abre possibilidade de acomodação de interesses político-partidários ou mesmo de cooptação, em especial nos níveis mais baixos da hierarquia (Pacheco, 2008).

A análise de Light (1995) é incisiva: não é o quantitativo que importa, e sim a possibilidade de nomeações para níveis muito baixos na estrutura da administração. Segundo o autor, o problema não reside no número absoluto de “assessores presidenciais”; “os números não importam tanto como o modo pelo qual se distribuem na hierarquia”. Este é um ponto crucial para a modernização da nossa administração pública, sobre o qual futuras iniciativas de reforma administrativa deverão atuar.

¹⁶ Posição de dezembro de 2008 — BEP nº 153, jan. 2009, p. 89. Disponível em: <www.servidor.gov.br>.

Conclusões

Procuramos, neste capítulo, analisar o dirigente público como um ator relevante na configuração atual da administração pública, para além da dicotomia entre políticos e burocratas, buscando compreendê-lo como um ator social específico, sem cair na leitura simplista que opõe o clientelismo a visões idealizadas sobre a neutralidade da burocracia.

O exercício da função diretiva exige um *ethos* próprio, centrado na busca de resultados por meio da melhor aplicação possível dos recursos disponíveis. Para tanto, o dirigente deve fazer uso de competências gerenciais e de sua capacidade de julgamento, sempre sujeita ao feedback do político, a quem precisa demonstrar um nível significativo de responsividade. Seu prazo de permanência na posição é curto, e sua seleção se dá por processos formais ou informais de avaliação de suas competências e de sua afinidade e lealdade a quem o nomeia.

A pouca atenção dos estudos empíricos ao tema da direção pública no Brasil pode ser reflexo da predominância da visão de um Estado capturado por interesses clientelistas, para o qual o antídoto seria o controle da máquina pública por burocratas concursados, representantes legítimos do interesse público e imunes à politização. Tal visão ressuscita a antiga dicotomia wilsoniana entre política e administração, sem buscar compreender as diferentes estratégias de nomeação em meio à complexidade das relações estabelecidas entre políticos, burocratas e dirigentes.

Há um duplo desafio, para pesquisadores e reformadores da administração pública brasileira: aos primeiros, o estudo detalhado do tema a partir de pesquisas empíricas; aos reformadores, o desafio da institucionalização da direção pública e das ferramentas necessárias para o seu desenvolvimento no país. As posições de direção abertas a *outsiders* representam uma característica importante da administração pública brasileira, ao permitir que competências e talentos profissionais sejam mais facilmente aproveitados na esfera pública, no entanto, a entrada lateral deve ser acompanhada de outras ações que levem a uma melhor qualificação

dos gestores públicos no país. Na ausência de um sistema institucionalizado de recrutamento e seleção, a resposta às necessidades de responsividade e competência se dá por meio do personalismo; o acesso às funções de direção passa a ser filtrado exclusivamente por redes de relações sociais, criando uma situação de má alocação de recursos: de um lado, os políticos têm dificuldades em encontrar profissionais com perfil e interesse para assumir posições de direção; de outro, eventuais interessados em atuar na área pública dificilmente têm acesso às redes de relações necessárias para assumir essas posições.

Caminhar em direção a um processo de institucionalização da função diretiva pública no Brasil implicará amplos debates na sociedade, incluindo a definição de quais funções públicas seriam, pelas suas características, mais sujeitas a um processo de profissionalização; o desenho de processos de recrutamento, seleção e contratualização mais apropriados para garantir competência gerencial e responsividade; a inserção do tema da direção pública dentro de uma política abrangente para a gestão de pessoas no setor público; o aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e gestão disponíveis; e o fortalecimento e qualificação do conjunto da burocracia, entre outras questões. Trata-se de um grande desafio, cujo primeiro passo está em reconhecer a especificidade do papel do dirigente público, compreendendo-o como um ator social distinto, com um *ethos* próprio, sujeito a seus próprios dilemas e desafios na interação cotidiana com políticos, burocratas e demais atores sociais.

Referências

ABERBACH, Joel; PUTNAM, R.; ROCKMAN, B. *Bureaucrats and politicians in Western democracy*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1981.

_____; ROCKMAN, Bert. Civil servants and policymakers: neutral or responsible competence? *Governance*, v. 7, n. 4, 1994.

_____; _____. *Back to the future?* Senior federal executives in the United States. Center for American Politics and Public Policy, 1996. Paper.

ABRANCHES, Sergio Henrique. *The divided Leviathan: the state and policy formation in authoritarian Brazil*. 1978. Tese (Doutorado) — Department of Political Science, Cornell University.

_____. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Profissionalização. In: ANDRADE, Régis de Castro; JACCOUD, L. (Orgs.). *Estrutura e organização do Poder Executivo — administração pública brasileira*. Brasília: Enap, 1993. v. 2.

_____. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jul. 2005a.

_____. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-420, 2005b.

_____. Responsabilização pela responsabilização administrada. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: Edições Fundap, 2006. p. 217-262. v. 1.