

Fundação Getúlio Vargas  
Escola de Administração de Empresas de São Paulo

Daniel Funcia De Bonis

**O DIRIGENTE PÚBLICO COMO CATEGORIA ANALÍTICA:  
UM EXERCÍCIO DE DEFINIÇÃO**

São Paulo

2008

Fundação Getúlio Vargas  
Escola de Administração de Empresas de São Paulo

Daniel Funcia De Bonis

**O DIRIGENTE PÚBLICO COMO CATEGORIA ANALÍTICA:  
UM EXERCÍCIO DE DEFINIÇÃO**

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

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Maria Rita Loureiro

São Paulo

2008

Bonis, Daniel Funcia De

O DIRIGENTE PÚBLICO COMO CATEGORIA ANALÍTICA: um exercício de definição. / Daniel Funcia De Bonis. – 2008. 81 f.

Orientadora: Maria Rita Garcia Loureiro.

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.  
1. Administradores públicos. 2. Políticos. 3. Burocracia. 4. Administração pública. I. Loureiro, Maria Rita Garcia. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35.08

Daniel Funcia De Bonis

**O DIRIGENTE PÚBLICO COMO CATEGORIA ANALÍTICA:  
UM EXERCÍCIO DE DEFINIÇÃO**

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

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Maria Rita Loureiro

**Data de Aprovação:** \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

**Banca Examinadora:**

---

Profa. Dra. Maria Rita Loureiro (Orientadora)  
EAESP-FGV

---

Profa. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco  
EAESP-FGV

---

Profa. Dra. Maria Celina D'Araújo  
CPDOC-FGV

Para Lu

*Esas ambigüedades, redundancias y deficiencias recuerdan las que el doctor Franz Kuhn atribuye a cierta enciclopedia china que se titula Emporio celestial de conocimientos benévolos. En sus remotas páginas está escrito que los animales se dividen en (a) pertenecientes al Emperador, (b) embalsamados, (c) amaestrados, (d) lechones, (e) sirenas, (f) fabulosos, (g) perros sueltos, (h) incluidos en esta clasificación, (i) que se agitan como locos, (j) innumerables, (k) dibujados con un pincel finísimo de pelo de camello, (l) etcétera, (m) que acaban de romper el jarrón, (n) que de lejos parecen moscas.*

Jorge Luis Borges<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> BORGES, Jorge Luis. (1981) El idioma analítico de John Wilkins in *Ficcionario: una antología de sus textos*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 184.

## APRESENTAÇÃO E AGRADECIMENTOS

Este trabalho é fruto de um processo de acúmulo e amadurecimento de idéias compartilhadas e debatidas com muitos professores e colegas. É também uma reflexão que, além de presente entre as minhas muitas inquietações intelectuais, trata de dilemas que creio ter vivido pessoalmente durante minha experiência profissional na administração pública.

A direção pública é tema que interessa igualmente a acadêmicos e profissionais; e acredito que este trabalho contém, em alguma medida, idéias capazes de fomentar novas reflexões e questionamentos sobre o funcionamento da administração pública brasileira em ambas as frentes. Ou pelo menos foi esta a intenção: o julgamento do resultado final e suas "ambigüidades, redundâncias e deficiências" fica a cargo do leitor.

Segundo Samuel Johnson, "o que se escreve sem esforço, em geral se lê sem prazer"; pudesse eu desejar ao leitor prazer proporcional ao esforço exigido para a elaboração deste trabalho, assim o faria.

Aos agradecimentos:

Gostaria, primeiramente, de agradecer a Maria Rita, pela orientação dedicada e inspiradora durante toda a concepção e elaboração deste trabalho, com a qual foi um privilégio poder contar.

A todos os entrevistados, por sua disposição para contribuir e encontrar espaços na agenda para nossas conversas.

A Ana Lúcia Romualdo, Dolores Maria dos Santos e Márcia Ungarette, pela pronta disponibilização dos dados da Secretaria Municipal de Gestão.

A Regina Pacheco e Clóvis Bueno, que contribuíram para o trabalho não apenas com seu grande conhecimento do tema, como também com o aprendizado de sua trajetória profissional como dirigentes públicos.

A Fernando Abrucio, a quem devo a primeira sugestão por me aventurar neste tema.

A George Avelino, pelas dicas e considerações metodológicas.

A Cecília Olivieri, Otávio Prado, Eduardo Granha, Rachel Cruz, Leo Barone e demais colegas de curso, pelas discussões frutíferas que tivemos.

A Mônica Maluf, Célia Falótico e Alexandre Schneider, pelo apoio durante o caminho que percorremos juntos.

A Marisa Leiko, Márcia Moriya, Valmir Aquilino e em especial Tânia Maria Santos, entre outros, pela ajuda que se dispuseram a dar em meio ao cotidiano frenético da Secretaria de Educação.

A Vilu e Ane, pelo interesse, dicas e comentários.

A Lu, por seu apoio, sua leitura, suas idéias, e sua capacidade de trazer à tona o melhor de mim.

A minha família e amigos, por tudo.

Ao GV Pesquisa, pela concessão da bolsa de estudo que tornou possível a realização deste trabalho.



## RESUMO

Este trabalho parte da premissa da insuficiência da tipologia construída sobre a distinção entre políticos e burocratas para se compreender adequadamente o funcionamento do Estado democrático contemporâneo, ao negligenciar a importância do dirigente público como um participante distinto e relevante nestes processos. Assim, desenvolvemos um exercício de definição do dirigente público como uma categoria analítica distinta de políticos e burocratas, construindo, com base nas variáveis discutidas na literatura relevante, um modelo teórico do dirigente público como um ator político movido pelo *ethos* da racionalidade econômica, de quem se exige competências gerenciais, capacidade de julgamento e responsividade ao político eleito. Seu horizonte de permanência em determinada posição é curto, sua seleção se dá por processos formais ou informais de avaliação de suas competências e de sua afinidade e lealdade, e sua origem pode ser tanto o corpo de funcionários de carreira do órgão em questão como o setor privado, acadêmico, ou outras esferas da administração pública. Observações empíricas realizadas junto a dirigentes em exercício na Prefeitura de São Paulo entre setembro de 2007 e janeiro de 2008 contribuíram para reforçar e qualificar esta caracterização. Esperamos que as conclusões deste estudo possam contribuir para a inclusão do dirigente público como um elemento importante na agenda de pesquisa sobre as instituições democráticas contemporâneas, além de fornecer subsídios para propostas de reforma da administração pública brasileira que apontem na direção de uma maior institucionalização da função diretiva pública em nosso país.

**Palavras-chave: dirigente público; burocrata; político; administração pública.**

## ABSTRACT

This work is built on the premise of the insufficiency of the typologies based on the distinction between politicians and bureaucrats to the proper understanding of the workings of the contemporaneous democratic State, since these approaches downplay the importance of the public executive as a distinct and relevant player in these processes. Therefore, we develop an exercise of defining the public executive as a distinct analytical category from politicians and bureaucrats alike, building, with the support of the variables discussed on the relevant literature, a theoretical model of the public executive as a political actor whose *ethos* is economic rationality, from whom managerial competences, capacity of judgment and responsiveness to the elected politician are expected. Public executives work on short tenures, are selected by formal or informal processes in which his or hers competences and potential loyalty are assessed, and come either from the pool of public servants available on the specific governmental agency for which they are chosen or from the private or nonprofit sector, academic institutions, or other governmental spheres. Empirical observations made with public executives working for the São Paulo Municipality between September 2007 and January 2008 contributed to reinforce and qualify this definition. We hope that the conclusions of this study can contribute to the consideration of the public executive as an important element on research agendas regarding the contemporaneous democratic institutions, besides offering elements to proposals of public administration reform in Brazil that point towards the institutionalization of the public executive function in our country.

**Keywords: public executive; bureaucrat; politician; public administration.**

# SUMÁRIO

RELAÇÃO DE TABELAS E GRÁFICOS.....	12
1. INTRODUÇÃO .....	13
2. REVISÃO DA LITERATURA.....	18
2.1. Política, burocracia e dirigentes públicos: sobrevoando o debate .....	18
2.2. Abordagens normativas contemporâneas sobre o dirigente público .....	20
2.3. Relações entre política, burocracia e dirigentes públicos no Brasil .....	22
3. DEFININDO DIRIGENTE PÚBLICO.....	28
3.1. O dirigente e o burocrata .....	29
3.2. O dirigente e o político .....	32
3.3. A questão da responsividade .....	37
3.4. Funcionários de carreira ou <i>outsiders</i> .....	39
3.5. Conclusão .....	42
4. ACHADOS EMPÍRICOS .....	43
4.1. Definindo empiricamente o objeto de estudo .....	43
4.2. Perfil dos ocupantes.....	47
4.3. Entrevistas .....	51
a) Seleção dos entrevistados .....	51
b) Dirigente público x burocrata.....	51
c) Dirigente público x político.....	57
d) Funcionários de carreira x <i>outsiders</i> .....	61

e) Duas Trajetórias .....	66
5. CONCLUSÕES.....	68
6. BIBLIOGRAFIA.....	75
ANEXO 1. RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS .....	80
ANEXO 2. LEGISLAÇÃO UTILIZADA .....	81

## RELAÇÃO DE TABELAS E GRÁFICOS

### Tabelas

Tabela 1 – Burocratas vs. dirigentes públicos .....	31
Tabela 2 – Definindo uma função como pertencente ao espaço diretivo ou político .....	35
Tabela 3 – Características típicas de dirigentes públicos conforme sua origem.....	41
Tabela 4 – Nomenclatura e quantidade de cargos de direção na Prefeitura de São Paulo, por nível – Outubro/2007.....	46

### Gráficos

Gráfico 1 – Faixa etária dos ocupantes de cargos de direção na Prefeitura de São Paulo, por nível – Outubro/2007.....	48
Gráfico 2 – Gênero dos ocupantes dos cargos de direção na Prefeitura de São Paulo, por nível – Outubro/2007.....	49
Gráfico 3 – Ocupantes de cargos de direção na Prefeitura de São Paulo segundo vínculo, por nível – Outubro/2007.....	50
Gráfico 4 – Ocupantes de cargos de direção na Prefeitura de São Paulo segundo tempo no cargo, por nível – Outubro/2007.....	50

# 1. INTRODUÇÃO

Grande parte do debate atual a respeito do aperfeiçoamento das instituições democráticas se dedica a compreender a dinâmica das relações entre burocratas e políticos no contexto do funcionamento do Estado democrático contemporâneo. Erguido originalmente sobre alicerces como a distinção weberiana entre os diferentes *ethos* do político e do burocrata e as propostas de separação entre administração e política dos estudiosos americanos da Era Progressista, este debate busca retratar a crescente complexidade destas relações - marcadas pela interpenetração de papéis sintetizada na expressão “politização da burocracia e burocratização da política” (ABERBACH, ROCKMAN e PUTNAM, 1981) – e as implicações desta realidade para questões como os mecanismos de responsabilização democrática e a formulação e implementação de políticas públicas.

O presente trabalho busca se inserir neste debate com o propósito de contribuir para a caracterização de um ator social cuja crescente importância na conformação destes processos tem sido negligenciada por muitos destes estudos: o dirigente público. Acreditamos que não é possível discutir processos como a formulação e implantação de políticas públicas sem considerar, como elemento relevante da análise, os dirigentes como atores responsáveis pela sua condução. Da mesma forma, a compreensão dos mecanismos de responsabilização democrática só pode ganhar ao se considerar as motivações de todos os atores diretamente envolvidos, entre os quais o dirigente público é um dos principais.

Creemos que a ausência da perspectiva do dirigente em grande parte da literatura se deve à prevalência de modelos calcados na tipologia weberiana e suas caracterizações do político e do burocrata. Em que pese a importância da análise weberiana e sua evidente relevância e atualidade para a compreensão da realidade social, não podemos deixar de notar que a realidade do Estado democrático na atualidade possui diferenças importantes daquela do fim do século XIX e início do XX, quando Weber elaborou sua obra. A crescente complexidade do aparato estatal e grande expansão da democracia de massas neste período, embora previstas por Weber em suas análises, acabaram por dar luz, como não poderia deixar de ser, a novos processos e atores sociais, os quais implicam necessariamente a construção de novos conceitos e modelos teóricos.

Nem toda a literatura tem deixado de lado o debate a respeito do dirigente público; autores como Moore (2002) e Longo (2007) têm desenvolvido abordagens normativas que propõem a compreensão do 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. Para estes autores, a institucionalização de sua função é condição necessária para um melhor funcionamento do Estado num regime democrático.

Apesar disso, a imprecisão conceitual ao tratar deste tema ainda é grande, a começar pelas expressões utilizadas: muitos estudos mencionam *altos burocratas*, ou *servidores do alto escalão*; outros falam em *nomeações políticas*, ou *nomeações presidenciais*, para se referir aos ocupantes dos cargos de direção. Em grande parte do debate, entretanto, apenas as categorias *políticos* e *burocratas* são utilizadas nos modelos teóricos, passando ao largo da existência do dirigente público.

Acreditamos ainda que esta discussão se faz especialmente relevante no contexto brasileiro. A administração pública do nosso país, 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 concursados - em postos de direção. Tradicionalmente associado no nosso país à sobrevivência de práticas clientelistas no Estado, este sistema, numa época em que o excessivo poder dos burocratas de carreira nas democracias avançadas é posto em cheque em nome da eficiência e da responsabilização democrática, não representará uma oportunidade de modernização da administração pública e institucionalização da função diretiva pública? Quais os passos para percorrer um caminho como este, e que riscos podem estar envolvidos? Acreditamos que estas são questões relevantes no debate contemporâneo a respeito de nossas instituições democráticas.

Baseado na premissa da capacidade da pesquisa qualitativa de precisar e ajustar categorias conceituais (MAHONEY E GOERTZ, 2006), este trabalho pretendeu desenvolver um exercício: delinear teoricamente uma categoria analítica - o dirigente público - através de um grupo de variáveis definidoras, buscando, a partir de um pequeno número de observações empíricas estruturadas a partir destas variáveis, indicações que contribuam para uma definição mais acurada do conceito.

Ao definir este trabalho como o desenvolvimento de um exercício, não pretendemos afirmar que se trate de mera especulação teórica ou conceitual; queremos apenas, com a expressão,

enfatizar o seu caráter tentativo, dada a complexidade da tarefa de empreender a uma definição conceitual robusta e o escopo necessariamente reduzido de uma dissertação de mestrado. Nossa intenção, portanto, é a de ensaiar, a partir de uma síntese de referências existentes na literatura complementadas por observações empíricas, uma definição de dirigente público que estudos posteriores possam testar empiricamente e refinar teoricamente.

Este trabalho se divide em duas etapas principais:

- a) A primeira, de caráter teórico, foi o exercício de construção, a partir de um conjunto de variáveis colhidas na literatura sobre o tema, do dirigente público como uma categoria conceitual distinta;
- b) A segunda etapa, de trabalho empírico, envolveu a obtenção de dados primários sobre os ocupantes de cargos de direção e a realização de entrevistas semi-estruturadas a partir das variáveis definidas na primeira etapa, com um pequeno número de dirigentes públicos. Nesta etapa selecionamos, como objeto empírico de estudo, o universo de dirigentes públicos em exercício na Prefeitura de São Paulo entre setembro de 2007 e janeiro de 2008.

O exercício de delineamento da categoria analítica dirigente público se deu a partir de um trabalho de sistematização das principais referências encontradas na literatura, utilizando-se como instrumental metodológico o *tipo ideal* weberiano (GERTH & MILLS, 1971). Dessa forma, procuramos, a partir da premissa da existência de um *ethos* próprio da categoria – a racionalidade econômica, entendida como a utilização eficiente dos recursos disponíveis com vistas à maximização de resultados – construir um conjunto de variáveis capaz de dar substância à categoria e distingui-la de burocratas e políticos.

Definimos, dessa forma, um conjunto de variáveis que distinguem o dirigente público do burocrata; outro conjunto a partir das quais é possível distinguir o dirigente do político, discutindo os parâmetros para se definir uma posição governamental como pertencente ao espaço diretivo ou político; e outro conjunto de variáveis que distinguem, dentre os dirigentes públicos, os funcionários de carreira dos *outsiders*.

A etapa empírica da pesquisa teve como objetivo avaliar se, e de que forma, as variáveis do modelo teórico construído emergiriam no discurso e na percepção dos dirigentes, tentando identificar, a partir dos relatos obtidos, os elementos comuns capazes de, conjuntamente, dar um traço mais definido à categoria conceitual desenvolvida em nosso exercício. Para tanto,

dados relativos ao universo de dirigentes públicos em exercício na Prefeitura de São Paulo entre setembro de 2007 e janeiro de 2008 foram utilizados, e entrevistas com um pequeno grupo de dirigentes pertencentes a este grupo foram realizadas.

Quanto ao Município de São Paulo, a primeira razão para a sua escolha é de ordem prática, tendo em vista a facilidade de obtenção de dados e proximidade física do universo a ser pesquisado; uma consideração importante num trabalho com tempo reduzido para sua realização como uma dissertação de mestrado. Acreditamos que esta escolha não prejudicou nossa capacidade de ensaiar generalizações mais gerais a respeito do tema no Brasil: todos os governos, sejam federais, estaduais ou locais, são chamados a responder por demandas sociais que exigem políticas públicas dirigidas com competência técnica; e em todas as esferas as coalizões e disputas político-partidárias estão presentes. Ademais, todos atuam conforme os ditames do Direito Administrativo, possuindo o mesmo arcabouço legal básico (com variações locais) a regular seus sistemas de cargos efetivos e comissionados. Dessa forma, trabalhamos com o pressuposto de que as conclusões deste trabalho terão, em princípio, validade para as demais esferas governamentais do país.

As escolhas feitas oferecem, naturalmente, certas limitações ao estudo, uma das quais cuidamos desde já de explicitar. Nossa amostra possui o inevitável viés de pertencer a uma única administração, sendo composta de dirigentes públicos em exercício entre setembro de 2007 e janeiro de 2008, na administração Gilberto Kassab. Boa parte da literatura enfatiza o caráter contingente da burocracia brasileira (SCHNEIDER, 1995), dada a possibilidade de variação nas suas características a cada mudança de administração; assim, uma objeção possível a este trabalho é a de que parte da realidade observada se refira mais a características de um mandato político-partidário em particular do que a atributos generalizáveis à Administração Pública brasileira como um todo. A uma observação como esta, responderíamos que nosso objetivo não é traçar um perfil do dirigente público brasileiro – fosse esse o caso, não apenas a composição da amostra como o seu tamanho e a metodologia utilizada deveriam ser diferentes – e sim discutir como a *categoria teórica e empírica* dirigente público pode ser mais bem representada na agenda de pesquisa da administração pública brasileira. Sob esta perspectiva, acreditamos que o caso da Prefeitura de São Paulo, como o de outras instâncias da administração pública no país, pode fornecer pistas importantes para o debate a respeito do dirigente público contemporâneo.



O Capítulo 2 deste trabalho consiste numa revisão da literatura relevante, incluindo as discussões teóricas sobre as relações entre política e burocracia, as abordagens normativas contemporâneas sobre os dirigentes públicos e as discussões sobre política, burocracia e cargos de direção no Brasil.

No Capítulo 3, construímos a caracterização teórica da categoria dirigente público, discutindo seu caráter distinto de burocratas e políticos, abordando a questão da responsividade e distinguindo as características dos dirigentes conforme sua origem: funcionários de carreira ou *outsiders*.

No Capítulo 4, discutimos a definição empírica utilizada para identificar os dirigentes públicos; descrevemos a estrutura de cargos de direção da Prefeitura de São Paulo e um breve perfil de seus ocupantes; e apresentamos os principais achados empíricos obtidos nas entrevistas realizadas.

O Capítulo 5 traz as principais conclusões do trabalho e implicações para o debate, sintetizando os principais elementos das seções anteriores.

## 2. REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1. Política, burocracia e dirigentes públicos: sobrevoando o debate

A análise das relações entre política e burocracia é uma das preocupações centrais da ciência política moderna. Sua referência principal é o trabalho de Max Weber, que buscava compreender a natureza de dois fenômenos vividos intensamente pelas nações européias na passagem do século XIX para o XX: o crescimento do Estado e do aparato racional-legal que o legitimava, criando um novo ator social, a burocracia pública; e a profissionalização da política exigida pela expansão da democracia de massas, um processo em que os antigos “notáveis”, membros da elite que dominavam os partidos políticos, passavam a ser substituídos por lideranças das máquinas partidárias, que tinham na política sua atividade principal.

Weber traça diferenças muito claras entre o *ethos* do tipo ideal de burocrata e do político. O burocrata seria orientado para a aplicação impessoal da norma; suas atividades são fixas e estáveis, determinadas pelo regulamento e sua posição numa hierarquia claramente definida; somente profissionais qualificados para a execução de sua tarefa podem ser selecionados para realizá-la (WEBER 1971, 1974). O político eleito se move por outra ética, que, para Weber, “exige tanto paixão quanto perspectiva”: em nome do interesse público, deve estar pronto a assumir responsabilidade por um curso de ação, mobilizar apoio público para ele, defendê-lo de oposições e assumir riscos pelas suas conseqüências (BEETHAM, 1996).

Inspirados pela obra de Weber e pela institucionalização das burocracias nos países europeus, estudiosos norte-americanos do fim do século XIX propunham reformas progressistas que pudessem fortalecer a burocracia pública e reduzir o que percebiam como um excessivo diletantismo do governo de seu país. Em seu “O Estudo da Administração”, de 1887, Woodrow Wilson propõe uma burocracia essencialmente técnica e administrativa, cujo papel não se confundiria com o dos políticos eleitos; sendo uma disciplina preocupada com os meios e não com os fins, a Administração não se misturaria com a Política: “o objeto do estudo administrativo é salvar os métodos executivos da confusão e dispendiosidade da experiência empírica, e alicerçá-los em princípios sólidos e firmes” (WILSON, 1954, p. 19).

O poder, a decisão, o essencial da atuação governamental estariam na esfera política, fora, portanto, do campo das preocupações administrativas.

Por grande parte do século XX, a dicotomia entre política e administração orientou o pensamento sobre administração pública – burocratas teriam papel instrumental, cabendo a eles administrar; enquanto aos políticos caberia pesar valores, representar interesses e dar a direção para os assuntos de governo, sujeitos ao final do seu mandato ao escrutínio popular. A partir principalmente dos anos 60 e 70, entretanto, esta visão se tornou crescentemente inadequada para retratar o Estado contemporâneo (SVARA, 2001). As crescentes funções do Estado se convertiam em estruturas e órgãos dirigidos por burocratas com atribuições cada vez maiores, cujo papel ia muito além do meramente técnico. A partir de entrevistas realizadas entre 1970 e 1974 com altos burocratas e políticos nas democracias avançadas, Aberbach, Rockman e Putnam (1981) puderam rejeitar empiricamente a hipótese da dicotomia, mostrando que grande parte do trabalho dos burocratas destes países envolvia julgamento de valores, representação de interesses, costura de alianças etc. Seus achados foram sintetizados na expressão “burocratização da política e politização da burocracia”, representando a crescente interpenetração de papéis entre os dois grupos, e seus desdobramentos foram discutidos posteriormente pelos próprios autores e outros (ABERBACH, 2003; CAMPBELL, 1988).

Os anos 80 assistiram a um novo capítulo na história da relação entre políticos e burocratas: governos como o de Margaret Thatcher e Ronald Reagan tentaram reduzir o que percebiam como um excessivo poder dos burocratas na definição do curso de ação do Estado; defrontados com crise fiscal do Estado do Bem-Estar Social, muitos líderes políticos propunham mudanças que exigiam renegociar a distribuição de poder dentro do Estado, em favor dos políticos eleitos (CAMPBELL, 1988). Reformas administrativas foram adotadas pioneiramente na Grã-Bretanha e depois na maior parte das democracias avançadas, em que medidas de flexibilização, contratualização de resultados, flexibilização de estatutos foram adotadas, em diferentes níveis e maneiras, como tentativa de romper características obsoletas do modelo burocrático vigente até então (ABRUCIO, 1998; POLLITT E BOUCKAERT, 2000).

Em que pese a orientação fiscalista ou economicista de muitas destas reformas – levando a um perfil de dirigente basicamente “cortador de custos” -, ou o alcance mais ou menos limitado de suas medidas, elas representam o primeiro momento na administração pública moderna em

que a função diretiva pública é considerada como 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 o identificava nem com o burocrata, nem com o agente político-partidário, já que sua relação com as agências passa a se basear no alcance de metas e resultados previamente estipulados. As conseqüências deste processo sobre a responsabilização e o desempenho dos governos contemporâneos ainda não são claras, e levantam questões diversas; alguns dos possíveis efeitos encontrados, como apontam Pollit e Bouckaert (2000) e Peters e Pierre (2001), são conflitos advindos da diferença de valores entre esses atores, ou ainda de superposição de papéis; perda de controle dos agentes políticos sobre a máquina governamental; conflito entre os diferentes objetivos a que se propõe o governo, inclusive entre o *policy* e o *delivery* de serviços.

## **2.2. Abordagens normativas contemporâneas sobre o dirigente público**

Essa nova realidade levou alguns pesquisadores à proposição de um novo marco teórico para a análise da direção pública. Mark H. Moore, da Universidade de Harvard, propõe um modelo analítico de gestão pública que entende 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; mas também não admite como razoável a premissa de que ele 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, p. 423). Isso significa que esses

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

Para Moore, essa atuação deve se dar em três dimensões interrelacionadas. A dimensão estratégica diz respeito à capacidade de conceber e liderar processos de mudança e inovação, de forma a melhor atingir a missão de seu órgão; a dimensão política diz respeito à legitimação de suas ações frente aos 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.

Para Francisco Longo, pesquisador da Escuela Superior de Administración de Empresas (Esade) de Barcelona, há uma tendência visível nas democracias avançadas de “institucionalização 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, p. 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; condição que se torna clara a partir da crise do Estado de Bem-Estar Social. O déficit de institucionalização da direção pública como esfera distinta de atuação, entretanto, leva este espaço a ser ocupado ou por políticos, ou por burocratas/profissionais, o que por sua vez leva a resultados insatisfatórios do ponto de vista do desempenho desta função.

Assumindo as premissas de Moore sobre o papel do dirigente público no governo contemporâneo, Longo propõe um marco institucional para esta função como distinta do burocrata conforme entendido tradicionalmente, implicando a criação de: espaços de discricionariedade para a ação (sintetizado pelos reformistas no mote *right to manage*);

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, centrado na racionalidade econômica conforme formulada por Moore: “a criação do máximo valor público possível, mediante a utilização eficiente dos recursos alocados” (LONGO, 2007, p. 181). Para o autor:

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. (LONGO, 2007, p. 183)

### **2.3. Relações entre política, burocracia e dirigentes públicos no Brasil**

No caso do Brasil, o primeiro movimento de estruturação da máquina pública sobre critérios inspirados na caracterização weberiana se dá a partir da década de 1930, durante o primeiro governo Vargas, numa tentativa de tornar o Estado menos refém do domínio clientelista das máquinas partidárias estaduais da República Velha. Por meio da criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, em 1938, o governo adota medidas centralizadoras e modernizantes como a adoção de concursos públicos para o ingresso no serviço público e a padronização de procedimentos. Os resultados destas medidas, entretanto, foram limitados - até início da década de 60, não mais de 12% dos funcionários públicos eram concursados (LAFER, 2003) – e o DASP, muito identificado com características autoritárias do Estado Novo, perdeu suas principais atribuições com o retorno à democracia em 1946 (SOUZA, 1990). O Governo Juscelino, na década de 1950, se tornou célebre por contornar a questão da qualificação da burocracia por meio da criação de estruturas paralelas – como os Grupos Executivos – e da criação ou fortalecimento de órgãos econômicos como BNDE, Sumoc e Cacex, que por sua natureza ou pela condição de agências descentralizadas foram capazes de desenvolver seus próprios critérios de acesso e promoção, redundando na criação de carreiras burocráticas mais estruturadas e quadros qualificados, tornando-se “ilhas de

excelência” numa burocracia federal cuja regra era ainda a baixa qualificação e o clientelismo (D’ARAÚJO, 1982; EVANS, 1993; LAFER, 2003; MARTINS, 1985; REZENDE, 2004).

O advento do Regime Militar trouxe à tona novas preocupações com o desempenho da máquina pública, refletidas na reforma administrativa de 1967, implementada por meio do Decreto-Lei nº 200. Esta reforma, que fornece o arcabouço legal que até hoje regula os quadros de pessoal, burocráticos e de direção, da Administração Pública brasileira, manteve o alto nível de mobilidade e flexibilidade característico do serviço público brasileiro. Acompanhando a grande expansão da Administração Indireta como forma de atuação do Estado, é estabelecida uma estrutura, para o quadro de pessoal de nível médio e superior, centrada em cargos e não em carreiras. O acesso a estes cargos, de provimento em comissão, se dá pela nomeação do Presidente da República, a partir de critérios de confiança. Na lógica dos reformadores, o interesse em tal sistema era “fazer com que o Estado pudesse recrutar quadros de alto valor técnico e intelectual, ainda que por pouco tempo, com vistas a promover políticas de desenvolvimento” (D’ARAÚJO, 2007, p. 60). Na prática, nas palavras de Rezende, “a ausência de uma política nacional de recrutamento de pessoal ampliou os incentivos para as interações entre política e administração em um contexto de elevada fragmentação e desconcentração da autonomia decisória” (REZENDE, 2004, p. 58), dificultando a introdução de um sistema de mérito no serviço público brasileiro.

A redemocratização, nos anos 80, não trouxe consigo um novo paradigma para a administração pública no país. Embora a Constituição de 1988 reduza o nível de flexibilidade da gestão, ao estender a toda a Administração Indireta regras de pessoal da Administração Direta, como acesso por concurso e estabilidade, a realização de uma ampla reforma administrativa só fez parte da agenda nacional pós-democratização em 1995, com a criação do MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. No contexto de uma reforma denominada gerencial, diversas medidas foram tomadas entre 1995 e 1998 no sentido da racionalização da política de recursos humanos, da transparência das informações, da qualificação de servidores e de uma política mais seletiva de concursos públicos (MARCONI, 2002).

À luz deste breve panorama histórico, o que a literatura de administração pública no Brasil tem a nos dizer sobre os dirigentes públicos brasileiros? Muitos analistas identificam na quase completa ausência de burocracias estruturadas nos moldes europeus (as chamadas burocracias “weberianas”) um grave problema institucional do regime político brasileiro. Para alguns

autores, a burocracia brasileira sofre da soma de dois males: por um lado, a excessiva fragmentação administrativa, que leva à ineficiência, falta de coordenação, superposição de atribuições etc; por outro, a tradição clientelista e de patronagem política, que levaria à nomeação por critérios político-partidários de pessoas desqualificadas para o serviço público como moeda política na costura de coalizões governamentais. Como exemplo, a suposta troca de todos os cerca de 20 mil ocupantes de cargos em comissão do Governo Federal a cada mudança de administração é apontada como um grave obstáculo à continuidade e qualidade das políticas governamentais<sup>2</sup> (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO – SECRETARIA DE RECURSOS HUMANOS, 2007).

Em nossa opinião, algumas destas análises possuem um viés anti-político e tecnocrático, que acaba por reproduzir a antiga visão dicotômica entre política e administração, partindo do pressuposto que a interferência da política nos assuntos “administrativos” é por natureza nociva, levando a práticas como patronagem, clientelismo e corrupção. Como ressaltam Loureiro, Abrucio e Rosa (1998, p. 47): “O fato é que não se pode abraçar como ideal a total despolitização da burocracia, como se esta devesse responder apenas às normas previamente estabelecidas e, com isso, em princípio, defendesse o interesse público. A burocracia deve ser responsável frente aos cidadãos, cabendo aos políticos no seio dos partidos ou no Congresso fazer a ponte entre as decisões burocráticas e os interesses por eles representados, controlando as ações dos burocratas”.

Além disso, estes estudos, em geral, ressentem-se de uma maior base empírica, dizendo pouco sobre como, de fato, funciona a nomeação de dirigentes públicos no país. Não há estudos que avaliem o impacto do clientelismo na qualidade dos gestores públicos na atualidade; e a farta literatura sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro também pouco tem a dizer sobre o impacto das negociações do Executivo com os partidos e o Congresso e sobre o perfil destes dirigentes. Não queremos aqui negar a presença das práticas clientelistas no universo político brasileiro, nem mesmo como um importante vetor do que Edson Nunes chamou de “gramática política” do país; o que ressaltamos é que, em que pese o grande número de manchetes de

---

<sup>2</sup> Na realidade, embora não existam dados sobre sua rotatividade, cerca de 75% dos ocupantes de cargos comissionados no Governo Federal são funcionários públicos ativos ou inativos (percentual que se mantém praticamente inalterado desde 1995, quando os dados começaram a ser disponibilizados) o que sugere que a renovação, a cada mudança de administração, seja bem menor do que algumas análises deixam entender (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO – SECRETARIA DE RECURSOS HUMANOS, 2007). Além disso, é preciso levar em conta a prática comum de se utilizar o cargo como forma de complementar a remuneração de um funcionário de carreira, sem que ele tenha necessariamente um papel de assessoramento ou gestão (PACHECO, 2002).



jornal a respeito do assunto, os estudos empíricos existentes não permitem comprovar a hipótese de um sistema de nomeações de dirigentes de lógica essencialmente clientelista.

Cabe ainda, a este respeito, uma distinção analítica: nem todos os cargos em comissão são cargos de direção. É razoável supor que muitos dos cargos comissionados existentes sejam objeto de políticas de patronagem, e, por isso, consideramos essencial para a real profissionalização do Estado brasileiro a eliminação de boa parte destes cargos e a conversão de tantos outros em cargos efetivos. Nosso argumento, entretanto, diz respeito aos *dirigentes públicos*, ou seja, ao topo da pirâmide dos cargos em comissão; e o que queremos enfatizar é que os diferentes estudos que tratam deste universo não permitem a conclusão de que os dirigentes públicos são nomeados exclusivamente a partir desta lógica.

Ben Ross Schneider, em pesquisas de campo realizadas durante o regime militar com burocratas das empresas estatais brasileiras, foi capaz de identificar com mais clareza a dinâmica de funcionamento do sistema de nomeações brasileiro, suas forças e fraquezas. Schneider contrapõe, às deficiências relatadas na literatura, características positivas do sistema brasileiro, tais como: a flexibilidade, 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. (OLIVIERI, 2007; SCHNEIDER, 1994).

Estudos mais recentes também tem demonstrado o uso das nomeações como ferramenta de controle político da burocracia: Loureiro e Abrucio (1999), por exemplo, estudando o Ministério da Fazenda durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, identificam o uso das nomeações como forma de garantir o controle presidencial sobre as políticas públicas. Pesquisa mais recente a respeito do perfil dos dirigentes públicos no Governo Lula, embora ainda em fase inicial, tende a corroborar a hipótese de que as dimensões técnicas e políticas se combinam na prática: os autores identificam um alto perfil

associativo relacionado a sindicatos e movimentos sociais, mas ao mesmo tempo altos níveis de qualificação e experiência no Poder Executivo (D'ARAÚJO, 2007).

A ocupação de parte dos cargos de direção por funcionários de carreira também é uma realidade a ser destacada no Governo Federal brasileiro. Atualmente, dos aproximadamente 1.200 cargos considerados de direção pública no Governo Federal (considerando-se os cargos de nível DAS 5 e 6<sup>3</sup>), a participação de profissionais oriundos do funcionalismo público federal ficou sempre entre 30% e 40%. A requisição de funcionários concursados em outras esferas de governo aumentou a partir do governo Lula, chegando a 20% dos ocupantes do nível DAS-6 (D'ARAÚJO, 2007). Tais dados, entretanto, pouco dizem sobre o nível de qualificação dos dirigentes, pois o pertencimento aos quadros do funcionalismo não implica necessariamente maior qualificação profissional.

Para Pacheco (2002), o principal déficit do caso brasileiro é o de competências específicas de direção, fazendo-se necessário que a discussão do conceito de profissionalização do servidor público passe por uma definição clara de quais as competências específicas de direção necessárias e como desenvolver políticas de pessoal capazes de obter ou desenvolver profissionais com este perfil. A partir dos dados disponíveis a respeito dos ocupantes de cargos de direção no Governo Federal nos últimos anos, a autora lança algumas hipóteses a respeito do perfil atual dos dirigentes públicos no país:

- nos últimos oito anos, diminuiu a rotatividade dos dirigentes, aumentando seu tempo de permanência no cargo;
- é grande a heterogeneidade entre os perfis dos dirigentes e entre os critérios utilizados para sua escolha; somente uma pesquisa empírica detalhada poderia levar a conclusões mais gerais; a visão de senso comum de que são todos escolhidos por critérios político-partidários não corresponde à realidade;
- grande parte destes dirigentes possui as competências técnicas requeridas, e poucos têm atividade político-partidária. Nossa hipótese é a de que os critérios para nomeação de dirigentes têm se pautado majoritariamente pelo critério de expertise em sua área de atuação;
- os atuais dirigentes, por seu perfil técnico (em contraposição a um perfil mais executivo), interessam-se mais pelos resultados das políticas públicas do que pelos processos de liderança de mudanças organizacionais (PACHECO, 2002, p. 17).

---

<sup>3</sup> Para uma descrição dos diferentes níveis dos cargos de confiança no Brasil ver Capítulo 4.

Gaetani (2002) adiciona ainda algumas características importantes da realidade atual do Governo Federal no que se refere ao recrutamento de dirigentes públicos: a excessiva dependência de consultores externos contratados via organismos internacionais ou universidades para “preencher” as estruturas governamentais mais deficientes de pessoal, distorcendo as políticas de remuneração e reduzindo a atratividade de cargos comissionados; a presença significativa de funcionários aposentados nestes cargos, dificultando o processo de renovação de lideranças no governo; e a dificuldade adicional implicada pela localização de Brasília, que ocasionaria dificuldades para o recrutamento de quadros qualificados das principais capitais brasileiras.

### 3. DEFININDO DIRIGENTE PÚBLICO

Se a realidade da direção pública contemporânea se mostra insuficientemente representada pela polarização entre políticos e burocratas, o que caracteriza a categoria dirigente público como analítica e empiricamente distinta? Neste capítulo, tentaremos desenvolver, como exercício, o delineamento, a partir das referências teóricas relevantes, de algumas variáveis definidoras do dirigente público, discutindo seus desdobramentos em questões como nível de politização, responsividade e as possíveis diferenças entre os dirigentes oriundos da carreira pública e os *outsiders*.

Para tanto, utilizaremos o 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. Como sintetiza Parsons:

O tipo ideal como utilizado por Weber é ao mesmo tempo abstrato e geral. Ele não descreve um curso concreto de ação, mas um curso normativamente ideal, assumindo certos fins e modos de orientação normativa como ‘ligação’ entre os atores. Ele não descreve um curso individual de ação, mas um curso ‘típico’ – trata-se de uma rubrica generalizada dentro da qual um número indefinido de casos particulares pode ser classificado. Ainda assim, ele descreve o que Weber chamou de um curso ‘objetivamente possível’ de ação. Ele contém, dentro dos requerimentos lógicos do quadro de referências relevante, todas as propriedades ou características necessárias para um ato concreto ou um complexo de ações (PARSONS, 1997, p. 13, tradução nossa).

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, com 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.

### 3.1. O dirigente e o burocrata

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 funda 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 preconceito”, 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, p. 116)

Tomando como ponto de partida esta descrição do *ethos* burocrático (faremos a discussão do *ethos* do político mais adiante neste capítulo), 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 a partir da *racionalidade econômica*, compreendida como a utilização eficiente dos recursos disponíveis com vistas à maximização de resultados. O fato de falarmos em racionalidade econômica não deve ser razão para que sejamos acusados de adotar uma abordagem economicista do dirigente público, já que nossas definições de recursos e resultados são mais amplas que a percepção econômico-financeira. Por recursos, compreendemos todos os meios disponíveis à disposição do dirigente para o alcance de resultados: físicos, humanos, materiais, tecnológicos etc., como discutido pelos autores da

teoria organizacional. Por resultados, compreendemos tanto os *outputs* diretos dos processos sob sua responsabilidade como os impactos de médio e longo prazo destes sobre a sociedade.

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 seus resultados contribuam para o seu sucesso nos processos eleitorais subsequentes.

Embora o *ethos* burocrático também 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, tem sua razão de ser no uso da racionalidade para, entre as diversas alternativas de ação, escolher 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 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 deste espaço são dados pela esfera política; dotado 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 este *feedback* o elemento estruturador da relação de responsabilidade 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 sua função. Por definição, o burocrata deve possuir o conhecimento técnico necessário para a correta compreensão dos complexos sistemas de regras que rege a máquina pública - seja ele do sistema jurídico, contábil, econômico-financeiro ou outro. A posse deste conhecimento é uma das características que o distingue do diletante na administração dos negócios públicos, já que os sistemas a organizar

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 dirigente público seja um especialista em determinada área técnica, já que as competências gerenciais podem por definição ser aplicadas em diferentes áreas de atuação.

**TABELA 1 – BUROCRATAS VS. DIRIGENTES PÚBLICOS**

	Variável	Burocrata	Dirigente Público
1.1	<i>Ethos</i>	Aplicação impessoal da regra	Racionalidade econômica
1.2	Recurso de poder	Conhecimento técnico	Competência gerencial
1.3	Discricionariedade	Baixa	Média
1.4	Acesso à posição	Concurso público e progressão na carreira	Indicação conforme laços pessoais e competências
1.5	Permanência no cargo	Longa	Curta
1.6	Responsividade	Baixa	Média – Alta

**Fonte: Elaboração própria**

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 à carreira pública; 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, *search*

*committees* ou outros meios pelos quais a trajetória de carreira e as competências gerenciais dos profissionais podem ser avaliadas objetivamente podem ser utilizados.

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, 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.

### **3.2. O dirigente e o político**

Recuperando a citação da página 24, 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 conseqüências de sua conduta. Dele se espera, em conseqüência, a disposição para defender idéias 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 (MANIN, PRZEWORSKI & STOKES, 2006; PITKIN, 1997).

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 co-responsabilidade 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 estes propósitos em realidade. Suas ações e resultados são avaliados continuamente pelo político, que pode a qualquer momento substituir o dirigente como resultado desta 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 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, do uso dos recursos e dos 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<sup>4</sup>. No caso do dirigente, entretanto, são os resultados visíveis da sua atuação, bem como a informação disponível 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 desta formulação, entretanto, torna-se turva quando nos deparamos com a realidade empírica. Todos os governos contemporâneos possuem múltiplos cargos ou funções de caráter político, pelos 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 oposição, etc. Assim, espera-se do analista que, ao observar os quadros de um determinado governo, encontre, no primeiro escalão governamental e eventualmente nos inferiores, indivíduos pertencentes à categoria dos políticos profissionais - sejam eles Ministros, Secretários de Estado, assessores ou outros – cujas características poderão ter pouco em comum com o que estamos descrevendo a respeito dos dirigentes públicos.

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

---

<sup>4</sup> Para uma discussão sobre as relações entre representação democrática e o mandato para implementar políticas, ver MANIN, PRZEWORSKI & STOKES, 2006.

sociais, e eventuais manifestações públicas a respeito das atividades sob sua responsabilidade. É evidente que em todas estas 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 – nem 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<sup>5</sup>. Defender tal posição seria reforçar pressupostos superados de visões tecnocráticas da atuação estatal, além de ressuscitar as visões dicotômicas do início do século XX sobre as relações entre política e administração. Como afirma Longo (2007):

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. (LONGO, 2007, p. 185)

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 público, conforme se configurem os diferentes fatores de contingência em cada caso; e permite ainda análises que concluam que uma determinada

---

<sup>5</sup> É esta 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 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, estas 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).

função ocupada por um político, considerando seu contexto específico, seria mais bem atendida em seus objetivos se ocupada por um dirigente, ou vice-versa.

**TABELA 2 – DEFININDO UMA FUNÇÃO COMO PERTENCENTE AO ESPAÇO DIRETIVO OU POLÍTICO**

	Variável	Dimensão	Espaço Diretivo	Espaço Político
2.1	Matéria	Politização	Baixa ←	→ Alta
2.2	Papel	Politização	Baixa ←	→ Alta
2.3	Produto	Estabilidade	Alta ←	→ Baixa
		Suscetibilidade de Padronização	Alta ←	→ Baixa
2.4	Sistema de gestão	Sofisticação	Alta ←	→ Baixa

Fonte: Elaboração própria, baseado em Longo (2007)

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 próprias do espaço político. Assim, funções que lidam com assuntos muito presentes na pauta da mídia ou de movimentos sociais, em torno dos quais divergências explícitas de premissas e princípios se explicitam e confrontam na agenda pública, estão mais próximos 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 estas 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.

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 conseqüentemente 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 varrição urbana: o produto de sua atividade pode a qualquer tempo ser facilmente quantificado – por exemplo, pelo total de quilômetros quadrados varridos - sendo altamente suscetível a 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 comissão 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 a 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, neste caso, é o nível de sofisticação exigido das práticas e procedimentos adotados para o alcance dos objetivos. Altos níveis de sofisticação – envolvendo, por exemplo, sistemas desenvolvidos de monitoramento e gerenciamento de processos e estruturas - devem coincidir com o nível de complexidade para a gestão dos recursos necessários à execução da função – uma realidade própria do espaço diretivo. Casos de posições de liderança em que tal sofisticação não se justifique são mais próprios do espaço político.

Acreditamos que 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. Evidentemente, tal análise pressupõe a existência de inúmeros casos intermediários,

em que a distinção entre um e outro campo seja menos clara; entretanto, trata-se de um guia de grande ajuda para a caracterização das posições de liderança na administração pública contemporânea a partir da observação empírica.

### **3.3. 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 pelos 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 simplesmente 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 estas perspectivas se distanciem das preferências do político, mas são insuficientes: ainda assim, o político pode não deter o tempo ou o 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 relatar 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 estes 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. A seleção de um dirigente, neste caso, passa, no caso de profissionais com quem o político não possua grande proximidade pessoal ou contato profissional direto, pela consulta a colegas profissionais e político-partidários que avalizem tanto suas competências gerenciais como sua afinidade aos valores e princípios do grupo. Como a eventualidade de que o político receba “gato por lebre” prejudica a reputação do avalista tanto quanto 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. Nesse sentido, poderíamos reforçar a afirmativa de Ben Ross Schneider, ao discutir as nomeações de dirigentes públicos nas empresas estatais durante o regime militar, para quem “os fortes laços pessoais que permeiam a administração brasileira são menos vestígios do Brasil tradicional do que respostas perfeitamente racionais à complexidade e a incerteza” (SCHNEIDER, 1994, p 123; OLIVIERI, 2007).

Em que pese a 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, até mesmo desvios dos padrões éticos requeridos para o exercício de uma função pública. Um dirigente excessivamente comprometido com o projeto político-partidário de seu superior pode ser mais facilmente tentado ou pressionado a contornar regulamentos e regras que se interpõem à implantação de determinada política; a desprezar o *expertise* existente na máquina pública quando este evidenciar as dificuldades de determinado curso de ação; e pode ainda privilegiar em excesso objetivos de curto prazo ou atividades ligadas fortemente ao ciclo político ou calendário eleitoral em prejuízo de perspectivas de prazo mais longo.

Em todos estes casos, a atuação do dirigente pode ter conseqüências negativas para o interesse coletivo, o que levou autores norte-americanos como Hugh Hecló a defenderem o paradigma da *competência neutra*. Em oposição à idéia do dirigente fortemente responsivo, ela se caracterizaria pela capacidade do dirigente de 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, p. 150, tradução nossa)

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 (ROURKE, 1992). Por esta perspectiva, a responsabilidade última pelas políticas públicas seria 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 destes dilemas, no mínimo 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 (PETERS E PIERRE, 2001). Aparentemente, mais elaboração teórica e evidência empírica sobre os possíveis *trade-offs* entre responsividade e competência precisarão se acumular para que respostas mais consensuais apareçam.

### **3.4. Funcionários de carreira ou *outsiders***

Ao se deparar com a tarefa de selecionar um dirigente público para determinada função, um político se vê diante de duas alternativas: escolher um profissional dentre os funcionários de carreira da esfera pública em questão, ou optar por um *outsider*. Esta é uma clivagem importante dentro da categoria analítica que tentamos delinear neste exercício; e vale a pena, dentro deste esforço de melhor caracterizar o dirigente público, nos debruçarmos sobre as diferentes características profissionais que podem decorrer dela.

Na última década, na administração pública federal brasileira, a participação de profissionais oriundos do funcionalismo público federal nos cargos de direção esteve entre 30% 40%,

mostrando que é expressiva a participação de funcionários de carreira nos cargos diretivos (D'ARAÚJO, 2007). A realidade norte-americana não é distinta, com diversos programas e órgãos governamentais sendo dirigidos por servidores públicos concursados (ABERBACH, 2003). Quais as conseqüências para o exercício da função diretiva da escolha por um ou outro tipo de profissional? Embora os estudos empíricos nesta área sejam raros (HECLO, 1988; DONAHUE, 2003), acreditamos que seja possível, a partir do conhecimento acumulado na literatura, realizar uma comparação, centrada em seis variáveis, das características típicas dos funcionários de carreira e dos *outsiders* enquanto dirigentes públicos. Embora, evidentemente, estas sejam questões dependentes das características pessoais presentes em cada caso particular, as indicações dos estudos já realizados permitem uma tentativa de sistematização.

O *conhecimento do governo*, entendido como conhecimento prático a respeito das rotinas, procedimentos, práticas, bem como dos valores e da cultura organizacional presentes na administração pública, são mais fortemente presentes 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. É importante ressaltar, entretanto, que conforme a experiência prévia dos *outsiders* em atuação governamental seja maior, a diferença entre os dois tipos tende a se reduzir.

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 na prática 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 mais fortemente a favorecer a continuidade das práticas existentes na organização (LOUREIRO, 1992).

**TABELA 3 – CARACTERÍSTICAS TÍPICAS DE DIRIGENTES PÚBLICOS CONFORME SUA ORIGEM**

	Variável	Funcionários de carreira	<i>Outsiders</i>
3.1	Conhecimento do governo	Alto	Baixo – Médio
3.2	Disponibilidade	Média	Alta
3.3	Propensão ao risco	Baixa	Alta
3.4	Propensão a inovação e mudança	Baixa	Alta
3.5	Pertencimento a redes intragovernamentais	Alto	Baixo
3.6	Pertencimento a redes extra ou intergovernamentais	Baixo	Alto

Fonte: Elaboração própria, baseado em Hecló (1988), Loureiro (1992) e Gaetani (2002)

Por fim, o *pertencimento a diferentes redes* é uma distinção importante entre os dois perfis de dirigentes: enquanto *outsiders* tendem a possuir vínculos fortes com redes intergovernamentais (no caso de experiências prévias na administração pública) ou extragovernamentais (empresas, movimentos sociais, partidos políticos, ONG's, 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.

Como se pode depreender da síntese realizada aqui, 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. Conforme 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. Como reforça Gaetani (2002), “o importante, no caso, é que se tenha clareza das vantagens e desvantagens de cada opção, de modo que as mesmas sejam pesadas à luz de cada contexto específico. O problema muitas vezes não reside na opção em si, mas na sua escolha equivocada para uma situação e pelo mix inadequado de vantagens e desvantagens”.

### 3.5. Conclusão

Nosso exercício analítico parece indicar que é possível pensar em dirigentes públicos como atores sociais que não se confundem nem com burocratas, nem com políticos. O exercício de sua função exige um *ethos* centrado na busca de resultados por meio da melhor aplicação possível dos recursos disponíveis; para tanto, fazem uso de competências gerenciais e de sua capacidade de julgamento, sempre sujeita ao *feedback* do político, a quem devem demonstrar níveis significativos 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. Uma clivagem importante na categoria diz respeito aos dirigentes recrutados entre funcionários de carreira dos *outsiders*; conforme a configuração específica de cada posição, características de um ou outro grupo podem se mostrar mais importantes.

## 4. ACHADOS EMPÍRICOS

### 4.1. Definindo empiricamente o objeto de estudo

A definição empírica de nosso objeto de estudo – o dirigente público – depende de uma identificação apropriada de quais funções, entre as existentes na estrutura da administração pública, se constituem em funções de direção pública – ou seja, quais delas, por suas características, exigem para o seu exercício o perfil e o *ethos* próprios do dirigente público, conforme definidos no capítulo anterior. Por definição, funções de direção são aquelas cujo exercício implica níveis razoáveis de responsabilidade e discricionariedade, mas que estejam, ao mesmo tempo, fora do universo da representação política. Dessa forma, para os efeitos deste estudo, e com base na distinção elaborada no capítulo anterior, consideramos as funções de titular da pasta ou órgão em questão – Secretário Municipal e Subprefeito, no universo da Prefeitura de São Paulo – como funções pertencentes ao universo da representação política democrática, localizando-se, portanto, fora do nosso escopo de estudo.

Resta, portanto, definir mais claramente, dentro da estrutura administrativa governamental, quais níveis de cargos podem ser considerados de direção. Para tanto, uma compreensão do arcabouço legal aplicável aos cargos comissionados na administração pública brasileira pode ser útil.

A definição de cargo comissionado é dada claramente pela doutrina do Direito Administrativo: é o cargo “predisposto ou vocacionado a ser preenchido por um ocupante transitório, de confiança da autoridade que o nomeou e que nele permanecerá enquanto dela gozar”. Distingue-se do cargo efetivo, preenchido em caráter definitivo por concurso público, pelo qual o funcionário “se integra a um cargo e, pois, à carreira em que esteja alojado o dito cargo” (MELO, apud ABRUCIO, 1993, p. 18).

A atual classificação dos cargos de comissão no Brasil foi criada pela Lei 5.645/70, no âmbito da reforma administrativa iniciada pelo Decreto-Lei nº. 200, em 1967 (D’ARAÚJO, 2007). A lei criou o Grupo Direção e Assessoramento Superior, identificado pelo código DAS-100, compreendendo “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 a formulação de programas, normas e critérios que deverão ser observados pelos demais escalões hierárquicos” (Decreto 71.235/72). São seis os níveis hierárquicos em que se classificam esses cargos, conforme sua importância (Decreto 77.336/76), sendo o DAS-6 o mais alto (incluindo secretários, subsecretários etc.) e o DAS-1 o mais baixo (incluindo chefes de seção, assistentes técnicos etc.).

No Município de São Paulo, a Lei Municipal 11.511/94, com base no Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo (Lei Municipal 8.989/79), classifica os cargos do funcionalismo em grupos, conforme sua “natureza, o grau de complexidade, o nível de responsabilidade das atribuições e a escolaridade mínima exigida para seu provimento”. O Grupo 5 refere-se aos cargos de provimento em comissão, incluindo os cargos de direção:

Grupo 5 – Cargos de encarregatura, chefia, direção, assistência, assessoramento e outros, de provimento em comissão, que exijam, ou não, requisitos específicos para o seu provimento, na conformidade da legislação própria. (Lei Municipal 11.511/94)

Os cargos do Grupo 5 se dividem em duas sub-escalas: Direção e Assessoramento Intermediário (DAI 1 a 8) e Direção e Assessoramento Superior (DAS 9 a 16). Entretanto, uma análise da nomenclatura dos cargos classificados como DAS-9 a DAS-13 demonstra que neste intervalo a maior parte das funções possui um caráter operacional, incluindo Assistentes e Assessores Técnicos e Supervisores Técnicos. Dessa forma, o mais adequado parece ser a delimitação do universo dos cargos classificados como DAS-14, 15 e 16 como cargos de direção.

Antes de procedermos a uma análise mais detalhada da disposição destes cargos e de seus ocupantes, é importante ressaltar a alta flexibilidade desta estrutura. Embora qualquer cargo só possa ser criado ou “transformado” (em seus níveis ou exigências para o preenchimento) por lei, os cargos comissionados podem, por ato do Executivo, ser deslocados de um órgão municipal para outro, a qualquer momento. É comum que prefeitos se utilizem deste expediente até mesmo para alterar a estrutura organizacional da Prefeitura, extinguindo órgãos e transferindo seus cargos para outro recém-criado. Assim, a análise abaixo não se refere a uma estrutura estável no tempo, e sim a um retrato da distribuição destas posições de direção em outubro de 2007, quando os dados foram disponibilizados.

Ao total, considerando-se a totalidade das funções classificadas como DAS-14, 15 e 16, a Prefeitura de São Paulo possui 458 cargos de direção, distribuídos por 21 Secretarias, 31 Subprefeituras e a Ouvidoria Geral do Município. Esta classificação não inclui empresas públicas e órgãos da administração indireta. A Tabela 4 relaciona as nomenclaturas dos cargos de direção, por nível, bem como suas quantidades.

Do total de 458 cargos, apenas 5 são classificados como DAS-16, formalmente o nível mais alto de direção abaixo dos Secretários Municipais e Subprefeitos. Destes, 4 são de assessores diretos do Prefeito, incluindo seu Chefe de Gabinete Pessoal e Secretário Particular. O outro cargo, no momento em que os dados foram levantados, estava alocado na Subprefeitura da Sé.

Assim, são os cargos classificados como DAS-15 os que se encontram no nível imediatamente inferior aos Secretários e Subprefeitos. São 294 cargos, dos quais 53% se encontram nas Subprefeituras, enquanto os restantes estão alocados nas Secretarias. No que se refere a cargos de direção, a estrutura de todas as Subprefeituras é semelhante, consistindo em um Chefe de Gabinete e 4 coordenadores, todos cargos de padrão DAS-15 (exceção feita à Subprefeitura da Sé, que possui 8 cargos no total). Nas Secretarias, os dois cargos mais importantes após o secretário – Chefe de Gabinete e Secretário-Adjunto – são de padrão DAS-15. Neste nível encontramos ainda nas Secretarias um razoável número de Assessores Especiais e outros cargos de direção de áreas específicas, como Comandante da Guarda Civil Metropolitana, o Corregedor Geral do Município, os Subsecretários do Tesouro e da Receita e outros.

Os cargos DAS-14, por sua vez, concentram cargos como os Chefes de Assessoria ou Assistência Técnica, posição que quase sempre corresponde ao chefe da assessoria jurídica de cada um dos órgãos da Municipalidade. Além disso, Diretores de Departamento, Coordenadores Gerais e Supervisores, normalmente responsáveis por setores internos a cada uma das secretarias, também são classificados neste padrão. Este nível inclui ainda o Procurador Chefe da Fazenda e o Subcomandante da Guarda Civil Metropolitana.

**TABELA 4 – NOMENCLATURA E QUANTIDADE DE CARGOS DE DIREÇÃO NA PREFEITURA DE SÃO PAULO, POR NÍVEL – OUTUBRO/2007**

Nível	Nomenclatura	Total
DAS16	Assessor Especial	3
	Chefe de Gabinete Pessoal do Prefeito	1
	Secretário Particular do Prefeito	1
DAS16 Total		5
DAS15	Coordenador	184
	Chefe de Gabinete de Subprefeitura	31
	Assessor Especial	21
	Chefe de Gabinete	21
	Secretário-Adjunto	20
	Administrador Regional	4
	Coordenador de Programas	3
	Assessor Técnico Chefe	2
	Assessor Jurídico Chefe	1
	Comandante GCM	1
	Coordenador Segurança Urbana	1
	Corregedor Geral do Município	1
	Presidente de Conselho	1
	Secretário Executivo Adjunto	1
	Subsecretário da Receita	1
Subsecretário do Tesouro	1	
DAS15 Total		294
DAS14	Chefe de Assistência Técnica	47
	Diretor de Departamento Técnico	40
	Coordenador Geral	33
	Chefe de Assessoria Técnica	12
	Supervisor Geral	11
	Assessor Especial	4
	Superintendente	4
	Chefe de Assistência Técnica da Ouvidoria Geral	1
	Chefe de Cerimonial	1
	Diretor de Distrito de Saúde	1
	Diretor de Orientação Técnica	1
	Procurador Chefe da Fazenda	1
	Secretário Executivo	1
	Subcomandante da GCM	1
	Vice-Presidente de Conselho	1
DAS14 Total		159

Fonte: Elaboração própria

A exigência de nível de escolaridade superior para preenchimento do cargo se aplica a 268 deles, ou 58,5% dos cargos de direção. Para os demais, não há restrição. Dentre os cargos sem a exigência, destacam-se todos os de Chefe de Gabinete e Secretário-Adjunto, as funções mais próximas ao titular do órgão ou pasta. Dentre os que exigem formação superior, apenas 127 o exigem em área específica, uma exigência concentrada em 3 áreas – engenharia/arquitetura,

ciências jurídicas e saúde, pressupondo a necessidade, nesses casos, de expertise técnica para o desenvolvimento das respectivas atribuições.

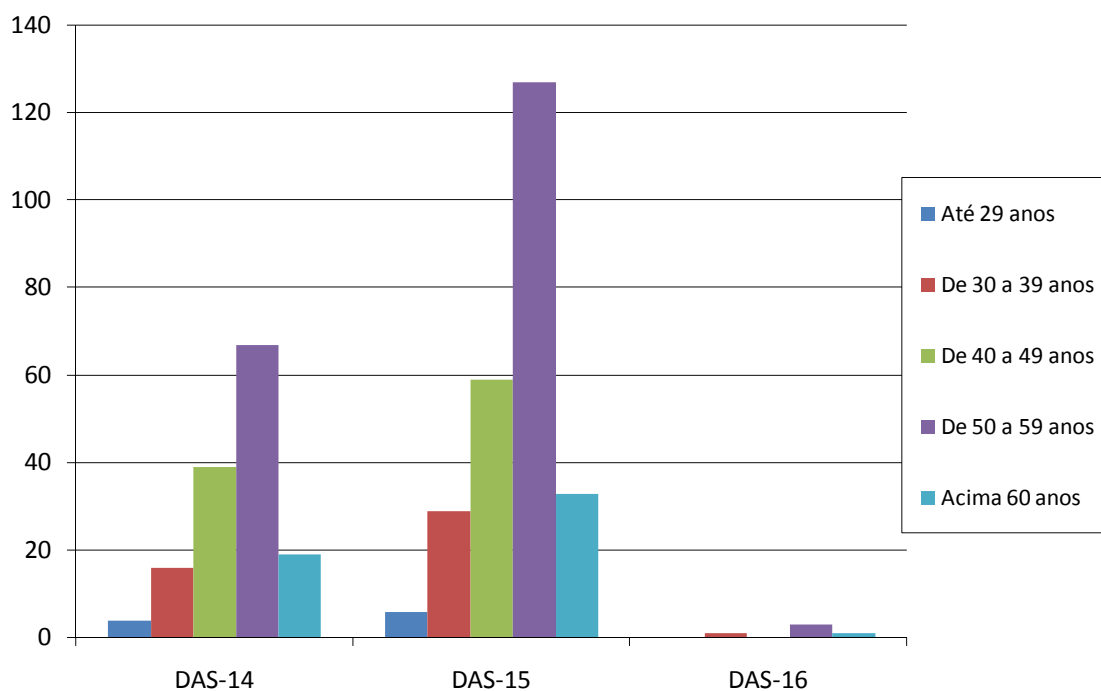
Do total de cargos diretivos, apenas 28 (6%) são de preenchimento exclusivo por servidores municipais. Nestes, incluem-se os 13 Coordenadores Regionais de Educação - dos quais se exige que pertençam à carreira do Magistério Municipal – o Procurador Geral da Fazenda – que deve pertencer à carreira de Procurador Municipal - e alguns diretores ou chefes de áreas técnicas. No total, entretanto, trata-se de número bastante reduzido, sendo a posição de dirigente público no Município essencialmente aberta para profissionais não pertencentes ao quadro do funcionalismo.

## **4.2. Perfil dos ocupantes**

Embora não faça parte do escopo central deste trabalho, uma breve descrição do perfil dos ocupantes dos cargos de direção nos dará a oportunidade, não apenas de conhecer melhor o contexto em que as observações foram realizadas, como de verificar de que forma algumas das questões discutidas no capítulo anterior – especificamente, o tempo de permanência no cargo e a distribuição entre funcionários de carreira e *outsiders* – se refletem no universo empírico que estamos trabalhando. Nesta subseção, utilizamos as informações do cadastro de servidores da Secretaria Municipal de Gestão disponibilizadas para o desenvolvimento da pesquisa.

Em termos de faixa etária, há semelhança razoável entre os ocupantes de DAS-14 e DAS-15: em ambos os casos cerca de metade dos dirigentes se encontra na faixa entre 50 e 59 anos. As diferenças aumentam ao se tratar a distribuição por gênero: enquanto nos DAS-14 há uma distribuição equitativa entre homens e mulheres, no caso dos DAS-15 o número de homens supera em mais que o dobro o número de mulheres.

**GRÁFICO 1 – FAIXA ETÁRIA DOS OCUPANTES DE CARGOS DE DIREÇÃO NA PREFEITURA DE SÃO PAULO, POR NÍVEL – OUTUBRO/2007**



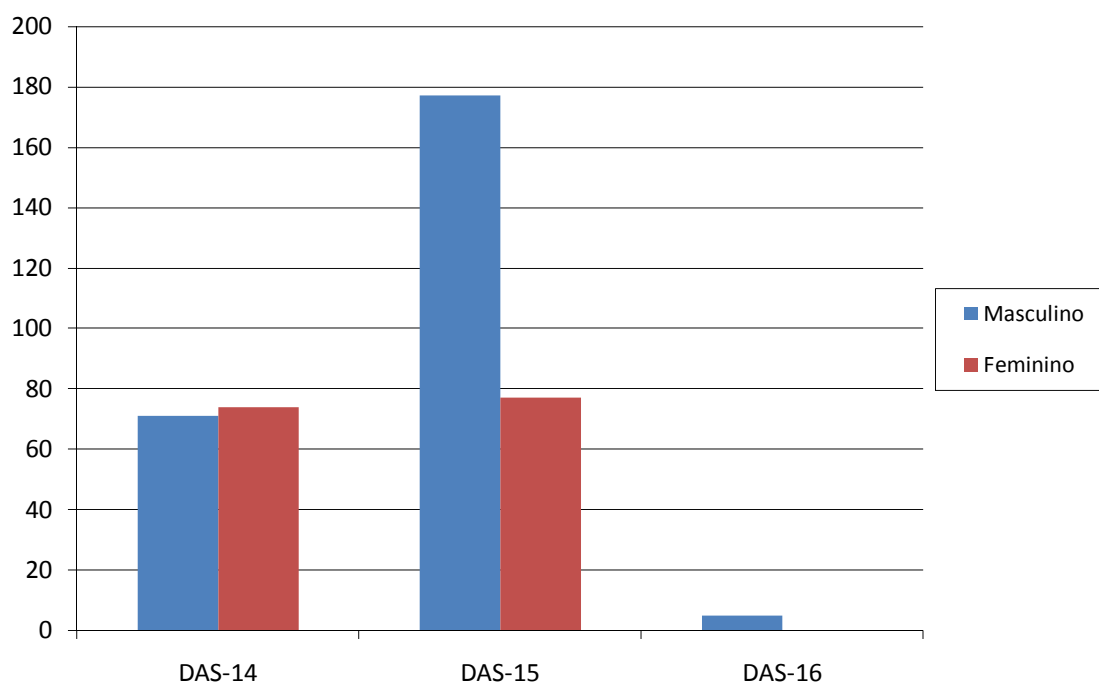
Fonte: Elaboração própria

Para distinguir empiricamente os *funcionários de carreira* dos *outsiders*, partimos da definição de funcionário de carreira como aquele dirigente que seja funcionário concursado na esfera de governo na qual exerce a posição de direção; no caso deste estudo, a Prefeitura de São Paulo. São considerados *outsiders* todos os demais, incluindo funcionários públicos de outras esferas de governo ou outros poderes.

Embora sejam muito poucos os cargos de ocupação exclusiva por servidores, a porcentagem de cargos de direção ocupados por funcionários de carreira não é pequena, correspondendo a 43% dos DAS-14 e 33% dos DAS-15. Tal porcentagem é muito semelhante à encontrada entre os dirigentes públicos de hierarquia semelhante na administração pública federal nos últimos dez anos (D'ARAÚJO, 2007), sugerindo uma taxa semelhante de aproveitamento da “prata da casa”.



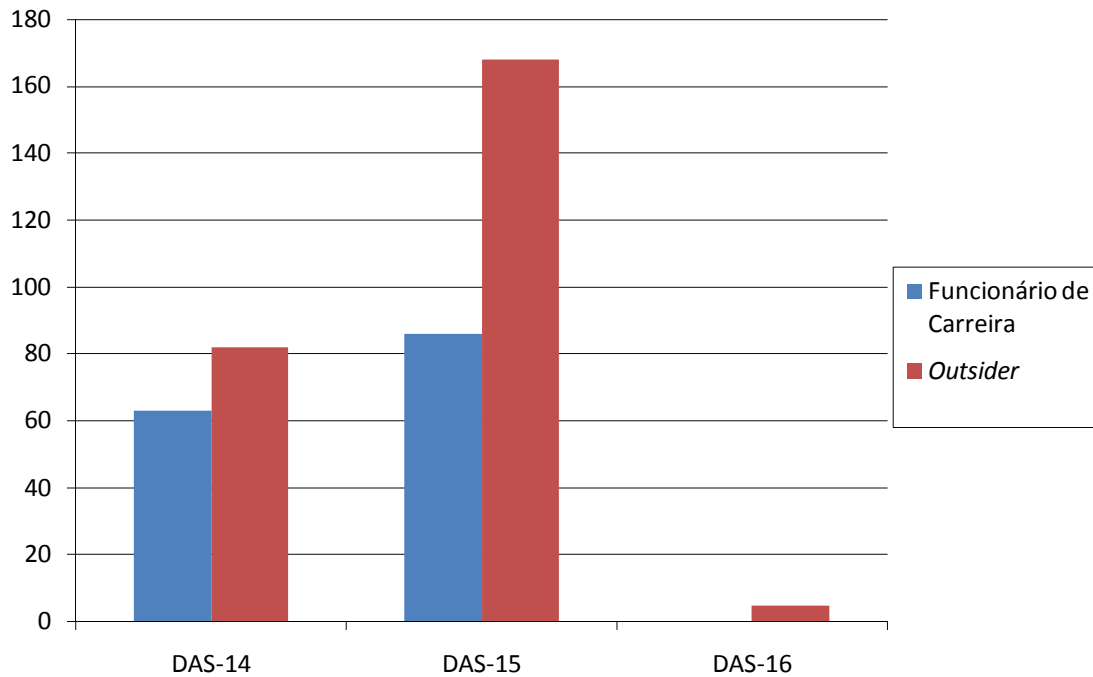
**GRÁFICO 2 – GÊNERO DOS OCUPANTES DE CARGOS DE DIREÇÃO NA PREFEITURA DE SÃO PAULO, POR NÍVEL – OUTUBRO/2007**



**Fonte:** Elaboração própria

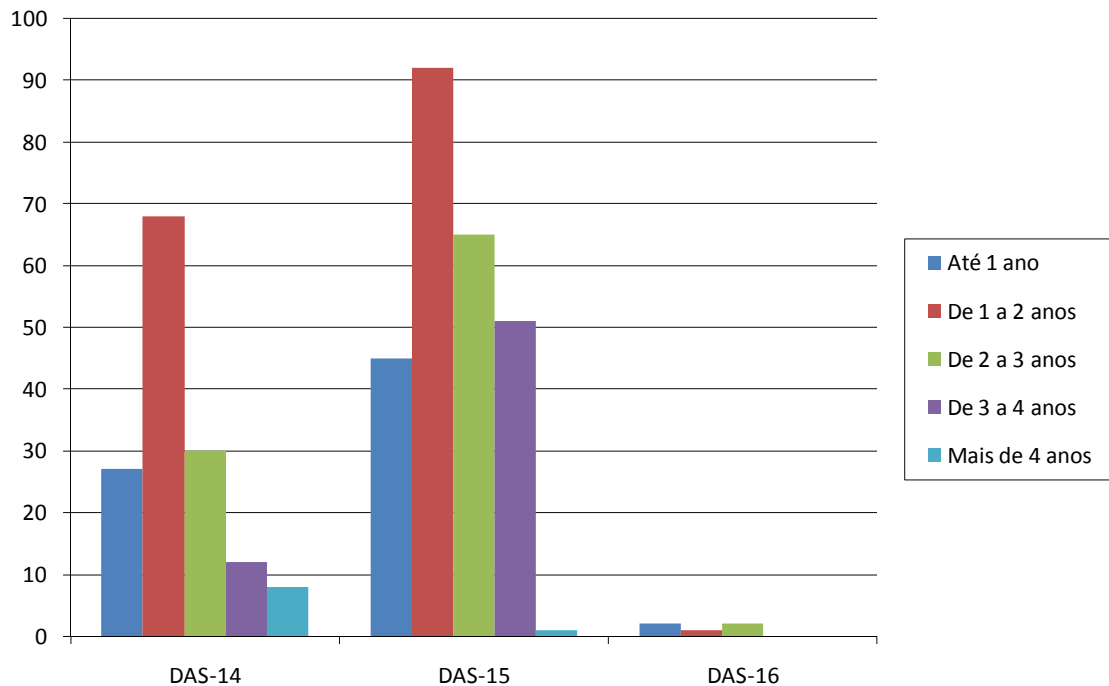
Os dados relativos ao tempo do dirigente no cargo parecem confirmar a hipótese do curto horizonte de tempo sob o qual atuam estes profissionais. Considerando que a grande maioria das nomeações ocorre no início de uma nova gestão, e lembrando que os dados coletados se referem a outubro/2007, ou seja, a uma gestão de 2 anos e 10 meses, praticamente nenhum dos dirigentes ocupava seu cargo há mais de 4 anos, e 82% há até 3 anos. Devemos notar que, embora estes números indiquem uma alta taxa de rotatividade durante o próprio decorrer da gestão, é preciso destacar o contexto atípico em que os dados foram coletados, devido a dois momentos importantes e *sui generis*: a renúncia do Prefeito José Serra em março de 2006 para concorrer ao governo do Estado e a simultânea saída de secretários e subprefeitos que seriam candidatos, implicando a posse do então vice-prefeito Gilberto Kassab e em trocas na equipe; e a posse de José Serra como Governador do Estado em janeiro de 2007, ocasião em que parte da equipe remanescente na Prefeitura deixou a gestão de Gilberto Kassab para assumir cargos no Governo do Estado, ocasionando novas substituições.

**GRÁFICO 3 – OCUPANTES DE CARGOS DE DIREÇÃO NA PREFEITURA DE SÃO PAULO SEGUNDO VÍNCULO, POR NÍVEL – OUTUBRO/2007**



Fonte: Elaboração própria

**GRÁFICO 4 – OCUPANTES DE CARGOS DE DIREÇÃO NA PREFEITURA DE SÃO PAULO SEGUNDO TEMPO NO CARGO, POR NÍVEL – OUTUBRO/2007**



Fonte: Elaboração própria

### 4.3. Entrevistas

#### a) Seleção dos entrevistados

Nosso objetivo, na etapa empírica deste trabalho, foi o de identificar, a partir de um número reduzido de entrevistas, de que forma os relatos dos dirigentes públicos brasileiros, no que se refere a suas percepções e trajetórias de carreira, contribuiriam para se refinar o exercício de caracterização, construída no Capítulo 3, da categoria analítica dirigente público. Para tanto, onze entrevistas semi-estruturadas foram realizadas entre setembro de 2007 e janeiro de 2008 com ocupantes de cargos de nível DAS-14 e 15 em diferentes secretarias da Prefeitura de São Paulo. A natureza do estudo não exigiu a definição de uma amostra com valor estatístico.

#### b) Dirigente público x burocrata

Construímos no Capítulo 3 um exercício de distinção entre dirigentes e burocratas estruturada em seis variáveis (ver Tabela 1, p. 31):

- 1.1. *Ethos*;
- 1.2. *Recurso de poder*;
- 1.3. *Discricionariedade*;
- 1.4. *Acesso à posição*;
- 1.5. *Permanência no cargo*; e
- 1.6. *Responsividade*.

Nesta seção, discutiremos estas distinções à luz das evidências empíricas encontradas.

Para tratar da distinção entre o *ethos* (variável 1.1) do dirigente público e o do burocrata a partir dos dados empíricos, começamos pela auto-percepção dos entrevistados em termos profissionais. Embora nem todos tenham se manifestado desta forma, a maioria dos profissionais entrevistados se define profissionalmente com um dirigente ou executivo

público, com destaque para ambas as palavras que compõem a expressão: *dirigente*, compreendido como um profissional que faz uso dos meios disponíveis para atingir resultados; e *público*, distinguindo qualitativamente o seu papel do desempenhado por um executivo numa organização privada.

Embora a definição de cada um sobre o que vem a ser um dirigente público nem sempre seja clara, a palavra mais comumente utilizada nas descrições feitas sobre o papel do dirigente é *resultado*. Podemos dizer que no universo de entrevistados a busca por resultados aparece em grande parte dos depoimentos como uma variável definidora da categoria. A realidade da área pública, entretanto, segundo os entrevistados, tende a diferenciar o perfil dos profissionais em relação à área privada. Assim, embora a busca por resultados seja um elemento definidor do dirigente público, a *motivação* do dirigente público não diz respeito a qualquer resultado e sim à *natureza pública* desses resultados – no sentido de atender ou beneficiar a um grande número de pessoas – e até mesmo ao desafio de atingi-los com qualidade, apesar de todas as amarras impostas pela administração pública:

“Agora, talvez esse seja o grande desafio: prestar serviços públicos de qualidade com as variáveis que estão colocadas. E eu acredito firmemente nisso, acho que é possível, e é isso que me estimula mais, talvez um executivo na área pública tenha outro tipo de estímulo. O que me estimula mais é saber que todo dia é possível aperfeiçoar os serviços públicos mesmo com tantas correntes contrárias também” (ENTREVISTA N° 2).

Em pelo menos um depoimento a noção de racionalidade econômica se encontra claramente formulada:

“O que me motiva aqui é escala – não é atender um, é atender milhões – (...) e qualidade – fazer o melhor, com menos dinheiro, eu tenho essas preocupações do custo, (...) me preocupa muito como se gasta o dinheiro público. Me interessa fazer o melhor, pra mais gente, com menos dinheiro” (ENTREVISTA N° 6).

Apenas no caso de dois entrevistados percebemos uma falta de identidade com o termo dirigente público. Ambos, embora em cargos equivalentes ou superiores aos demais entrevistados, questionaram o pesquisador sobre se de fato se encaixavam no objeto da pesquisa, por não se enxergarem como dirigentes; ambos eram funcionários de carreira do

município (em secretarias diferentes), que haviam assumido seus cargos devido à saída do titular anterior no decorrer do mandato. Nos dois casos, eles se definiram como “servidores públicos” ocupando temporariamente cargos de direção. Embora vissem a oportunidade como um desafio bem-vindo, mostraram-se céticos quanto à oportunidade de continuidade na posição após o fim do mandato.

Apesar de não se definirem como dirigentes, o discurso de ambos mostra que tal se deu justamente pela percepção de que não detinham todas as competências gerenciais idealmente necessárias para ocupar satisfatoriamente a função. Em outras palavras, pode-se dizer que ambos foram capazes de reconhecer a função diretiva pública como exigindo competências distintas das que possuíam como funcionários de carreira, e por este motivo não se sentiram confortáveis em se definir como dirigentes públicos.

Todos os entrevistados – inclusive aqueles que não se auto-definiram claramente como dirigentes públicos – manifestaram o interesse de continuar atuando profissionalmente em posições públicas de direção, caso viessem a ter esta oportunidade.

Em relação à variável 1.2. – *recurso de poder* - a importância do conhecimento técnico específico da área de atuação (finanças, educação, saúde, cultura etc.) para exercício da função de dirigente é percebida pelos entrevistados de forma variável; em alguns casos, é destacado como importante, em outros não. Entretanto, não é considerada imprescindível, em especial se o dirigente puder contar com uma equipe técnica qualificada para assessorá-lo. Por outro lado, a posse de competências gerenciais e a capacidade de decisão é enfatizada, quase sempre, como fundamental. Como sintetiza um entrevistado:

“[Conhecimento técnico] é importante mas não é essencial. (...) Você precisa saber ouvir as pessoas, entender e tomar a decisão. (...) Então o gestor precisa ter muito mais o perfil de saber tomar a decisão – e para saber tomar a decisão obviamente ele tem que saber ouvir, considerar todos os pontos de vista – do que propriamente entender de determinados conteúdos” (ENTREVISTA N° 5).

Como destaca o depoimento acima, a competência gerencial é identificada com a capacidade e possibilidade de decidir – implicando, portanto, um espaço de *discricionariedade* (variável 1.3) em que o dirigente possa atuar. Embora a decisão final seja sempre do superior político, os entrevistados identificam, em virtude da própria complexidade do funcionamento da

administração pública e da grande amplitude do seu escopo de trabalho, um razoável espaço de liberdade decisória.

Em todos os casos pesquisados, o *acesso à posição* (variável 1.4) se deu por meio de indicações informais ou pelo pertencimento prévio a redes sociais, em especial quando se trata de nomeações realizadas no início do mandato. No caso da necessidade de se realizar substituições durante o decorrer da administração, o mais comum é que profissionais já pertencentes à equipe – concursados ou não – sejam alçados a estas posições, fazendo-se uso do conhecimento pessoal dos profissionais pelo político de forma a evitar descontinuidade na condução das políticas e garantir responsividade.

Compartilhar uma experiência de governo parece ser um fator crucial na composição de redes sociais de políticos e dirigentes, já que se trata de uma oportunidade única de se avaliar mutuamente as competências profissionais e estabelecer laços de lealdade. Parece ser comum a narrativa em que o funcionário de carreira de uma esfera governamental estabelece uma relação de confiança com o político com quem trabalha, sendo chamado posteriormente para integrar a sua equipe em outra oportunidade (normalmente outra esfera de governo) e assim por diante, passando a fazer parte de uma rede de relações pessoais e profissionais e construindo, dessa forma, uma carreira de dirigente público. Segundo um entrevistado, falando de sua relação com o Secretário da pasta:

“Essa questão de formar equipes e de essa equipe seguir um certo caminho juntos, ela tem a ver com vários aspectos. Quando se fala, ou se traduz isso no termo confiança, obviamente não é confiança o termo aquele automaticamente nos vem à cabeça, daquela confiança de saber que aquela pessoa não vai... confiança do ponto de vista moral, ético – não se traduz apenas neste sentido. Ele tem um sentido muito mais amplo. É você conhecer o gestor, saber como pensa e saber como se conduz no processo de gestão. (...) Eu sei como ele pensa em muitas coisas, ele sabe como eu penso, ele sabe da minha capacidade de resolver algumas questões, eu sei da dele, e com isso nós conseguimos fazer algumas coisas em conjunto com mais segurança, até com mais habilidade. (...)” (ENTREVISTA N° 5).

Em todos os casos discutidos, a afinidade pessoal e profissional aparece como um fator mais importante, para o acesso à posição, do que a afinidade político-partidária – mesmo quando o entrevistado afirma possuir uma identidade político-partidária clara, o que não é o caso da

maioria. Embora a existência de uma linha ideológico-programática comum seja citada como um fator facilitador, o teste crucial para o sucesso do dirigente no cargo parece ser a experiência prática, em que competências gerenciais e lealdade pessoal são postas à prova. Cada experiência do político em determinada esfera governamental o coloca em contato com um *pool* de profissionais, concursados ou não, cujos atributos são avaliados cotidianamente; em caso de um veredicto positivo em relação a suas qualificações e sua lealdade, esse profissional, muito provavelmente, caso seja do seu interesse, virá a integrar a equipe, de alguma forma, na sua próxima experiência de governo, muito provavelmente em outra esfera governamental, onde o mesmo processo se repetirá.

Depois da experiência prévia direta de trabalho, a forma mais comum de acesso à posição é a indicação do profissional por alguém próximo ao político. Neste caso, as fontes para indicação são inúmeras, e podem incluir relações puramente pessoais; entretanto, uma fonte importante, segundo os depoimentos, são os próprios funcionários de carreira do órgão. Assim, é comum a situação em que, ao se buscar um profissional para uma posição de direção, o político e seus assessores solicitam aos funcionários de carreira mais qualificados, ou com quem já conquistaram alguma proximidade, indicações para o preenchimento da vaga. Aqui se evidencia a importância da rede de relações pessoais e profissionais estabelecidas internamente à máquina estatal, entre funcionários de carreira: dada a ausência de carreiras burocráticas estruturadas na administração pública brasileira, parece uma decorrência natural a constituição de redes de relações capazes de favorecer o acesso de seus membros a posições de direção. Naturalmente, a atratividade destes profissionais se deve menos à sua potencial lealdade com o político e mais ao seu conhecimento da burocracia e de seus padrões formais e informais de funcionamento; além, em muitos casos, da experiência anterior no órgão ou no próprio cargo em questão.

Como já afirmamos ao discutir os dados sobre ocupação, (p. 47), a *permanência no cargo* (variável 1.5) dos dirigentes, em média, é curta, dificilmente indo além da duração de uma gestão. Para os entrevistados, a principal razão para isso é a necessidade do estabelecimento de uma relação de lealdade e confiança entre político e dirigente; com a saída do político, a relação com o próximo ocupante é, no mínimo, incerta. Mais de um entrevistado descreveu sua tentativa, em situações como essa, de permanecer num cargo de direção no governo, mesmo após a entrada de outro partido, sem obter sucesso, deixando o cargo pouco depois. Nas palavras de um deles:

“Se você fica sozinho, você passa a ser o estranho no ninho. Eu vivi isso (...) você passa a ser o responsável pela gestão passada. Você é carimbado de gestão passada. E aí qualquer problema que vem (...) [eles pensam] ‘porque não resolveram’, ‘porque fizeram daquele jeito’, e você passa a ser o responsável por tudo da gestão passada. Mais do que isso: numa mesma gestão, eu sofri isso aqui, nas mudanças de Secretário”. (ENTREVISTA N° 5).

Note-se que a última frase destaca, de forma clara, a predominância das relações de lealdade pessoal sobre a afinidade partidária: mesmo numa mesma gestão, a ausência de uma relação estabelecida de confiança pode levar a dificuldades na relação entre o político e o dirigente.

Tal perspectiva de tempo dá ao dirigente um horizonte determinado em que é preciso desenvolver ações e mostrar resultados: uma questão recorrente nas entrevistas é a tensão entre o prazo curto imposto por este horizonte, de um lado, e as amarras próprias do funcionamento da administração pública, de outro:

“(...) você tem um tempo de gestão pra mostrar resultados. E que é muito pouco, às vezes. Você tem quatro anos, dependendo do que você pegou na Secretaria é pouco tempo para você executar. Você tem que trabalhar com essas variáveis também. Falar, o tempo é esse, a burocracia é essa, os funcionários são esses, meu orçamento é esse, então no fundo é isso, não adianta ficar chorando, é trabalhar com essas variáveis: com isso, o que é que eu posso fazer? Não posso fazer nada? Então pego meu boné e vou embora. Não adianta eu ficar reclamando todo dia do funcionário, do orçamento, do tempo, do computador. E eu consigo transformar essa realidade? Em quatro anos eu consigo fazer o quê? O que eu consigo reverter de produtivo para a sociedade? Isso é um pouco estressante, quatro anos passam muito rápido e o desafio geralmente é muito grande, até pelos *tempos da burocracia, que são outros* [grifo nosso], e você tem que entender”. (ENTREVISTA N° 2).

Entretanto, para além da menção recorrente a respeito das dificuldades próprias da administração pública, a percepção de que a burocracia possui um “tempo diferente” daquele do dirigente é presente em muitos dos depoimentos. Pressionado por um horizonte curto de atuação e cobrado pelos resultados de sua ação, é natural que o dirigente sinta diferença entre “o seu tempo” e aquele do funcionário público, que não está submetido ao mesmo crivo. Em última análise, trata-se de um descolamento entre duas perspectivas: de um lado, o dirigente, avaliado e cobrado pelos resultados que atinge - resultados estes definidos e esperados pelo político a quem responde; de outro, o funcionário público, a princípio pautado pelo



cumprimento da regra e não dependente do político para o acesso a sua posição atual. Como consequência, parte importante do papel do dirigente público, conforme compreendido por muitos dos entrevistados, envolve a habilidade de gerenciar e motivar equipes, incluindo capacidade de persuasão e convencimento, de forma que os funcionários de carreira empreendam o esforço necessário para que seja possível o alcance dos resultados planejados:

“Obviamente quando nós ocupamos um cargo que é um cargo de confiança, nós estamos também – faz parte do processo de confiança – você assumir a política de quem é o mandatário. Então nós estamos aqui, eu estou aqui hoje defendendo e executando uma política do prefeito (...). É isso o que nós estamos fazendo. Agora, não significa que a máquina administrativa tenha isso. Então eu tenho que ter um perfil de líder e de habilidade que me permita transformar a política de governo do prefeito em ação. Para isso você tem que convencer as pessoas de que as coisas têm que ser feitas daquele jeito, que não é o jeito que há algum tempo faziam (...) obviamente aí eu não me refiro a questões legais, morais... eu estou falando da política de governo, que é legítima”. (ENTREVISTA N° 5).

A capacidade de gerenciar pessoas é citada como a mais necessária dentre as competências de um dirigente público por quase todos os entrevistados, e muitos a mencionam como sua maior dificuldade – citando, muitas vezes, a ausência de mecanismos institucionais de avaliação, reconhecimento e estímulo. De qualquer forma, em que pesem as dificuldades impostas pela complexidade dos procedimentos e regras burocráticas, a habilidade em gerenciar pessoas parece se constituir no grande desafio a ser enfrentado pelos dirigentes na sua busca por resultados.

Como o depoimento acima destaca, a questão da *responsividade* (variável 1.6) é presente no discurso dos dirigentes e se constitui em parte importante do seu papel. Como, entretanto, encontramos diferenças importantes entre as percepções de *outsiders* e funcionários de carreira nesse tema, o trataremos mais adiante neste capítulo.

### **c) Dirigente público x político**

Ao propormos, no Capítulo 3, um exercício de distinção analítica entre as categorias dirigente público e político profissional, chamamos a atenção para o que chamamos de “incontornável

caráter político” da atuação do dirigente. Na maior parte dos casos, esta foi uma dimensão presente no discurso dos entrevistados, que não hesitaram em se definir como “seres políticos”. A dimensão política é entendida, na maior parte dos casos, como derivada do caráter público ou coletivo dos impactos das decisões e ações tomadas; do contato constante com outros atores políticos; ou ainda do fato de serem co-responsáveis pela implantação da política do prefeito.

Com relação à importância da identidade político-partidária com o superior político, as respostas foram menos consensuais. Alguns dos entrevistados se enxergam claramente como dirigentes públicos pertencentes a um grupo político-partidário, vinculando sua trajetória profissional a um projeto político com o qual declaram possuir afinidade. Outros não se percebem dessa forma: afirmam não possuir filiação partidária e, em alguns casos, afirmaram já ter atuado em administrações com orientações políticas distintas. Um dos entrevistados defendeu esta visão mais “profissional” do papel do dirigente como uma questão de maturidade:

“Olha, eu acho que é também uma questão de amadurecimento, você vai ficando mais velho e você tem outro viés. Bem no começo da carreira eu achava que essa questão política era crucial para determinado tipo de resultado. Hoje eu tenho certeza que não, eu tenho certeza de que a equipe que você forma é fundamental. Com quem você trabalha, qual é o projeto que você tem em mente, e se você consegue passar esse projeto adiante, independente do governo A, B ou C (...)”.(ENTREVISTA Nº 2).

A classificação de Longo (2007) utilizada por nós no Capítulo 3 sugere quatro variáveis distintas das posições de natureza política daquelas propriamente de direção (ver Tabela 2, p. 35):

2.1. *Papel;*

2.2. *Matéria;*

2.3. *Produto; e*

2.4. *Sistema de gestão.*

É importante notar que o nosso desenho de investigação não pretendia realizar uma análise comparativa entre as diferentes posições do governo à luz destas variáveis; tal objetivo

exigiria uma amostra muito mais ampla que a por nós utilizada, além de um esforço de identificação de diferentes papéis organizacionais que fugiria ao escopo de nossa etapa empírica, qual seja: captar, junto aos profissionais ocupando posições de direção, pistas e percepções sobre o seu papel que nos permitissem refinar e ajustar o exercício teórico de tratar o dirigente público como uma categoria empírica e analiticamente distinta de políticos e de burocratas.

Todos os entrevistados afirmaram possuir um cotidiano em que o contato com os demais atores políticos – Câmara Municipal, Secretários Municipais ou Estaduais, movimentos sociais etc. – é constante. Embora tal constatação pareça apontar para um grau relativamente elevado de politização da atuação do dirigente, essa impressão não corresponde à visão da maior parte dos entrevistados sobre o seu *papel* (variável 2.1) – quase sempre definido, nestes contatos, como o de prestação de contas, fornecimento de informações ou discussão de implementação de programas. Assim, é interessante notar que a visão do ‘papel político’ do dirigente parece ser compreendida pela maioria dos entrevistados como uma decorrência natural do objeto da sua atuação – as questões de interesse público - não se traduzindo necessariamente em atuação como mediador de interesses ou participação no embate político, exceto de forma indireta. Assim, de forma geral, a percepção dos entrevistados parece ser de que as atividades na esfera da representação sejam assunto para os políticos profissionais.

Infelizmente nosso desenho de pesquisa não nos permitiu um aprofundamento maior a esse respeito, o que envolveria compreender os diferentes níveis de politização exigidos pelos diferentes tipos de posição (diretor de departamento, chefe de gabinete, secretário-adjunto etc.) nas diferentes áreas. É plausível que, em alguns casos, os entrevistados tenham subestimado, no seu relato, o caráter político de sua atuação, por receio de que como essa atuação seria percebida. Assim, embora seja seguro afirmar que exista algum nível de politização do papel do dirigente e das *matérias* (variável 2.2) sob sua responsabilidade, uma análise dos diferentes graus da atuação política nas diferentes posições governamentais exigirá mais estudos empíricos.

As duas outras variáveis sugeridas por Longo na distinção entre posições políticas e diretivas são o *produto* (variável 2.3) - em termos de sua estabilidade e padronização - e o *sistema de gestão* (variável 2.4) - em termos de sua sofisticação - inerentes à posição. Neste caso, as evidências dos relatos colhidos parecem indicar uma distinção entre dois tipos de posição: de um lado, as posições “do gabinete”, imediatamente inferiores ao Secretário da pasta - Chefe

de Gabinete e Secretário-Adjunto; de outro, as demais funções, como Chefes e Diretores de Departamentos. No caso dos primeiros, parece clara a inexistência de qualquer estabilidade ou padronização do produto do trabalho: a variedade de assuntos e questões a tratar é grande, a maioria não prevista ou planejada; são comuns descrições como “nenhum dia é igual ao outro”, e “apagar incêndios”. No segundo grupo, embora certa dose de imprevisibilidade esteja presente, o nível de rotinização e padronização do trabalho descrito pelos entrevistados é consideravelmente maior. Embora se percebam também como co-responsáveis pela implementação de um programa de governo, estes dirigentes identificam concretamente sua contribuição no produto específico do seu órgão – seja este produto o Orçamento Municipal, a realização de obras, a promoção de atividades culturais ou outro. Esta diferença é sentida pelos entrevistados também de outra forma importante: no quanto os resultados diretos da ação são mais ou menos tangíveis. No caso dos ocupantes de cargos de chefe de gabinete e secretário-adjunto, grande parte do produto do trabalho são regulamentações, decretos e orientações cujas conseqüências práticas podem ser bastante intangíveis, ou de médio ou longo prazo. No caso dos diretores de departamento, os produtos e resultados do trabalho são percebidos como mais palpáveis. Um entrevistado, que após atuar em um departamento assumira cargo no gabinete de uma Secretaria, descreveu dessa forma a distinção:

“No Centro Cultural você fazia, você estava mais próximo do público, e mais próximo do resultado. Aquilo você conseguia, enfim, você revitalizava uma área, por exemplo, o jardim das esculturas; aí você via o público freqüentando o jardim, entendeu, lendo no jardim. Fazia uma programação diferente, você via o público indo pro cinema. Então você tem, era mais palpável. Na Secretaria, é uma coisa mais intangível, muito mais difícil de certa maneira”. (ENTREVISTA N° 2).

Em princípio, os achados empíricos sobre a distinção entre dirigentes e políticos parecem apontar para uma diferença importante: cargos como os de Chefe de Gabinete e Secretário-Adjunto, mais próximos do superior político, parecem tender a um meio-termo entre as características de uma posição de dirigente e a de uma posição política; cargos como chefes de departamento e demais tendem a corresponder mais fidedignamente ao perfil do dirigente público conforme o temos discutido. De qualquer forma, as evidências empíricas obtidas nas entrevistas apontam, justamente, para a importância de se atentar para as características específicas de cada função ao se buscar avaliar o quanto da atuação do dirigente se inscreve numa lógica política; estudos voltados a esclarecer as diferentes dimensões políticas de diferentes papéis organizacionais se fazem necessários se queremos compreender melhor as

possibilidades e limites da institucionalização da direção pública na administração pública brasileira.

#### **d) Funcionários de carreira x *outsiders***

Por fim, trataremos das diferenças encontradas entre os entrevistados conforme sua origem: se funcionários de carreira ou *outsiders*. No Capítulo 3, definimos, a partir da literatura, seis variáveis em torno das quais uma distinção poderia ser construída (ver Tabela 3, p. 41):

*3.1. Conhecimento do governo;*

*3.2. Disponibilidade;*

*3.3. Propensão ao risco;*

*3.4. Propensão a inovação e mudança;*

*3.5. Pertencimento a redes intragovernamentais; e*

*3.6. Pertencimento a redes extra ou intergovernamentais.*

A maior unanimidade encontrada entre os entrevistados, em todos os temas abordados, foi a importância da experiência governamental prévia para o sucesso do dirigente; em outras palavras, do *conhecimento do governo* (variável 3.1). Para os entrevistados, fatores como a complexidade dos processos e procedimentos da máquina pública e as especificidades da cultura organizacional na área pública tornam a direção pública não apenas distinta da área privada, como também mais desafiadora. São comuns os relatos de executivos privados que assumem cargos de direção pública apenas para desistir após poucos meses ou semanas, frustrados com as dificuldades impostas pela realidade da administração pública. Como definiu um entrevistado, “a gente não teria sobrevivido aqui dois meses sem essa experiência”. Ou ainda:

“Se você não conhece nada da máquina, do funcionamento, um pouco do pensamento do servidor público, que você é um ser político também, que tem pesos e contrapesos, a tendência, como a gente conhece casos, é você rapidamente se frustrar e sair”. (ENTREVISTA N° 2).

Ao fazer tal apreciação da importância do conhecimento do governo, entretanto, os entrevistados não parecem sugerir que o dirigente deva necessariamente ser um especialista em temas como direito administrativo ou finanças públicas, e sim que possua o conhecimento necessário, não apenas para gerenciar adequadamente a organização, como para *se legitimar junto ao grupo de funcionários de carreira e fazer uso do conhecimento que eles possuem*. Dessa forma, o conhecimento não é visto apenas como recurso técnico, mas também como político: o dirigente que conhece o funcionamento da administração pública é mais respeitado pelos funcionários do órgão e tem menos possibilidade de ser “enrolado” por estes ao operacionalizar programas e políticas:

“Aí a importância de conhecer os trâmites, as estruturas da administração pública, porque se você não conhece você dificilmente tem como fazer esse debate (...) se você não conhecer, eles [*os funcionários de carreira*] te dão um nó e você fica sem a solução do problema”. (ENTREVISTA N° 5).

Curiosamente, entre os *outsiders* entrevistados em nossa pesquisa, todos possuíam experiência anterior na área governamental. Assim, embora (ou em virtude de) reconhecido como fundamental para o exercício do papel de direção, o conhecimento do governo não funcionou, em nossa amostra, como fator de distinção entre funcionários de carreira e *outsiders*, embora essa permaneça uma possibilidade teórica. Pesquisas mais abrangentes a respeito da trajetória profissional dos *outsiders* poderão responder se este fenômeno – o recrutamento de *outsiders* com experiência prévia na área pública - seria uma peculiaridade da nossa pequena amostra ou da gestão pesquisada ou uma tendência observável na administração pública brasileira.

Em geral, nas entrevistas, o alto grau de *disponibilidade* (variável 3.2) foi destacado como uma característica necessária do dirigente: o sacrifício de tempo de lazer, vida pessoal etc., em função da pesada carga de trabalho, foi citado por muitos dos entrevistados, sem que se pudesse distinguir, a partir daí, os funcionários de carreira dos demais. Naturalmente, a própria natureza da pesquisa dificulta uma percepção mais imparcial desta questão; uma pesquisa com os superiores políticos teria, a princípio, mais chances de refutar ou comprovar a hipótese da literatura de que os *outsiders* possuem maior disponibilidade que os funcionários de carreira.

A *propensão ao risco* (variável 3.3), bem como a *propensão a inovação e mudança* (variável 3.4), são talvez as características que mais claramente distinguem, a partir da evidência empírica, os funcionários de carreira dos *outsiders*. Funcionários de carreira são percebidos pelos outros e por si mesmos como mais conservadores, tendendo a favorecer as práticas adotadas pela organização em detrimento de inovações; embora não sejam necessariamente resistentes à mudança, sua tendência é a conservação de processos e estruturas. É muito presente nos relatos o temor do funcionário de carreira em “responder ao Tribunal de Contas”, o que não parece ser uma realidade em se tratando de *outsiders*. O relato de um dirigente *outsider* retrata bem esta distinção:

“E há também uma questão de postura do administrador, muitas vezes, que é a preocupação de inovar e isso significar para ele uma responsabilidade perante o órgão de controle. E é muito comum você encontrar esse tipo de situação. Eu já ouvi muitas vezes as pessoas falarem assim, ‘eu passei vinte anos, trinta anos, fui isso, fui aquilo, nunca tive um questionamento do Tribunal de Contas’. Bom, eu já tive muitos, já discuti muito com o Tribunal de Contas – com o Tribunal, com o Ministério Público, não tenho problema nenhum com isso. Eu prefiro estar sendo questionado por fazer, do que passar minha vida inteira não tendo questionamento e também não fazer nada! (...) É muito difícil você mudar a cabeça do órgão de controle, e aí não é nem porque eles não queiram mudar; é porque muitas vezes o que lhes falta são os paradigmas. Se você não provoca com uma ação sua... ele nunca foi um gestor público, nunca ficou ‘deste lado’ ”. (ENTREVISTA N° 5).

Por outro lado, os funcionários de carreira entrevistados justificaram seu posicionamento a partir da memória institucional; muitas vezes, reagem a uma proposta de mudança de lei ou procedimento por possuírem a memória do que motivou a criação daquela lei ou procedimento, ou mesmo de tentativas anteriores, mal-sucedidas, de alterá-los. Assim, a postura conservadora do funcionário de carreira pode ser explicada como um mecanismo garantidor do aprendizado institucional.

O *pertencimento a redes* (variáveis 3.5 e 3.6) também está presente, de formas distintas, na realidade de *outsiders* e funcionários de carreira. Os laços informais entre funcionários de carreira – caracterizando a existência de redes intragovernamentais - aparecem nas entrevistas como um recurso político importante à disposição do dirigente, conforme destacamos ao falar do acesso à posição; da mesma forma, o pertencimento dos *outsiders* a redes de relações pessoais e políticas – caracterizando redes extra ou intergovernamentais - pode lhes dar uma maior possibilidade de costurar ações com outros órgãos ou esferas de governo. É importante

ressaltar, entretanto, que os limites entre um tipo de rede e outra podem ser tênues; parece mais coerente supor um entrelaçamento contínuo destas relações, em que coexistam, na expressão de Schneider (1994), “lealdades sobrepostas”.

Por fim, os relatos obtidos puderam nos suprir informações a respeito de uma dimensão da atuação do dirigente em que a distinção entre funcionários de carreira e *outsiders* parece se desenhar de forma bastante clara: a da *responsividade* (variável 1.6). Conforme discutimos no Capítulo 3, o debate a respeito se divide entre os defensores da *competência neutra*, e, portanto, do julgamento independente do dirigente colocada a serviço do superior político; e, de outro lado, da chamada *competência responsiva*, ou seja, do dirigente identificado com as idéias de seu superior e comprometido com suas políticas (ABERBACH E ROCKMAN, 1994; ROURKE, 1992; WEST, 2005). Em termos gerais, encontramos uma clivagem bem definida nesta questão: embora todos os entrevistados afirmem seu compromisso com resultados e sua co-responsabilidade na implantação de um programa de governo, funcionários de carreira tendem a definir seu papel em termos coerentes com a hipótese da competência neutra; se enxergam como profissionais que colocam seu conhecimento e suas habilidades a serviço do político, comprometendo-se com resultados mas estabelecendo limites claros, *definidos com base em seu conhecimento técnico*, para as práticas com as quais concordam ou não em assumir responsabilidade. Dessa forma, embora se comprometam com resultados, esse compromisso, para os funcionários de carreira, não se sobrepõe à sua percepção do que são os limites técnicos e legais de sua ação. Mais importante, talvez, é o fato de esta caracterização estar presente explicitamente no discurso destes funcionários; trata-se de um forte componente de como eles percebem o seu papel e sua atuação na esfera da administração pública.

No caso dos *outsiders*, essa perspectiva é invertida: em todos os relatos, o compromisso com as políticas de governo e seus resultados tem primazia sobre os determinantes técnicos e legais, que são vistos como muito mais flexíveis do que no relato dos funcionários de carreira. Para os *outsiders*, é comum a menção à necessidade de quebrar “dogmas” da administração pública, mudando, se necessário, leis, processos e procedimentos em busca de melhores resultados. Igualmente freqüente é a menção à tendência dos assessores jurídicos de interpor obstáculos percebidos pelo dirigente como desnecessários ou injustificados: “eles só sabem dizer o que você *não pode* fazer, nunca o que você *pode* fazer”.



Não se trata, para os *outsiders*, de desprezar os limites éticos e legais da ação pública, e sim de se ater mais aos *princípios* da ética e da legalidade que aos *processos e procedimentos* existentes para garanti-los. Assim, independentemente do nível de afinidade político-partidária que possuam, para os *outsiders* é prerrogativa do dirigente encontrar os meios técnicos e operacionais para se implantar a política de governo – política esta cuja legitimidade se assenta no resultado de um processo eleitoral democrático. Dessa forma, os parâmetros que balizam tecnicamente a ação pública são vistos pelos *outsiders* como muito mais sujeitos a interpretação - ou mesmo a mudança, no caso de leis e regulamentações de âmbito municipal – do que no caso dos funcionários de carreira. Esta é uma caracterização que, analogamente, também se mostra fortemente presente nos discursos dos *outsiders*, mostrando que se trata de componente importante da sua percepção a respeito do seu papel e atuação.

Uma questão que esta pesquisa deixa em aberto são as eventuais diferenças entre o *outsider* oriundo do funcionalismo de outras esferas de governo daquele cuja trajetória profissional se fez majoritariamente fora da administração pública - privado, não-governamental ou acadêmico. Nossa pesquisa não encontrou indícios de diferenças significativas entre os *outsiders* em função desta característica; acreditamos que é possível argumentar que, ao se integrar a uma rede de relações pessoais e profissionais com profissionais de outras trajetórias e origens, o funcionário público pode incorporar repertórios e referências distintas daquelas que possui originalmente, passando por um processo de socialização que o aproximaria da perspectiva do *outsider* conforme descrita acima (LOUREIRO, 1992). Esta, entretanto, é uma hipótese a ser testada em estudos futuros.

Em geral, a percepção dos entrevistados é de que a coexistência ou alternância entre *outsiders* e funcionários concursados nos cargos de direção pode ser salutar, contribuindo para que as diferentes perspectivas se complementem. Embora alguns tenham citado argumentos em favor de uma maior participação dos funcionários de carreira nestes cargos, nenhum entrevistado defendeu a opção exclusiva por um ou outro grupo. Conforme a síntese de um dos relatos:

“Tem diretores de departamento que são pessoas de carreira, tem diretores de departamento que não são pessoas de carreira, e é essa mistura que eu acho super positiva – eu sei que muita gente é contra, ou é xiita, achando que se não for concursado, não funciona, ou acha que tem que ser todo mundo de fora, e ninguém de dentro presta – eu acho que é o contrário, é a experiência de quem está dentro da máquina com uma certa visão de quem vem de fora que consegue fazer com que a

gente tenha um bom resultado”. (ENTREVISTA N° 2).

### **e) Duas Trajetórias**

Como forma de melhor retratar os achados empíricos discutidos neste capítulo, optamos por descrever, de forma sucinta, duas trajetórias de dirigentes entrevistados no curso deste trabalho. Hesitamos em considerá-las trajetórias “típicas”, dada a grande variedade de caminhos profissionais percorridos em cada um dos casos trabalhados; mas acreditamos que ambos os relatos possam ilustrar mais vivamente algumas das questões que discutimos até aqui.

A primeira dirigente se formou em Ciências Contábeis na Universidade de São Paulo; já na época da faculdade, fez estágio na Prefeitura de São Paulo, por ter interesse na área pública. Pouco depois, em 1985, foi aprovada em concurso, ingressando na carreira de contador na administração pública municipal. Após o ingresso, foi alocada na Secretaria da Educação, onde trabalhou na execução orçamentária, mantendo contato constante com o gabinete da Secretaria e, ao mesmo tempo, tomando conhecimento a respeito da realidade da educação pública e das políticas da área. Na Secretaria, assumiu após algum tempo a coordenação do Núcleo de Planejamento e Controle, responsável por todo o acompanhamento e execução orçamentária da Secretaria – a pasta com maior orçamento dentro da Prefeitura.

Após 12 anos na Secretaria da Educação, uma situação incomum acabou por lhe apresentar uma oportunidade: com o licenciamento do Prefeito, o então Vice-Prefeito e Secretário da Educação assumiu a Prefeitura, convidando-a para assumir o Departamento do Tesouro:

“Como da área de finanças e orçamento eu era a pessoa que ele conhecia, que era mais próxima dele, na parte técnica, era eu, então ele acabou me trazendo para a Secretaria das Finanças, Departamento do Tesouro. E curiosamente, eu fui a única pessoa que nomeada nesta gestão curta [o então vice-prefeito permaneceu apenas 20 dias como prefeito], permaneceu até o final da gestão”. (ENTREVISTA N° 9).

Por ter sido a primeira mulher a assumir o Departamento de Tesouro, esta dirigente recebeu um nível de atenção pública a que os funcionários públicos estão pouco acostumados: o jornal Valor Econômico chegou a fazer uma matéria de página inteira com o seu perfil.

Com as eleições, um partido de oposição à gestão anterior assumiu a Prefeitura; após ter contato com a nova equipe, com quem se entendeu bem, a dirigente foi indicada para dirigir o Departamento de Contadoria, responsável, entre outras atividades, pela elaboração do Balanço Geral do Município. Após dois anos e meio, deixou o cargo, por não ser a área de sua maior interesse, para integrar a equipe da Assessoria Geral do Orçamento, na qual permaneceu na gestão seguinte (de outro partido). Durante esta, com a saída do chefe do departamento, assumiu a Chefia da Assessoria (seu cargo na época da pesquisa) tendo sido, assim, o primeiro funcionário de carreira a ter dirigido os três departamentos da área: Tesouro, Contadoria e Orçamento.

A segunda dirigente se formou em Psicologia na Universidade de São Paulo, sendo admitida por concurso para a Secretaria da Saúde do Governo do Estado. Nesta época, fez um curso de especialização, promovido pelo Governo do Estado, em saúde mental multiprofissional, atuando a partir de aí no CAPS-Itapeva, primeiro serviço de saúde no Brasil substitutivo ao manicômio. No final de 1999, a diretora do serviço foi convidada a assumir a Coordenação de Saúde Mental do Ministério da Saúde, e a convidou para integrar a equipe, num cargo em comissão. Após dois anos trabalhando no Ministério, por meio de um contato feito via uma ex-colega de faculdade, a dirigente foi convidada a integrar a equipe de um novo programa no Ministério da Educação.

Com o fim do mandato, a dirigente voltou à Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo, onde, via contatos do grupo profissional e partidário, teve a oportunidade de ocupar um cargo comissionado na assessoria parlamentar. Após um ano, seu antigo chefe no Ministério da Educação, então Secretário-Adjunto da Casa Civil, a convidou para coordenar a Unidade de Gestão Estratégica naquela secretaria, coordenando o banco de informações a respeito dos projetos estratégicos de governo. Passou um ano nesta função, até que seu chefe assumiu uma Secretaria Municipal na área social na Prefeitura de São Paulo, e ela o acompanhou, assumindo o cargo de Secretária-Adjunta. No resumo de sua trajetória, temos a atuação em mais de três áreas diferentes, em três esferas de governo diferentes, todas em administrações de um mesmo partido, e no caso de três delas vinculadas a um mesmo superior político.

## 5. CONCLUSÕES

Como atestam Mahoney e Goertz (2006), a pesquisa qualitativa se diferencia da quantitativa, entre outros elementos, pela capacidade de esclarecer e refinar conceitos; a preocupação com a validade conceitual, procurando evitar que os conceitos teóricos sejam aplicados à realidade de forma distorcida ou vaga, é própria desta modalidade de investigação. A pesquisa quantitativa transforma conceitos em indicadores e os mede, por meio de ferramentas estatísticas, buscando inferências e correlações a partir dos conceitos existentes, mas seus instrumentos não a equipam para a revisão destes mesmos conceitos - quando muito, dos indicadores e modelos utilizados para mensurá-los (SARTORI, 1970).

Além disso, a abordagem qualitativa possui um interesse próprio pela singularidade: enquanto a pesquisa quantitativa empreende um esforço de investigação que permita a compreensão dos padrões de variação dos atributos de populações inteiras, para a pesquisa qualitativa é a não-conformidade do caso específico com um modelo geral de explicação que incita a pesquisa, buscando-se os processos históricos e sociais que levaram a este resultado particular. Como descreve o sociólogo francês Bernard Lahire:

Quando estamos no âmbito de modelos estatísticos que fazem uma correlação entre propriedades sociais (sem dúvida um tanto quanto grosseiras e abstratas), fora de qualquer referência a situações particulares, somos às vezes conduzidos a fazer uma representação um tanto falsa dos seres sociais concretos que, na realidade social, são os “portadores”, os “detentores” dessas propriedades. Seremos dessa forma levados a encontrar casos ou exemplos caricaturais, ideais, sem dúvida satisfatórios para ilustrar o modelo teórico macro-sociológico, porém insatisfatórios para compreender a realidade social. (...) A linguagem das variáveis nos levará a abandonar coisas da maior importância (...), portanto, é útil alternar o mais frequentemente possível abordagens estatísticas, mais abstratas, e abordagens que fixam e interligam as variáveis, os fatores em tecidos sociais específicos, em configurações sociais singulares” (LAHIRE, 2004, p. 34)

No decorrer deste trabalho, procedemos ao exercício de refinar conceitualmente uma categoria analítica - o dirigente público - por meio da construção, a partir das referências na literatura, de um modelo teórico capaz de distingui-la de categorias irmãs cujos modelos ideais são mais consolidados na discussão das ciências sociais - os burocratas e os políticos -, testando em seguida este modelo num pequeno número de observações, de forma a buscar nos

achados empíricos indicações que contribuíssem para uma maior precisão e ajuste desta categoria conceitual. Embora tenhamos utilizado um número grande de variáveis delimitadoras do conceito que pretendíamos trabalhar, nossa intenção foi menos a de testar cada uma destas variáveis do que observar se e de que forma elas emergiriam no discurso dos entrevistados, ajudando a criar o molde da categoria ‘dirigente público’.

Nossas observações empíricas, em grande parte, confirmam as hipóteses delineadoras da categoria analítica dirigente público, conforme descritas no Capítulo 3. A primeira observação a fazer sobre as evidências empíricas encontradas é a relevância do fato de que os dirigentes públicos se identificam como tais, aparentemente afastando o risco de estarmos lidando com uma categoria teórica descolada da realidade que queremos tratar. Mais do que isso, a presença do *ethos* da racionalidade econômica<sup>6</sup>, focado no uso dos meios à disposição para se alcançar resultados, parece confirmar as hipóteses teóricas contemporâneas acerca do dirigente público, desenvolvidas a partir da realidade dos países desenvolvidos (LONGO, 2007; MOORE, 2002). Assim, se revela injustificável a pouca atenção dada pelos estudiosos da administração pública brasileira, com poucas exceções (GAETANI, 2002; PACHECO, 2002), à realidade dos dirigentes públicos no país.

Quem são os dirigentes públicos encontrados pela nossa pesquisa? Em primeiro lugar, são, na sua grande maioria, profissionais que se declaram vocacionados para a atuação de liderança na esfera pública, mostrando-se motivados pela perspectiva de serem gestores a serviço da sociedade. Suas trajetórias parecem demonstrá-lo; em todos os casos a experiência profissional governamental é mais que meramente episódica, e em alguns, como é o caso dos funcionários de carreira, o papel de dirigente em nada acrescenta em termos financeiros. É certo, entretanto, que a confirmação desta caracterização exigirá das pesquisas posteriores sobre o tema uma ampliação do foco de análise empírica, trazendo à luz as percepções de políticos, burocratas e atores sociais sobre os dirigentes públicos.

Dirigentes públicos alcançam posições de direção por meio do pertencimento a redes sociais, a partir de relações estabelecidas das quais seus superiores possam depreender, de alguma forma, o nível de lealdade pessoal e competência profissional requerido para o cargo. Para tanto, estes podem ser indicados por conhecidos de ambas as partes, o que Granovetter (1973,

---

<sup>6</sup> Econômica, não economicista - ver Capítulo 3

1983, 1995) chama de “elos fracos”; mas o melhor teste é a experiência prática de trabalhar conjuntamente. Isto dá a estas redes um caráter aberto: profissionais de carreira ou não que tenham a oportunidade de trabalhar com o político e demonstrem a ele o nível necessário de lealdade pessoal, combinado às competências gerenciais requeridas, podem se integrar rapidamente à rede, obtendo acesso a um universo de possibilidades de referência e indicação. A lealdade pessoal para com o superior político é substancialmente mais importante que a eventual afinidade político-partidária, que existe em alguns casos, mas raramente de forma determinante. No caso de funcionários de carreira, a estas redes se sobrepõem as redes costuradas internamente à administração pública, a partir das relações estabelecidas entre funcionários no decorrer das diversas administrações.

Outro caráter definidor do dirigente público é o seu reduzido horizonte de atuação na posição. São raros os casos do dirigente que fica por mais de quatro anos no seu cargo; e as trocas e substituições durante o mandato são bastante comuns. Assim, o dirigente atua sob intensa pressão para mostrar resultados num prazo curto, o que pode tensionar sua relação com os funcionários de carreira, cuja estabilidade não os incentiva a atuar com este horizonte. Essa realidade leva os dirigentes a perceber a gestão de pessoas como o fator mais crítico para o desempenho de suas funções, dada a inexistência prática de mecanismos institucionais de reconhecimento e valorização do desempenho. Outras conseqüências práticas desta orientação para o curto prazo e do descolamento entre as perspectivas temporais de dirigentes e funcionários ainda não são claras, e sua compreensão exigirá estudos específicos mais aprofundados.

O nível de politização do dirigente público parece ser variável e contingente à função exercida<sup>7</sup>; embora as evidências empíricas não permitam uma indicação segura, nossa aposta é de que funções “de gabinete”, como secretário-adjunto ou chefe de gabinete, exigem uma atuação mais politizada – envolvendo mediação e arbitragem de interesses, enfrentamento de posições políticas etc. – do que as diretorias ou chefias de departamento, cujo produto do trabalho parece ser mais estável e suscetível a padronização. Caso esta conjectura esteja correta, estudos mais aprofundados poderão verificar, no universo da administração pública, a existência de funções híbridas, exigindo perfis que combinem características do dirigente público com outras do político profissional. Este, entretanto, é outro campo em que mais estudos empíricos se fazem necessários para substanciar estas afirmações.

---

<sup>7</sup> Coerentemente ao proposto por Longo (2007)

O conhecimento do governo, compreendido como conhecimento prático a respeito das rotinas, procedimentos, práticas, bem como dos valores e da cultura organizacional presentes na administração pública, é um recurso de fundamental importância para o dirigente, tanto do ponto de vista técnico como político: se a complexidade do funcionamento da máquina pública exige do dirigente um razoável nível de conhecimento sobre seus processos e trâmites, não menos importante é o caráter legitimador deste conhecimento frente aos funcionários públicos, contribuindo para a sua cooperação no alcance dos resultados planejados.

A definição precisa da categoria dirigente público necessita ainda de que tomemos conhecimento de uma clivagem importante, interna à categoria: aquela que distingue os dirigentes oriundos do funcionalismo da “casa”, ou seja, funcionários públicos de carreira, de um lado; e de outro, os *outsiders*, profissionais oriundos de outras esferas governamentais, ou ainda do setor privado ou acadêmico. Nossas evidências empíricas indicam que a diferença essencial entre ambos está na forma como cada um articula sua postura em relação à necessária responsividade do dirigente ao seu superior político. O dirigente funcionário de carreira tende a dar mais valor aos processos e práticas já estabelecidos; muitas vezes, os percebe como fruto de um aprendizado institucional, e considera a si mesmo como portador deste aprendizado. Como consequência, tende a assumir menos riscos e adotar posturas mais conservadoras. Como dirigente, se compromete com as políticas e programas do político eleito, mas busca circunscrevê-las às práticas e processos já existentes, balizando-se pela própria percepção dos limites técnicos e legais da ação do dirigente público. Entende seu conhecimento do governo como o recurso essencial que coloca à disposição do político, uma postura coerente com o postulado da *competência neutra* (ABERBACH E ROCKMAN, 1994; ROURKE, 1992; WEST, 2005).

Dirigentes *outsiders*, por sua vez, enxergam os instrumentos técnicos e legais à sua disposição como meios para se atingir resultados; tendem a ter pouco apreço pelos processos e práticas constituídas e maior tendência a propor e implementar mudanças. Como decorrência, costumam ser menos avessos ao risco e mais propensos a inovar. Independentemente de sua eventual afinidade político-partidária, se percebem como portadores de um projeto de governo cuja legitimidade advém de um processo democrático. Entendem como o recurso essencial que colocam à disposição do político seu comprometimento com seus programas e políticas. Aproximam-se, assim, na concepção do próprio papel, do conceito da *competência responsiva* (ABERBACH E ROCKMAN, 1994; ROURKE, 1992; WEST, 2005).

Naturalmente, o que tentamos desenvolver neste trabalho foi um exercício teórico e empírico, ao final do qual pretendíamos observar quais questões relevantes ao debate político contemporâneo poderiam emergir de uma tentativa de delinear o dirigente público como categoria analítica. Os resultados estão nos apontamentos acima. O melhor que podemos esperar, como desdobramento deste trabalho, é que as conjeturas que elaboramos possam se constituir em possível ponto de partida para agendas de pesquisa que considerem a inclusão do dirigente público como mais um elemento a ser considerado nos modelos analíticos a partir dos quais discutimos as instituições democráticas contemporâneas.

Qual o real papel do dirigente na formulação de políticas públicas? De que forma diferentes orientações político-partidárias influem no seu perfil e sua atuação? Que papel este dirigente assume nas relações estabelecidas pelo Poder Executivo com os demais poderes e atores sociais? De que forma os mecanismos de responsabilização democrática existentes afetam o desempenho da sua função? Quais as competências exigidas para o exercício de sua função, e quão distantes estão os atuais dirigentes deste parâmetro? Acreditamos que estes são alguns dos possíveis caminhos a serem trilhados por estudos que optem por explorar algumas das rotas indicadas no decorrer de nossa discussão.

Para além das possíveis contribuições que este trabalho possa trazer para a pesquisa e o estudo do funcionamento do Estado democrático na atualidade, cremos que a discussão aqui realizada a respeito dos dirigentes públicos possui implicações importantes para uma agenda de reforma da administração pública no Brasil; em especial, ao apontar para a urgência do debate sobre a baixa institucionalização da direção pública e das ferramentas necessárias para o seu desenvolvimento no país. Reconhecemos no fato das posições de direção serem abertas a *outsiders* uma característica importante para o funcionamento da administração pública brasileira, ao permitir que competências e talentos profissionais sejam mais facilmente aproveitados na esfera pública; entretanto, a instituição da entrada lateral é apenas um primeiro passo no sentido de 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 por meio do personalismo; o acesso às funções de direção, como demonstramos, 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 estas posições.



Ao assumir uma posição de direção pública, o dirigente se vê, na maior parte das vezes, desprovido dos instrumentos mínimos de gestão necessários para atingir os resultados que dele se esperam. Com poucas exceções, como o uso dos cargos de confiança para reconhecer os funcionários mais qualificados ou empenhados, inexistem mecanismos institucionais efetivos de avaliação, desenvolvimento e reconhecimento de pessoal na administração pública brasileira; quando muito, o que há são ritos formais sem nenhuma efetividade prática. Com isso, o desafio de mobilizar os meios disponíveis para atingir resultados se torna muito maior do que poderia ser, exigindo do dirigente toda a sua capacidade pessoal de persuasão, estímulo e liderança. O reduzido estágio de desenvolvimento de ferramentas gerenciais na área pública não é exclusividade da área de gestão de pessoal, sendo este apenas o exemplo mais crítico de uma ausência generalizada de instrumentos que possibilitem ao dirigente atingir resultados.

Outro grave sintoma da fraca institucionalização da direção pública entre nós é o déficit de programas voltados para a formação e qualificação em gestão pública. A maior parte dos entrevistados neste trabalho manifestou interesse em realizar cursos de extensão e especialização na área de gestão pública, declarando-se, entretanto, insatisfeitos com a oferta existente, tanto em quantidade como em qualidade. Considerando o universo de dirigentes públicos nas esferas de governo em todo o país, é alarmante que sejam tão raros os bons cursos voltados para os profissionais da gestão pública. Acreditamos que, ao menos em parte, isto se dá pela tendência da nossa sociedade em negligenciar o dirigente público como categoria profissional específica, distinta dos burocratas e políticos.

Por fim, a própria qualificação da burocracia é uma condição importante para uma bem sucedida institucionalização da direção pública: não apenas a presença de equipes qualificadas é um ativo fundamental para que o dirigente atinja seus resultados, como o próprio universo de burocratas qualificados é uma fonte importante de talentos dentre os quais o político pode identificar aqueles com perfil para assumir uma posição de direção. Assim, o fortalecimento e a institucionalização da função diretiva pública não implicam o enfraquecimento da burocracia; ao contrário, dependem também do seu fortalecimento.

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; dos processos de recrutamento, seleção e contratualização mais apropriados para garantir

competência gerencial e responsividade; da política de gestão de pessoas no setor público; dos instrumentos de planejamento e gestão disponíveis; e do fortalecimento e qualificação da burocracia, entre outras questões. Trata-se de um grande desafio, cujo primeiro passo está em reconhecer a especificidade 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.

## 6. BIBLIOGRAFIA

ABERBACH, Joel. 2003. The US Federal Executive in an Era of Change. *Governance*. Vol. 16, No. 3, Jul 2003.

ABERBACH, Joel e ROCKMAN, Bert. 1994. Civil Servants and Policymakers: Neutral or Responsive Competence? *Governance*. Vol. 7, No. 4.

ABERBACH, Joel e ROCKMAN, Bert. 1996. Back to the Future? Senior Federal Executives in the United States (paper). Center for American Politics and Public Policy, 1996.

ABERBACH, J., ROCKMAN, B. e PUTNAM, R. 1981. *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Cambridge, Mass. :Harvard University Press.

ABRUCIO, Fernando Luiz. 1993. Profissionalização. In Castro Andrade e Jaccoud (orgs.), *Estrutura e Organização do Poder Executivo, vol.2 – Administração Pública Brasileira*. Brasília: ENAP.

ABRUCIO, Fernando Luiz. 1998. 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* . São Paulo: Editora FGV.

AZEVEDO, Clóvis B. e LOUREIRO, Maria Rita. 2003. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. *Revista do Serviço Público*. Ano 54, Nº1, Jan-Mar 2003.

BEETHAM, David. 1996. *Bureaucracy*. University of Minnesota Press.

BORGES, Jorge Luis. 1981. El idioma analítico de John Wilkins. In BORGES, J. L. *Ficcionario: una antología de sus textos*. México: Fondo de Cultura Económica.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. 2001. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia.das Letras.

CAMPBELL, Colin. 1988. The Political Roles of Senior Government Officials in Advanced Democracies. *British Journal of Political Science*, Vol. 18, No. 2., Apr., 1988.

CHEIBUB, Zairo e MESQUITA, Wânia A. Belchior. 2001. Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional. ENAP: Texto para discussão nº 43. Brasília: ENAP

D'ARAÚJO, Maria Celina. 1982. *O Segundo Governo Vargas 1951-1954: democracia, partidos e crise política*. Rio de Janeiro: Zahar.

D'ARAÚJO, Maria Celina (coord.). 2007. *Governo Lula: Contornos Sociais e Políticos da Elite do Poder*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV.

DERLIEN, Hans-Ulrich. 2003. Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond. *Governance*, Vol. 16, N°3, July 2003.

DONAHUE, John D. 2003. In-and-Outers: Up or Down? In Donahue, John D. and Nye, Joseph S. (eds.) *For the People: Can We Fix Public Service?* Washington: Brookings Institution, 2003.

EVANS, Peter. 1993. O estado como problema e solução. *Lua Nova*, 28/29 pp. 107-156.

EVANS, Peter. e RAUCH, J. 1999. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "weberian" state structures on economic growth. *American Sociological Review*, Vol 64; Oct 1999.

GAETANI, Francisco. 2002. Com Quem Governar? Dilemas da Montagem de Equipe no Executivo Federal. In SEGES, *Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública*. Brasília: MP, SEGES, 2002.

GEDDES, Barbara. 1996. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: Univ. of California.

GERTH, H.H. e MILLS, C. Wright. Introdução. In WEBER, Max (1971) *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar.

GOUVÊA, Gilda F. Portugal. 1994. *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia.

GRANOVETTER, Mark. 1973. The strength of weak ties. *The American Journal of Sociology*, Vol. 78, No. 6., May, 1973.

GRANOVETTER, Mark. 1983. The strength of weak ties: a network theory revisited. *Sociological Theory*, Volume 1, 1983.

GRANOVETTER, Mark. 1995. *Getting a job: a study of contacts and careers*. University of Chicago Press.

HECLO, Hugh. 1988. The In-and-Out System: a Critical Assessment. *Political Science Quarterly*, Vol. 103, No. 1., Spring, 1988, pp. 37-56.

- LAFER, Celso. 2003. O Planejamento no Brasil: Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In MINDLIN, Betty. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Ed. Perspectiva.
- LAHIRE, Bernard. 2004. *Sucesso escolar nos meios populares: as razões do improvável*. São Paulo: Ed. Ática.
- LONGO, Francisco. 2007. *Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público*. São Paulo: Editora Fundap.
- LOUREIRO, Maria Rita. 1992. Economistas e Elites Dirigentes no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.20, 1992.
- LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, Fernando Luiz. 1999. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 14, nº 41, Outubro 1999.
- LOUREIRO, M. R., ABRUCIO, F. L. e ROSA, C. A. 1998. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: O caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*, Ano 49, Nº4, Out-Dez 1998.
- MAHONEY, James e GOERTZ, Gary. 2006. A tale of two cultures: contrasting quantitative and qualitative research. *Political Analysis*, 2006, 14:227-249.
- MANIN, B., PRZEWORSKI, A. e STOKES, S. 2005. Eleições e representação. *Lua Nova* 67: 105-138. São Paulo, 2005.
- MARCONI, Nelson. 2002. O perfil da burocracia brasileira federal (1995-2002) In ABRUCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita (orgs.) *O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 1*. MP, SEGES, 2002.
- MARTINS, Humberto Falcão. 1997. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*, Ano 48, Nº1.
- MARTINS, Luciano. 1985. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra.
- MARTINS, Luciano. 1997. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil. Cadernos ENAP nº8. Brasília: ENAP.
- MARX, Karl. 1997. *O Dezoito Brumário e Cartas a Kugelmann*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO – SECRETARIA DE RECURSOS HUMANOS. 2007. *Boletim Estatístico de Pessoal*. Vol. 12, nº 127., Jan/2007.

- MOORE, Mark H. 2002. *Criando valor público: gestão estratégica no governo*. Brasília: ENAP / Uniletras.
- NUNES, Edson. 1997. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar.
- OFFE, Claus. 1996. *Modernity and the state: East, West*. MIT Press. 1996.
- OFFE, Claus, 1999. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In BRESSER-PEREIRA, L.C., WILHEIM, J. e SOLA, L., orgs. *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Editora da UNESP; Brasília: ENAP, 1999.
- OLIVIERI, Cecília. 2007. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Revista de Sociologia e Política* 28, jun 2007.
- PACHECO, Regina. 2002. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção. Paper apresentado no VII Congresso Internacional do CLAD.
- PARSONS, Talcott. 1997. Introduction. In WEBER, M. *The theory of social and economic organization*. NY: The Free Press.
- PETERS, Guy B. e PIERRE, Jon. 2001. Civil servants and politicians: the changing balance. In PETERS, Guy B. & PIERRE, Jon (orgs.) *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. NY: Routledge/ECPR
- PITKIN, Hanna F. 1997. *The concept of representation*. University of California Press.
- POLLITT, Christopher e BOUCKAERT, Geert. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. NY: Oxford University Press, 2000.
- PRZEWORSKI, Adam. 1998. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter. (orgs.) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Editora FGV.
- REZENDE, Flávio da Cunha. 2004. *Por que falham as Reformas Administrativas?* São Paulo: Ed. FGV.
- ROURKE, Francis E. 1992. Responsiveness and Neutral Competence in American Bureaucracy. *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 6, Nov – Dec 1992.
- SARTORI, Giovanni. 1970. Concept misformation in comparative politics. *The American Political Science Review*, Vol. 64, No. 4, Dec 1970.

SCHNEIDER, Ben Ross. 1994. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

SCHNEIDER, Ben Ross. 1995. A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. *Revista do Serviço Público*, 119 (1) 9-43. Jan-abr 1995.

SEADE, SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO PÚBLICA. 2002. *Censo do Funcionalismo Municipal*. Prefeitura do Município de São Paulo, 2002.

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

SOUZA, Maria do Carmo C. Campello de. 1990. *Estado e Partidos Políticos no Brasil*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega.

SVARA, James H. 2001. The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, Mar/Apr 2001, Vol. 61, No 2.

WEBER, Max. 1971. *Ensaaios de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar editores.

WEBER, Max. 1974. Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída. Os Pensadores, Vol. XXXVII. São Paulo: Ed. Abril.

WEST, William F. 2005. Neutral Competence and Political Responsiveness: An Uneasy Relationship. *Policy Studies Journal* 33 (2), 147–160.

WILSON, Graham K. e BARKER, Anthony. 2003. Bureaucrats and Politicians in Britain. *Governance*, Vol. 16, Nº3, July 2003.

WILSON, Woodrow. 1954. O estudo da administração. *Cadernos de Administração Pública* nº 16. Rio de Janeiro: EBAP/FGV.

WOOD, B. Dan e WATERMAN, Richard W. 1994. *Bureaucratic Dynamics. The role of bureaucracy in a democracy*. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.

## ANEXO 1. RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS<sup>8</sup>

Ailton de Lima Ribeiro	Secretário-Adjunto da Secretaria Municipal de Saúde
Antônio Carlos Cintra	Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos
Márcia Regina Ungarete	Secretária Municipal de Gestão
Marcos Scarpi Costa	Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Planejamento
Miriam Tokumori Hokama	Assessora Chefe – Assessoria Geral do Orçamento
Olga Arruda	Coordenadora do Projeto ‘O Centro pode ser uma sala de aula’
Paula Galeano	Secretária-Adjunta da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
Paulo Rodrigues	Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal da Cultura
Valéria Rossi	Diretora do Departamento de Edificações
Walter Aluisio Morais Rodrigues	Secretário-Adjunto da Secretaria Municipal de Finanças
Walter dos Santos Fasterra	Subsecretário do Tesouro Municipal

---

<sup>8</sup> Cargos ocupados pelos entrevistados na data da entrevista.



## **ANEXO 2. LEGISLAÇÃO UTILIZADA**

### **Legislação municipal – São Paulo**

LEI Nº 8.989/79                      Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo e dá providências correlatas.

LEI Nº 11.511/94                    Dispõe sobre a organização do Quadro dos Profissionais da Administração da Prefeitura do Município de São Paulo e dá outras providências

### **Legislação federal**

DECRETO-LEI Nº 200/67            Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

LEI Nº 5.645/70                    Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências.

DECRETO Nº 71.235/72            Dispõe sobre o Grupo - Direção e Assessoramento Superiores, a que se refere o artigo 2º da Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, e dá outras providências.

DECRETO Nº 77.336/76            Reestrutura o Grupo - Direção e Assessoramento Superiores, de que trata a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, e dá outras providências.