

Profissionalizando a burocracia e construindo capacidades: avanços desiguais na administração pública brasileira?

Ciro Campos Christo Fernandes ¹

Pedro Lucas de Moura Palotti ^{1 2}

¹ Escola Nacional de Administração Pública / Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Sensu, Brasília / DF — Brasil

² Instituto Brasiliense de Direito Público / Escola de Direito e Administração Pública, Brasília / DF — Brasil

Este artigo contribui para a discussão sobre a administração pública no Brasil examinando as diferenças entre as quatro funções estatais — funções básicas, bem-estar, infraestrutura e desenvolvimento e funções emergentes — com base nos cargos e nas carreiras dos servidores públicos. Os dados foram coletados em 2014, por meio de pesquisa com gerentes públicos de diferentes órgãos da administração federal. Os resultados apontam distinções relativas aos papéis desempenhados pelos gerentes de médio escalão, considerando sua distribuição por funções estatais, perfil e atividades que realizam. Em uma perspectiva histórica, embora existam funções básicas que constituem o Estado, a criação de novas carreiras e o recrutamento de quadros de pessoal na burocracia têm contemplado as diferentes funções estatais de forma desigual, gerando desequilíbrios e assimetrias. Por outro lado, funções emergentes vêm gerando novas formas, mais flexíveis e dinâmicas, de atuação dos gerentes — que têm renovado a burocracia brasileira, ainda que de modo limitado e heterogêneo.

Palavras-chave: burocracia; capacidade do Estado; funções de Estado; administração pública brasileira.

La profesionalización de la burocracia y la creación de capacidades: ¿Avances desiguales en la administración pública brasileña?

Este artículo contribuye a la discusión sobre la administración pública en Brasil al examinar las diferencias entre las cuatro funciones estatales: funciones básicas, bienestar, infraestructura y desarrollo y funciones emergentes, basadas en las posiciones y carreras de los funcionarios públicos. Los datos se recopilieron en 2014, mediante una encuesta con gerentes públicos de diferentes órganos de la administración federal. Los resultados señalan distinciones con respecto a los roles que desempeñan los gerentes intermedios, considerando su distribución por funciones estatales, perfil y actividades que realizan. En una perspectiva histórica, si bien existen funciones básicas que constituyen el Estado, la creación de nuevas carreras y el reclutamiento de personal en la burocracia han considerado las diferentes funciones estatales de manera desigual, generando desequilibrios y asimetrías. Por otro lado, las funciones emergentes generaron formas nuevas, más flexibles y dinámicas de desempeño de gestión que renovaron la burocracia brasileña, aunque de una manera limitada y heterogénea.

Palabras clave: burocracia; capacidad Estatal; funciones Estatales; administración pública brasileña.

Professionalizing bureaucracy and building state capacities: are there unequal advances in Brazilian public administration?

This article contributes to the discussion on public administration in Brazil. It examines the differences between the four functions of the state (basic functions, welfare, infrastructure and development, and emerging functions), based on the positions and careers of public servants. The data were collected in 2014 using a survey with public managers from different agencies of the Brazilian federal administration. The results point to distinctions regarding the roles played by middle managers, considering their distribution by state functions, profile, and activities. In a historical perspective, although there are basic functions that constitute the state, the creation of new careers and the recruitment of staff in the bureaucracy resulted in unequal development of the different state functions, generating imbalance and asymmetries. Also, emerging functions are generating new, more flexible, and dynamic ways for managers to work, which have renewed the Brazilian bureaucracy, albeit in a limited and heterogeneous way.

Keywords: bureaucracy; State capacity; State functions; Brazilian public administration.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180072>

Artigo recebido em 10 mar. 2018 e aceito em 18 out. 2018.

[Versão traduzida]

ISSN: 1982-3134



1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a estrutura e a organização atuais da administração pública foram concebidas durante o processo político de transição do regime autoritário-modernizador de 1964-1985 para a democratização. Foi acompanhada por abrangentes definições jurídicas e regulatórias estabelecidas pela Constituição (CF, 1988). Este artigo tem por objetivo identificar e analisar as mudanças e tendências recentes em matéria de recrutamento, desenvolvimento e treinamento na administração pública que influenciam a nomeação para os cargos gerenciais nos níveis intermediários da administração federal.

Este estudo se fundamenta em um delineamento teórico sobre as capacidades estatais, por meio do qual é possível estabelecer categorizações para análises comparativas entre setores. Nesse sentido, adota-se uma estrutura analítica baseada em uma tipologia histórico-estrutural das funções estatais e suas tarefas de governo. Essa tipologia considera que a formação do Estado resulta de um processo cumulativo (não necessariamente linear) de construção de capacidades estatais moldadas dentro da administração pública. Tais capacidades podem ser analisadas e categorizadas em quatro funções estatais: a) as básicas ou nucleares, que compõem o chamado “Estado mínimo”; b) funções de infraestrutura e desenvolvimento; c) funções de bem-estar; e d) funções emergentes — estas últimas constituindo o novo Estado desenvolvimentista.

Recentemente, um conjunto de estudos passou a focar a burocracia pública diante de novos conjuntos de dados, como a informação pública sobre as características socioeconômicas dos servidores públicos, no Portal da Transparência do Governo Federal. Esse interesse acadêmico renovado pode ser dividido em dois conjuntos de estudos.

O primeiro se baseia na relação entre política e administração pública, dando ênfase à dinâmica das coalizões no sistema presidencial multipartidário brasileiro, como variável-chave para entender a instabilidade política e a rotatividade na administração pública, em nível federal (Barberia & Praça, 2014; Lopez, M. S. Bugarin, & K. S. S. Bugarin, 2015; Lopez & Praça, 2015; Praça, Freitas & Hoepers, 2012). O segundo foi dedicado à reconstrução de longas séries temporais da administração pública federal, expondo como a força de trabalho federal foi reconstruída na última década, como um esforço para reorganizar as carreiras federais e criar novas visando a fomentar as capacidades estatais, principalmente na área social (Cavalcante & Carvalho, 2017; Palotti & Freire, 2015).

Após esta introdução, o artigo discute a literatura sobre as funções estatais que adota uma perspectiva histórico-estrutural. Os principais argumentos se concentram no modo como os Estados nacionais evoluem, assumindo diferentes configurações à medida que expandem suas funções e atividades para enfrentar os desafios do desenvolvimento social e econômico. Essa abordagem pode ser aplicada ao Brasil e este artigo propõe um quadro analítico para entender tendências recentes no recrutamento de funcionários públicos e criação de carreiras. A divisão entre diferentes funções do Estado advém de estudo anterior (Fernandes, 2015), com base no qual esse referencial teórico foi proposto. A seção 3 apresenta a metodologia aplicada à pesquisa empírica. Os atributos mais importantes dos gerentes no governo federal brasileiro são apresentados e discutidos na seção 4, com foco no perfil, no desempenho profissional, nas percepções organizacionais e nas interações comuns com as partes interessadas. As conclusões são apresentadas na seção 5.

2. FUNÇÕES ESTATAIS E CARREIRAS NO SETOR PÚBLICO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E ALGUMAS IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL

As configurações históricas do Estado determinam diferentes formas de organização das estruturas e dos processos da administração pública. Sua trajetória segue um percurso evolutivo ao longo do qual são enfrentados desafios ou “tarefas” cuja realização depende da construção de capacidades pela administração pública. A tipologia apresentada no Quadro 1 considera três etapas, reportando-se a Weiss e Hobson (1995). A formação da administração pública acompanha as configurações assumidas pelo Estado e cada configuração histórica se associa a uma função dominante e às respectivas tarefas a ela associadas que devem ser desempenhadas pela administração pública. O desenvolvimento de funções emergentes impõe novos desafios que requerem a construção de capacidades, bem como novas estruturas e processos dentro da administração pública.

QUADRO 1 CONFIGURAÇÕES DO ESTADO, FUNÇÕES, “TAREFAS” E CAPACIDADES

| Configurações históricas do Estado | Função do Estado “Tarefas” da administração pública | Tipos de capacidades Capacidades da administração pública |
|--|--|---|
| Despótico Absolutista Liberal | Funções básicas ou nucleares (típicas) Administração do aparato central do Estado | Capacidades “nucleares” Arrecadação Controle Designação de pessoal Regulamentação Fixação de leis e normas |
| Estado de bem-estar Estado desenvolvimentista | Infraestrutura e desenvolvimento econômico Bem-estar social Gestão das funções ampliadas do Estado | Capacidades para a tomada de decisão e a gestão da produção e serviços Planejamento e fixação de metas Programação orçamentária Gestão de recursos humanos Sistemas de informação Modelagem organizacional |
| Estado articulador Estado neodesenvolvimentista | Funções emergentes Articulação e coordenação de políticas públicas | Capacidades para a coordenação e articulação de redes de governança no setor público Planejamento estratégico Alocação negociada de recursos públicos <i>Accountability</i> e controle sobre resultados Integração organizacional e de processos |

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nos Estados absolutista (séculos XVI-XVIII) e liberal (séculos XIX-XX), as funções dominantes a ser realizadas pela administração pública correspondiam à efetividade de seu aparato central,

baseada em ampla autonomia dos órgãos estatais (Mann, 1988; Tilly, 1975). A etapa subsequente levou ao desenvolvimento das relações de interação com a sociedade, acompanhando a maior complexidade técnica e operacional das tarefas. As funções que se desenvolveram nessa etapa se relacionam com o surgimento do Estado ampliado, que assume historicamente a forma dos chamados Estado de bem-estar e/ou Estado desenvolvimentista, a partir do final do século XIX e, especialmente, depois de 1945, seguindo diferentes trajetórias nacionais (Evans, Rueschmeyer, & Skocpol, 1985; Leftwich, 1995).

A terceira etapa é representada pelas formas emergentes do Estado, desde o final do século XX: o Estado articulador ou “facilitador”. Essa forma contemporânea do Estado pode ser associada com a construção dos arranjos de governança, baseados na interdependência entre Estado e sociedade e na ampliação do setor público não estatal (Milward & Provan, 2000; Peters & Pierre, 1998). Nesse contexto, a capacidade de coordenação e articulação do Estado tende a ser tornar um desafio cada vez mais presente.

A tipologia é completada com a categorização das capacidades estatais vinculadas às formas históricas do Estado e respectivas funções desempenhadas pela administração pública. A tipologia proposta inclui as seguintes capacidades estatais, historicamente delineadas: capacidades básicas do “núcleo” do Estado, capacidades relacionadas com o processo decisório e a gestão da produção e dos serviços e, finalmente, capacidades de coordenação e articulação com outros atores, em contextos de governança avançada. As capacidades nucleares são desenvolvidas enquanto as estruturas essenciais do Estado são moldadas, sua autonomia fortalecida e cresce sua diferenciação em relação à sociedade. Os mecanismos para construir capacidades são aqueles classicamente encontrados na administração pública organizada como burocracia (Fukuyama, 2013; Kjaer, Hansen, & Thomsen, 2002).

As capacidades estatais associadas ao Estado ampliado estão relacionadas com a gestão de processos e sistemas que ganham maior complexidade à medida que a tomada de decisões é permeada de requisitos de *expertise* técnica. O desenvolvimento dessas capacidades atende às necessidades de atuação estatal no planejamento, na coordenação e na gestão dos serviços que se expandem no âmbito dos Estados de bem-estar e desenvolvimentista. Os aspectos de desempenho relacionados com essa forma do Estado são aqueles discutidos no âmbito das abordagens teóricas que criticam a burocracia e propõem a flexibilização da gestão pública (Bresser-Pereira, 1998, 2004; Ormond & Löffler, 1999).

As capacidades emergentes, para articulação entre o Estado e outros atores no setor público, voltam-se às exigências de *accountability*, de deliberação participativa e de construção de consensos. Vinculam-se aos novos formatos organizacionais em redes, aos arranjos de parceira e à proliferação de entes públicos atuando em coordenação mútua. Em grande medida, os requisitos e mecanismos associados ao Estado coordenador são discutidos pela literatura sobre governança (Levi-Faur, 2011; Matthews, 2012; Riain, 2004).

As etapas dessa tipologia não devem ser consideradas estanques, mas cumulativas, de forma que a construção das capacidades nucleares é requisito para as fases subsequentes e há relações de dependência que se estabelecem em função das trajetórias: uma mesma capacidade se desenvolve e eventualmente se tornará mais complexa na fase seguinte. Esse desenvolvimento pode avançar mais ou menos em cada área ou setor do Estado. Portanto, a categorização proposta sugere que a organização e o desempenho da administração pública podem depender da combinação entre a construção de capacidades “tradicionais” e emergentes.

2.1. Expansão do Estado e ingresso de servidores

Os resultados da trajetória de expansão recente do Estado no Brasil podem ser visualizados nos números agregados do ingresso de servidores públicos na administração federal (ver Tabela 1). Os números se referem à distribuição dos servidores civis por funções estatais e por atividades específicas, durante o período 1995-2014. A Tabela 1 apresenta a categorização das funções em básicas, ou típicas de Estado, de infraestrutura e desenvolvimento econômico, de bem-estar social e funções emergentes. Como mencionado, esta última categoria é constituída pelas novas funções que emergem como resultado das transformações atuais no papel e forma de atuação do Estado. A distribuição se baseia na categorização dos cargos e das carreiras por função estatal apresentada em Fernandes (2015).

TABELA 1 INGRESSO DE SERVIDORES PÚBLICOS NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL POR FUNÇÕES ESTATAIS (1995-2014)

| Tipo de função/atividade | Quantidade (1) | % (1)/(2) |
|---|-------------------|--------------|
| Funções básicas ou nucleares (típicas) | 70.267 | 22,9 |
| Arrecadação e fiscalização de tributos | 10.952 | 3,6 |
| Advocacia pública | 6.233 | 2,0 |
| Diplomacia | 1.831 | 0,6 |
| Polícia | 18.553 | 6,0 |
| Administração geral | 31.960 | 10,4 |
| Outros | 738 | 0,2 |
| Infraestrutura e desenvolvimento econômico | 14.678 | 4,8 |
| Estatísticas | 1.885 | 0,6 |
| Ciência e tecnologia | 7.331 | 2,4 |
| Reforma e desenvolvimento agrário | 1.943 | 0,6 |
| Infraestrutura de transportes — obras e concessões | 1.903 | 0,6 |
| Outros | 1.616 | 0,5 |
| Bem-estar social | 201.318 | 65,6 |
| Saúde pública e defesa sanitária | 3.654 | 1,2 |
| Previdência social e complementar | 36.482 | 11,9 |
| Fiscalização das relações do trabalho | 232 | 0,1 |
| Ensino Fundamental, Ensino Técnico e Ensino Superior em organizações federais, fomento e pesquisa educacional | 160.950 | 52,5 |
| Funções emergentes | 18.258 | 6,0 |
| Gestão das políticas públicas | 4.532 | 1,5 |

Continua

| Tipo de função/atividade | Quantidade (1) | % (1)/(2) |
|---|-------------------|--------------|
| Regulação de setores privatizados | 7.686 | 2,5 |
| Infraestrutura | 847 | 0,3 |
| Políticas sociais | 783 | 0,3 |
| Meio ambiente | 3.138 | 1,0 |
| Cultura | 1.272 | 0,4 |
| Outros¹ | 2.147 | 0,7 |
| Subtotal | 304.521 | 99,3 |
| Total de servidores civis ingressados - 1995-2014 (2) | 306.668 | 100 |
| Total de servidores civis ativos em 2014 | 567.157 | 185 |

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Boletim Estatístico de Pessoal - Tabela 4.1 - Ingressos no Serviço Público Federal a partir de 1995, pp. 149-152.

Os números evidenciam que está em curso uma significativa renovação dos quadros de pessoal, por meio do recrutamento de servidores. Os resultados do período mostram o ingresso de 306.668 servidores, implicando 54% de renovação no total de 567.157 servidores federais em atividade (dados de 2014).

O maior esforço de renovação ocorreu nas carreiras relacionadas com as funções de bem-estar, que respondem por 65% do total de ingressos. Esse esforço se concentrou, sobretudo, na reposição e expansão de quadros para as universidades e escolas técnicas, com o ingresso de 160.950 servidores. As funções básicas de Estado receberam quase 23% do ingresso total de servidores, com o maior contingente destinado à reposição de pessoal em atividades de administração geral (31.960 ingressos). As atividades de polícia e de arrecadação também mereceram forte aporte de pessoal com, respectivamente, 18.553 e 10.952 novos servidores.

As funções emergentes receberam, durante o período, o reforço de 18.258 servidores, que ingressaram principalmente nas atividades relacionadas com a regulação de setores privatizados (7.686) e gestão das políticas públicas (4.532). Agências reguladoras foram criadas durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC — 1995-2002), principalmente nos setores de infraestrutura e social, o que foi acompanhado da expansão de seus quadros, intensificada nos governos de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014).

Além dessas atividades, as políticas setoriais emergentes, como as de meio ambiente, cultura, bem-estar social e infraestrutura, também foram beneficiadas. Finalmente, destaca-se a menor renovação observada nas funções de infraestrutura e desenvolvimento econômico, com o ingresso de 14.678 servidores, ao longo do período.

Os números mencionados demonstram a ênfase no fortalecimento das funções básicas do Estado, indicando que há um processo de renovação em curso e que a construção do Estado no Brasil ainda se desenvolve pela estruturação dessas funções. Os números indicam, ainda, que a trajetória recente foi de priorização das funções de bem-estar. O que se constata, portanto, é uma expansão que se dá simultaneamente em todas as funções, mas de forma prevalente naquelas de bem-estar e nas funções básicas ou típicas de Estado.

¹ Cargos e carreiras não classificados nas funções.

2.2. Criação e reestruturação de carreiras

A análise apresentada nas subseções que se seguem descreve como são atendidas as necessidades de pessoal para a estruturação das funções estatais no nível federal, considerando as iniciativas recentes de criação e reestruturação de cargos e carreiras. A abordagem considera aspectos do contexto e do processo político subjacente à organização dos quadros de pessoal, em cada função.

2.2.1. Funções básicas

O reforçamento das funções básicas do Estado é um avanço evidente quando se analisa a criação de cargos e carreiras e o recrutamento de servidores. Ao longo do período (1995-2014), dois movimentos se delinearam: o primeiro é a consecução de uma agenda inscrita nos dispositivos constitucionais que prescrevem a estruturação das funções básicas do Estado e o segundo é o que deriva da reorganização dos aparatos de finanças, controle e arrecadação.

O primeiro movimento representou uma vertente de organização do Estado como administração burocrática no Brasil. A elaboração da CF (1988) abriu espaços para a atuação política de setores da burocracia mobilizados para aprovar o fortalecimento das estruturas administrativas de suas áreas e setores de atuação. A CF (1988) incorporou dispositivos determinando a organização dos servidores em carreiras nas áreas de advocacia pública, polícia, ensino e arrecadação. Desse modo, o texto constitucional trouxe uma agenda de construção burocrática em moldes weberianos, voltada à estruturação das funções básicas do Estado.

O segundo movimento resultou da iniciativa de reforma da área do tesouro, que teve como desdobramento a reestruturação de seus quadros de pessoal. Isso foi realizado em um momento de ajuste fiscal e fortaleceu os segmentos de burocracia associados à política econômica. Essa reestruturação abrangeu as áreas de finanças, orçamento e controle e foi acompanhada pela criação, em 1987, das carreiras destinadas à atuação nessas áreas. Assim, as forças impulsionadoras da estruturação das funções básicas do Estado foram o cumprimento das disposições da CF (1988) e as iniciativas políticas orientadas pela antiga burocracia.

2.2.2. Infraestrutura e desenvolvimento econômico

O declínio das funções de infraestrutura e desenvolvimento econômico e a presumível deterioração de suas capacidades estatais são problemas críticos da trajetória recente do Estado brasileiro. Elas também têm sido enfraquecidas por uma prolongada desestruturação sem que se viabilize um novo desenho institucional e organizacional. A decadência de seus *loci* institucionais, desde a transição para a redemocratização, prejudicou as políticas setoriais e seus aparatos administrativos. Embora as situações variem em relação a cada setor, essas funções têm sido dramaticamente prejudicadas pela carência de quadros com perfil e qualificação adequados.

No período anterior, essas funções avançaram adotando desenhos institucionais bem-sucedidos que conformaram o setor do Estado empresarial, baseado na atuação de empresas estatais, com ampla autonomia (Martins, 1975). A proliferação e o crescimento dessas empresas ocorriam desde os anos 1930 e seu auge correspondeu ao período do regime autoritário modernizador, entre 1964 e 1985. A crise desse modelo deixou um legado de fragmentação da administração pública, com os órgãos centrais de coordenação e de formulação de políticas enfraquecidos diante das poderosas e bem equipadas empresas.

A recuperação dos investimentos é prejudicada pela falta de pessoal, em particular de engenheiros, muitos dos quais são subaproveitados em atividades administrativas. São situações que, em grande medida, resultam da desmontagem da estrutura anterior, baseada nos quadros recrutados pelas empresas estatais. Anteriormente, a contratação seguia os parâmetros de mercado e recorria frequentemente ao aproveitamento de quadros qualificados oriundos dessas empresas para ocuparem os cargos de direção e assessoramento dos ministérios. A crise desse modelo abriu um processo de transição ainda inconcluso, com situações heterogêneas entre as áreas das funções de infraestrutura e desenvolvimento econômico (Fernandes, Silva, Cunha, & Alves, 2017).

As novas formas de atuação dos ministérios nas políticas setoriais privilegiam a implementação dos programas e projetos por meio de mecanismos de coordenação e articulação, em arranjos de descentralização. Essa atuação que já se dissemina em setores como transportes, energia e desenvolvimento urbano, dá-se pela negociação e gestão dos contratos de concessão da infraestrutura de serviços ou de parcerias público-privadas. Uma segunda forma de atuação que se amplia é a transferência de recursos aos níveis de governo subnacionais (estados e municípios), por meio de termos de ajuste (“convênios”). Uma terceira forma, implementada principalmente nos governos Lula e Dilma, é a contratação direta de obras de engenharia para a recuperação da infraestrutura física do país, subdimensionada e obsoleta depois da prolongada retração dos investimentos, nos anos 1980 e 1990.

2.2.3. Bem-estar social

As funções de bem-estar se fortaleceram como concretização da ampliação dos direitos sociais, característica distintiva da CF (1988). Essa orientação se concretizou no movimento de expansão das políticas sociais que se deu continuamente ao longo dos governos, desde a redemocratização, impulsionada pela própria dinâmica do regime democrático com participação massiva de um eleitorado urbano, em busca de mobilidade social. O novo desenho dessas funções incorpora a orientação federalista da CF (1988), com impactos principalmente sobre as áreas da saúde e da educação.

A saúde passou à gestão interfederativa, com a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), previsto na CF (1988), mas ainda em processo de consolidação de sua estrutura organizacional. O afastamento do governo federal da operação direta dos serviços de saúde é uma das mudanças mais importantes que afetam esse novo desenho organizacional. Sua implantação deveria resultar na transferência da rede de hospitais mantidos pela União para os governos estaduais, porém, enfrenta resistências corporativas e riscos de implementação.

A previdência social realizou uma transição organizacional que avançou em direção a um novo desenho para as políticas setoriais, baseado na atuação do ministério em formulação e controle das políticas, atribuindo a entidades descentralizadas (autarquias) a operação dos serviços e instrumentos de política.

A educação passou por rearranjos que também decorrem das orientações federalistas da CF (1988), atribuindo aos estados e municípios a gestão do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. A União permaneceu responsável por sua extensa rede de instituições de Ensino Superior e Ensino Técnico — que se expandiu durante o governo Lula.

A atuação do governo federal, por meio do fomento a projetos de investimento em educação, teve grande expressão no passado, seguindo um formato que se baseava na execução de projetos com

gestão centralizada. O novo modelo em construção, delineado no governo FHC e implementado nos governos Lula e Dilma, busca a descentralização dos recursos e tem evoluído para o repasse direto e o acompanhamento por indicadores de resultados. Além disso, a construção de metodologias, instrumentos e mecanismos de acompanhamento e avaliação da política tem mobilizado as áreas das funções de bem-estar, mas exige a adequação de perfil dos quadros de pessoal dos órgãos responsáveis pelas políticas a essa nova forma de atuação. De fato, essas políticas enfatizam o estabelecimento de metas e o controle de resultados pelo uso de indicadores. Nesse sentido, avanços importantes são os exames nacionais aplicados aos alunos em todo o sistema de ensino.

2.2.4. Funções emergentes

A definição das funções emergentes considera a trajetória da construção do Estado no Brasil e as tendências que moldam os Estados contemporâneos. São funções que se conformam em algumas das recentes iniciativas de criação e reestruturação de cargos e carreiras. A mudança de perfil da administração pública para a atuação articuladora e descentralizada, o fortalecimento da administração central como responsável por formular e acompanhar as políticas públicas, a criação das agências reguladoras e a reestruturação dos quadros de pessoal conformam uma agenda em implementação.

Constatam-se avanços pela incorporação de inovações nas carreiras criadas ou reestruturadas para a atuação em gestão das políticas públicas, regulação, apoio técnico especializado e tecnologia da informação.

A seleção e formação de dirigentes, questão crucial para viabilizar estratégias de reforma e modernização da administração pública, foi objeto da experiência de criação da carreira dos gestores governamentais, em 1989. Essa carreira se caracteriza pelo perfil generalista e pela inserção transversal abrangendo todos os órgãos da administração federal. Seu perfil torna essa carreira um modelo próximo dos requisitos que poderiam estar associados ao papel emergente de coordenação e articulação de arranjos de governança do setor público.

A consolidação da carreira dos gestores governamentais também se apoiou em sua inserção ao lado de outras carreiras para constituir o ciclo de gestão das políticas públicas. A concepção do ciclo de gestão pressupõe processos interligados que alcançariam as atividades de formulação e implementação das políticas públicas, distribuídas pelo conjunto dos órgãos da administração federal. As políticas públicas são encaradas na perspectiva de sua gestão, como funções, processos e normas relacionados com os aspectos organização, planejamento, orçamento, finanças e controle.

Como iniciativa de expansão dos aparatos estatais que corporifica algumas das funções emergentes, a regulação dos mercados, em conexão com a privatização de empresas estatais, tem avançado desde os anos 1990. Trata-se de agenda que surgiu associada com as reformas de privatização, que compunham um desenho propugnado para o ajuste fiscal, em um contexto de crise econômica, com inflação renitente e crise fiscal do Estado. A emergência do Estado regulador correspondia a uma visão sobre a reestruturação do Estado que preconiza sua retirada da atuação direta na produção de bens e serviços, no âmbito das funções de infraestrutura e de desenvolvimento econômico, para se concentrar na atuação articuladora e “facilitadora”.

As carreiras de regulação foram criadas em conexão com a proliferação das agências, que se deu em sucessivas ondas: entre 1995 e 1998, as agências reguladoras da infraestrutura em setores

produtivos consolidados que passaram ao controle privado ou misto entre o Estado e o mercado: energia, telecomunicações e petróleo. No período subsequente, os mercados em expansão e diversificação na área de saúde, com a criação das agências reguladoras da vigilância sanitária e da saúde suplementar. Uma terceira onda surge desde 2001, voltada a mercados pré-existentes que passam a ser objeto de legislação regulatória: transportes terrestres, transportes aquaviários, cinema e audiovisual e aviação civil.

Nos setores de energia e comunicações, a trajetória foi de transformação desses setores em profundidade, pela extinção de autarquias e privatização de empresas estatais (Quintella & Costa, 2009), levando à exoneração de seus quadros de pessoal, que se realocaram nos mercados privados ou nas agências reguladoras². Entre as décadas de 1990 e início de 2000, 10 agências reguladoras foram criadas no Brasil para regulamentar os setores econômicos anteriormente privatizados (Cunha, 2017; Fernandes et al., 2017)³.

Nas funções de bem-estar social, a inovação marcante foram os programas de renda mínima que se desenvolveram ao mesmo tempo que eram construídas as estruturas organizacionais, que foram afinal nucleadas no Ministério do Desenvolvimento Social, criado em 2004. Suas características de intersetorialidade e transversalidade, envolvendo diferentes setores e níveis de governo, fizeram desses programas verdadeiras vitrines dos produtos inovadores em política pública. Nas funções de infraestrutura, os avanços de reestruturação organizacional dos ministérios e das secretarias que atuam nas políticas setoriais ainda são limitados, apesar da criação das agências reguladoras e dos marcos legais dos setores privatizados.

Durante os mandatos de Lula e Dilma, duas carreiras foram criadas para preencher e profissionalizar os ministérios de infraestrutura e sociais: analista técnico de políticas sociais (2009) e analista de infraestrutura (2007), ambas acompanhadas pela abertura de concursos públicos para recrutar pessoal. Uma terceira carreira, de analista de tecnologia da informação (2009), focada na melhoria da governança digital do governo federal, completou essa nova geração de quadros.

As carreiras e os cargos criados recentemente para atuação nas áreas de política social, infraestrutura e tecnologia da informação atenderam à necessidade de internalizar conhecimento técnico especializado, pelo recrutamento de perfis profissionais específicos, a exemplo de engenheiros, economistas e estatísticos. Essas iniciativas visaram a atender às necessidades de áreas reestruturadas, como a de política social, mas também a situações de demanda urgente de pessoal, como na área de infraestrutura, para atender ao novo modelo de atuação do governo federal implementado pelos governos Lula e Dilma por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁴.

O redesenho dos cargos e das carreiras nas funções emergentes tem incorporado inovações como: competências generalistas, regras de desenvolvimento acopladas ao treinamento em serviço e sistemas de avaliação de desempenho e recompensa.

² Baer e McDonald (1997) descrevem a privatização de uma empresa pública de energia elétrica no Estado do Rio de Janeiro. Segundo os autores, uma das principais medidas dos novos controladores foi melhorar a eficiência e diminuir a burocracia.

³ A 11ª agência reguladora foi criada em 2017, transformando o Departamento Nacional de Produção Mineral na Agência Nacional de Mineração.

⁴ O PAC foi uma estratégia de melhoria da infraestrutura coordenada pela Presidência da República com o objetivo de fomentar o crescimento econômico e reorganizar os investimentos públicos no Brasil. Para análises detalhadas do perfil e relações da burocracia pública no setor de infraestrutura, ver Paula, Palotti, Cavalcante e Alves (2017).

3. METODOLOGIA

A metodologia utilizada para a análise empírica se baseou no uso das estatísticas ANOVA, que “comparam um conjunto de médias provenientes de diferentes grupos de pessoas” (Field, 2009). Os dados foram obtidos do estudo “Pesquisa da Burocracia de Nível Médio”, conduzido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 2014, que enfocou os gerentes ocupantes de cargos comissionados no âmbito do Poder Executivo federal. Para essa pesquisa, os gerentes foram discriminados segundo suas carreiras e respectivas funções estatais, como descritas na seção anterior. No total, 4.782 respondentes foram analisados no *survey*. Eles correspondem a 18,88% da população de gerentes de médio escalão⁵. Este estudo recorreu aos esforços de Cavalcante, Camões e Knop (2015), que realizaram pesquisa similar original para compreender as diferenças e similaridades entre burocratas dos diferentes setores do governo.

4. SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS CONFORME AS FUNÇÕES ESTATAIS

Esta seção se dedica a levantar algumas características dos gerentes da burocracia federal brasileira, contrastando diferentes carreiras do governo federal, considerando sua vinculação com as quatro funções do Estado. Discutem-se as seguintes dimensões: características sociodemográficas (gênero, idade e nível de escolaridade); atributos profissionais (tempo em cargo comissionado e tempo de experiência profissional); desempenho (grau de autonomia, grau de influência, atividades comumente desenvolvidas e interação com parceiros e outros atores do governo); e percepção sobre como diretores e conselheiros são escolhidos em suas organizações.

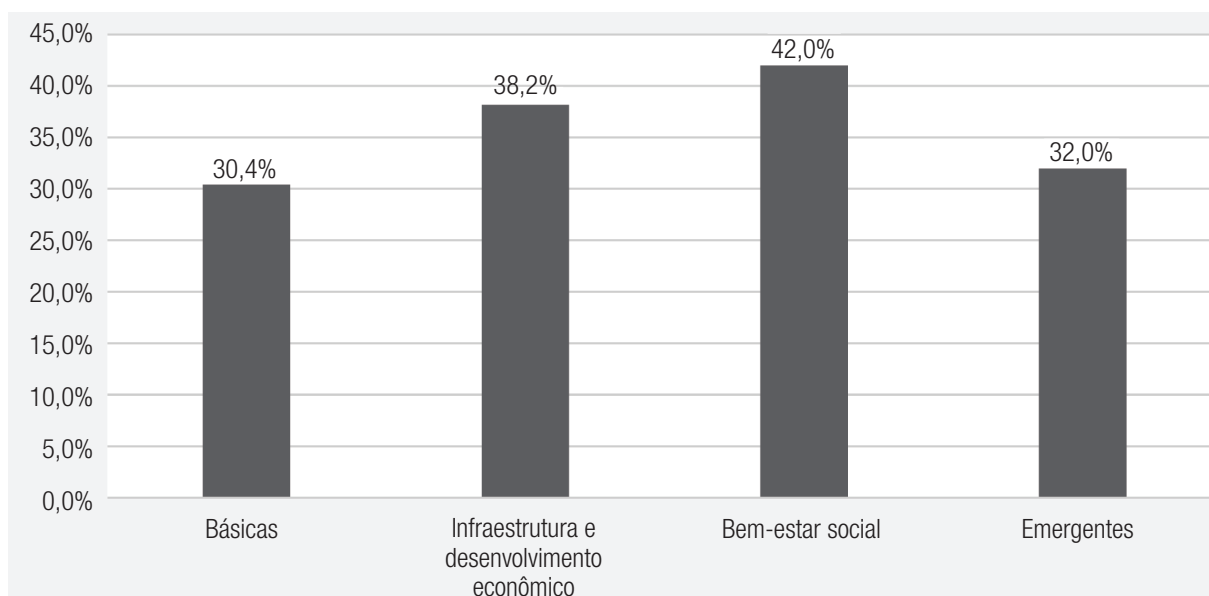
A primeira diferenciação a observar é a participação de mulheres na força de trabalho. Como esperado, em razão de levantamentos prévios realizados (Escola Nacional de Administração Pública [ENAP], 2014), há menor participação de mulheres nas posições gerenciais de médio escalão (33,8%) em comparação ao total observado para o serviço civil (46%). Parte dessa assimetria se deve ao fato das mulheres ocuparem menos postos de comando do que os homens (Firmino & Silva, 2015).

A análise das funções do Estado (Gráfico 1) evidencia significativa diferença entre os percentuais médios das 4 categorias ($F(1, 4780) = 4,410, p < 0,05$), demonstrando distintos padrões de recrutamento para as carreiras e os cargos comissionados. Dois padrões podem ser observados nos grupos. Em primeiro lugar, as funções básicas e as emergentes não são estatisticamente distintas (diferença entre as médias (I-J) = -0,016, $p > 0,05$, bicaudal). Segundo, as funções bem-estar social e infraestrutura e desenvolvimento econômico são estatisticamente similares (diferença média (I-J) = -0,038, $p > 0,05$, bicaudal).

O valor mais elevado para as funções de bem-estar social (42%) se destaca pela composição das carreiras nesse setor, majoritariamente formado por profissões relacionadas a educação, saúde e assistência social, com maior participação de mulheres.

⁵ O *survey* alcançou 7.223 respondentes (28,51% da população). Este artigo considerou apenas aqueles que são servidores das carreiras da administração federal, o que exclui outras possibilidades de recrutamento como aposentados, servidores públicos dos níveis subnacionais, nomeados políticos e respondentes que indicaram carreiras que não puderam ser identificadas.

GRÁFICO 1 PARTICIPAÇÃO FEMININA POR FUNÇÕES ESTATAIS (%)



Fonte: Elaborado pelos autores.

Um indicador interessante para a compreensão da administração pública reside na idade média da força de trabalho, dimensão afetada tanto pelos recentes concursos de recrutamento para as carreiras analisadas como pelos padrões de seleção para os cargos gerenciais (diretores e assessores).

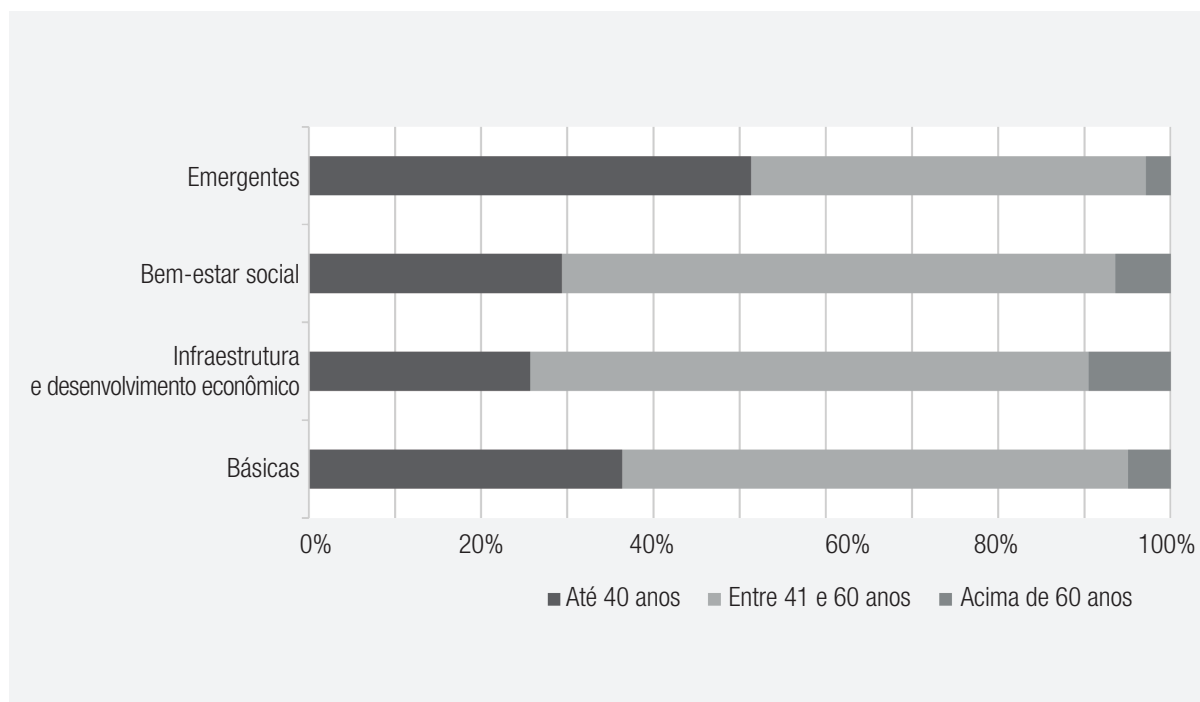
As idades médias dos 4 grupos mostram diferenças notáveis entre si ($F(3, 4778) = 72,442, p < 0,05$). O grupo mais jovem pertence às funções emergentes, enquanto o grupo mais velho se relaciona com as funções infraestrutura e desenvolvimento econômico. Em termos percentuais, os gerentes das carreiras emergentes têm o maior percentual de respondentes, com até 40 anos (51,3%), ao mesmo tempo que têm o menor contingente de respondentes com mais de 60 anos (2,8%), apontando a existência de um conjunto de servidores mais jovens (ver Tabela 2 e Gráfico 2).

TABELA 2 IDADE MÉDIA POR FUNÇÕES ESTATAIS

| Funções estatais | Respondentes | Média | Desvio padrão |
|---|--------------|----------------|----------------|
| Funções básicas | 1.963 | 44,8299 | 9,86921 |
| Funções de infraestrutura e desenvolvimento econômico | 401 | 48,0224 | 9,45288 |
| Funções de bem-estar | 939 | 46,7891 | 10,19094 |
| Funções emergentes | 1.479 | 41,8587 | 9,17546 |
| Total | 4.782 | 44,5634 | 9,90543 |

Fonte: Elaborada pelos autores.

GRÁFICO 2 DISTRIBUIÇÃO ETÁRIA POR FUNÇÕES ESTATAIS (%)



Fonte: Elaborado pelos autores.

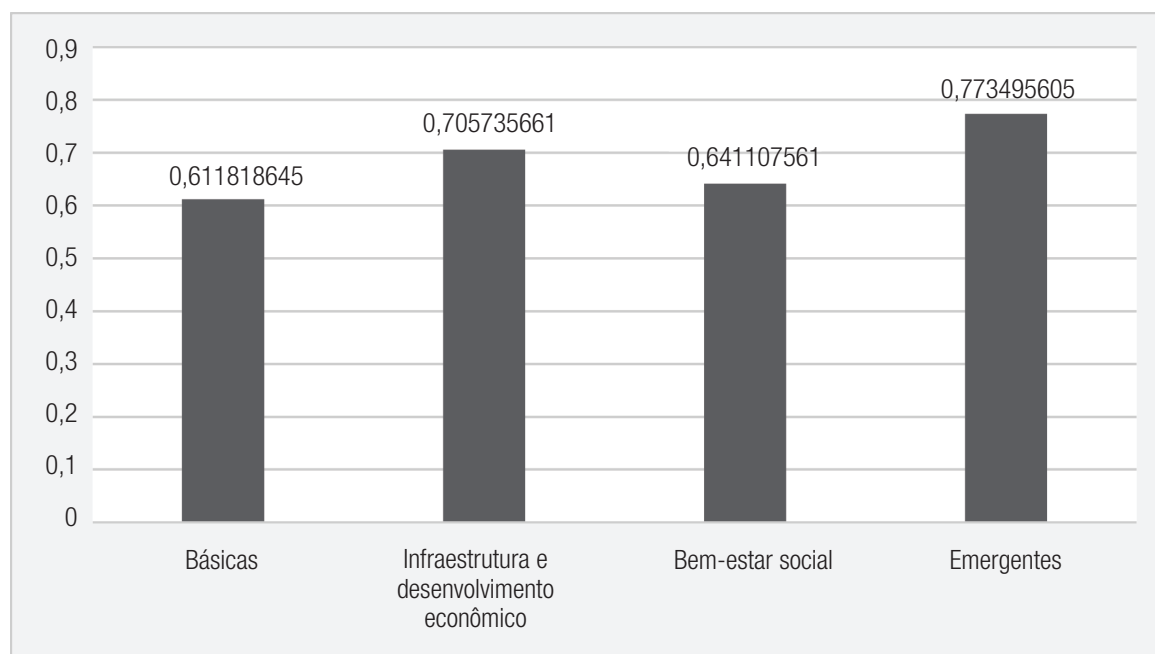
Observando os agrupamentos entre si, todas as médias são estatisticamente distintas, com exceção das funções infraestrutura e desenvolvimento econômico e bem-estar social (diferença média (I-J) = -1,233, $p > 0,05$, bicaudal). Ambas correspondem aos extratos mais envelhecidos.

O nível de escolaridade é outro indicador sociodemográfico relevante, ao lado de sexo e idade média. A comparação destaca que a maioria dos gerentes possui título de pós-graduação. Esse alto grau de escolaridade decorre dos competitivos concursos públicos, adotados de forma expressa nos termos da CF (1988).

Há diferenças estatisticamente significativas entre gerentes nas 4 funções estatais ($F(3, 4778) = 36,746$, $p < 0,05$). Em comparação com cada uma, as funções emergentes têm o mais alto percentual de gerentes com pós-graduação (77,3%), um percentual distinto de todos os outros grupos (ver Gráfico 3). O segundo maior valor (70,6%) é o das carreiras de infraestrutura e desenvolvimento econômico (diferença média (I-J) = .068, $p < 0,05$, bicaudal).

Em síntese, o grupo dos gerentes das carreiras nas funções emergentes alcançou o mais alto nível educacional, mesmo quando comparado ao grupo que tradicionalmente conta com uma burocracia profissionalizada ligada à área de desenvolvimento econômico. Vale destacar, entretanto, que todos os grupos apresentam elevada escolaridade quando comparados aos demais servidores e à população brasileira como um todo.

Como observado anteriormente, todos os respondentes têm cargo comissionado como gerentes de médio escalão do governo federal. Eles correspondem ao estrato responsável pela direção de equipes de trabalho ou assessoramento de autoridades. Há diferenças quanto ao tempo transcorrido desde a ocupação do cargo, o que geralmente reflete a rotatividade nas designações para os cargos de gerência.

GRÁFICO 3 PESSOAL COM NÍVEL DE PÓS-GRADUAÇÃO POR FUNÇÕES ESTATAIS (%)

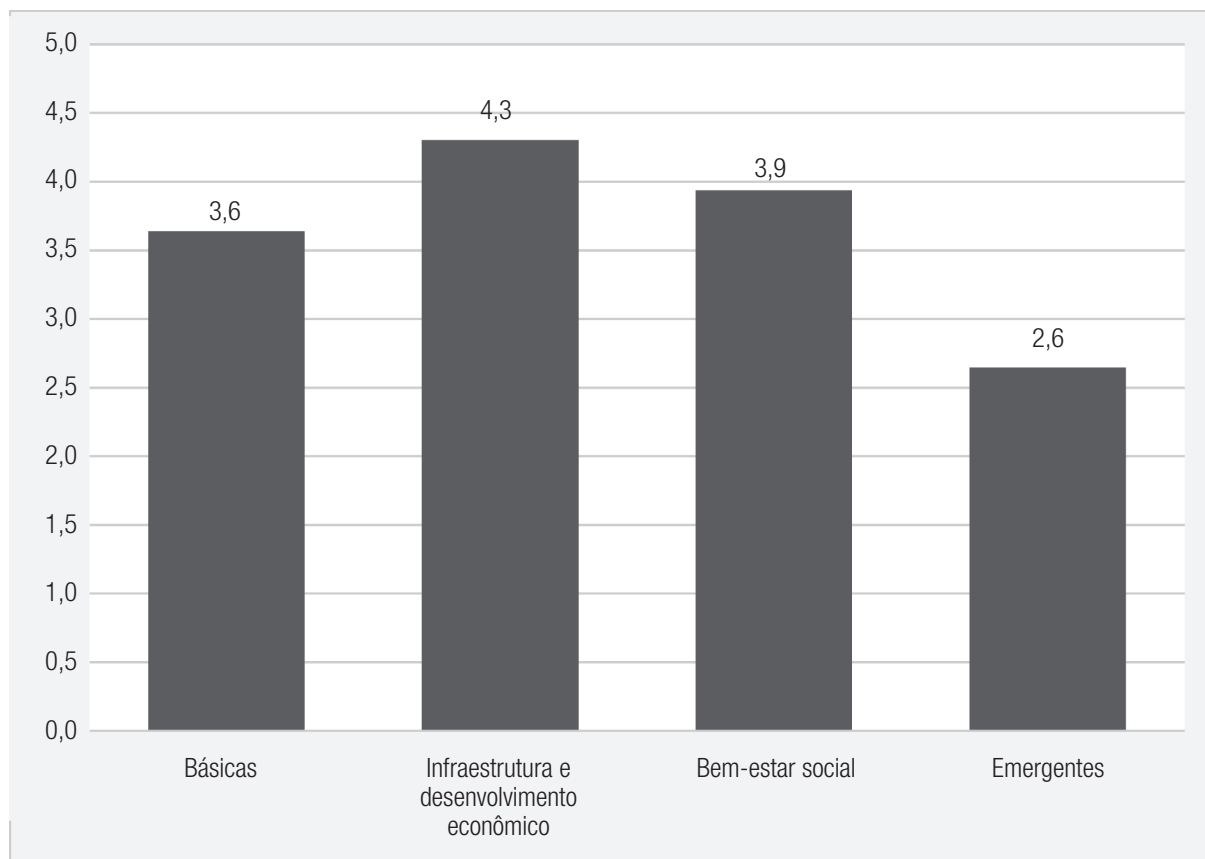
Fonte: Elaborado pelos autores.

Como demonstrado no Gráfico 4, há diferença estatisticamente significativa no tempo médio dos gerentes atualmente exercendo cargos comissionados, entre as 4 funções ($F(3, 4840) = 33,05$, $p < 0,05$). Analisando os grupos individualmente, há um conjunto aparentemente similar, formado pelos gerentes cujas carreiras estão vinculadas às funções básicas, de infraestrutura e desenvolvimento econômico e de bem-estar social, em contraposição ao grupo das funções emergentes. Para o primeiro grupo de funções, o tempo médio à frente do cargo se aproxima de 4 anos — tempo de um mandato presidencial no Brasil. Para o segundo, o tempo médio é quase a metade, indicando maior dinamismo e menor estabilidade.

Em relação à experiência de trabalho, algumas questões indagaram sobre diferentes trajetórias dos gerentes em suas experiências anteriores de trabalho, seja na administração pública, no setor privado ou nos setores não governamentais. Inicialmente, padrões muito semelhantes foram observados para todos os gerentes, nas quatro funções. A maior média em anos de experiência dos entrevistados se encontra no setor público federal, seguido pelo setor privado, pelos Estados e, com muito menor frequência, pelas organizações não governamentais e pelos municípios.

Em todos esses diferentes segmentos, as experiências entre os grupos são estatisticamente diferentes entre si, como demonstrado pela estatística F em todas as colunas da Tabela 3 e ilustrado pelo Gráfico 5, com exceção do número de anos trabalhando no Estado, cujos valores são estatisticamente iguais. O governo federal e os setores privados são as duas experiências mais recorrentes. Para a primeira, infraestrutura e desenvolvimento econômico e bem-estar têm o maior nível de experiência e são estatisticamente iguais entre si (diferença média (I-J) = $-0,67$, $p > 0,05$, bicaudal). O grupo de funções emergentes tem a mais baixa média de experiência no setor público federal, apesar de estar entre os de maior experiência no setor privado, junto com o grupo de infraestrutura e desenvolvimento econômico, sem diferença estatisticamente significativa (diferença média (I-J) = $0,16$, $p > 0,05$, bicaudal).

GRÁFICO 4 TEMPO MÉDIO NO ATUAL CARGO COMISSIONADO POR FUNÇÕES ESTATAIS (NÚMERO DE ANOS)



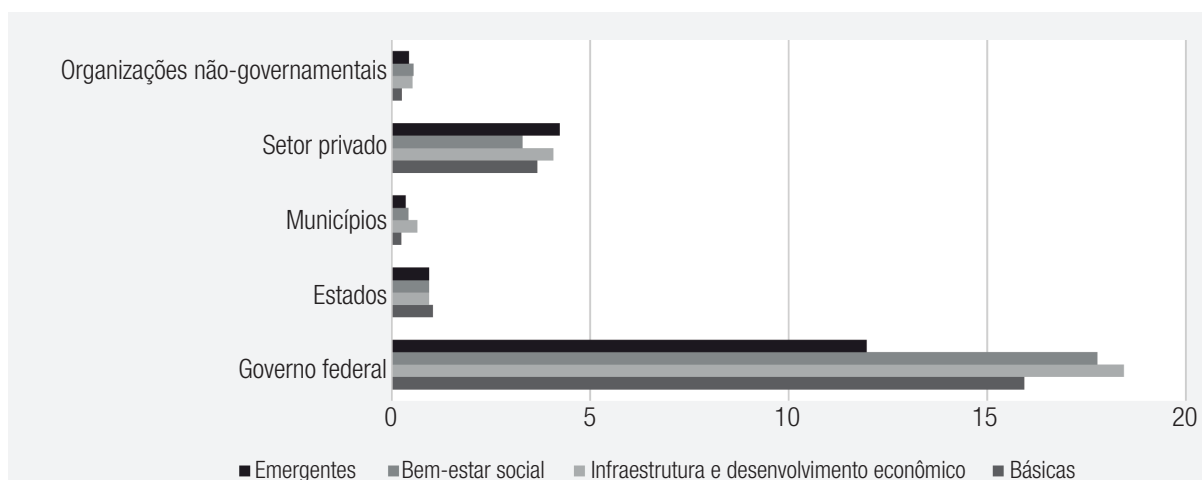
Fonte: Elaborado pelos autores.

TABELA 3 TEMPO MÉDIO DE EXPERIÊNCIA DE TRABALHO POR FUNÇÕES ESTATAIS (ANOS)

| Funções estatais | Governo federal F (3, 4840) = 81,68, $p < 0,05$ | Estados F (3, 4838) = 0,37, $p > 0,05$ | Municípios F (3, 4838) = 7,18, $p < 0,05$ | Setor privado F (3, 4839) = 6,71, $p > 0,05$ | Organizações não governamentais F (3, 4838) = 7,21, $p < 0,05$ |
|---|---|--|---|--|--|
| Funções básicas | 15,93 | 1,04 | 0,24 | 3,67 | 0,25 |
| Funções de infraestrutura e desenvolvimento econômico | 18,44 | 0,94 | 0,65 | 4,07 | 0,52 |
| Funções de bem-estar | 17,77 | 0,94 | 0,42 | 3,29 | 0,55 |
| Funções emergentes | 11,96 | 0,94 | 0,35 | 4,23 | 0,43 |
| Total | 15,28 | 0,98 | 0,35 | 3,80 | 0,39 |

Fonte: Elaborada pelos autores.

GRÁFICO 5 TEMPO MÉDIO DE EXPERIÊNCIA DE TRABALHO POR FUNÇÕES ESTATAIS (EM ANOS)

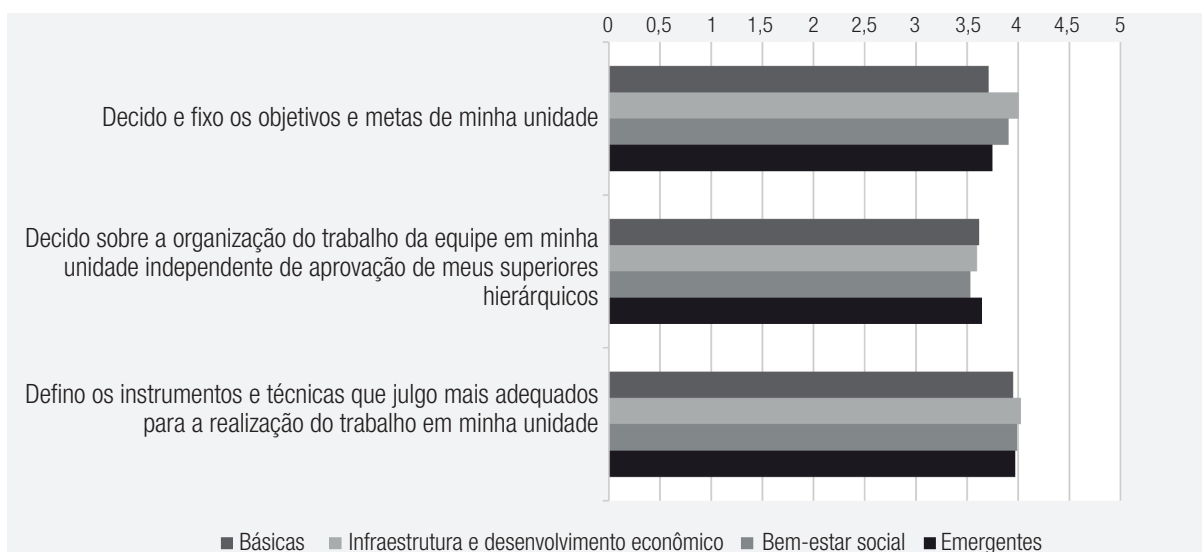


Fonte: Elaborado pelos autores.

Um importante elemento para compreender as atuais atividades dos servidores responsáveis pela gerência no médio escalão é o grau de autonomia para estabelecer objetivos e metas no local de trabalho, gerir pessoal (decidir sobre a organização de seu trabalho ou do trabalho da equipe) e definir técnicas e métodos mais apropriados para realizar seu trabalho. Em média, os respondentes têm um grau relativamente elevado de percepção de autonomia, com pontuação superior a 3,5, em uma escala de 1 a 5, onde 1 corresponde ao menor grau de autonomia e 5 ao maior.

No Gráfico 6 não é possível observar uma diferença estatisticamente significativa entre os grupos de funções do Estado em relação ao grau de autonomia para gerir pessoas ($F(3, 3829) = 1,79, p > 0,05$) e para definir técnicas e métodos ($F(3, 3865) = 0,91, p > 0,05$). Há distinções significativas apenas em relação à decisão sobre definição de metas e objetivos no local de trabalho ($F(3, 3669) = 11,12, p < 0,05$).

GRÁFICO 6 PERCEPÇÕES DE AUTONOMIA POR FUNÇÕES ESTATAIS (ESCALA 0-5)

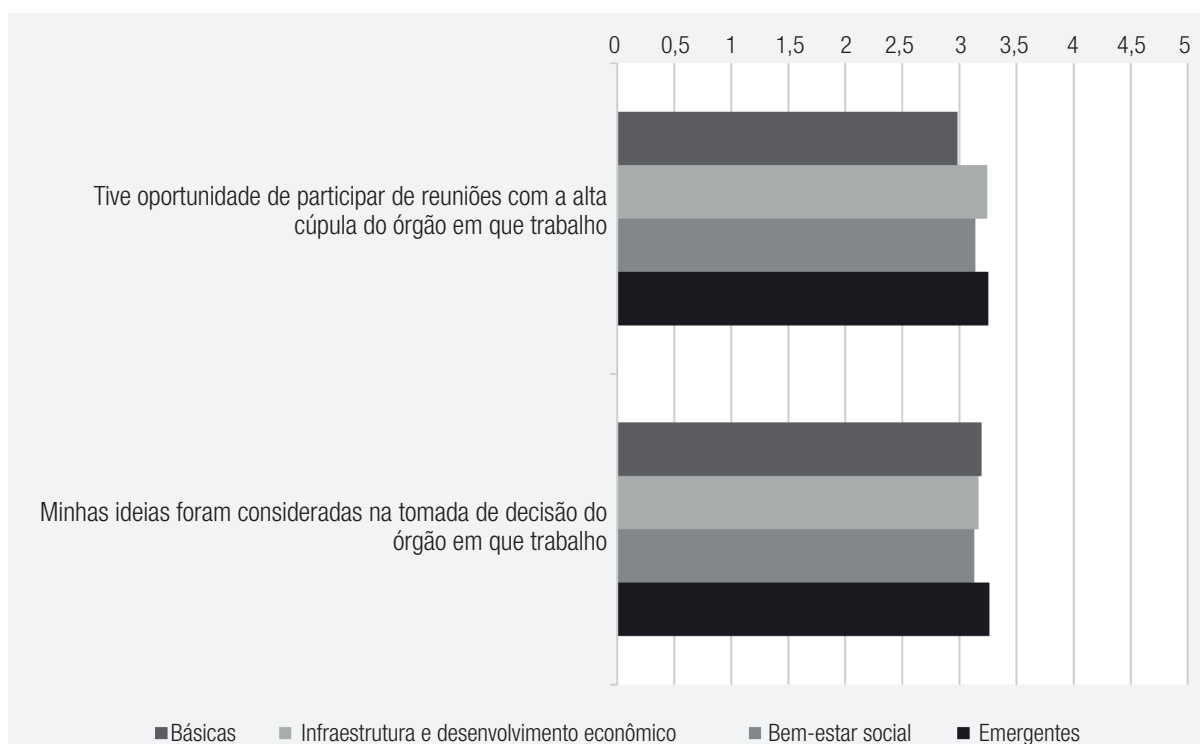


Fonte: Elaborado pelos autores.

Dois grupos distintos se delinearam. O primeiro formado pelos gerentes das carreiras de funções emergentes e básicas (diferença entre as médias (I-J) = - .029, $p > 0,05$, bicaudal); o segundo grupo é formado pelas carreiras de infraestrutura e desenvolvimento econômico e bem-estar (diferença média (I-J) = 0,098, $p > 0,05$, bicaudal). Este último grupo tem maior autonomia do que o primeiro, pelo menos em relação ao estabelecimento de metas e objetivos. Apesar dessa distinção, é interessante notar que, para as outras duas dimensões da autonomia, os grupos não diferem, o que pode indicar a interferência de um elemento de natureza mais organizacional do que as próprias carreiras interferindo nessa percepção de autonomia. Essa hipótese é apoiada pelos resultados de Cavalcante et al. (2015) — que indicam notáveis distinções entre diferentes setores de políticas públicas para as mesmas dimensões.

Outra dimensão importante a compreender é que o papel desses gerentes se refere ao grau de influência percebida na tomada de decisão. No Gráfico 7, o primeiro aspecto diz respeito à oportunidade de participar em reuniões com os principais gerentes da organização na qual estejam trabalhando. Existe uma diferença estatisticamente significativa entre os grupos de funções do Estado ($F(3, 4747) = 16,05$, $p < 0,05$), especialmente a percepção de um papel menor para os gerentes nas carreiras de funções básicas quando comparados com os demais.

GRÁFICO 7 PERCEPÇÕES DE INFLUÊNCIA NA TOMADA DE DECISÃO POR FUNÇÕES ESTATAIS



Fonte: Elaborado pelos autores.

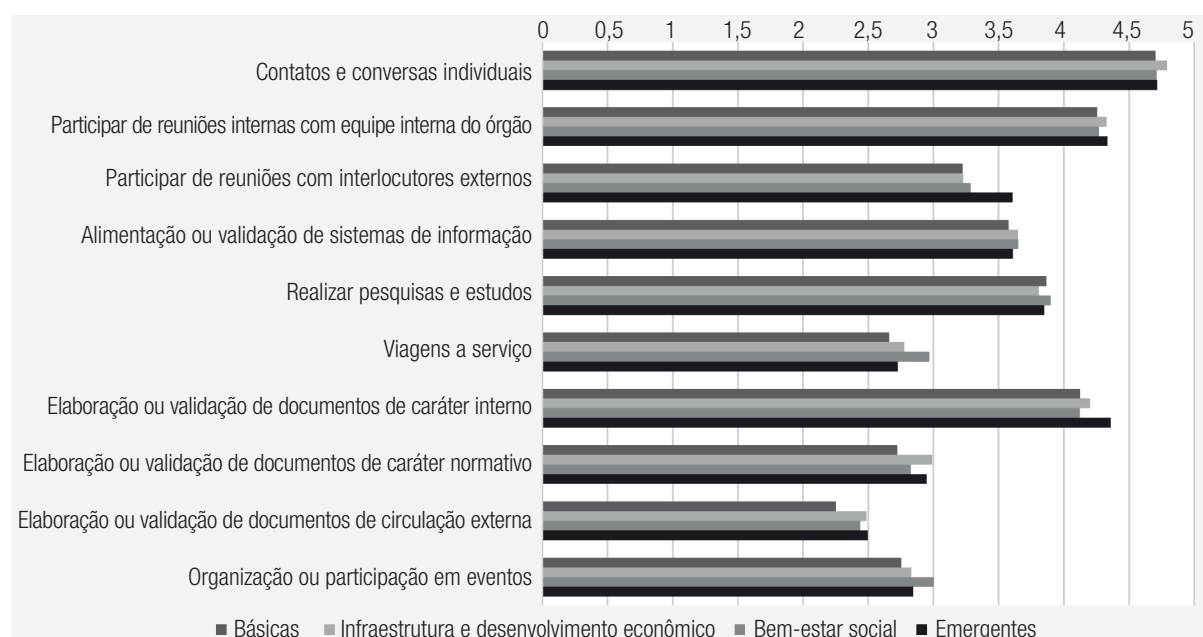
Em relação ao segundo aspecto, quando questionados sobre a influência de suas ideias no processo de tomada de decisão, as avaliações dos gerentes em todas as funções estavam praticamente no mesmo nível. A única distinção é entre gerentes em funções emergentes, comparados a gerentes em funções de bem-estar, mas estes últimos estavam menos inseridos no processo de tomada de decisão do que os primeiros ($F(3, 4669) = 3,66, p < 0,05$).

A influência no processo de tomada de decisão é menos proeminente do que o grau de autonomia, embora os valores não sejam baixos para a dimensão da influência. Em uma escala de 1 a 5, onde 1 é o menor grau de influência e 5 o mais alto, o valor médio foi ligeiramente maior do que 3. Existem mais diferenças nessa dimensão entre os grupos de carreiras do que na dimensão de autonomia.

A análise da rotina diária dos gerentes no serviço público brasileiro se refere às atividades que eles realizam. Há predominância de diálogos e reuniões com *stakeholders* internos e de elaboração ou validação de documentos internos. Em seguida, as atividades mais comuns são as relacionadas com a produção de estudos e pesquisas, alimentação ou validação de sistemas de informação e participação em reuniões com interlocutores externos. Por fim, há validação de documentos normativos e externos, viagens a trabalho e participação em eventos.

No Gráfico 8, os gerentes do grupo de funções emergentes se destacam como os mais frequentes em reuniões com participantes externos e na elaboração de documentos internos. Parece que o perfil desse grupo é caracterizado pela importância que atribuem à inter-relação com outros burocratas e à elaboração de relatórios e notas técnicas para subsidiar o processo decisório. Os gerentes da área de bem-estar diferem dos demais por sua participação mais frequente em atividades como viagens a trabalho e organização e participação em conferências e eventos. Assim, esses burocratas se caracterizam por suas amplas iniciativas de coordenação com os *stakeholders*, compatíveis com a organização dos serviços de saúde, assistência social e educação, que agora são políticas públicas descentralizadas para os estados e municípios no Brasil. Os gerentes de funções básicas e de infraestrutura não se distinguem por nenhuma atividade específica.

GRÁFICO 8 PRINCIPAIS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS POR FUNÇÕES ESTATAIS (ESCALA 0-5)

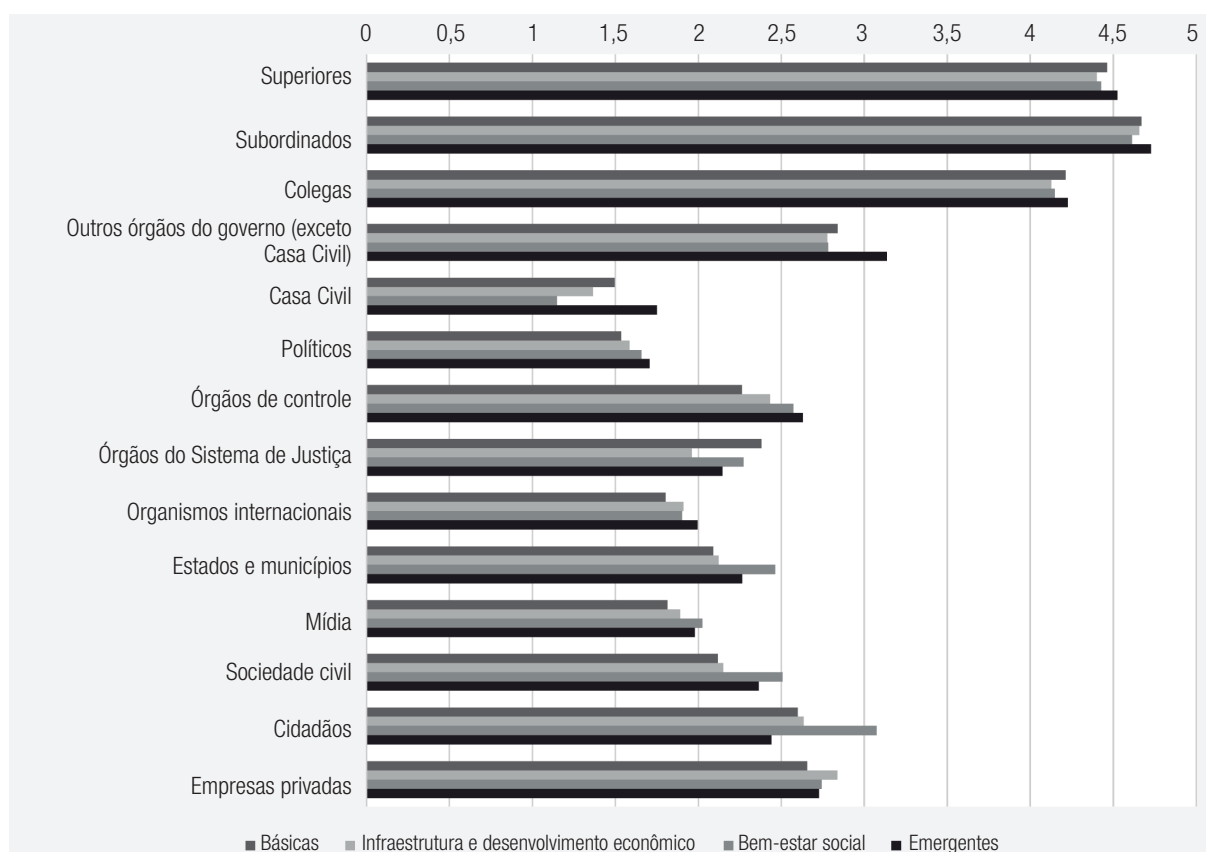


Fonte: Elaborado pelos autores.

O tipo de interação estabelecido pela burocracia envolvendo vários *stakeholders* é um fator importante para entender a inserção desses gerentes e seus aspectos relacionais. Diferenças entre as carreiras são esperadas de acordo com o tipo de interação mais tipicamente exercida em cada função. Essas diferenças significam modelos particulares de interação dentro do governo e entre o Estado e a sociedade.

Assim, no Gráfico 9, os entrevistados em geral têm o maior nível de interação com elementos internos da organização, como subordinados, superiores e colegas. De acordo com as funções do Estado, no entanto, existem diferenças significativas em termos de sua interação. Para os entrevistados de carreiras associadas a funções emergentes, há interação com outras agências governamentais e a Casa Civil. Eles se destacam pelo diálogo intragovernamental. Para as funções de bem-estar, predomina o diálogo envolvendo esses gerentes mais diretamente com a sociedade civil e os cidadãos, mais frequentemente do que as demais carreiras, o que é compreensível pela proximidade dessa burocracia com a prestação direta de serviços públicos.

GRÁFICO 9 INTERAÇÕES POR FUNÇÕES ESTATAIS (ESCALA 0-5)

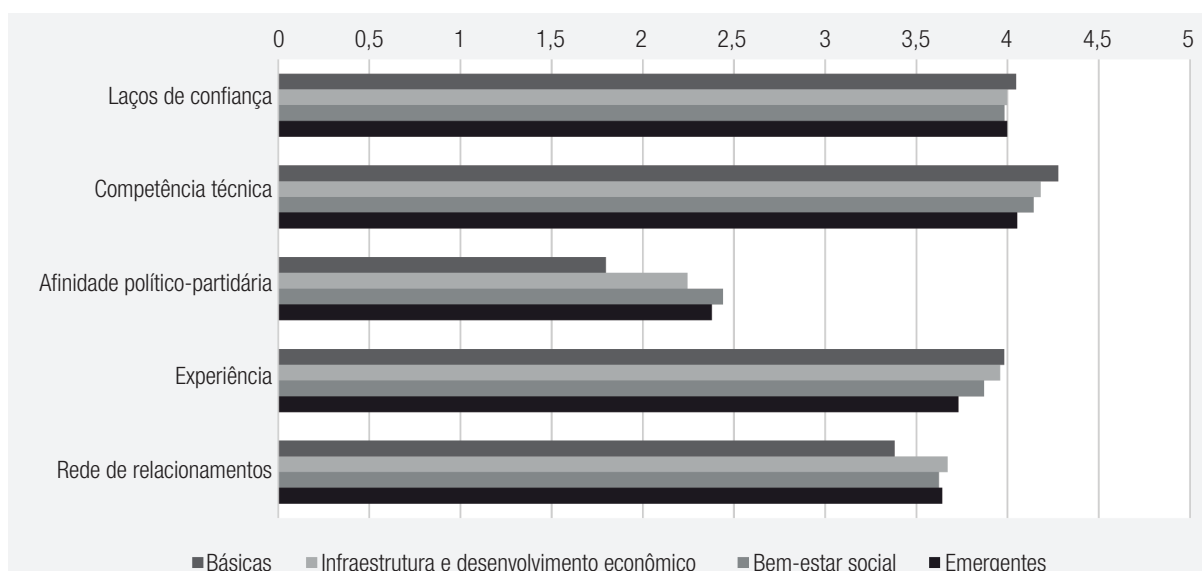


Fonte: Elaborado pelos autores.

Em relação às funções de infraestrutura e desenvolvimento econômico, apesar de seu papel preponderante no diálogo com as empresas, essa diferença não é estatisticamente significativa quando comparada a outras carreiras. Para as carreiras das funções básicas, junto com as carreiras relacionadas às funções de bem-estar, há maior interação com as entidades do sistema jurídico, o que é compreensível pelo fato de dedicarem-se a atividades de segurança pública e representação legal do Poder Executivo.

A pesquisa também perguntou sobre a percepção dos gerentes brasileiros acerca dos critérios que julgam mais importantes para as nomeações dos cargos comissionados, nas agências em que trabalham. Em geral, observa-se que os 3 fatores mais importantes para ocupação desses cargos gerenciais são vínculos de confiança, *expertise* e experiência. A rede de relacionamentos e afinidades partidárias seguem depois desses 3 fatores (ver Gráfico 10).

GRÁFICO 10 FATORES QUE INFLUENCIAM A NOMEAÇÃO POR FUNÇÕES ESTATAIS (ESCALA 0-5)



Fonte: Elaborado pelos autores.

Assim, todos os grupos veem os laços de confiança como importantes. Não há diferença estatisticamente significativa entre eles ($F(3, 4839) = 1,29, p > 0,05$). Os gerentes das carreiras nas funções centrais enfatizam a importância da *expertise* para a nomeação aos cargos comissionados, mas classificam a afinidade partidária e a afiliação a uma rede de relacionamentos com o mais baixo valor em importância. Essa constatação é mais compatível com uma área de atuação central do Estado, em geral com as carreiras mais consolidadas, estruturadas em forma piramidal e organizadas em áreas como arrecadação de impostos, advocacia pública, segurança pública e diplomacia.

5. DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

Este artigo se baseou em uma pesquisa focada nos burocratas de médio escalão que ocupam cargos comissionados de gerência. Essa base de dados foi recodificada sob a lógica das quatro funções estatais definidas teoricamente: a) básicas; b) infraestrutura e desenvolvimento econômico; c) bem-estar social; e d) emergentes.

Em geral, os dados substanciam a evidência de uma burocracia bastante profissionalizada, no Brasil. Os gerentes do governo federal têm um alto grau de educação e experiência anterior, trabalhando no governo federal ou no setor privado. Eles também se percebem como dotados de alto nível de autonomia, mas apenas média influência na tomada de decisão. Além disso, eles consideram os fatores técnicos relacionados à *expertise*, experiência e aspectos relacionais, como o trabalho em rede e a confiança, como as influências mais prevalentes no processo de nomeação para as posições comissionadas de gerência em suas organizações.

Algumas diferenças interessantes surgem a respeito das quatro funções estatais. Em relação às atividades emergentes, há alguns aspectos que podem ser destacados quanto aos burocratas que trabalham em posições comissionadas de gerência de médio escalão, nessas áreas. Em primeiro lugar, eles são relativamente jovens; atingiram o nível mais alto possível de educação; trabalham em posições gerenciais por um período de tempo mais curto, em contraste com seus colegas (aqueles que trabalham nas outras funções); e destacam-se pela importância que dão ao diálogo intragovernamental. Este estudo corrobora a existência de um novo perfil de gerentes recrutados em carreiras com características de: atribuições generalistas; estruturas hierárquicas e formais flexíveis; e facilidade de mobilidade por diferentes órgãos da administração pública, quando comparada aos modelos tradicionais de carreira do setor público.

Os respondentes que trabalham em cargos que desempenham funções de bem-estar são, em sua maioria, mulheres. Essas posições abrangem áreas de políticas públicas como educação, saúde e assistência social. Embora não tenham vasta experiência prévia, trabalhando no nível subnacional, esses burocratas têm que desenvolver fortes articulações com estados e municípios, bem como com os cidadãos. Em relação às áreas de infraestrutura e desenvolvimento econômico, os servidores públicos que ocupam esses cargos têm experiência significativamente maior no setor privado, quando comparados aos gestores que exercem funções emergentes. Eles também têm uma interação notável com empresas privadas, em sua área profissional.

Embora a percepção a respeito da autonomia seja elevada entre os gerentes das quatro funções, constata-se uma distinção em relação à autonomia para definir objetivos e metas no local de trabalho. No que se refere a esse aspecto, os gerentes das funções infraestrutura e desenvolvimento econômico e de bem-estar consideram dispor de maior autonomia do que os demais. Essa evidência pode indicar a influência de estruturas verticalizadas com hierarquização mais pronunciada e espaços para o exercício da gerência formalizados com maior clareza.

O desenvolvimento dessas duas funções estatais foi apoiado, no passado, por estruturas de carreira criadas em um ambiente de descentralização e autonomia institucional. Essas carreiras foram estruturadas em grandes autarquias e empresas estatais, organizadas como serviços que visavam a proporcionar um estilo de atuação insulada, dedicando menor atenção à articulação externa. Essas considerações são suposições a investigar em pesquisas futuras.

Os gerentes de funções básicas se veem com menor autonomia e influência no processo decisório, quando comparados aos outros. Os gerentes parecem ser técnicos competentes para atividades estatais

tradicionais. Nessa área, a estruturação burocrática avançou significativamente e é corroborada pelas evidências de um perfil gerencial mais hierarquizado e menos voltado à atuação externa. O que se deve esperar em relação a essa função é a consolidação de modelos organizacionais inspirados no estilo weberiano “tradicional”.

Este artigo constitui contribuição de pesquisa exploratória para a compreensão de um tema novo no Brasil, que necessita de mais estudos e pode ser aplicado a outros contextos e países. Novas áreas de pesquisa podem investigar como os burocratas públicos são alocados e suas capacidades desenvolvidas para melhorar as funções do Estado. A complementação interessante da abordagem proposta por este estudo pode vir da compreensão de como as organizações priorizam tarefas administrativas entre seus funcionários e como os políticos interferem no processo de recrutamento e desenvolvimento na carreira dos gerentes no setor público.

Na perspectiva da gestão de recursos humanos, um novo caminho de pesquisa pode ser destacado. Além de considerar a necessidade de recrutar burocratas para substituir os aposentados ou para implementar novas áreas de atuação do Estado, é fundamental considerar o perfil de quem está sendo contratado na burocracia e com qual objetivo. Por um lado, quem é recrutado? É diretamente dependente de como os concursos públicos são projetados e do tipo médio de educação formal que recebem os egressos das graduações, entre outros fatores. Por outro lado, as pessoas são recrutadas para qual finalidade? Algumas atividades simplesmente se tornam obsoletas ou são terceirizadas, enquanto novas tarefas emergentes podem ser essenciais para um conceito de cidadania sempre mutável.

Nesse sentido, dadas as diferenças identificadas entre carreiras no governo federal, quais são as implicações dessas características para as tentativas de reorganização e racionalização dos recursos humanos no setor público? As despesas com pessoal são sempre uma preocupação nos ajustes do orçamento. Considerar as diferenças entre carreiras pode ser uma diretriz para implementar mudanças e equilibrar os diferentes perfis ao recrutar e treinar servidores públicos.

Finalmente, este estudo apresenta e testa uma classificação empírica para carreiras que pode ser útil para outras pesquisas dedicadas ao setor público no Brasil, em nível federal ou subnacional. Também é promissor aplicar essa classificação a outros países, a fim de comparar diferentes estratégias de construção do Estado e suas tendências recentes.

REFERÊNCIAS

- Baer, W., & McDonald, C. (1997). Um retorno ao passado? A privatização de empresas de serviços públicos no Brasil: o caso do setor de energia elétrica. *Planejamento e Políticas Públicas*, 16, 5-38.
- Barberia, L., & Praça, S. (2014). Who gets political appointments? Party loyalty and bureaucratic expertise in Brazil. In *Annals of the Midwestern Political Science Association Meeting*. Chicago, IL.
- Bresser-Pereira, L. C. (1998). *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo, SP: Ed. 34.
- Bresser-Pereira, L. C. (2004). *Democracy and public management reform: building the republican State*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Cavalcante P., Camões, M. R. S., & Knop, M. N. H. (2015). Burocracia de médio escalão nos setores governamentais: semelhanças e diferenças. In P. Cavalcante, & G. Lotta (Org.), *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação* (pp. 57-90). Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública.
- Cavalcante, P., & Carvalho, P. S. (2017). Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. *Revista de Administração Pública*, 51(1), 1-26.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. (1988). Brasília, DF.
- Cunha, B. Q. (2017). Os “regulocratas”: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil. In J. M. P. Paula, P. L. M. Palotti, P. L. C. Cavalcante, & P. A. Alves (Orgs.), *Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais* (pp. 217-251). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Escola Nacional de Administração Pública. (2014). *Federal civil servants: profile*. Brasília, DF: Ed. Enap.
- Evans, P., Rueschmeyer, D., & Skocpol, T. (Orgs.). (1985). *Bringing the State back in*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Fernandes, C. C. C. (2015). Carreiras, profissionalização e construção do serviço civil na administração pública do Brasil: um desenho coerente? In *Anais do 20º Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento*. Lima, Peru.
- Fernandes, C. C. C., Silva, M. S., Cunha, B. Q., & Alves, P. A. (2017). Arranjos institucionais e a burocracia de infraestrutura: notas para uma história sobre a construção das capacidades estatais no Brasil. In J. M. P. Paula, P. L. M. Palotti, P. L. C. Cavalcante, & P. A. Alves (Orgs.), *Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais* (pp. 61-113). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Field, A. P. (2009). *Discovering statistics using SPSS: and sex and drugs and rock ‘n’ roll* (3rd ed.). London, England: SAGE.
- Firmino, C. R., & Silva, F. H. E. (2015). Desigualdades de gênero no serviço público do Poder Executivo federal. In A. Freire, & P. Palotti (Orgs.), *Servidores públicos federais: novos olhares e perspectivas*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública.
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347-368.
- Kjaer, M., Hansen, O. H., & Thomsen, J. P. F. (2002, April). *Conceptualizing State Capacity* (DEMSTAR Research Report No. 6). Aarhus, Denmark: Aarhus University.
- Leftwich, A. (1995). Bringing politics back in: towards a model of the developmental State. *Journal of Development Studies*, 31(3), 400-427.
- Levi-Faur, D. (2011). From big government to big governance? *Jerusalem Papers in Regulation and Governance*, 35, 1-24.
- Lopez, F., Bugarin, M. S., & Bugarin, K. S. S. (2015). Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). In F. Lopez (Org.), *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro* (pp. 33-70). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Lopez, F., & Praça, S. (2015). Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In F. Lopez (Org.), *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro* (pp. 107-138). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Mann, M. (1988). *States, war and capitalism: studies in political sociology*. Oxford, England: Blackwell.

Martins, L. (1975). *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. São Paulo, SP: Paz e Terra.

Matthews, F. (2012). Governance and State capacity. In D. Levi-Faur (Org.), *The Oxford handbook of governance* (pp. 281-293). Oxford, England: Oxford University Press.

Milward, H. B., & Provan, K. G. (2000). Governing the hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 359-380.

Ormond, D., & Löffler, E. (1999). A nova gerência pública. *Revista do Serviço Público*, 50(2), 67-97.

Palotti, P., & Freire, A. (2015). *Servidores públicos federais: novos olhares e perspectivas* (Caderno ENAP n. 42). Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública.

Paula, J. M. P., Palotti, P. L.M., Cavalcante, P. L. C., & Alves, P. A. (Orgs.). (2017). *Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without government: rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-244.

Praça, S., Freitas, A., & Hoepers, B. (2012). A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. *Novos Estudos CEBRAP*, 94, 91-107.

Quintella, R. H., & Costa, M. A. (2009). O setor de telefonia móvel do Brasil após o SMP: as estratégias das operadoras e a convergência fixa-móvel. *Revista de Administração Pública*, 43(1), 123-150.

Riain, S. O. (2004). *The politics of high-tech growth: developmental network States in the global economy*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

Tilly, C. (Org.). (1975). *The formation of national States in Western Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Weiss, L., & Hobson, J. (1995). *States and economic development: a comparative historical analysis*. Cambridge, England: Polity Press.

Ciro Campos Christo Fernandes



<http://orcid.org/0000-0002-6344-9169>

Doutor em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV EBAPPE); Professor na Escola Nacional de Administração Pública (Enap); Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Administração Federal do Brasil. E-mail: ciro.fernandes@uol.com

Pedro Lucas de Moura Palotti



<http://orcid.org/0000-0002-9071-9726>

Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPol/UnB); Professor na Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e no Instituto Brasiliense em Direito Público (IDP); Pesquisador no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Administração Federal do Brasil. E-mail: pedropalotti@gmail.com