

A Profissionalização da Administração Pública

Espartaco Madureira Coelho

1º de maio de 2007



Foto de Charles C. Ebbets, Nova Iorque, 29 de setembro de 1932.

INTRODUÇÃO

A solução para uma maior profissionalização do serviço público não pode ter um enfoque único, mas múltiplo. E, tal proposta, não deve tentar estabelecer a clássica, mas simplista, contraposição entre meritocracia e política.

De uma forma geral, tal solução deveria abordar não apenas aqueles aspectos relacionados à fixação de um percentual mínimo dos cargos em comissão para servidores de carreira, mas balizar-se também por medidas que regulem: a) o ingresso no serviço público, via concursos universalizantes; b) a formação de um sistema estruturado de carreiras; c) a qualificação profissional constante; e d) a existência de um sistema de avaliação de desempenho e de remuneração adequado que estimule o desempenho através de incentivos.

Somente após estas questões estarem consensualizadas, e encaminhadas, é que deveria ser desenvolvido um movimento amplo e estruturado para reduzir ao máximo o número de cargos de confiança da administração pública.

Tal estratégia deveria ser acompanhada por um processo (ou metodologia) que permitisse o estabelecimento de critérios mínimos de competência técnica e gerencial associados a essas nomeações, de modo a atender-se à necessidade de preenchimento de cargos de livre provimento que atenda a critérios técnicos, de representatividade política ou de lealdade pessoal, mas que atendam aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da razoabilidade da remuneração recebida e da consecução do interesse público, bem como, minimizem a ocorrência do clientelismo, do nepotismo, do desvio de finalidade, da improbidade administrativa e da corrupção.

CONTEXTO INSTITUCIONAL

Segundo o Boletim Estatístico de Pessoal, publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de out/2006, mas com dados referentes a set/2006, o Poder Executivo Federal possui um total de 19.638 cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), sendo que o quantitativo de funções, o quantitativo de ocupantes sem vínculo com o serviço público e as correspondentes remunerações estavam distribuídos conforme abaixo:

Tabela 1 – Quantitativos e Remunerações dos Cargos de DAS (set/2006)

Nível da Função	Quantitativo de Ocupantes	Quantitativo Sem Vínculo	Remuneração (em R\$)
DAS-1	6.786	1.683	1.232,20
DAS-2	5.331	1.264	1.403,90
DAS-3	3.524	755	1.575,60
DAS-4	2.869	923	4.898,50
DAS-5	936	347	6.363,00
DAS-6	192	84	7.575,00
Totais	19.638	5.056	-----

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal Nº 126, MPOG, out/2006

Adicionalmente, sabe-se que os ocupantes dos níveis 4, 5 e 6 dos cargos de DAS, além de Ministros de Estado e ocupantes de cargos de natureza especial também podem receber um “auxílio-moradia”, com valor máximo de ressarcimento de R\$ 1.800,00, que é concedido para servidores com vínculo ou sem vínculo que sejam deslocados para ocupar cargo/função pública em Brasília.

O Decreto Nº 5.497, de 21 de julho de 2005, ordena que os cargos do Grupo DAS sejam ocupados “exclusivamente” por servidores de carreira, em proporção igual ou superior a:

- a) 75% para os cargos em comissão DAS, níveis 1, 2 e 3; e
- b) 50% para os cargos em comissão DAS, nível 4.

Atualmente, tais proporções estão, de forma geral, sendo respeitadas.

VISÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Segundo entrevista com o Sr. Joal Teitelbaum, presidente do Conselho Diretor do Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade (PGQP), publicada em 15 de fevereiro de 2007¹, o quantitativo de cargos de confiança da administração pública federal é exagerado, sendo que “em países como Nova Zelândia e Reino Unido, com sistemas parlamentaristas, existem cerca de menos de 100 cargos de confiança. Nos Estados Unidos, o presidente tem cerca de 3 mil cargos de confiança. E, quando trabalhei com o presidente Clinton e o vice Al Gore, eles sugeriram que os cargos de confiança fossem reduzidos para o número de mil.”

O coordenador da ONG Transparência Brasil, Cláudio Weber Abramo, em depoimento à Sub-relatoria de Normas de Combate à Corrupção do Senado Federal², condenou o alto número de cargos de confiança da estrutura governamental brasileira afirmando que “a existência de mais de 22 mil cargos de confiança no governo permite a instalação de grupos de interesse dentro do aparelho do Estado para troca de favores”. Ele também afirmou que “a liberdade de nomeação, no caso dos Correios, é o que mostra mais evidentemente a gênese da corrupção.”

O presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Roberto Busato, também tem se manifestado publicamente³ contra o nepotismo e a proliferação dos cargos de confiança por contrariar os princípios da impessoalidade no serviço público. Para Cezar Britto, secretário-geral da OAB, “o uso de cargos de confiança em substituição a servidores efetivos pode ser considerado claramente ilegal e destituído da moralidade pública”.

Conforme matéria divulgada no jornal Folha de São Paulo, de 27 de fevereiro de 2007, no atual mandato de governantes dos poderes executivos estaduais, pelo menos oito governadores nomearam parentes para cargos de confiança em suas administrações⁴ (Amazonas, Ceará, Mato Grosso, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná e Tocantins).

BREVE HISTÓRICO

No Brasil, a maioria dos cargos de confiança e de direção na Administração Pública são de livre nomeação. Tal sistemática possui fundamentos históricos e culturais calcados no legado colonial de organização e funcionamento do Estado, que impôs fortes traços cartoriais, patrimonialistas e clientelistas ao serviço público nacional.

Até poucos anos, o acesso ao serviço público era, majoritariamente, feito por intermédio de arranjos políticos ou administrativos que, posteriormente, eram transformados em cargos definitivos, sem haver uma preocupação maior com a profissionalização, a produtividade e a eficiência do setor público.

Ainda hoje, o sistema de cargos de confiança no Brasil é utilizado como forma de

- 1 Disponível no endereço eletrônico http://intelog3.tempsite.ws/site/default.asp?TroncoID=907492&SecaoID=508074&SubsecID=627271&Template=../artigosnoticias/user_exibir.asp&ID=905447&Titulo=Joal%20Teitelbaum%2C%20presidente%20do%20Conselho%20Diretor%20do%20Programa%20Ga%FAcho%20da%20Qualidade%20e%20Produtividade%20%28PGQP%29, em 05 de abril de 2007.
- 2 Disponível no endereço eletrônico <http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=53435&codAplicativo=2>, em 05 de abril de 2007.
- 3 Disponível no endereço eletrônico <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=301813>, em 05 de abril de 2007.
- 4 Disponível no endereço eletrônico <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=339504>, em 05 de abril de 2007.

acomodação de interesses políticos, sendo que as várias tentativas de implantação de um setor público profissionalizado, baseado no mérito são consideradas “tardias e inconclusas”, conforme Pacheco (2002).

Segue, um breve relato cronológico dos principais momentos do processo de profissionalização do serviço público no Brasil.

Em 1938, durante o Estado Novo, Getúlio Vargas criou o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), órgão previsto pela Constituição de 1937 e diretamente subordinado à Presidência da República, com o objetivo de “aprofundar a reforma administrativa destinada a organizar e a racionalizar o serviço público no país”.

A partir dos esforços do DASP, aprofundou-se a implantação de uma burocracia com características “weberianas” (ou seja, no conceito do poder racional-legal, baseado no caráter legal das normas e regulamentos; no caráter formal das comunicações; no caráter racional e na divisão do trabalho; em rotinas, normas e procedimentos padronizados; na competência técnica e meritocrática; na especialização da administração, que é separada da propriedade; na completa previsibilidade do funcionamento da organização; na profissionalização dos servidores e/ou empregados; na idéia de carreira estruturada; na hierarquia funcional ou de autoridade; e no “universalismo de procedimentos”), mas que, como resultado do enfrentamento com os interesses clientelistas e patrimonialistas, deu origem a um “duplo padrão” de competências e remunerações, que perdura até os dias de hoje, entre os altos escalões e os níveis médio e inferior.

Durante os anos 1950, com o projeto desenvolvimentista (do segundo governo Vargas e do governo Juscelino Kubitschek) e o surgimento das grandes empresas estatais, o duplo padrão foi mantido, mas houve uma elevação no desempenho e da profissionalização do serviço público.

Nos anos 1960, com a ditadura militar e com uma agenda internacional baseada na tecnoburocracia e no fortalecimento das áreas financeira e econômica, o Estado ampliou a administração indireta e a profissionalização do setor público, implementando uma Reforma Administrativa em 1967, de modo a conter a hipertrofia do aparelho do Estado, mas sem grandes sucessos.

Com a Constituição de 1988, há um retorno do clientelismo, basicamente, pela transformação de diversas formas de emprego público em serviço público estatutário.

Porém, no início dos anos 1990 (durante o governo Collor), houve um processo explícito de “desorganização” do serviço público e de “institucionalização” da corrupção, calcados em um discurso de “modernização e de combate aos marajás” (servidores públicos com altos salários).

Em 1995, quando Bresser Pereira apresentou o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, surge uma agenda nacional de discussões sobre o papel do Estado, as políticas de gestão pública e a modernização e a profissionalização da Administração Pública.

De lá para cá, verifica-se um processo de busca pelo incremento gradual do nível de profissionalização do serviço público, seja pela criação de novas carreiras, seja pela realização de concursos públicos de forma periódica, seja pelo fortalecimento das escolas públicas, seja pela aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja pela criação da Comissão de Ética Pública e da elaboração do Código de Conduta da Alta Administração Federal.

NOVA CONCEITUAÇÃO

Conforme Gaetani (2007)⁵, a nova conceituação do problema da profissionalização do serviço público tem adotado uma abordagem do tipo “contingencial”, com a utilização de soluções que possam contemplar de forma equilibrada: a) quadros de carreira; b) contratos provisórios; c) cargos de confiança; d) contratos especiais (Reino Unido); e) cooperativas de mão-de-obra; f) fundações universitárias; e g) organismos internacionais (1995-2002).

Nessa abordagem, a eficácia da administração governamental está associada a um conjunto de opções que estão à disposição do gestor público, de modo a serem empregadas conforme a adequação, a oportunidade, os prazos, as estratégias e os recursos existentes; sendo que cada alternativa apresenta características específicas – vantagens e desvantagens – que devem ser avaliadas e utilizadas conforme a situação-problema requisitar.

Para Farias e Gaetani (2002), também há um consenso de que, atualmente, as principais formas de atuação da Administração Pública de modo a alcançar uma maior profissionalização dos servidores públicos incluem:

- “a) a institucionalização do princípio do mérito nas políticas de recrutamento, seleção e promoção de funcionários;*
- b) o gerenciamento informado da força de trabalho do setor público bem como de suas necessidades de alocação e dimensionamento;*
- c) a gestão integrada dos aspectos organizacionais, financeiros e de pessoal envolvidos na implementação de uma política de recursos humanos;*
- d) a realização de investimentos sistemáticos e em larga escala em recursos humanos através da promoção de programas de capacitação orientados para dirigentes, quadros de carreira e empregados públicos em geral; e*
- e) a adoção generalizada de mecanismos de avaliação de desempenho vinculando remuneração diferenciada a resultados satisfatórios.”*

Conforme Farias e Gaetani (ibidem), a realização periódica de concursos para o ingresso no setor público deve ser acompanhada da formulação de “uma política integrada e abrangente de Recursos Humanos, de forma a conferir maior organicidade e coesão à Administração Pública Federal”.

Sendo que essa integração das políticas de recursos humanos às demais políticas públicas deve ser realizada de modo a contemplar, de forma articulada, três dimensões: a) do dimensionamento e especificação da força de trabalho; b) das estruturas e arranjos organizacionais; e c) do impacto financeiro de decisões tomadas na esfera de gestão de pessoal.

Ainda conforme Farias e Gaetani (ibid), a “profissionalização é um processo permanente, que

5 Palestra sobre “Políticos e Burocratas no Século XXI”, realizada dia 02 de março de 2007, na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

demanda contínua capacitação institucional” e que deve estar associado a um conjunto de sete princípios capazes de assegurar:

- 1) a institucionalização da preocupação com o foco em resultados, em substituição à excessiva preocupação com procedimentos;
- 2) que os conteúdos das capacitações sejam renováveis e devam ser adaptados para atender a novas necessidades;
- 3) o desenvolvimento de programas de capacitação que possibilitem uma mudança de atitude do público alvo na direção de seu próprio auto-desenvolvimento;
- 4) estruturas funcionais e organizacionais que favoreçam o aprendizado contínuo;
- 5) estruturas e pessoas capazes de trabalhar com a perspectiva de adaptação permanente, em função do fato de que o ambiente de mudanças exige constante readaptação;
- 6) o desafio de perseguir, sistematicamente, ganhos de produtividade crescente; e
- 7) o desenvolvimento e a criação de redes de ensino e aprendizagem que possibilitem o aprendizado em comunidades de profissionais afins (comunidades de prática).

CONCLUSÃO

O desenvolvimento sustentável do país e a agregação de valor público e democrático ao setor governamental brasileiro passam por um processo de profissionalização da Administração Pública, de modo a prover a necessária agilidade, competência e responsabilização dos agentes e das estruturas de gestão pública.

Com isso, espera-se que a profissionalização do serviço público, baseada, principalmente, na generalização de processos meritocráticos, da capacitação continuada e da avaliação de desempenho (individual e das organizações) contribua para a eliminação de práticas patrimonialistas, clientelistas e de “rent seeking” e possa elevar os patamares de racionalidade, de produtividade, de transparência, de abrangência, de qualidade e de efetividade dos serviços e das políticas públicas.

BIBLIOGRAFIA

FARIAS, Pedro César Lima de & GAETANI, Francisco. “A política de recursos humanos e a profissionalização da administração pública no Brasil do século XXI: um balanço provisório”, Lisboa: CLAD, 2002.

GAETANI, Francisco. “Políticos e burocratas no século XXI”, Brasília, 2007 (mimeo).

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG), “Boletim Estatístico de Pessoal - BEP”, nº 126, Brasília: MPOG, out/2006.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE),

“Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, Brasília: MARE, 1995.

PACHECO, Regina Silvia. “Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção”, Lisboa: CLAD, 2002.

----- . “Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002”, Revista do Serviço Público, Ano 53, Número 4, Brasília: ENAP, outubro/2002.