



TESE DE DOUTORAMENTO

**Trajetórias e Mecanismos de Mobilidade dos Especialistas em Políticas
Públicas e Gestão Governamental na Administração Pública Federal
Brasileira (2000-2018)**

Maria Stela Reis

Programa de Pós Graduação em Ciência Política da UnB

Brasília, março de 2023

Tese elaborada sob orientação da Doutora Rebecca N. Abers e defendida junto ao Instituto de Ciência Política – IPOL, da Universidade de Brasília – UnB, em 01 de março de 2023.

Membros da Banca

Roberto Rocha Coelho Pires

Doutor em Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology-MIT (2009). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2004) e graduado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (2001). Pesquisador visitante (pós-doutorado) no Centro de Sociologia das Organizações da Sciences Po (2015-2016) e no Watson Institute Brown University (2015).

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Doutora em ciência política pela Universidade de Brasília (2013). Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (2007). Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília (1984). Graduação em Direito pelo Centro de Ensino Unificado de Brasília (1997).

Miguel Loureiro

DPhil Social Anthropology University of Sussex, UK (2012). MA Governance and Development Institute of Development Studies, UK (2002) BSc Agricultural and Livestock Engineering Escola Superior Agrária de Coimbra, Portugal (1997). Postgraduate Diploma Sustainable Agriculture ENITAC, France / HAS Den Bosch, Netherlands (1997), MSc Sustainable Agriculture University of Aberdeen, UK (1998).

Debora Cristina Rezende de Almeida (suplente)

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2011). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (2006).

Trajetórias e Mecanismos de Mobilidade dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Administração Pública Federal Brasileira (2000-2018)

Resumo

Com o objetivo de compreender como as trajetórias profissionais dos integrantes da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental foram desenvolvidas ao longo do tempo, bem como se houve alguma influência dessas trajetórias na forma como foram produzidas transformações e resultados em políticas públicas no governo federal, esta tese apresenta padrões de mobilidade e mecanismos mais recorrentes nas movimentações desses profissionais pelos diversos órgãos e cargos em comissão da Administração Pública Federal no período de 2000 a 2018. Por meio de métodos mistos, foi feito o mapeamento do universo de 1183 trajetórias individuais, identificando semelhanças entre elas, agrupadas em clusters e que pudessem ser compreendidas como padrões, e, por meio análise de entrevistas semiestruturadas, foram identificados mecanismos de mobilidade presentes nas movimentações desses profissionais, que revelam de que forma eles acumulam capitais e constroem seus caminhos próprios. Descobriu-se que cerca de 44% das trajetórias individuais caracterizam-se por alta mobilidade, com passagens por órgãos centrais de governo (Presidência, Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda). Outra parte, correspondente a cerca de 45%, caracteriza-se por trajetórias de mobilidade mais baixa, sendo 25,78% com atuação focada em órgãos setoriais, que são os finalísticos, e 19% em órgãos centrais de sistemas de administração.

Sob as lentes da teoria dos campos de ação estratégica de Fligstein & McAdam (2012), a abordagem de carreiras elaborada por Schneider (1994) e os conceitos de campus e de capitais de Bourdieu na obra de Savage et al. (2005), foram analisados os mecanismos de movimentação, capitais acumulados e cálculos para a construção de 28 trajetórias em seus diversos contextos e contingências. Cada trajetória, vista como um caso, enseja achados que podem ser válidos para o todo. Foram identificados cinco mecanismos que se repetiram na leitura transversal dos casos, quais sejam: movimentação por aceitação de um convite, que, em sua maior parte foi feito por um dirigente e envolveu a nomeação para cargo em comissão; movimentação involuntária (exoneração de cargo); movimentação de saída por motivo de insatisfação, de “movimento de grupo”, de “autoavaliação de ciclo encerrado”, ou outros; saída de “cena” (retirada intencional de atividade relacionadas à produção de políticas); e movimentação por mudança de papel dentro do mesmo arranjo de política pública. Os cálculos individuais que precederam as decisões dos gestores levaram em conta lógicas sobrepostas, em que pesa o papel e a contribuição do gestor no campo da política pública, por um lado, e ao mesmo tempo a sua posição no campo da carreira de especialista em políticas públicas, com o objetivo de construir uma trajetória de sucesso profissional.

Dentro de uma visão mais abrangente, pode-se afirmar que as competências desses profissionais de perfil generalista estão associadas com o perfil técnico-político, porque ao tempo que o profissional adquire capacidade técnica e domínio de algumas linguagens setoriais

para resolver problemas, consegue fazer uma leitura política dos projetos e problemas de forma pragmática. A mobilidade é útil para essas estratégias do “ser” técnico-político. Ela é um instrumento útil para a administração pública, que confere aos novos dirigentes a possibilidade de constituírem equipes com profissionais qualificados e experientes, assim como um instrumento útil para os gestores gerenciarem seu curso profissional e contribuírem para mudanças resultantes das políticas públicas das quais participam. Os gestores que tem trajetória com maior número de movimentações acabam revelando perfil político mais acentuado, acumulando capitais relacionados a redes e confiança de dirigentes políticos, ganhando capacidade de articulação. Aqueles de trajetórias com baixa mobilidade e em pastas finalísticas, por sua vez, ganham a especialização temática e possibilidades de articulação com o campo mais amplo da política pública, para além das fronteiras do Estado, o que é fundamental para a capacidade do Estado, mas acontece em detrimento da transversalidade horizontal da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

A tese conclui que os exercícios profissionais foram constituindo competências condizentes com o perfil técnico-político de carreira e que isso valeu a alguns gestores gozar de confiança de dirigentes políticos, reconhecimento profissional e pertencimento a redes. Esses últimos são os capitais utilizados pelos EPPGG para traçarem seus caminhos na APF e empreender mudanças. O pressuposto da criação da carreira era suprir o Estado com profissionais técnico-políticos, mas apenas uma parte deles desenvolveu um tipo de trajetória que levasse a isso, pois esse perfil é fruto de desenvolvimento no trabalho e os mecanismos de regulação que possam melhorar o aproveitamento do gestor não são suficientes ante a força dos Ministérios que gerem seus EPPGG. A falta de regras e de política para a carreira (e para a gestão dos cargos de direção, de forma mais ampla) trouxe incerteza que não levou necessariamente a trajetórias de fracasso e frustração, mas ao aproveitamento criativo do espaço aberto pela debilidade institucional da carreira. Por fim, a mobilidade serviu para que as atribuições da carreira fossem realizadas e, desta forma, contribuiu sim para a capacidade burocrática do Estado, mas não de uma forma organizada e nem de curto prazo. Ao contrário da tradição burocrática que valoriza a especialidade como grande capacidade da administração, bem como o saber setorial no campo das políticas públicas, a contribuição do EPPGG está justamente na transversalidade.

Palavras-chave: carreiras do governo federal, mobilidade intersetorial, trajetórias profissionais no governo federal, mecanismos de mobilidade

Intersectoral mobility strategies: the Public Policies and Governmental Managerial Specialists (PPGMS) in the Federal Public Administration of Brazil (2000-2018)

Summary

With the aim of understanding how the professional trajectories of the members of the Specialist in Public Policy and Government Management career were developed over time, as well as if there was any influence of these trajectories in the way in which transformations and results in public policies in the federal government were produced, this thesis presents mobility patterns and the most recurrent mechanisms in the movements of these professionals through the various bodies and commissioned positions of the Federal Public Administration in the period from 2000 to 2018. By means of mixed methods, a universe of 1183 individual trajectories was mapped, identifying similarities between them, grouped in clusters that could be understood as patterns, and, through the analysis of semi-structured interviews, mobility mechanisms present in the movements of these professionals were identified, which reveal how they accumulate capital and build their own paths. It was found that around 44% of the individual trajectories are characterized by high mobility, with passages through central government bodies (Presidency, Ministry of Planning and Ministry of Finance). Another part, corresponding to about 45%, is characterized by lower mobility trajectories, with 25.78% focusing on sectoral bodies, which are the final ones, and 19% on central bodies of administration systems.

Under the lens of the theory of fields of strategic action by Fligstein & McAdam (2012), the approach to careers elaborated by Schneider (1994) and Bourdieu's concepts of campus and capital in the work of Savage et al. (2005), the movement mechanisms, accumulated capital and calculations for the construction of 28 trajectories in their different contexts and contingencies were analyzed. Each trajectory, seen as a case, gives rise to findings that may be valid for the whole. Five mechanisms were identified that were repeated in the cross-sectional reading of the cases, namely: movement by accepting an invitation, which, for the most part, was made by a leader and involved appointment to a management or senior management positions in public administration; involuntary movement (exemption from office); exit movement due to dissatisfaction, "group movement", "closed cycle self-assessment", or others; leaving the "scene" (intentional withdrawal from activity related to policy making); and drive for role change within the same public policy arrangement. The individual calculations that preceded the specialists' decisions took into account overlapping logics, in which the his role and his contribution in the field of public policy weighs, on the one hand, and at the same time his position in the campus of the career of specialist in policies public, with the objective of building a trajectory of professional success.

Within a broader view, it can be said that the skills of these professionals with a generalist profile are associated with the technical-political profile, because at the same time that the professional acquires technical capacity and mastery of some sectorial languages to

solve problems, he manages to make a political reading of projects and problems in a pragmatic way. Mobility is useful for these strategies of technical-political “being”. It is a useful instrument for public administration, which gives new managers the possibility of forming teams with qualified and experienced professionals, as well as an useful instrument for the specialists to manage their professional course and contribute to changes resulting from the public policies in which they participate. Especialists who have a trajectory with a greater number of movements end up revealing a more pronounced political profile, accumulating capital related to networks and the trust of political leaders, gaining articulation capacity. Those with trajectories with low mobility and in thematic ministries, in turn, gain thematic specialization and possibilities of articulation with the broader field of public policy, beyond the borders of the State, which is fundamental for the capacity of the State, but it happens to the detriment of the horizontal transversality of the Specialist in Public Policy and Governmental Management career.

The thesis concludes that the professional practice constituted competences coherent with the technical-political career profile and that this allowed some specialists to enjoy the trust of political leaders, professional recognition and belonging to networks. The latter are the capital used by the EPPGG to chart their paths in the APF and undertake changes. The assumption behind the creation of the career was to supply the State with technical-political professionals, but only a part of them developed a type of trajectory that would lead to this, as this profile is the result of development at work and the regulation mechanisms that can improve the use of the specialist are not enough in view of the strength of the Ministries that manage their EPPGG. The lack of rules and policies for careers (and for the management of management positions, more broadly) brought uncertainty that did not necessarily lead to trajectories of failure and frustration, but to the creative use of the space opened by the institutional weakness of the career. Finally, mobility served to carry out career attributions and, in this way, it does contribute to the bureaucratic capacity of the State, but not in an organized or short-term way. Contrary to the bureaucratic tradition that values the specialty as a great ability of the administration, as well as sectorial knowledge in the field of public policies, the contribution of the EPPGG is precisely in its transversality.

Keywords: federal government careers, intersectoral mobility, professional paths in the federal government, mobility mechanisms in the careers structure.

Agradecimentos

Escrevi esta tese em momento interno bem turbulento, enclausurada e com emoções à flor da pele. Obviamente o empreendimento extrapolou o prazo. Mas cheguei ao fim. Espero que esse trabalho e futuras produções dele extraídas contribuam para o pensamento sobre a burocracia no Brasil e inspirem estudiosos. Ela, a burocracia, que é tão malfalada, mas tão fundamental. Agora me sinto livre para pôr a mão na massa e trabalhar nas políticas públicas, seguir na minha profissão, que é minha paixão.

Não teria chegado ao fim sem a mão da Rebecca N. Abers, mais que orientadora acadêmica, uma agente de resgate, que soube apagar a luz para eu descansar e acionar o alarme e a lanterna do meu caminho. Vínculo eterno, gratidão eterna. Maricilene Isaíra, testemunha e companheira de felicidades e infortúnios no enfrentamento da tese, em reuniões semanais com a Rebecca.

Miguel Loureiro, meu orientador, e Shandana Khan Mohmand, coordenadora do cluster *Governance* de pesquisa no IDS, Universidade de Sussex, que me receberam em Brighton, com o prédio fechado por causa da pandemia, em reuniões remotas e encontros de na praia e nos parques daquela linda cidade inglesa.

Meu agradecimento e orgulho em ter na Banca Examinadora – Roberto Rocha Pires, Sueli Vaz Guimarães Araujo e Miguel Loureiro. Me puseram medo, mas abriram possibilidades, agregando perspectivas e, ao final, lançando suas bênçãos à mais nova produção acadêmica, em 01 de março de 2023, às 12h30.

Há outros artífices de mim e de minha tese nesse caminho, que com empatia e interesse disponibilizaram o seu tempo, a sua inteligência, sua capacidade de trabalho e amor. Foi assim que senti e recebi. Agradeço imensamente a Roberto Wagner da Silva Rodrigues, a Ciro Carlos Christo Fernandes, a Maria Cristina Costa Pinto Galvão, a Denise Direito, a Gabriela Spanghero Lotta e a Paulo Cesar Vaz Guimarães. Essas pessoas me ajudaram a não desistir e seguir com mais confiança.

Contribuições valiosas de meus queridos amigos Simone Guerese, Amarildo Baesso, Guilherme Alberto Almeida de Almeida, Regina Luna, Daniel Ximenes e Eduardo Granha, que com seu conhecimento de causa me deram confiança de que eu estava indo no caminho certo.

Agradeço enormemente ao Rafael da Silva Lins, que aceitou ser meu parceiro na trajetória da pesquisa e navegou comigo pelas trajetórias dos Especialistas, objeto de meu estudo, com o uso da ferramenta TraMiner. Rafael foi sempre solícito, gentil e preciso. Tornou-se uma pessoa muito especial em minha vida, com quem pretendo contar em novas aventuras. Não sem dar o devido destaque a Donald Mathew, que deu o clique da luz, a solução para o mapeamento das trajetórias! Minha reverência e admiração.

Meus queridos, lógicos e estruturados, além do Rafael, Danilo Santos Cardoso e Guilherme Reis Lacerda (Guiri), que fizeram mágica com suas inteligências brilhantes e me ajudaram a torturar os dados, muito mais do que a mim mesma. Espero tê-los para sempre nessa busca por evidências.

Saint-Clair de Souza Cervo, Elda Campos e Keicielle Schmidt, meus amigos queridos de Gestão do Conhecimento, que tanto me ajudaram, prontamente, na busca das

referências bibliográficas, das publicações no diário oficial e na conduta da publicação científica.

Soraya Monteiro Brandão, Flavio Cireno, Pedro Masson, Otoniel Gomes de Miranda Filho e Klédina Silva, que gentilmente forneceram matéria-prima para eu analisar: bases de dados, higienizadas, cortes úteis e certos. Quem é pesquisador sabe o quão valioso é esse insumo.

Marina Lima e Nathalia Guimarães e Sousa, pelo trabalho impecável e rápido nas transcrições e pesquisas complementares, super sintonizadas com minhas necessidades. Uma mão na roda, como dizem.

Nas turbulências vividas, recebi ajuda material e afetiva de valor imensurável e inesquecível de Cláudia Baddini, Paulo Marques, Kledina Silva, Anelise Rizollo, Larissa Casassanta e Alex Queiroz.

Não poderia deixar de registrar e agradecer ao apoio institucional da Enap, na figura de Guilherme A. A. Almeida, então Diretor de Inovação (2018), Francisco Gaetani, então Presidente (2018), Paulo Marques, então Diretor de Educação Executiva (2019) e José Mendes, Coordenador Geral de Projetos de Capacitação.

Pela paciência, amor e razão do meu viver, agradeço ao meu filho Eduardo Reis Nogueira. Obrigada por ter sido compreensivo e companheiro nas restrições vividas.

Paulo e Ilse, Ilse e Paulo, minhas raízes, minhas asas.

Amo esse poema e o dedico a todos que me ajudaram nesse caminho, torceram na defesa e ficaram felizes com minha conquista.

*Para ser grande, sê inteiro: nada
Teu exagera ou exclui.
Sê todo em cada coisa. Põe quanto és
No mínimo que fazes.
Assim em cada lago a lua toda
Brilha, porque alta vive.*
Fernando Pessoa_ . Odes de Ricardo Reis, 1946.

Sumário

Capítulo introdutório.....	12
• Objetivo e objeto de estudo	12
• A Burocracia brasileira antes do Plano Diretor da Reforma do Estado - 1995.....	14
• A carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental na APF	16
• Literatura existente	21
• A contribuição deste trabalho	24
• Estrutura da tese.....	24
CAPÍTULO 2: Marco teórico-conceitual	26
• Seção 1 - Campos de Ação Estratégica.....	26
• Seção 2 - Fronteiras dos campos de ação estratégica	30
• Seção 3 - Políticas públicas como Campos	31
• Seção 4 - <i>Campus</i> e Capitais	32
• Seção 5 - Campo, <i>campus</i> , atores e as habilidades sociais	36
• Seção 6 - Capital Social e Redes	39
• Seção 7 - O Estado como campo	42
• Seção 8 - Perspectiva de Carreiras	43
• Seção 9 - Tecido relacional.....	48
• Seção 10 - Capacidade burocrática do Estado	49
• Seção 11 - Aplicação dos conceitos ao objeto de estudo	51
CAPÍTULO 3: Sobre a metodologia de pesquisa	56
• 3.1 - Sobre a metodologia quantitativa.....	56
• 3.2 - Pesquisa Qualitativa	58
CAPÍTULO 4: O comportamento da mobilidade do conjunto dos integrantes da carreira de EPPGG.....	61
• 4.1 As prioridades dos mandatos presidenciais de 2000 a 2018	62
• 4.2 Trajetórias por órgãos da Administração Pública Federal	66
• 4.3 Trajetórias de EPPGG por cargos em comissão.....	94
• 4.4 Considerações sobre o conteúdo deste capítulo	102
CAPÍTULO 5: Agrupamentos de trajetórias semelhantes – os clusters e a busca por padrões	104
• 5.1 Classificação dos clusters	105
• 5.2 Os Clusters e sua classificação em quatro conjuntos.....	105
5.2.1 Conjunto 1 - Predominância Setorial	109
Análise agregada dos clusters de Predominância Setorial	135

5.2.2 Conjunto 2 - Predominância de Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal.....	139
Análise agregada de dados dos clusters do conjunto Predominância Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal	149
5.2.3 Conjunto 3 - Alta Mobilidade	152
Análise agregada dos clusters do Conjunto Alta Mobilidade	173
5.2.4 - Conjunto 4 - Evadidos	180
• 5.3 Considerações gerais sobre o conteúdo deste capítulo	187
CAPÍTULO 6 – Análise das Entrevistas	192
• Seção 1 - Auto- avaliação.....	194
• Seção 2: Análise da Mobilidade: identificação dos mecanismos.	196
• Seção 3 - A Atuação dos EPPGG nos seus Exercícios	204
• Seção 4: Capitais, competências e redes.....	210
• Seção 5 - Análise crítica dos gestores na AP, por eles próprios	215
CAPÍTULO 7 – Conclusões	221
• Síntese da Tese.....	222
• Conclusão	228
• Fazendo relação com o campo teórico da pesquisa.....	230
• Sobre a contribuição deste trabalho	232
• Direções para futuras pesquisas	232
Referências bibliográficas.....	234
ANEXOS	239
• Anexo 1: Lista de Entrevistados	239
• Anexo 2: Roteiro de Entrevistas	240
• Anexo 3: Nota sobre a quantidade de clusters	242
• Anexo 4: Abreviações.....	243
• Anexo 5: Tabela de “DE-PARA” de órgãos e agrupamento de órgãos	244
• Anexo 6: Tabela de equivalência de cargos.....	245
• Anexo 7: Estrutura Organizacional do Poder Executivo, por Setores.....	247
• Anexo 8: Legislação sobre Carreira	249
• Anexo 9: Exemplo de análise de uma entrevista	250
• Anexo 10: Ficha de Movimentações por Trajetória	255
Gráficos.....	258
Figuras.....	258
Quadros.....	262
Tabelas	262

Capítulo introdutório

Este documento apresenta a tese de doutoramento denominada **Trajétórias e Mecanismos de Mobilidade dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Administração Pública Federal Brasileira (2000-2018)**, desenvolvida junto ao Instituto de Ciência Política – IPOL, da Universidade de Brasília (UnB).

“Eu vejo o Governo Federal como uma grande arena em que os atores são os mesmos, eles se movimentam de acordo com a posição no campo, eles jogam em diferentes posições no campo, mas o resultado de um acaba interferindo com o outro. Essa visão de continuidade, de transversalidade, acho que contribui para fazer com que iniciativas que sejam nesse mesmo sentido tenham mais chance de funcionar”. (Especialista entrevistado)

Objetivo e objeto de estudo

A proposta deste trabalho foi a de estudar as trajetórias profissionais dos integrantes da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, que fazem parte da burocracia do governo federal brasileiro. Em 2018, eram 961 especialistas na ativa (SIAPE, 2018), distribuídos por órgãos da Administração Direta e Autárquica no governo federal. É uma carreira transversal cujas regras permitem a mobilidade dos seus integrantes pelos diversos órgãos da administração pública, desde que permaneçam ao menos dois anos em um órgão. A mobilidade teve várias regulamentações. À época da pesquisa da tese, a regulamentação estabelecia que eles poderiam se movimentar, a qualquer momento, para órgãos definidos como estratégicos pelo governo, como por exemplo, a Presidência da República.

Esses profissionais movimentam-se também para ocuparem cargos em comissão¹, segundo o sistema de provimento de cargos em comissão da Administração Pública Federal, que remonta o decreto-lei 200, de 1967. Não existem cargos em comissão que sejam privativos para integrantes da carreira de EPPGG. Esse sistema, portanto, define também a dinâmica das movimentações dos EPPGG entre órgãos. Dessa forma, cada um deles, ao longo do seu curso profissional dentro dessa carreira, seguiu caminho próprio, movimentando-se de um órgão para o outro e ocupando cargos em comissão. Como Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, suas possibilidades de atuação são bastante amplas e diversas, já que a administração pública implementa muitas políticas públicas, em várias áreas temáticas e setores, além das funções da gestão governamental.

Essa carreira foi criada para contribuir para o fortalecimento do Estado, pela profissionalização de recursos humanos, durante o governo Sarney (1985-1989)². A concepção que presidia o projeto, à época, era de criação de uma carreira articulada com uma escola para formar os profissionais e além disso que fosse um locus de reflexão sobre os problemas públicos e reprodução de valores (Holanda, 2005). “Por detrás de um núcleo importante da burocracia, que tinha revelado uma certa competência, sempre havia o esforço de uma escola”,

¹ Artigo 37, inciso V, da Constituição Federal: “as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

² A carreira foi criada por meio da Lei 7834, de 12 de agosto de 1989, teve seu primeiro concurso em 1988 – antes de sua criação – e em 1990, 91 alunos selecionados foram nomeados após a conclusão do primeiro curso de políticas públicas e gestão governamental oferecido pela ENAP. Houve nova regulamentação pelo Decreto 5.176, de agosto de 2004.

seg. Nilson Holanda (Holanda, 2005, pp. 24), ator da história de criação da ENAP e da carreira de EPPGG. E, dentre os elementos desse projeto que conjugava escola e burocracia, segundo palavras de Holanda, estava a formação interdisciplinar e polivalente. (...)” formar administradores generalistas, de mentes flexíveis e abertas, capazes de enfrentar com eficiência e criatividade os complexos desafios da gestão pública. Estes generalistas não devem ser confundidos com especialistas de ideias gerais e superficiais, antes era (seria) uma pessoa capacitada para ver além de sua própria especialidade e integrar os conhecimentos de diferentes profissões na busca de soluções para problemas que nos afetam a todos.” (Holanda, 2005, pp. 29).

Resultou que seus membros são recrutados em concurso público que contempla, além da prova de conhecimentos e de títulos, curso de formação inicial para que compreendam e se preparem para enfrentar os desafios do Estado. São profissionais bem remunerados. Durante os governos Lula I e Lula II, a remuneração³ desses profissionais foi equiparada àquela das carreiras mais bem pagas da administração pública brasileira. Assim, o objetivo de criação de uma elite administrativa se consolidou.

Em face do perfil e das atribuições da carreira, a expectativa é de que esses especialistas venham a contribuir para a promoção de mudanças na administração pública, entendidas como reformas, melhorias e inovações que permitam o seu funcionamento efetivo. Mas não há elementos sistematizados que demonstrem como a contribuição da carreira aconteceu, ou acontece.

O objetivo desta tese, portanto, foi compreender como as trajetórias profissionais dos integrantes da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental foram desenvolvidas ao longo do tempo, bem como se houve alguma influência dessas trajetórias na forma como foram produzidas transformações e resultados em políticas públicas no governo federal.

Por meio de métodos mistos, foi feito o mapeamento do universo de 1183 trajetórias individuais, composto pelos ativos e os que saíram da carreira. Postas lado a lado, foram agrupadas em clusters de trajetórias semelhantes o que, por sua vez, permitiu identificação de padrões de mobilidade. Por meio da análise de 28 entrevistas semiestruturadas, foram identificados mecanismos de mobilidade presentes nas movimentações desses profissionais, os quais revelaram de que forma eles acumularam capitais e construíram seus caminhos próprios.

O agrupamento das trajetórias semelhantes levou à identificação de 13 clusters. Estes, por sua vez, foram classificados em quatro conjuntos. Dois deles foram definidos em função da natureza dos órgãos que estão presentes por maior tempo nas trajetórias do cluster, distinguindo órgãos setoriais (finalísticos) de órgãos centrais de sistemas da administração (Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda); o terceiro conjunto foi classificado em função da não existência de um órgão cuja permanência no tempo tivesse sido predominante em relação aos demais, denominado de Alta Mobilidade; e, por último, um conjunto constituído por trajetórias interrompidas antes da aposentadoria, denominado de Evadidos.

³ “(...) Quando Lula tomou posse, em janeiro de 2003, os EPPGGs recebiam R\$ 2.376,02 como remuneração inicial e R\$ 4.647,37 como final. Ao término do segundo mandato (2010), o piso da carreira passou a ser R\$ 12.960,77 e o teto, R\$ 18.478,45. Ou seja, reajustes de 545,48% e de 397,61%, respectivamente. Os dados são do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e derivam das Tabelas de Remuneração dos Servidores Públicos Federais de dezembro de 2002 e a de novembro de 2010. A inflação do período, segundo o Índice de Preços ao Consumidor Amplo, calculado pelo IBGE, foi de 46,31%.” (fonte: site ANESP <http://anesp.org.br/carreira>)

Descobriu-se que cerca de 44% das trajetórias individuais caracterizaram-se por alta mobilidade, com passagens por órgãos centrais de governo (Presidência, Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda). Outra parte, correspondente a cerca de 45%, caracterizaram-se por trajetórias de mobilidade mais baixa, sendo 25,78% com atuação focada em órgãos setoriais, que são os finalísticos, e 19% em órgãos centrais de sistemas de administração (Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda). Os Evadidos correspondiam em 10,95%, sendo 07,02% que entraram em concursos antigos e 3,89% provenientes dos concursos mais recentes.

As entrevistas permitiram a identificação dos mecanismos de movimentação, capitais acumulados e cálculos individuais para a construção de 28 trajetórias em seus diversos contextos e contingências. Cada trajetória, vista como um caso, ensejou achados que poderão ser válidos para o todo. Foram identificados cinco mecanismos que se repetiram na leitura transversal dos casos, quais sejam: movimentação por aceitação de um convite, que, em sua maior parte foi feito por um dirigente e envolveu a nomeação para cargo em comissão; movimentação involuntária (exoneração de cargo); movimentação de saída voluntária por motivo de insatisfação, de “movimento de grupo”, de “autoavaliação de ciclo encerrado”, ou outros; saída de “cena” (retirada intencional de atividades relacionadas à produção de políticas); e movimentação por mudança de papel dentro do mesmo arranjo de política pública.

Os cálculos individuais que precederam as decisões dos gestores levaram em conta lógicas sobrepostas, em que pesa o papel e a contribuição do gestor no campo da política pública, por um lado, e ao mesmo tempo a sua posição no campo da carreira de especialista em políticas públicas, com o objetivo de construir uma trajetória de sucesso profissional.

Em termos da influência dessas trajetórias na forma como foram produzidas transformações e resultados em políticas públicas no governo federal, em primeiro lugar, foi constatado que há perfis mais especializados em temas e perfis mais políticos, todos dentro de um gradiente do perfil técnico-político. O perfil mais especializado num setor finalístico, parece contemplar o estabelecimento de relações mais próximas com o público-alvo e stakeholders do campo da política pública, constituindo-se como referência na área temática. Isso foi visto nos clusters de Predominância no MDS e de Predominância no MME. Os perfis de alta mobilidade, com destaque para aqueles que tiveram passagem por dois ou mais órgãos centrais de governo, incluindo Presidência, tiveram participação na formulação e implementação de políticas públicas, com contribuição em termos de coordenação, articulação intersetorial e aplicação de visão política e visão sistêmica sobre as políticas.

A análise permitiu identificar situações em que os gestores atuaram como atores estratégicos em seus campos de atuação, e situações em que eles tomaram parte de processos amplos e complexos que levariam a impacto no meio social.

A Burocracia brasileira antes do Plano Diretor da Reforma do Estado – 1995

Em toda a América Latina, a forte presença de elites técnicas no comando das burocracias estatais foi a tônica de alguns regimes militares durante os anos 1960 e 1970 e prosseguiu como aspecto fundamental das democracias nascentes nos anos 1980. No Brasil, associados às elites técnicas, profissionais recrutados no mercado puderam também ter acesso a cargos de direção e assessoramento superior dessas burocracias, graças à reforma administrativa do Decreto-Lei 200, de 1967, que criou esse sistema aberto de recrutamento.

Segmentos de altos burocratas formados durante o regime militar brasileiro, pertencentes especialmente à área econômica e ao planejamento, influenciaram a agenda de reformas da Nova República, de 1985 a 1990. Tais segmentos influenciaram pautas de reformas de vários ministérios. Teria sido esse, por exemplo, o caso do bloqueio às propostas de revisão do sistema de políticas sociais, trazidas ao governo por setores do PMDB à época, principalmente, o caso dos bloqueios ao modelo de reforma administrativa defendido nesse contexto pela Secretaria de Estado de Administração Pública - SEDAP (Guedes, 2012).

A questão econômica ocupava a agenda política, haja visto que durante o Governo Sarney (1986-1989) houve quatro planos econômicos para a estabilização da economia, os quais fracassaram em seu objetivo, sendo prioridade para os Ministérios da Fazenda e do Planejamento. Se a Constituição de 1988 – CF/88 restaurou a ordem democrática, o ambiente político ainda era turbulento e a inflação permanecia descontrolada.

Ao mesmo tempo, com a CF/88, o Estado brasileiro incorporou novas funções e sua estrutura ficou mais complexa e a demanda por uma burocracia capaz de dar conta dessa complexidade era maior. Novos ministérios e unidades organizacionais foram criadas. O federalismo demandou todo um esforço de articulação com estados e municípios, e também com a sociedade.

À medida que acontecia a regulamentação da matéria constitucional e sob influência dos atores e instituições pré-existentes, diversos arranjos institucionais foram sendo desenvolvidos, regras específicas para cada setor de política pública. O nível federal de governo foi assumindo papel distinto, a depender da política pública.

Guedes (2012) descreve a fragilidade das forças que levaram à criação da carreira de EPPGG (1985-1988), em um contexto político e econômico adverso a esse projeto (seja pela oposição das carreiras econômicas, seja pela preponderância da agenda econômica sobre a agenda administrativa). Esses fatores podem ter obstaculizado a posterior complementação do projeto da carreira, principalmente no que diz respeito ao estabelecimento de regras que garantissem seu acesso aos cargos gerenciais e diretivos da APF.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, a política de ajuste fiscal foi aprofundada e o tema da constituição de uma nova burocracia voltou à agenda do governo com o Plano Diretor para a Reforma do Aparelho de Estado, de 1995. O foco desse Plano era a reconstrução da burocracia, sua profissionalização e ajustes na sua remuneração. A proposta foi concentrada no chamado Núcleo Estratégico do Estado, que abrigaria, na terminologia do Plano, cinco carreiras típicas de Estado: advocacia, diplomacia, políticas públicas, polícia e fiscalização. (MARE, 1995)

O sistema burocrático brasileiro se enquadra em um dos critérios que constituem o Estado “moderno”, pois a burocracia federal é caracterizada pela especialização de tarefas e pela profissionalização e qualificação. A Administração Pública Federal não contava com quadros qualificados integrantes das carreiras de Estado, mas cargos em comissão eram ocupados por indicações políticas, muitos provenientes das empresas estatais. O que mudou no sistema burocrático brasileiro foi sua marca característica, ou seja, de clientelista e patrimonialista passou a prevalecer o universalismo de procedimentos e da profissionalização e qualificação da burocracia pela via do concurso público (Souza, 2017).

Todavia, a maior mudança parece ter ocorrido no fortalecimento da capacidade burocrática das instâncias de controle, seja o fiscal, seja o da observância de regras e procedimentos. Se, por um lado, esse fortalecimento é um indicador do amadurecimento da

democracia brasileira e da inserção do país na economia globalizada, também pode significar a prevalência dos meios ou dos controles, sobre os fins, ou sobre os resultados das políticas públicas. Uma das características da burocracia weberiana, o controle político dos burocratas, portanto, ainda está fora da agenda. (Souza, 2017)

A carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental na APF

A carreira de políticas públicas se distingue das demais carreiras consideradas estratégicas, pelo menos por três razões: amplitude de suas atribuições (ausência de uma especialidade); mobilidade; e incompletude de seus mecanismos de gestão.

Há um conjunto de regramentos⁴ relacionados às carreiras na Administração Pública Federal. Todas elas respeitam a regra da carreira fechada, ou seja, um corpo de funcionários hierarquizado, uma estrutura para toda uma vida funcional, que comporta funções de nível diferenciado, que permite a superação de diversas etapas e ocupação sucessiva de diversos postos.

Na estrutura vigente (2018) da Administração Pública Federal há carreiras de atividades setoriais específicas, quais sejam, Fiscal Federal Agropecuário e Auditor-Fiscal do Trabalho; há carreiras por Órgão e Entidade (modelo autárquico), como as carreiras das agências Reguladoras, do Banco Central, do INCRA, FNDE, INEP e IPEA; e carreiras por área de atividade governamental, a saber, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente, Seguridade Social e Trabalho.

Há também as carreiras denominadas transversais, que são classificadas como carreiras transversais de Atividades Especializadas Comuns a vários órgãos, tais como a Carreira de Comércio Exterior, a Carreira de Infraestrutura e a Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais; carreiras transversais de Atividades Sistêmicas, quais sejam, Carreira de Planejamento e Orçamento, Carreira de Finanças e Controle, carreira da Advocacia Geral da União (AGU), considerando-se que essa Advocacia seja atividade comum em toda administração; e a carreira transversal de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

O governo federal brasileiro instituiu em 1989 a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (Lei 7.834/1989) no contexto de redemocratização brasileira, após período de vinte anos de ditadura militar. A carreira foi criada com o objetivo de dotar o Estado brasileiro de quadro burocrático de alto nível, capaz de contribuir para a reconstrução das estruturas do Estado, além da formulação e da implementação de políticas públicas que levassem à concretização da democracia. Sendo transversal aos órgãos da APF (exercício descentralizado) contava como recurso institucional da mobilidade (tempo mínimo de 02 anos para permanência em um órgão), e atribuições focadas nos aspectos técnicos das atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, além de assessoramento e direção. O perfil estabelecido foi o de generalista, dotado de visão abrangente e perspectiva

⁴ A Constituição Federal (CF) e seu artigo 39, estabelece que os entes federativos deverão organizar planos de carreira (Emenda Constitucional 19, de 1998); o concurso público é a única forma de acesso aos cargos, segundo o Supremo Tribunal Federal; sistema fechado de carreira – ingresso no nível inicial (STF, Moreira Alves); vedação à transformação e transposição de cargos (STF); carreira como série de classes de cargos de mesma natureza (elimina conceito de “carreira única” – STF Adin 245); critérios de remuneração na CF/88; remete ao conceito de carreira como série de classes de graus diferenciados de complexidade e responsabilidade das atribuições e vinculada à natureza das atividades (art. 39, § 1º); cursos de formação em escola de governo – requisito para promoção (Ar. 39, § 2º); e vedação a limites de idade. Fonte: Aldino Graeff em Curso sobre Gestão de Carreiras, Enap.

sistêmica dos problemas da administração pública no contexto das relações entre Estado e Sociedade.

O ingresso na carreira depende de aprovação em concurso público composto por prova de conhecimentos e por um curso de formação inicial no campo da administração pública e da gestão de políticas públicas, oferecido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Os concursos públicos regulares, a remuneração atrativa e o status da carreira a fazem muito concorrida e o perfil dos integrantes dos cargos também foi ficando cada vez mais alto, ou seja, com maior nível de qualificação.

Desde a criação da carreira, o Estado Brasileiro realizou 11 concursos para provimento de 1439 vagas, conforme a tabela abaixo.

Tabela 1: Concursos realizados para EPPGG

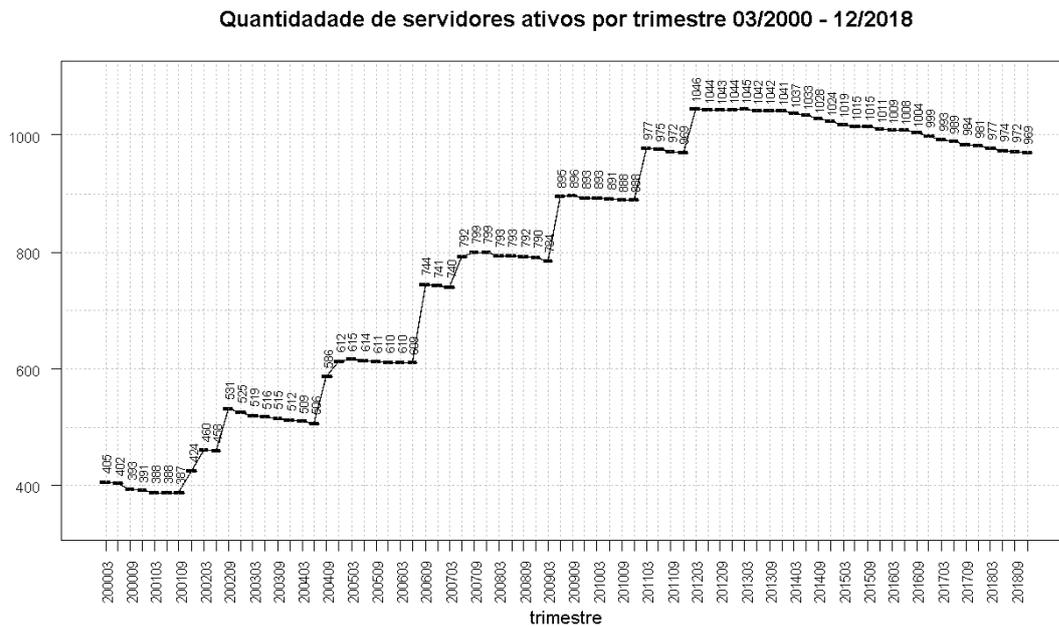
ANO	Turmas⁵ e ano de realização	Nº vagas aprovadas	Editais	Instituição promotora
1988	1ª (1988/90)	120	Enap/Funcep (DOU, 17/12/87)	Fundação CESGRANRIO e Enap/Funcep
1996	2ª (1996)	70	31/1995 (Esaf)	ESAF
1997	3ª (1997)	130	3/1996 (Mare)	Fundação Carlos Chagas – FCC
1998	4ª (1998)	120	03/1997 (Mare)	FCC
1999	5ª (1999)	140	11/1997 (Mare)	FCC
2001	6ª (2001)	90	28/2000 (Esaf)	ESAF
2002	7ª (2002)	90	87/2001 (Esaf)	ESAF
2003	8ª e 9ª (2004)	135	20/2003 (Esaf)	ESAF
2005	10ª e 11ª (2006)	224	46/2005 (Esaf)	ESAF
	12ª (2007)			
2008	13ª e 14ª (2008)	120	12/2008 (Esaf)	ESAF
2009	15ª (2010)	200	46/2009 (Esaf)	ESAF
	16ª (2011)			

Fonte: Enap.

Segundo a figura 1: Total de EPPGG ativos por trimestre, em março de 2000 havia 405 gestores e essa quantidade foi sucessivamente aumentando com novas entradas a partir do início de 2002, quando chegou a 424, atingindo seu maior contingente no início de 2012, com 1046 gestores. Desde então não houve novas entradas, com decréscimo gradativo da quantidade de EPPGG ativos, de forma que ao final de 2018 a carreira contava com 961 integrantes.

⁵ O termo "Turmas" corresponde à organização dos postulantes aprovados na 1ª fase do concurso público para o cargo de EPPGG em grupos dentro da Enap, no Curso de Formação Inicial para o Cargo de EPPGG. Assim, uma mesma chamada de postulantes poderia ser organizada em tantas turmas quanto a Enap decidisse. Por vezes, uma turma correspondia a um grupo completo de EPPGG em uma chamada do concurso.

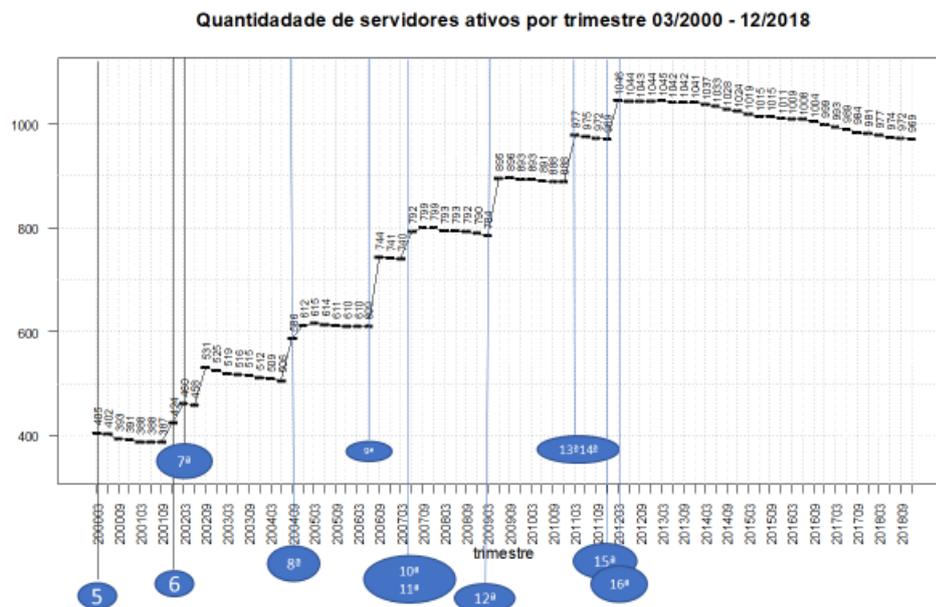
Figura 1: Total de EPPGG ativos por trimestre



Fonte: SIAPE

A Figura 2 - Total de EPPGG ativos por trimestre, com identificação da turma de entrada apresenta o quadro de evolução quantitativa de EPPGG no tempo, com a marcação dos ingressos por turmas de curso de formação inicial do concurso para a carreira.

Figura 2: Total de EPPGG ativos por trimestre, com identificação da turma de entrada



Fonte: SIAPE

O contingente de EPPGG ativos, segundo Censo de 2018, é de 961 profissionais⁶. O total de integrantes da carreira foi se constituindo desde a primeira entrada, em 1989, de 101 EPPGG e depois por entradas subsequentes até a 16^a, no ano de 2010. As entradas de EPPGG estão apresentadas a partir da 5^a até a 16^a e última turma.

Os indivíduos são formalmente designados como “titulares de cargo de provimento efetivo da carreira de EPPGG”, o que os torna um quadro, e seu exercício é descentralizado. As regras da carreira estabelecem que é possível a modificação de unidades de exercício. Eles podem atuar em diversas unidades de exercício durante seu curso profissional, e essas vão sendo definidas e autorizadas, na oportunidade da movimentação, pelo Órgão Supervisor da carreira. As regras que possibilitam essas movimentações estão expressas nos artigos 14 e 15 da Lei da Regulamentação da Carreira, de 2004. Esse Órgão Supervisor é assessorado por um Comitê Consultivo da Carreira⁷, que é constituído por seis EPPGG.

Assim como todos os servidores públicos, esses profissionais podem ocupar cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores ou Cargo de Natureza Especial. A investidura nesses cargos, desde que no mínimo de nível 4, e em unidade distinta da unidade de exercício de origem do EPPGG, permite a mudança do órgão sem autorização do Órgão Supervisor. Portanto, a nomeação pode implicar a mudança de “unidade de exercício”, comumente feita por meio da descentralização. Mas o gestor também pode ser cedido (cessão) para o órgão, para ocupar um cargo. Nessa situação de ser cedido, o gestor tem que voltar para o órgão de origem, que é o Ministério do Planejamento.

A título de ilustração, de acordo com o Censo Demográfico de 2018, da Enap, os 961 EPPGG que estavam na ativa até 2018 (SIAPE) permaneceram, em média, por 5,2 anos num mesmo órgão, conforme apresenta a tabela abaixo.

⁶ O universo desta pesquisa contempla, além dos ativos, aqueles que saíram da carreira e os aposentados, por isso são 1183.

⁷ Art. 16. O Comitê Consultivo da Carreira de EPPGG, previsto no § 1º do art. 4º da Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998, tem a finalidade de assessorar o Órgão Supervisor em assuntos relacionados à organização da carreira, ao recrutamento, à formação, à capacitação, à avaliação de desempenho, ao desenvolvimento e ao exercício dos integrantes da carreira e será composto por seis servidores da própria carreira, designados em ato do Órgão Supervisor. § 1º Previamente à edição de atos normativos relativos à aplicação do disposto neste Decreto e na legislação da carreira de EPPGG, o Órgão Supervisor colherá manifestação formal do Comitê Consultivo. § 2º Caberá ao Comitê Consultivo manifestar-se sobre assuntos julgados pertinentes pelo Órgão Supervisor.

Tabela 2: **Tempo médio de permanência de um EPPGG em cada órgão**

	Tempo de Carreira	Nº de Alocações - Média Org.Sup.	Tempo de permanência por alocação (anos) Média
Histórico de Movimentações e Atuação em Outros Órgãos	Até 10 anos	2,73	3,5
	Entre 11 e 15 anos	3,11	5,2
	Entre 16 e 20 anos	3,91	5,7
	Mais de 20 anos	4,07	7,7
		3,35	5,2

Fonte: Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (set./2018)
Tabela elaborada por Enap, Ministério da Economia e UNFPA – Projeto
Censo Demográfico e de Trajetória Profissional de Servidores Públicos
Federais – 2018

O modelo da carreira dos EPPGG – mobilidade, exercício descentralizado, seleção por mérito e alta remuneração - pode ser um fator de aceleração de aprendizagem na máquina e de inovação. De criação de sinergias e complementaridades entre setores. De implementação de mudanças, enfim.

Literatura existente

Decorridos 43 anos da criação da carreira, verificou-se a existência de uma produção variada sobre seus aspectos positivos e negativos, produzida majoritariamente por seus próprios integrantes.

Segundo Fernandes (2012) há muitos estudos sobre a carreira de EPPGG. Em geral, esses estudos buscam compreender o papel dos EPPGG, sua inserção e contribuições para a administração pública. Exaltam as ideias e as narrativas presentes em torno da criação da carreira e contrastam com problemas de incompletude do que deveria ser o arcabouço institucional adequado para que a carreira pudesse ser gerida em prol da sua missão. Como carreira genérica e de inserção horizontal, os denominados “gestores” dependeriam da construção de um sistema de carreira para terem seu espaço próprio e regras para ocuparem cargos de direção, mas este projeto não ganhou a necessária sustentação política.

Nilson Holanda, primeiro presidente da Enap, em artigo de 2005, retoma a ideia original de que esses profissionais ocupariam cargos de alta administração e seriam recrutados dentre quadros qualificados na burocracia, de forma similar ao recrutamento realizado nas empresas estatais, com atuação técnico-política, assegurando certa estabilidade ante flutuações da conjuntura política. A carreira seria atrativa para profissionais qualificados, egressos da própria burocracia, que complementariam suas trajetórias profissionais como gestores governamentais. (HOLANDA, 2005).

Graef (2010), EPPGG da 1ª turma, descreve também a ideia não concretizada de implementação de um sistema de carreiras, que permitiria a ocupação de cargos de Direção e Assessoramento Superior - DAS por integrantes de outras carreiras, segundo níveis alcançados em cada trajetória, inclusive os EPPGG. Esse sistema seria a carreira das carreiras.

Machado (2013) aponta a ausência de um projeto estratégico a longo prazo da APF que organizasse a arquitetura das carreiras, o que resulta numa prevalecente indefinição de *locus* próprio de atuação dos gestores e de suas funções na máquina pública.

Outro aspecto muito marcante e abordado nos estudos sobre a carreira é o da sua mobilidade. A movimentação estaria relacionada com a busca de ocupação de cargos, que acontece por meio de relações informais porque não há instrumentos de gestão de movimentação dos EPPGG. Segundo Cruz (2010), a mobilidade é uma característica central da carreira, mas cuja gestão é muito sensível, por causa de sua influência sobre as expectativas e aspirações de cada profissional com respeito à sua trajetória profissional. Cheibub e Mesquita (2001) apontam a falta de clareza entre os EPPGG e seus chefes sobre como deveria ser a estruturação da carreira, o que acabaria levando à conformação de uma “carreira de DAS”⁸ (op.cit.:50). Em sua pesquisa, os autores não conseguiram identificar trajetórias que pudessem inspirar a institucionalização da carreira, a despeito do “êxito profissional individualmente alcançado”.

Carmen Maria (2000) classifica esse fenômeno como evidência do fracasso da construção de um sistema meritocrático, que ela denominou como “meritocracia à brasileira”. Ressalta que, apesar disso, os EPPGG construíram uma identidade e se veem como carreira. Segundo Bertholdo (2005), a identidade da carreira estaria em construção, porque eles seriam vocacionados à inovação e estariam sempre em tensão com as estruturas e processos formais.

Estudo de Santos (2013), baseado nas percepções dos EPPGG a respeito das suas competências na experiência de trabalho, conclui também que há grande heterogeneidade entre eles no que diz respeito às suas percepções quando se considera o tipo de cargo comissionado ocupado e o local de exercício. Isso, conforme a própria autora, reforça que a trajetória dos gestores na carreira tem sido mais afetada pela ocupação de cargos e pelo local de exercício.

A dificuldade de fazer gestão da mobilidade da carreira, apontada por Cruz (2010), junta-se também à dificuldade de fazer avaliação de desempenho. Santos e Souza (2002) apontam as disfunções da tentativa de avaliar os EPPGG por desempenho, devido à sua dispersão entre vários órgãos e as diferentes atribuições assumidas por esses profissionais em cada área da administração pública.

A mobilidade e as relações informais reforçam o argumento de que a carreira se conformaria como uma rede. Machado (2013), aponta que a própria inserção e permanência dos gestores em alguns órgãos depende muito mais de uma rede de relações pessoais do que de um sistema institucionalizado de reconhecimento da carreira, o que evidencia que o desconhecimento sobre o papel e funções atribuídas à carreira ainda permeia boa parte da máquina administrativa.

“ Na prática, os gestores governamentais são profissionais altamente qualificados que apesar de atuarem numa Administração ainda insuficientemente institucionalizada, interagem com esses limites estruturais e políticos atuais,- a falta de servidores públicos nos órgãos, a escassez de profissionais qualificados e a estrutura aberta dos cargos em comissão - e acabam tendo sucesso na definição de políticas; constituem uma “rede de

⁸ O termo foi usado pelo autor com um sentido negativo, mas a ideia de uma carreira de dirigentes e assessores era da concepção original.

excelência” de servidores, que distribuídos pela esplanada desenvolvem uma visão do conjunto da administração, o que permite articular e integrar políticas públicas. Como são servidores vinculados a uma carreira, eles permanecem no serviço público independentemente do governo eleito. Assim, a presença desses servidores em postos estratégicos de diversos órgãos tende a consolidar uma rede burocrática que possibilita a continuidade de políticas públicas e com elas, instrumentos mais eficientes de coordenação, implementação, acompanhamento e avaliação.” (Machado, 2013.)

A perspectiva positiva da carreira como uma rede já havia sido mencionada em Cruz (2010), que argumenta que, apesar da necessidade de regulamentação da mobilidade da carreira, o seu perfil estaria alinhado com tendências internacionais em governança⁹, já que possibilitaria a construção de capacidades integradoras e atuação em rede, como forma de superação dos problemas da departamentalização na administração pública.

Nicolini (2007), em sua tese de doutorado, também havia avaliado de forma positiva as relações informais e transversais dos EPPGG, só que da perspectiva da aprendizagem profissional. Em suas conclusões, aponta que a fragilidade da carreira em seus aspectos formais impõe aos seus integrantes a busca pela “filiação a redes de relacionamento para construção e manutenção de sua identidade” e nessas relações informais seriam acumulados os saberes da profissionalização.

Outro trabalho que ressalta aspectos positivos do desenho da carreira é o artigo de Maia, Araujo, Sano e Alloufa (2012). Os autores abordam a carreira como “modelo apto a combater as disfunções burocráticas e manter a motivação dos seus quadros, devido às suas características que permitem o enriquecimento do cargo, mobilidade, incentivos e capacitação” Fernandes (2012). Essa pesquisa revelou resultados favoráveis em relação aos quesitos de realização profissional, reconhecimento, trabalho, responsabilidade e desenvolvimento.

Outro indicador positivo é o da difusão do modelo da carreira para estados. Até 2012 foram sete estados, que adotaram não só as características de recrutamento, formação e distinção de status e salarial, mas também a mobilidade horizontal. Andrade (2011), Mota, Coelho, Gomes e Teixeira (2011).

Em suma, esses estudos realizados sobre a carreira de EPPGG, mencionados acima, tendem a adotar uma discussão formalista que vem da visão jurídico-legal do tema (Fernandes, 2012). Mas também indicam (inferem) que a informalidade das relações e vínculos que vão se constituindo entre esses profissionais em suas trajetórias dentro da APF podem ser vistos como fatores positivos em termos de motivação, aprendizagem e capacidades integradoras que ajudariam a contornar a departamentalização.

Contudo, não explicam de que forma os padrões informais de relação efetivamente acontecem no contexto da APF. Fugindo da perspectiva jurídico-legal, a presente pesquisa intenta discutir carreiras com uma abordagem de trajetórias que vão sendo construídas pelos próprios profissionais, como atores que calculam seu papel (posição) na carreira e sua contribuição para as políticas públicas das quais participam.

Vários estudos mostram que a institucionalidade da carreira mescla procedimentos formais com procedimentos informais. Essa dualidade é denominada como “sincretismo” por Godoy e Fleury Teixeira (2009). O “sincretismo” da carreira seria o entrelaçamento das lógicas do universalismo e do personalismo na conduta dos EPPGG. Segundo os autores, eles se

⁹ A autora se reporta ao Relatório OCDE 2008.

valeriam tanto do universalismo de regras (formalidade e hierarquia), quanto do recurso à construção de relacionamentos pessoais que lhes confeririam projeção e sucesso profissional.

Esses últimos textos são os únicos que tangenciam a questão a ser explorada nesta tese, pois percebe-se nessa literatura uma lacuna a respeito da forma concreta pela qual a carreira foi se estabelecendo.

A contribuição deste trabalho

O presente estudo busca contribuir para uma compreensão acerca das trajetórias que se constituíram na realidade, indo além das questões recorrentes da literatura citada. Seu foco é nos efeitos da mobilidade entre cargos e órgãos sobre a capacidade dos EPPGG contribuírem para a capacidade do estado e a qualidade das políticas públicas. O modelo da carreira dos EPPGG – mobilidade, exercício descentralizado, seleção por mérito e alta remuneração - pode ser um fator de aceleração de aprendizagem na máquina e de inovação. De criação de sinergias e complementaridades entre setores. De implementação de mudanças, enfim.

A mobilidade dos EPPGG é um tema pouco explorado. Sobre ele, há muitas lendas, estereótipos, etc. O foco não é a mobilidade da progressão, que é comum dentro de carreiras formadas por divisões internas (graus de uma escala), e sim as movimentações dos indivíduos entre órgãos diversos e também entre cargos em comissão, desde que dentro de um espaço institucional delimitado, que é a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Os EPPGG podem desfrutar de maior autonomia para agirem no seu campo, ou seja, na área do Estado que é dona desse cargo, pois, sendo burocratas especializados em políticas públicas e gestão governamental, como já mencionado, são comumente nomeados para exercer cargos de liderança, seja de nível gerencial, seja de nível diretivo. A liderança é um fator que pode favorecer que o gestor venha a atuar como um ator de ações estratégicas em diversos campos da administração pública, contribuindo para o alcance de resultados em políticas públicas (Fligstein e McAdam, 2012) .

Além disso, pode ser que as suas movimentações transversais pela Administração Pública lhes tenha permitido expertise e laços de confiança e reciprocidade com outros atores, os quais se converteriam em capitais para o alcance de objetivos de ascensão profissional (Lin). Fatores contingenciais (situações) favoreceriam ao EPPGG mobilizar suas capacidades: ter respaldo do dirigente político e se deparar com um problema complexo e relevante de política pública. Dados de pesquisa desenvolvida por IPEA mostram que as movimentações dos servidores são motivadas em muito pela mudança do titular do ministério. Isso elucidaria o aspecto político de atuação desses profissionais (LOPEZ e SILVA 2020).

Portanto, os objetivos desta pesquisa foram mapear e classificar o conjunto de trajetórias profissionais dos EPPGG dentro da APF- por causa de sua característica de mobilidade, que a distingue das outras carreiras do Estado - e identificar e compreender os mecanismos pelos quais as movimentações e as trajetórias foram construídas na dinâmica da Administração Pública, em seus aspectos técnicos e políticos e com isso, contribuir para o conhecimento sobre as capacidades burocráticas. Para tal, a unidade de análise foram as movimentações em seus contextos.

Estrutura da tese.

A presente tese é estruturada em sete capítulos.

O presente capítulo, denominado Introdutório, apresenta o objetivo e o objeto de estudo com a contextualização da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no desenvolvimento da Burocracia Brasileira, sua importância e histórico de criação e desenvolvimento até o ano de 2018. Além disso, são apresentados estudos já realizados sobre diversos aspectos da carreira, de forma a justificar esta pesquisa como uma contribuição inédita, a respeito da materialização da mobilidade em 1183 trajetórias individuais dos especialistas, por diversos órgãos e cargos em comissão na Administração Pública Federal. Foi um trabalho de mapeamento das trajetórias, classificação em padrões e investigação sobre mecanismos que levaram seus integrantes a contribuir para as políticas públicas brasileiras.

O Marco teórico-conceitual da pesquisa é apresentado no segundo capítulo. Foram utilizados fundamentalmente a teoria dos campos de ação estratégica de Fligstein e McAdam (2012), a abordagem de carreiras elaborada por Schneider (1994) e os conceitos de campus e de capitais de Bourdieu na obra de Savage (Savage et. al., 2005). Segundo o modelo teórico construído, os EPPGG atuam dentro de campos de ação estratégica (Fligstein e McAdam, 2012), que seriam as políticas públicas na esfera burocrática do Poder Executivo federal, e em seu exercício acumulariam e converteriam capitais (Savage et. al., 2005) segundo a perspectiva do profissional da carreira tecnicopolítica (Schneider, 2005). Sua atuação seria presidida pela sobreposição de duas lógicas, a do campus (Bourdieu e Wacquant, 2012) da carreira e a do campo (Fligstein e McAdam, 2012) da política pública. A transversalidade desse processo levaria a mudanças com impacto no meio social, além do aperfeiçoamento da capacidade burocrática do Estado.

O capítulo 3 aborda a Metodologia de Pesquisa. Esta pesquisa foi desenvolvida com o uso de dois métodos. O método quantitativo foi usado para identificar clusters dentro universo das trajetórias profissionais dos EPPGG na carreira. O método qualitativo foi operacionalizado por meio de entrevistas individuais com integrantes da carreira, com o objetivo de compreender os mecanismos e estratégias existentes em sua trajetória.

Os capítulos 4 e 5 apresentam o resultado da pesquisa quantitativa, trazendo uma análise que correlaciona o contexto político e institucional e prioridades dos governos ao movimento e presenças dos EPPGG na Administração Pública. O capítulo 4 traz uma visão de conjunto das trajetórias entre órgãos e entre cargos no período de 2000 a 2018, apresentando características de intensidade e diversidade da mobilidade dos gestores. Por sua vez, o capítulo 5 apresenta os 13 clusters que resultaram do agrupamento das trajetórias por similaridade de sequências, uma análise distintiva de cada uma dessas configurações e, por fim, a construção de uma classificação em dois padrões de mobilidade. Um padrão é de alta mobilidade, quantitativamente superior, com trajetórias dinâmicas e caracterizadas mais fortemente pela influência da variável política; o outro padrão é de baixa mobilidade, com clusters em que há maior presença de órgãos finalísticos nas trajetórias e de órgãos centrais dos sistemas da Administração Pública Federal – Ministérios do Planejamento e da Fazenda.

O capítulo 6 traz o resultado da análise da pesquisa qualitativa. Por meio de uma leitura horizontal das categorias de conteúdo das 28 entrevistas com gestores de alta e de baixa mobilidade, cada uma delas considerada como um caso, foram identificadas evidências dos mecanismos mais recorrentes nas movimentações dos gestores e, e assim explicar, à luz do marco teórico e conceitual, processos pelos quais os gestores operam sua mobilidade e seu perfil profissional técnico-político e, em que medida esse processo levou a mudanças em favor de políticas públicas com impacto no meio social.

Nas conclusões é apresentado um resumo dos principais achados da pesquisa, sua contribuição para o campo de estudos da ciência política e caminhos para futuros desenvolvimentos de pesquisas.

CAPÍTULO 2: Marco teórico-conceitual

Para desenvolver esta pesquisa foram utilizados fundamentalmente a teoria dos campos de ação estratégica de Fligstein e McAdam (2012), a abordagem de carreiras elaborada por Schneider (1994) e os conceitos de *campus* e de capitais de Bourdieu usados na obra de Savage et al. (2005).

Associadas a essas abordagens teóricas principais, foram agregadas lentes teóricas complementares para explorar a complexidade do objeto, a saber, o conceito de capital social em Nan Lin (2001a) e sua relação com redes, elaborada por Burt (1997), o conceito de tecido relacional em Marques (2017) e o conceito de capacidade burocrática em Souza (2017).

Para efeitos didáticos, os conceitos e teorias são a seguir apresentados em seções separadas, mas existe uma correlação entre eles na teoria desta pesquisa que será apresentada na última seção, denominada *Aplicação dos conceitos ao objeto de estudo*. São elas *Campos de Ação Estratégica; Fronteiras dos campos de ação estratégica; Políticas públicas como Campos; Campus e Capitais; Campo, campus, atores e as habilidades sociais; Capital Social e Redes; O Estado como campo; Perspectiva de Carreiras; Mobilidade e estado relacional; e Capacidade burocrática do Estado*.

Seção 1 - Campos de Ação Estratégica

A exploração teórica é iniciada pelo conceito de campo, como a arena onde os atores produzem mudanças, considerando que o Estado possa ser entendido como um campo.

Nas ciências sociais, há muito conhecimento acumulado em teoria e pesquisa no estudo dos campos. A localização da ação social em arenas circunscritas com objetos, atores e regras próprias tem sido utilizada pela Sociologia, pela Ciência Política e pela Economia. Fligstein e McAdam, ao escreverem o livro sobre Teoria dos Campos de Ação Estratégica (2012), buscaram mostrar que a concepção de campo, como forma de organização social de nível meso, foi desenvolvida por várias disciplinas, paralelamente, dentro de marcos teóricos e objetivos de pesquisa distintos. Essa concepção sobre campos é uma forma de compreensão de vários tipos de ordens sociais de nível meso, tais como corporações, movimentos sociais, projetos políticos e mercados, que influenciaram discussões empíricas e teóricas sobre a organização da vida social, econômica e política.

O conceito desenvolvido por Fligstein e McAdam (2012) tem como origem a Teoria Organizacional na Sociologia nos anos 60, especificamente na teoria da adaptação racional, segundo a qual os líderes de organizações encontrariam no ambiente os seus reais problemas e fariam adaptações em suas organizações com o objetivo de sobreviver. Críticas a essa perspectiva argumentaram que os atores não teriam capacidade suficiente para compreender os problemas no seu ambiente e que a forma de as organizações sobreviverem seria seleção, mais do que a adaptação. A possibilidade de compreender o ambiente traz à tona, por sua vez, a concepção de que ele seja resultado de uma construção social, ou seja, dependem de

interpretação, portanto, os atores organizacionais podem manipular seus mundos externos. Por exemplo, DiMaggio e Powell (1983 e 1991) trouxeram a concepção de ambiente como uma ordem social de nível meso construída socialmente, denominando-a de campo organizacional.

Segundo Fligstein e McAdam (2012), autores simultaneamente passam a aplicar as teorias organizacionais ao estudo de movimentos sociais, inicialmente em movimentos de trabalhadores de indústrias. Os movimentos passam a ser vistos como organizações (adotam esse formato), com suas metas e suas ações para alcançá-las, porque redes informais não poderiam coordenar as tarefas de definição de objetivos e programa, estratégia e táticas. No final dos anos 90, McAdam argumenta que os movimentos acontecem dentro de contextos de crise, com processos econômicos e políticos mais amplos, ante oportunidade política para inovação na forma de contestar, e que só assim eles podem ser compreendidos. Ou seja, trouxe uma perspectiva processual, de como as organizações inovam.

Nos estudos sobre o mercado, o conceito de campo também foi bastante utilizado, sobretudo na perspectiva dos links entre participantes dos mercados, já que a tônica seria a competição. O próprio Fligstein avançou numa concepção de mercado baseada em campo, construindo uma alternativa para dar conta do crescimento de grandes e modernas corporações, as quais teriam desenvolvido um conjunto de táticas para manter suas posições como dominantes em seus campos, entre final do século dezanove e no curso do século vinte¹⁰.

Fligstein e McAdam desenvolveram o conceito de campos de ação estratégica com o objetivo de compreender processos de mudanças sociais e o papel dos atores nesses processos, considerando os campos como formas centrais de organização da sociedade contemporânea (p. 200). Esse conceito faz parte de um modelo explicativo amplo com o objetivo de entender o funcionamento da sociedade a partir da dinâmica de ordens sociais de nível meso, que eles denominam como teoria dos campos de ação estratégica.

A Teoria dos Campos de Ação Estratégica permite o estudo de ações estratégicas de atores competentes (que detém competências) segundo regras e objetivos de manutenção ou de transformação de um campo de nível meso, em relação à dimensão do campo social, da sociedade e do campo do Estado. Considera a sociedade, então, como um conjunto de campos e a existência de relações entre esses campos, os quais podem mudar os próprios campos e mesmo criar configurações sociais mais amplas.

A teoria dos campos de ação estratégica se debruça sobre a sociedade moderna, e presume que a sua complexificação foi resultando no desenvolvimento de campos, como formas de grupos diversos se organizarem e agirem. Os campos emergem como tecnologia organizativa fundamental da vida pública (pp.59). A necessidade de atores com habilidades sociais para habitar os campos cresceu rapidamente, já que os problemas a serem enfrentados foram se tornando cada vez mais complexos.

A teoria de Fligstein e McAdam teria sido construída sobre três pilares: i. a ênfase na capacidade de atores sociais construírem relações de cooperação e ações coletivas dentro dos campos; ii. a explicação do funcionamento de um campo não apenas por sua dinâmica interna, mas também pela interação com outros campos (relações entre campos); e iii. o enfoque nos

¹⁰ Por exemplo, Baker (1982), citado em Fligstein e McAdam (2012) documentou que preços variam menos em mercados menores, por que ali os participantes tem interações mais cara a cara e assim conseguem controlar o mercado mais efetivamente. Uzzi (1996), também citado em Fligstein e McAdam (2012) mostra como a performance de um conjunto de firmas é afetada por sua inserção em uma rede, se referindo a indústrias em NYC.

processos de formação, de estabilização e de mudança nos campos (Margarite e Freitas, 2018, pp. 613).

No primeiro pilar, os campos, segundo Fligstein e McAdam (2012) se tornam centrais na ação coordenada, que requer atores para buscar cooperação com outros, tomando o papel do outro e traçando linhas de ação que apelam a outros no campo. Os autores consideram que sua teoria dos campos de ação estratégica permite um olhar a dinâmicas coletivas como complementares a ação geralmente individual. Nessa abordagem, tanto competição quanto cooperação seriam fundamentais para a análise do campo. Então, a ação coletiva, a qual depende de cooperação, dependerá de atores sendo hábeis a convencer outros que sua visão dos problemas do campo e a identidade que eles provem para outros na resolução daqueles problemas servem para todos.

A existência e o funcionamento de um campo requer um conjunto de atores que se juntem porque compartilham significados e tem objetivo comum num contexto social mais amplo, organizando-se segundo regras, também compartilhadas, que garantam o funcionamento do campo no sentido do alcance desse objetivo.

Um campo se caracteriza também, e principalmente, pela existência de oposição entre ao menos dois grupos de atores, que se distinguem entre aqueles cujos interesses são dominantes no campo, denominados incumbentes; e aqueles que, apesar de aceitarem a situação de domínio dos incumbentes, buscam permanentemente oportunidade para que seus interesses passem a ser dominantes, sendo estes, denominados desafiadores. Assim, o princípio organizativo do campo é geralmente hierárquico, já que incumbentes e desafiadores compartilham as mesmas regras de funcionamento.

Já o segundo pilar pressupõe que os campos estejam inseridos em contextos mais amplos. Na teoria dos campos de ação estratégica, os autores dizem que o estudo de um campo só faz sentido em sua relação com seu ambiente mais amplo, e que essa interação entre os campos é que gera os processos que moldam o seu destino¹¹ o ao longo do tempo (Fligstein e McAdam, 2012, p. 203).

As mudanças nos campos dependerão da capacidade de atores sociais construir relações de cooperação e ações coletivas dentro deles e na relação com outros, para continuar existindo e fazer frente aos problemas concretos impostos pela realidade.

Um elemento relevante da teoria de Fligstein e McAdam (2012), como mencionado (segundo pilar), é que o campo social é constituído por vários campos interconectados. Eventos significativos ou processos de mudança em campos próximos provocam relações dentro do campo e talvez outros campos. Essa influência do ambiente sobre os campos acontece porque eles estão inseridos numa densa rede de outros campos, sendo que com alguns têm relação de dependência.

O terceiro pilar da teoria pressupõe que a ordem interna de um campo pode ser mais hierárquica ou mais baseada em consensos e coalizões. Na teoria dos campos de ação

¹¹ Sendo o contexto externo repleto de complexidade, com escassez de recursos e atores com interesses diversos, um campo está em permanente processo de adaptação de seu funcionamento e sob riscos e ameaças concretas de rupturas de sua estrutura interna e da manutenção dos objetivos fundadores. Cada campo depende rotineiramente de um conjunto de campos. Os processos de transformação implicam mudanças nas relações entre os campos, criação de novos e eliminação de outros, sendo de natureza contínua no tempo. A sociedade seria composta por diversos campos, que se relacionam entre si em arranjos de dependência, dependência mútua, cooperação, disputa, subordinação (Fligstein e McAdam, 2012).

estratégica, a tendência para um ou outro princípio organizativo está relacionada com as condições que existiam no momento da emergência do campo. Segundo Fligstein e McAdam (2012), a organização específica de um campo dependeria do poder relativo dos atores para produzir tanto ordem hierárquica quanto uma ordem mais cooperativa na divisão dos “spoils” do campo.

“...acreditam que as dotações (recursos) de grupos e indivíduos no momento da formação do campo moldarão poderosamente o caráter inicial de interação dentro do campo de ação estratégica e a sua tendência de estruturação. Recursos concentrados tenderão a gerar estrutura hierárquica, enquanto grupos de indivíduos com certa equidade de dotações e recursos tem maior probabilidade de cooperar na criação de uma coalizão consensual como forma de alcançar a ordem do campo. “ (Fligstein e McAdam, 2012, p. 204).

Conforme o terceiro pilar, a teoria dos campos de ação estratégica permite compreender como novas ordens sociais de nível meso são produzidas, sustentadas e apresentadas. Ou seja, Fligstein e McAdam (2012) buscam dar conta da emergência do campo, estabilidade e transformação. Mesmo em campos estáveis, o jogo é jogado continuamente e a habilidade dos desafiadores ou mudanças desestabilizadoras em campos próximos fazem os incumbentes vulneráveis e previne reprodução do campo. Então, as regras, composição e estrutura do campo estarão em jogo constantemente.

Em outras palavras, mesmo com rotina, sempre há jogos por posição e mudanças incrementais. Atores novos aparecem, regras são modificadas e as relações entre incumbentes e desafiadores são renegociadas. Novos campos de repente emergem ou velhos outros são transformados ou talvez colapsados e desaparecem.

Conflito e mudança seriam matéria do dia a dia nos campos de ação estratégica. Os incumbentes se preocupam com posições de vantagem dos desafiadores dentro do campo, enquanto estes manipulam (articulam) com um ou outro ator e com o incumbente para tentar melhorar sua posição. A estabilidade do campo está relacionada com a manutenção do poder do incumbente, o que depende do respeito às regras de funcionamento que foram aceitas por todos na fundação do campo.

Os incumbentes se valem de *unidades internas de governança*, que seriam instâncias criadas para salvaguardar as regras e ajudar a institucionalizar e estabilizar as práticas e os entendimentos do campo, as quais sempre representam os interesses dos respectivos incumbentes. A atuação das unidades internas de governança seriam mais um elemento constituinte do campo, e sua função é, portanto, de conservação.

A disposição dos campos em função de suas relações de dependência com outros campos é diversificada. Campos podem estar inseridos uns em outros, ligados verticalmente ou de forma mais horizontal. Laços fortes de dependência de um campo estratégico podem proteger esse campo de turbulências, mas, da mesma forma, problemas com esse campo que confere a estabilidade, podem levar seu dependente a rupturas. Os atores de um campo estabelecem e alimentam laços e alianças com o objetivo de manter suas vantagens materiais, políticas e ideológicas.

Em momentos de conflito transformativo em razão de choques exógenos do campo, a ação desses atores é fundamental sobre o que acontece, e surpresas genuínas podem emergir através de novas ideias e formas inovativas de ação coletiva, sejam para defesa, sejam para

mudança e instalação de nova estrutura no campo. Os atores são criativos. Atores socialmente habilidosos estão sempre trabalhando para melhorar ou defender sua posição.

Contudo, mesmo com rotina, sempre há jogos por posição e mudanças incrementais. Atores novos aparecem, regras são modificadas e as relações entre incumbentes e desafiadores são renegociadas. Novos campos de repente emergem ou velhos outros são transformados ou talvez colapsados e desaparecem.

O conceito de campo de ação estratégica de Fligstein e McAdam (2012) serve de ferramenta para olhar os EPPGG como possíveis atores com habilidades sociais e que atuam temporariamente em campos de políticas públicas, na administração pública, com o objetivo de implementar mudanças no funcionamento e nos resultados do campo. Essa atuação acontece no tempo dos exercícios em cada órgão pelos quais passam esses burocratas especialistas em políticas públicas e gestão governamental. A aplicação dessa teoria permite olhar a administração como um conjunto de campos interconectados, sem fronteiras definidas, que podem ter relação de dependência e hierarquia entre si, num contexto social mais amplo e repleto de transformações. Os atores fazem parte dos campos e se relacionam através (entre eles) dos campos, conforme as regras, significados, objetivos e capitais de que dispõem. Nesta pesquisa, isso corresponde a um cenário de relações transversais, entre gestores públicos de distintos órgãos e setores da Administração Pública. Enfim, a mola mestra dessa arquitetura conceitual é a transformação, a mudança; e o papel do ator ganha destaque na dinâmica da mudança.

Os atores dos campos de ação estratégica, nesta pesquisa, são atores que são estratégicos somente em situações específicas, em que eles atuam como tal. Eles só são atores estratégicos quando atuam, portanto, o verbo “ser” não deve ser conjugado para classificar gestores especialistas em políticas públicas, mas sim o “atuar como”.

Mas isso não significa que quando eles não estiverem agindo como atores estratégicos eles não sejam elementos de processos importantes de mudança. A distinção entre ator estratégico no campo de ação estratégica e agente de mudança será utilizada para que se possa compreender os papéis que os burocratas objeto desta pesquisa podem desempenhar em seus exercícios na Administração Pública Federal.

Seção 2 - Fronteiras dos campos de ação estratégica

Na teoria de Fligstein e McAdam (2012) as fronteiras de um campo de ação estratégica não são definidas por jurisdição, mas sim pelo capital, regras e significados que os atores do campo compartilham.

Em outras palavras, as fronteiras dos campos de ação estratégica seriam definidas pela identificação dos atores que fazem parte deles, e não são fáceis de serem delimitadas, constituindo-se, segundo Fligstein e McAdam, como uma decisão difícil para os estudiosos. Para Powell e Dimaggio (1983), que usam o termo “campo organizacional”, campos consistem não apenas daqueles que estão batalhando pelo que esteja em questão, mas também por todos os outros participantes, incluindo atores do estado, grupos posteriores ou anteriores no processo, que podem ser relevantes para o campo. Em uma perspectiva mais estreita, Laumann e Knoke (1987), que usam o termo “domínio da política pública” (que corresponde ao campo) os atores do campo são aqueles que se orientam uns aos outros num conjunto de objetivos de políticas públicas.

Para fins da teoria dos campos de ação estratégica, o pertencimento ao campo consiste daqueles grupos que rotineiramente levam um ao outro em conta em suas ações (Fligstein e McAdam, 2012, p.168). Isso exclui participantes do campo que lidem com o funcionamento do dia a dia do campo, sem se importar com o que esteja em jogo. Ou seja, esses atores dos campos de ação estratégica são aqueles que têm objetivos e que lutam para mantê-los e defendê-los. Se houver mudança, importa para eles, porque sua posição no campo poderá mudar (incumbentes ou desafiadores). Então, uma situação de um grupo ou departamento de alguma organização em que os indivíduos desenvolvem suas tarefas rotineiramente e assim o farão do início ao fim do dia, sem se preocupar com o que faz o líder e o que fazem seus colegas, desde que não os prejudique, não se caracteriza como um campo de ação estratégica.

Os atores do campo de ação estratégica são aqueles players que estejam manejando, manipulando por posição para suas propostas. Há atores que podem ser players nas fronteiras dos campos e que sejam fundamentais para o que acontece dentro do campo, porque estando posicionados nas fronteiras, estariam mais próximos de outros campos, portanto, das relações de dependência entre eles.

Os atores situados nas fronteiras seriam aqueles que mobilizam mais intensamente capacidades relacionadas com as ações estratégicas. Em um conjunto interconectado e complexo de campos, os atores nas relações com outros campos são fundamentais para a estabilidade do campo. Esses atores devem, portanto, ter capacidades para tal, porque têm uma visão mais ampla do conjunto ou de uma parte do conjunto de campos.

Seção 3 - Políticas públicas como Campos

Campos podem ser organizações públicas, privadas, sociais, movimentos sociais, e até redes de políticas públicas, como explicam Fligstein e McAdam (2012). A não existência de fronteiras muito claras dos campos facilita a aplicação de abordagens sobre comunidades de políticas públicas e redes de políticas públicas, com atores, vínculos e estratégias perpassando várias arenas. É um retrato (não estático) da dinâmica das diversas políticas públicas considerando o campo da administração pública e suas relações com a sociedade.

Uma área específica de política pública, dentro do Estado, pode ser considerada um campo de ação estratégica, não só porque ali funcionam processos e regras respeitados por todos os participantes para o alcance de objetivos conhecidos e aceitos por todos, bem como porque há atores que têm capacidades e interesses próprios/adequados/compatíveis com ações estratégicas para mudança ou para a defesa contra turbulências. Acrescenta-se ainda a manipulação/gestão de relações com atores com poder político e atores de outros campos (outras áreas de política pública que são interdependentes, áreas responsáveis por recursos, áreas centrais de administração, planejamento, coordenação e controle governamental).

Os diversos campos de políticas públicas estão sujeitos a um contexto político, social e econômico mais amplo, que permanentemente gera pressões e turbulências no funcionamento de cada campo e, portanto, nas relações de interdependência entre eles. Apesar de a burocracia ter a prerrogativa da autoridade legítima, ela própria é bastante dinâmica, bastante diversificada e é um terreno privilegiado para expressão dessas tensões.

Decisões do governo central afetam a todas as políticas, como por exemplo, uma das mais dolorosas para os burocratas engajados com a implementação das ações programadas para sua política pública, que é o contingenciamento orçamentário. Áreas de implementação de políticas públicas são impactadas pelas decisões tomadas nas áreas centrais, mas também são

impactadas por crises e outras ocorrências que acontecem em outras áreas de políticas e que podem desestabilizar seu funcionamento.

Há toda uma literatura sobre políticas públicas que tem como objeto seu aspecto dinâmico, de participação de diversos atores, como campo de disputa, colaboração e em processo de mudança permanente.

Além do que, políticas públicas novas podem ser desenvolvidas e implementadas, a partir do surgimento de uma nova agenda. A teoria da formação de agenda, de Kingdon (1995), explica que existem janelas de oportunidade para que novas questões entrem na agenda e que passem a inspirar novas políticas públicas. Essas oportunidades se dariam quando três processos confluem em determinado momento: contexto político, ideias já desenvolvidas e compartilhadas acerca da nova agenda, e a existência de um empreendedor político com habilidades para enxergar o contexto e mobilizar os demais atores para agirem estrategicamente.

O papel dos atores habilidosos, empreendedores na mudança da agenda, fundamenta também a sua importância em processos de mudanças em organizações. Em outras palavras, o empreendedor da teoria de Kingdon (1995) pode ser associado com os atores habilidosos de Fligstein e McAdam (2012).

Em razão da complexidade dos problemas de políticas públicas, sua área de implementação perpassa setores organizacionais da burocracia (departamentos), níveis de governo, grupos e organizações diversos da sociedade. A capacidade de governo, portanto, extrapola a capacidade gerencial das organizações e requer relações e articulações políticas, bem como, atores capazes de incorporar a variável política no desenho e nas estratégias de ação e implementação de políticas.

Para o objetivo desta pesquisa, foi fundamental buscar referências conceituais e teóricas sobre as dinâmicas internas de funcionamento, o *modus operandi* dos profissionais da burocracia, a forma como eles se relacionam e sua movimentação buscando encontrar correlações dessas formas com um atributo da capacidade estatal, que influencia resultados de políticas públicas.

Seção 4 - *Campus* e Capitais

Os conceitos de *campus*, capital e *habitus* desenvolvidos por Bourdieu, a partir dos quais Fligstein e McAdam (2012) construíram sua teoria de campos de ação estratégica, fornecem uma perspectiva sobre a importância da acumulação de capitais, pelos atores, dentro dos campos. Existiriam vários tipos de capitais, cujo valor depende das regras de cada campo; e a quantidade de capitais de que um ator dispõe no campo pode lhe proporcionar posição vantajosa no campo. Contudo, os autores não exploram o conceito de capitais em sua teoria, o que em Bourdieu é melhor desenvolvido.

O conceito de *campus* é definido por Bourdieu e Wacquant (2012, p. 134) “como una red o una configuración de relaciones objetivas entre posiciones”. Os *campi*, assim pensados, são relacionais, dinâmicos, contingenciais, em constante mudança, indicando a necessidade de serem pensados relacionalmente ou dialeticamente (EVERETT, 2002, citado em Brulon, 2013).

Um *campus* seria, segundo Bourdieu, um espaço mais ou menos autônomo dentro do espaço social. Sendo assim, os atores dentro do *campus* podem mudar de posição. E essas mudanças tem a ver com o capital ou capitais de que esses atores dispõem.¹² Bourdieu desenvolveu uma perspectiva sociológica sobre as distinções (estratificação social), dentro de sua teoria de *campus*, que não estariam diretamente relacionadas com o capital econômico¹³.

No interior do *campus*, os agentes lutam pelo seu capital específico, o que lhes permite ocupar uma posição dominante (Savage e Silva 2013). Portanto, a posição de cada ator no *campus* seria o resultado da interação entre regras específicas do *campus*, o *habitus* do ator e o capital do ator.

Bourdieu dedicou-se ao estudo da reprodução social observando as práticas dos denominados agentes sociais, dentro do marco teórico do marxismo. Ele observou que o processo capitalista de dominação da classe economicamente dominada pela classe dominante se sustenta também no campo cultural. Isso significa que os valores, símbolos e significados capitalistas são inculcados na classe dominada por meio de processos pedagógicos operados por instituições de ensino e família, de tal forma que a cultura seja incorporada por esses receptores, como se fosse a cultura objetiva, como se fosse a sua própria cultura. Com isso, o capitalismo produz o capital cultural, o qual, assim como o capital econômico, pode ser acumulado. Esse processo é denominado de violência simbólica.

Essa concepção de Bourdieu permite um olhar analítico para um nível mais meso da vida em sociedade e abre espaço para campos de ações sociais (para arenas circunscritas), em que as posições sociais estariam mais ao alcance do manejo de atores, já que o capital cultural não dependeria diretamente do domínio do capital econômico. A mobilidade social passaria a ser possível porque um ator da classe dominada pode acumular capital cultural e conseguir por um pé no espaço que seria próprio das elites capitalistas, mesmo sem ser o dono dos meios econômicos de produção. Os agentes sociais poderiam acumular capital cultural e desenvolver estratégias para alcançarem posições sociais mais vantajosas nos campos de que fazem parte, a depender das regras dos campos. Os indivíduos ocupariam posições sociais dentro dos campos e eles lutariam para manter seu domínio ou alcançar melhor posição por meio do acúmulo dos capitais que têm valor dentro daquele campo. Assim, ganha destaque a concepção de capital, que se torna a moeda cujo domínio confere posição vantajosa diante de outros que a detêm em quantidade inferior. Capitais são formas de recursos envolvidos em processos sistêmicos que permitem seu acúmulo por aqueles que os possuem (Savage et al. 2005).

Estudiosos de Bourdieu argumentam que os avanços trazidos por ele, principalmente no pensamento sociológico, seriam reflexo de sua inquietude diante do estado do conhecimento que dominava em sua época, que era a necessidade de escolher entre o foco na estrutura ou foco na agência. Rompendo com os dualismos dominantes em sua área, a abordagem proposta por Pierre Bourdieu apresenta-se como uma alternativa conciliadora para se pensar o mundo social (e mais tarde as organizações que também o compõem), na medida em que se propõe a superar dicotomias como objetividade/subjetividade, ação/estrutura, e indivíduo/sociedade.

¹² Bourdieu traz a ideia de *campus* em seu estudo sobre estilos de vida, *Distinction* (1984) e na obra *The State Nobility* (1998).

¹³ “Às vezes, é afirmado que Pierre Bourdieu sofre do mesmo tipo de reducionismo que caracteriza as abordagens marxistas de classe. É certamente verdade que ele considera o capital econômico o recurso mais importante nas sociedades capitalistas contemporâneas e que vê os processos culturais como intrinsecamente ligados à reprodução das elites sociais. No entanto, a abordagem de Bourdieu precisa ser entendida dentro de sua teoria de *campus* que, como Martin (2003) demonstra, tem pressupostos teóricos muito diferentes para muito pensamento sociológico.” BRULON, 2013.

O dinamismo que marca as estruturas do *campus* não se dá, porém, de forma aleatória, mas segue, isto sim, uma lógica própria, que vai determinar o seu funcionamento particular (BOURDIEU e WACQUANT, 2012).

Nessa lógica, dentro do *campus*, para Bourdieu, os agentes atuam em função de sua localização nesse espaço. Agentes em tais *campi* competem, conspiram e negociam por posição. Seu estoque de capital é um recurso crucial para permitir que eles obtenham vantagens dentro do *campus*, embora, como já mencionado, o capital seja específico do *campus* e não necessariamente permitem que a vantagem seja traduzida em outros *campi*. Cada um com suas próprias apostas (algo que está em jogo) em torno das quais os competidores lutam e se acotovelam por uma posição (Bourdieu 1993b citado em Savage et al 2005).

Assim, segundo Savage et al (2005), Bourdieu define a diferenciação das relações sociais em uma série de *campi* discretos. Existem espécies de capital que só têm valor dentro de um campo particular, como é o caso do capital científico, identificado por Bourdieu como o capital específico do campo acadêmico. Todas as formas de capital estão conectadas, podendo ser convertidas umas nas outras (Everett, 2002). Merece relevo na perspectiva de Bourdieu uma forma destacada de capital, que o autor denomina de capital simbólico, ou seja, “a forma percebida e reconhecida como legítima das diferentes espécies de capital” (Bourdieu, 2012, p. 135).

Nesta luta dinâmica pelos recursos no *campus*, destacam-se as figuras dos agentes, cujas posições compõem a sua estrutura. Quando um determinado agente possui uma ou mais espécies de capital que são eficazes naquele *campus*, ele adquire poder e influência, e isso o faz existir como um agente no *campus* em questão (Bourdieu e Wacquant, 2012). A quantidade de capital de que dispõem definem sua posição em relação aos demais.

Cada *campus* possui sua lógica específica que vai determinar o seu funcionamento particular. Marca-se, assim, que o *campus* deve ser pensado “como um espaço estruturado com suas próprias regras de funcionamento e suas próprias relações de força” (Misoczky, 2006, citado em Brulon, 2013). Como estão associados à ideia de poder ou de dominação (Everett, 2002), os *campi* são constantemente comparados aos jogos. Seguindo sua analogia com um jogo, Bourdieu e Wacquant (2012) comparam os diferentes tipos de capital como cartas de um baralho (troféus), sendo que o valor relativo de cada uma delas muda de acordo com o que está em jogo.

O uso da metáfora do jogo, aqui, não significa que o aporte das teorias economicistas e da escolha-racional tenham influenciado este trabalho. Em Jasper (2004) é possível encontrar uma crítica a essas perspectivas em termos dos seus limites para explicar as escolhas estratégicas e o que ele chama de *suppression*, que são as não escolhas. Segundo o autor, os dilemas estratégicos (que não se restringem aos movimentos sociais, seu objeto de estudo) se aplicam igualmente aos agentes do Estado e outros atores, que enfrentam os mesmos dilemas. Os dilemas são também a própria matéria das relações internacionais, relações laborais e política. Qualquer interação, entre indivíduos ou organizações ou coletividades, em que haja um potencial choque de vontades, será caracterizada por trocas e escolhas. Além disso, o autor propõe que arenas estruturadas formatam os players (atores), formatam as suas decisões e resultados de interações, mas esses resultados não podem ser vistos sem considerar as escolhas feitas. Ou seja, todas as ações estratégicas são filtradas através de compreensões culturais e, ao mesmo tempo, as sentidos culturais são usados para persuadir as suas audiências. Em resumo, nesta pesquisa, a metáfora do jogo é apenas um recurso didático na compreensão de decisões e interações dentro de um campo. De forma alguma estaria desconsiderado o fato de que as

decisões possam ser reduzidas a um mínimo matematicamente definido, porque elas trazem um leque de objetivos, significados e sentimentos que os players. (Jasper, p.4)

E no decorrer desta tese será possível constatar que os burocratas especialistas trouxeram aspirações em sua bagagem de vida e, nos exercícios do cargo, foram formatando seus desejos e compreensões, processando e reconstruindo como próprias as narrativas dos colegas e, assim, complexificando ainda mais o cálculo de suas decisões em cada momento (Melluci 1996, Emirbayer 1997).

Voltando à análise do *campus* da carreira, nas lentes de Bourdieu, o autor traz uma contribuição importante para a questão das carreiras como um curso de vida em que acontece acúmulo e conversão de capitais. SAVAGE (2005), baseado em Bourdieu, desenvolve estudo da estratificação social, em que efeitos de classe são produzidos por meio de ações individuais. Desenvolveu o conceito CAR – Capitais (Bourdieu), Ativos (Savage 1992), Recursos (Devine 1998). As carreiras como um processo de acumulação e conversão de capitais. Quanto mais experiências, pode haver maior acúmulo.

Complementando, a ordem interna de um *campus* contempla eixos, ou polos, pelos quais é possível ir situando os atores e eles vão se posicionando no *campus*. Por exemplo, no campus acadêmico, Bourdieu diferencia entre indivíduos que fazem parte do “polo científico” - caracterizado por um investimento principalmente em atividades de pesquisa e recursos simbólicos, e indivíduos próximos ao “polo da sociedade”, associados a recursos mundanos. E essa concepção de estrutura por eixos ajuda a explicar as manifestações dos agentes dentro desses espaços estruturados de posições. Essa concepção foi bastante útil no momento em que, neste trabalho, o conjunto de integrantes da carreira de EPPGG foi analisado como um *campus*, em que a existência do eixo político ajudou a posicionar os indivíduos ali e entender suas trajetórias e estratégias ao longo do tempo. (Rossier, 2020).

Transpondo esse raciocínio para o contexto da carreira de EPPGG, tomando a base de Bourdieu, os gestores acumulam capitais em suas trajetórias na Administração Pública, a depender por onde passam e se se movimentam. Em outras palavras, o processo de passar por etapas reconhecidas e posições formais leva ao acúmulo de capitais. Além disso, o decorrer da pesquisa mostra que no *campus* da carreira há os gestores de perfil mais político num pólo e os mais técnicos estariam em outro pólo, sem perder de vista que todos compartilham um ser técnico-político.

Entendendo que a transversalidade da carreira seja uma característica, pode ser possível a diversificação no curso de vida do profissional, em suas movimentações por diversos órgãos (políticas). Outro indicador de capitais acumulados seria o da relevância dos órgãos em que o gestor passou, considerando como relevância a proximidade com as agendas relevantes de cada governo. Por exemplo, o estudo de Rossier (2020) sobre carreiras de professores na Suíça, aborda as carreiras acadêmicas e recursos de carreiras acadêmicas como acumulação e conversão de capitais.

Savage et al. (2005) usam o conceito de capitais de Bourdieu, que está intimamente relacionado aos conceitos de *campus* e *habitus*, em uma perspectiva de curso de vida. Os capitais estão envolvidos no processo biográfico de acumulação e conversão. Os capitais adquiridos (ou herdados) em um determinado *campus* podem ser acumulados ao longo do tempo e seu volume pode ser mais elevado a níveis elevados, implicando algumas vantagens. Além disso, podem ser convertidos em outros capitais com influência em outros *campi* (Savage et al. 2005). O foco na acumulação e conversão de capitais deve ser considerado no nível individual (biográfico) e da sociedade, olhando para as mudanças históricas da estrutura dos

espaços sociais (Levy e Bühlmann 2016). Nesse sentido, a perspectiva individual na carreira é entendida como uma sucessão de posições ao longo do curso de vida (Hughes 1937), e mais especificamente nos estados sucessivos de diferentes campos (Bourdieu 1994: 88).

Em síntese, dois temas diferentes foram mencionados aqui: a) A ideia de conversão de capitais favorecida pela transversalidade e b) a de sucessão de etapas, relacionada com a progressão formal. Para Bourdieu, o capital são os recursos e meios de um jogador para ele alcançar o troféu do *campus* do qual faz parte. Portanto, o capital só tem valor dentro do *campus* específico. O capital dos EPPGG tem valor no *campus* dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental na Administração Pública Federal. É um capital que, para um conjunto de vários de políticas dentro da Administração Pública, pode ser considerado transversal, ou seja, tem valor para todos, tanto para a transformação, quanto para a criação e para a manutenção. A lógica do agente EPPGG em seu *campus* preside suas estratégias e formas de se relacionar com seus pares e com integrantes de outros *campi* na Administração Pública. Mas, como burocratas na Administração Pública Federal, no exercício de suas atribuições, atuam simultaneamente segundo as regras e objetivos dos campos de ação estratégicos (Fligstein e McAdam, 2012) materializados nos campos de políticas públicas.

Os EPPGG, em tese, portanto, tem a atribuição e acumulam os capitais para atuarem nos diversos campos (Fligstein e McAdam, 2012) de política pública em prol dos objetivos de cada campo, participam também do campo mais amplo da administração pública, com seus respectivos objetivos e, segundo a mesma lógica, são integrantes do *campus* de especialistas em políticas públicas e gestão governamental. Esse *campus*, que é o campo que une todos os integrantes dessa carreira, assim como os campos de políticas públicas, tem suas regras, formas de funcionamento, objetivos, posições estruturadas e capitais valiosos, o que submete a atuação dos EPPGG a pelo menos duas lógicas.

Seção 5 - Campo, *campus*, atores e as habilidades sociais

“Muito da sociologia busca tanto reduzir pessoas a suas posições na estrutura social (e assim retirando deles a habilidade de serem auto-conscientes, atores da construção de significados) ou, alternativamente, vê-los com poderosa agência, criando e recriando a sociedade a cada momento, saibam eles ou não. A teoria de habilidades sociais e sua relação com a teoria dos campos implica que tanto as habilidades individuais que tem os atores e as posições que ocupam no espaço social afetam sua habilidade para se engajar em cooperação, competição e ação coletiva. Ação depende da posição estrutural e das oportunidades que ela permite a um dado ator, bem como sua habilidade inata para ler a situação e mobilizar outros ao serviço de uma estratégia sob medida para os limites e constrangimentos da situação. Numa dada situação, a habilidade dos atores para melhorar a situação de seu grupo pode ser altamente ou minimamente constrangida/limitada por sua posição na estrutura. Mas, de toda forma, eles precisam usar suas habilidades sociais para reconhecer e ganhar vantagem de qualquer oportunidade que esteja aberta para eles. Eles precisam também continuar a motivar seu grupo e prover significado e continuidade para manter seu grupo funcionando.” (Fligstein e McAdam, 2012, pp.203).

A concepção de capitais dentro dos diferentes campos não é muito explorada por Fligstein e McAdam na sua teoria dos campos de ação estratégica. Eles não focalizam tanto na questão dos acúmulos de capital, como Bourdieu, que desenvolveu a perspectiva de que o indivíduo tem por objetivo acumular capitais em seu campo e, assim manter sua posição.

Fligstein e McAdam, por sua vez, trazem à tona a perspectiva de que os atores compartilham os objetivos de um campo, e que suas posições e lutas estão relacionadas não somente com o domínio no campo, mas com a própria existência do campo. Eles trazem a ideia de que lutas não somente reproduzem domínios, mas apoiam a existência de campos.

Em Fligstein e McAdam, são os atores com habilidades sociais que desenvolverão ações estratégicas no sentido de levar o seu grupo a agir coletivamente para mudar ou manter o funcionamento de um campo. Como mencionado, essa concepção não é muito explorada por Bourdieu.

Dessa forma, eles trazem à tona atores capazes de construir, manter, transformar ou destruir campos de ação estratégicos. Esses atores, seriam aqueles dotados de habilidades sociais (*social skills*). Habilidade social é a habilidade para promover/induzir o outro a um comportamento colaborativo, colocando-se no lugar do outro e conseguindo ler sua forma de perceber o mundo, de maneira a construir o sentido de uma situação particular e produzindo significados compartilhados (p.202). Assim, as habilidades sociais são fator básico no trabalho de construção de significados para a existência de um campo de ação estratégica. Os indivíduos estão ali porque concordam sobre o objetivo do campo e as regras de funcionamento.

Bourdieu fornece mais elementos para a resposta a essa questão, já que estudou empiricamente vários campos e descobriu vários tipos de capitais. O conceito de capital simbólico é útil para entender estratégias de atores para acumulá-lo. Ele corresponde ao prestígio e ao reconhecimento dessa dotação, pelos demais atores.

Os recursos que um ator controla dentro de um campo de ação estratégica poderiam ser compreendidos segundo a concepção de capital, de Bourdieu. Mas, segundo esse autor, o capital de um campo não é capital em outro campo. Segundo Savage, os capitais teriam que ser acumulados e convertidos para poderem fundamentar posição vantajosa em outro campo.

E as ações fazem parte do campo. Os atores habilidosos (*social skillers*) de um campo agem estrategicamente quando motivados pelas necessidades. Suas ações expressam não só suas necessidades, como suas capacidades/habilidades (*skills*). Então as formas de ação, seu sentido e intencionalidade estão relacionadas ao campo. As ações dependem da posição num campo e elas servem para levar os outros em um movimento de defesa ou de mudança da estrutura do campo, conforme seus interesses e objetivos.

Eles teriam possibilidade de atuarem como os atores habilidosos, que, segundo a teoria dos campos de ação estratégica, seriam aqueles que num campo induziriam e ajudariam os demais a manter ou construir os elementos básicos de um campo, quais sejam, além dos atores, os significados compartilhados sobre si e os objetivos do campo. Fligstein e McAdam, contudo, não explicam o processo de desenvolvimento de habilidades sociais, pelos atores que as detém. Bourdieu fornece mais elementos para explicar isso, com o conceito de capital cultural.

Fligstein e McAdam atribuem essas habilidades sociais a dons inatos. Alguns atores conseguiriam fazer a leitura do todo, enxergar a oportunidade, entender as perspectivas dos outros atores, criar significados e narrativas que fazem sentido para esses outros atores ao ponto de levá-los a colaborar em ações coletivas. Há toda uma literatura sobre a agência do ator e sua capacidade criativa e de empreendedorismo.

Bourdieu forneceria elementos para a resposta a essa questão, já que investigou vários campos e descobriu vários tipos de capitais. O conceito de capital simbólico é útil para entender

estratégias de atores para acumulá-lo. Ele corresponde ao prestígio e ao reconhecimento dessa dotação, pelos demais atores. O capital simbólico seria a capacidade do ator de produzir capitais necessários num campo.

Os recursos que um ator controla dentro de um campo de ação estratégica poderiam ser compreendidos segundo a concepção de capital, de Bourdieu. Mas, segundo esse autor, o capital de um campo não é capital em outro campo. Os capitais teriam que ser convertidos para poderem fundamentar posição vantajosa em outro campo (SAVAGE et al., 2005). Esta perspectiva aprofunda mais as possibilidades de compreender a mudança de posição dos atores.

Por fim, é importante trazer à tona o conceito de competências, o qual aplica-se a ambiente organizacional, para distingui-lo do conceito de capitais de Bourdieu e utilizá-lo na construção do modelo teórico desta tese, porque o fato de um burocrata ter determinadas competências na organização em que atua pode levá-lo a acumular capitais valiosos no seu *campus*.

Tomando artigo de FARIA e LEAL (2007), o conceito de competência surgiu no âmbito da gestão de recursos humanos, surge nos anos 70 nos EUA, em que competência é uma “característica subjacente a uma pessoa que obtém um desempenho superior na realização de uma tarefa. Uma competência compreende um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que justificam um alto desempenho”. No início dos anos 90, amplia-se o conceito de competência para o campo de ação da estratégia, em que competências essenciais corresponderiam a atributos raros e valiosos para a vantagem competitiva das organizações. Paralelamente, no que se refere à gestão de recursos humanos, a noção de competência deslocase do foco na tarefa para a noção de suporte à estratégia organizacional. Tendo em vista que o trabalho não é mais composto por um conjunto de atividades estáveis e bem definidas, a competência deve refletir aquilo que o trabalhador precisa mobilizar em face de uma situação profissional cada vez mais mutável. É nesse ponto que o atual conceito de competência adquire sentido: se a competência só adquire status quando é útil em um contexto produtivo, é a estratégia que define a sua utilidade. É a competência (no caso, competência humana) um recurso para definir vantagens competitivas. Observa-se ainda um movimento proveniente das instituições de educação profissional, no sentido de utilizar o conceito de competência no processo de formação. Esse processo se dá a partir do anseio de aproximar o ensino formal das necessidades reais das organizações, em especial das empresas, no qual a acepção do termo competência está ligada ao saber agir, ou saber fazer, buscando estabelecer, no processo de formação, a relação entre saber e aptidão (SILVA, 2003; ROPÉ e TANGUY, 2003). Vários autores (BRANDÃO e GUIMARÃES, 2001; GRAMIGNA, 2002; BARBOSA et. alii 2002) concordam que o conceito de competência envolve essas três dimensões distintas: conhecimentos, habilidades e atitudes. Os conhecimentos relacionam-se com o conjunto de informações e teorias que o indivíduo possui (provenientes da sua formação e experiências) e que permitem a ele posicionar-se ativamente frente às situações de trabalho. As habilidades referem-se à aptidão técnica para realizar determinado trabalho. As atitudes correspondem ao conjunto de valores, crenças e predisposições que o indivíduo apresenta, que são, em grande parte, fruto do seu processo de socialização primária. Segundo Boam and Sparrow (1996), uma competência é um conjunto de padrões de comportamento que o trabalhador necessita para obter um bom desempenho no trabalho. Essa definição implica que competências são um grupo de comportamentos que algumas pessoas possuem mais do que outras e que são relevantes para o trabalho. Novamente observa-se uma relação entre competência e desempenho implícita no próprio conceito. Contudo, o conceito de Boam e Sparrow inclui outro elemento que se encontra também presente no conceito de Levy-Leboyer (apud GRAMIGNA, 2002:15), que enuncia: “competências são repertórios de comportamentos e capacitações que algumas pessoas ou organizações dominam melhor que outras, fazendo-as eficazes em uma determinada

situação”. Segundo esses autores, a competência não é uma medida absoluta, mas relativa a um desempenho melhor em relação a um pior. Tal ideia encontra-se profundamente relacionada à noção de vantagem competitiva.” (FARIA e LEAL 2007, pp.2).

Seção 6 – Capital Social e Redes

Levando em conta que os integrantes de uma carreira transversal, como a dos EPPGG, constituam redes no exercício de suas atribuições e na construção de sua trajetória profissional na Administração Pública, em razão dos os vínculos e interações que se estabelecem entre eles com outros atores do contexto, a análise do conceito de redes torna-se importante para este estudo. Organizados como redes, os integrantes das carreiras transversais poderiam até ser atores coletivos com capacidade de lutar e influir para o alcance de objetivos comuns, em busca de fortalecimento da carreira. Esta pesquisa mostrou que tal situação aconteceu somente em torno de pautas corporativas da carreira.

De toda forma, ainda que não como atores coletivos, os gestores, individualmente, em suas posições diversificadas, participam e identificam redes, aprendem a mobilizar o capital social de diversas redes e também geram links onde há vazios entre campos.

A literatura sobre Capital Social e Redes ajuda a compreender como acontecem esses processos, dando maior consistência à questão de acúmulo de capitais da carreira.

BURT (1997) e LIN (2001a.) estabelecem relações entre os conceitos de redes e de capital social, que são úteis para esta pesquisa, no sentido de que os integrantes de carreiras burocráticas transversais, como a de EPPGG, acumulam capitais atuando na produção de políticas públicas por meio de redes e aprendendo a mobilizar o capital social das redes.

Há diferentes estratégias dos atores de uma rede, como são os burocratas das carreiras transversais, para acionarem as capacidades inerentes à sua rede e alcançarem seus objetivos. E também há diferenças entre os atores da rede, em relação à sua capacidade de mobilizar os recursos que estão inseridos na rede, para que suas ações resultem nos retornos esperados. O contexto em que essas estratégias de atores de uma rede acontecem fornecem variáveis que podem facilitar ou dificultar sua realização.

Essa ideia está dentro do conceito de capital social de Nan Lin (2001a) e do modelo proposto pelo autor, para compreender os mecanismos de investimento, de acesso e de obtenção de retornos do capital social. Segundo Lin (2001a) o capital social correspondem aos recursos inseridos em uma estrutura social que são acessados e ou mobilizados por ações intencionais. Ou seja, os recursos são capturados dentro das redes sociais. Na literatura sobre capital social, a contribuição de Lin tem uma vertente mais econômica.

Os recursos que estão inseridos na rede seriam a *informação* útil sobre oportunidades e escolhas que de outra forma não estariam disponíveis para o indivíduo ou organização interessados em obter lucro; a *influência* sobre a tomada de decisões dos agentes organizacionais a respeito de um indivíduo; as *credenciais sociais do indivíduo*, que reflete a acessibilidade do indivíduo a recursos por meio de redes e relações sociais e assegura à organização que esse indivíduo pode fornecer recursos adicionais à ela, para além do seu próprio capital pessoal; *reconhecimento público* de o indivíduo ser membro de um grupo social que compartilha interesses e recursos similares, tendo, portanto, o direito de reivindicar certos recursos. Esse reconhecimento confere segurança emocional e saúde mental ao indivíduo.

Há dois tipos de resultados como retorno para capital social: o instrumental e o expressivo. O primeiro corresponde ao ganho de recursos adicionais, não possuídos pelo indivíduo; o segundo, expressivo, é o ganho de manutenção dos recursos já possuídos.

Lin (2001a) coloca que o capital social é distribuído sempre de forma desigual dentro da rede, de forma que os indivíduos da rede são desigualmente capazes de mobilizar esse capital para ações específicas. Além dessas diferenças encontrarem suas causas no campo de variáveis estruturais, como aquelas de ordem econômica, cultural, política, ela pode variar em função da localização do indivíduo na rede. Burt (1997) traz essa contribuição analítica, de que a localização estratégica do indivíduo na rede implica melhor ou pior acesso à informação, à influência e ao controle.

Portanto, para compreender as estratégias e resultados dos burocratas das carreiras transversais organizados em redes que perpassam toda a administração pública, é preciso conhecer os contextos e situações institucionais em que a rede opera.

O conceito de capital social de Lin (2001a) é útil para a compreensão dos benefícios das redes para o alcance de objetivos de seus membros. O investimento no capital social corresponde ao investimento nos laços e nas interações dentro da rede; a rede contempla assim recursos de informação, de influência, credenciais sociais do indivíduo e de reconhecimento público, que, acionados por meio de ações instrumentais ou ações expressivas, podem levar a retornos em termos de satisfação e segurança de vida, bem como de ganhos econômicos, de poder e de reputação. O sucesso na mobilização desses recursos depende de fatores de contexto e da localização do ator dentro da rede.; e depende também da qualidade dos recursos inseridos na rede. A qualidade dos recursos na rede, por sua vez, influencia a escolha dos atores sobre a sua mobilização para ações propositivas.

Burt (1997 b), ao abordar o capital social dentro de organizações, mostra que avanços e recompensas econômicas de organizações podem ser alcançadas por indivíduos que se situam em localizações estratégicas em redes informais. Essas localizações estratégicas podem ser aquelas próximas das falhas estruturais da rede, em que os indivíduos estão próximos, portanto, de outras redes, e também podem estar sob menores limites estruturais. Essas localizações estratégicas dariam a esses indivíduos melhores oportunidades para acessar certo capital na organização.

As organizações do setor público, que tem por missão o desenvolvimento de determinadas políticas públicas cuja execução contempla processos que dependem de recursos e colaboração de outras organizações, podem ser beneficiadas em seus objetivos por meio das redes informais e das estratégias de seus membros em favor dos mesmos objetivos.

Outro artigo de Burt traz uma contribuição para essa discussão sobre o capital social dentro de organizações, mostrando que alguns conteúdos de relações podem conferir maior valor ao capital social daquela rede. Em seu artigo “A note on social capital and network content”, de 1997, Burt analisa os dados de uma pesquisa que ele havia feito em 1992, com gerentes, com o objetivo de verificar os tipos de relações que se estabelecem entre eles e o quanto essas relações contribuem para capital social. Encontra dois tipos de relações definidos pelo seu conteúdo: as relações pessoais e as relações de autoridade. Conclui que a correlação entre as relações pessoais e a promoção para o cargo de gerente é bem maior do que a correlação entre as relações de autoridade e o referido benefício. Isso significa que por meio das redes de discussão pessoal fluem mais recursos para obtenção de benefícios do que nas de relação de autoridade. Ele reforça também estudos anteriores sobre a força dos laços fracos, que são

aqueles estabelecidos entre membros de grupos diferentes, laços esses que existem porque há membros que pertencem aos dois grupos desconectados, que fazem a ponte quando há uma descontinuidade de relações de troca (falha estrutural). Seria, então no campo das relações pessoais que essa força acontece como capital social. Ou seja, as relações pessoais dentro de uma rede conferem maior valor ao capital social dessa rede.

Voltando para as relações que acontecem nas redes dos burocratas de carreiras transversais localizados em diversas organizações da administração pública, a partir de Lin e Burt, pode-se inferir que objetivos instrumentais, tanto para alcance de melhores condições econômicas do grupo, quanto para o alcance do sucesso de uma política que está a cargo de uma organização, quanto para promoção individual, podem ser viabilizados pelo capital social quando este é acionado por meio de relações pessoais, principalmente aquelas de laços fracos.

Ainda abordando sobre a conexão entre atores individuais e organizações, estas últimas dependem da burocracia por meio da qual elas executam suas tarefas, alcancem seus objetivos e resultados, bem como melhor posicionamento no conjunto. Dentro de um campo institucional, existem organizações “institucionalizadoras” (como escolas de governo no campo institucional da administração pública) que tem por função capacitar o burocrata com os conhecimentos, valores e habilidades para que ele operacionalize a organização dentro do campo institucional. A educação e as credenciais adquiridas por meio dessas organizações significam ao ator aquisição de capital humano e capital institucional; capital esse que também é acessado pelas organizações.. As redes sociais são uma forma também de a organização identificar burocratas mais capacitados, aqueles que tem recursos e contatos para ajudar a organização a obter melhor posição em seu campo – bons contatos com organizações e redes nacionais e internacionais; etc.

Da mesma forma que as redes sociais contribuem para o fortalecimento e manutenção do campo institucional, elas também podem levar à sua transformação. Organizações e atores individuais podem desencadear transformações. Quando um número de atores compartilha regras alternativas e valores e começam a se conectar, a rede pode sustentar seus interesses compartilhados por meio de solidariedade e reforço recíproco, forjando uma identidade coletiva. Ou seja, a transformação de instituições pode acontecer por meio de indivíduos, em redes, atuando dentro de organizações. Por fim, Lin conclui que instituições e redes são a infraestrutura da sociedade, e constroem capital que resulta tanto na manutenção quanto na transformação da sociedade.

A análise apresentada nesta seção pode ser resumida em seis pontos. Primeiro, os laços de uma rede de burocratas de carreiras transversais que se situam em organizações distintas do campo institucional da administração pública podem ser capital social para os atores dessa rede, a depender da qualidade dos recursos que estão na rede, do sucesso dos atores no acesso a esses recursos e de fatores exógenos. Segundo, as relações pessoais dentro de uma rede são o veículo mais potente para canalizar os recursos da rede para o alcance de objetivos instrumentais dos atores, como por exemplo, uma melhor posição na organização, o apoio para uma parceria entre organizações, mobilizações para causas ou transformação institucional. Terceiro, a posição do ator dentro da rede social em uma organização (ou no campo institucional) pode lhe conferir informação, influência e controle; e essa posição é situacional. Quarto ponto, geralmente é o campo institucional que fornece os valores, as normas, os meios bem como as fontes de incentivo e motivação para que atores acionem recursos da rede e realizem capital social para suas ações propositivas. Quinto, fatores exógenos à rede, como arranjos institucionais e tipos de incentivos podem contribuir de forma diferenciada tanto para

a densidade ou abertura das redes e relações, como para o sucesso de ações pelos seus membros. Sexto e último ponto, as organizações tem interesse em investir e em atrair burocratas que representem capital humano, capital institucional e redes de interesse, para seus objetivos de sobrevivência e de alcance de boas posições dentro do campo institucional; assim como os burocratas, portanto, tem interesse em investir em seu capital humano e nos laços que se estabelecem com outros burocratas. Ou seja, as organizações e os burocratas se conectam para obter capital social.

Seção 7 - O Estado como campo

Segundo Fligstein e McAdam (2012), os Estados tem características de campos de ação estratégica. Eles cumprem requisitos da teoria dos campos de ação estratégica, já que podem ser caracterizados como emergentes, estáveis ou em crise e contemplam dinâmicas interativas. Além disso, os campos estatais estão inseridos em redes complexas de campos e são, portanto, vulneráveis a turbulências do ambiente. Muitos estados tem sua estrutura organizada segundo o princípio hierárquico, como burocracias hierárquicas. E os campos estatais de ação estratégica passam por processos de mudança, seja como dinamismo incremental, seja por mudanças ou crises no campo organizacional ou social mais amplo em que estão inseridos (p. 207).

O Estado, na visão particular de Bourdieu (2012), é entendido como um campo burocrático ou campo da função pública, que se define “par la possession du monopole de la violence symbolique et légitime”, capaz de regular os demais campos (Bourdieu, 2012, p. 14). Em termos mais específicos, Bourdieu, Wacquant e Farage (1994, p. 3), a partir da proposição weberiana, definem o Estado como “an X (to be determined) which successfully claims the monopoly of the legitimate use of physical and symbolic violence over a definite territory and over the totality of the corresponding population” (Peci, 2013).

Assim como os demais campos descritos por Bourdieu, o campo burocrático do Estado também possui uma lógica própria. Segundo Bourdieu (2014), no interior deste campo joga-se um jogo particular, guiado por uma lógica burocrática. Dentro deste campo, a política está posta em jogo, e os agentes que possuem o privilégio de entrar neste jogo também adquirem o privilégio de ter acesso a um recurso particular, que Bourdieu (2014) denomina de um recurso universal ou metacapital, por meio do qual tais agentes tornam-se aptos a falar em nome da totalidade de um grupo, do universum, em nome de um bem público, a falar o que é bom para o público. Dito de outra forma, no interior do campo burocrático, os agentes lutam pela posse de um capital capaz de lhes dar poder sobre os outros campos.

Fligstein e McAdam são mais parcimoniosos com o uso do conceito de campo, permitindo que o próprio Estado seja visto como um conjunto de campos. A organização dos poderes constituídos do Estado, cada qual com suas funções, objetivos, regras de funcionamento e corpos organizativos, bem como os setores de atuação na administração pública do poder executivo.

A abordagem dos campos de ação estratégica permite captar a dinâmica que se estabelece nas relações entre os campos estatais, e as oportunidades de ação estratégica de indivíduos, grupos e organizações nos processos de mudança ou de estabilidade desses campos.

O Estado é um denso e interconectado conjunto de campos, e as unidades internas de governança (IGU) dentro do estado, entre outras funções, servem como ligação do campo a

algum braço de lobby vis-à-vis vários campos e atores estatais. A diferença entre o Estado e os outros campos não estatais de ação estratégica é que ele detém a autoridade legítima para definir, monitorar e fazer cumprir as diretrizes legais para a criação e operação rotineira da maioria dos campos não estatais.

O Estado, então é perpassado por grupos não estatais e desenvolve relações com eles e são interdependentes para a estabilidade tanto de um quanto de outro campo. Crises nos campos estatais transbordam nos campos não estatais, e vice-versa. Segundo a teoria dos campos de ação estratégica, o Estado precisa ter proximidade e relação com atores que tenham poder na sociedade, como por exemplo elites de algum setor econômico. Estado e sociedade, sobretudo em regime democrático, estão intrinsecamente relacionados na produção de políticas públicas.

A figura de um sistema de campos interconectados corresponderia à estrutura própria da administração pública, considerando-a uma organização complexa, composta por várias unidades organizacionais, os Ministérios, que por sua vez se subdividem em outras unidades e suas subunidades.

A perspectiva de campos de ação estratégica, proposta por Fligstein e McAdam (2012) fornece para o estudo das estratégias de mobilidade dos EPPGG uma compreensão maior sobre o campo onde eles atuam, o campo no qual eles são atores, como uma arena (JASPER, 2004)¹⁴ mais circunscrita, com sua estrutura, atores e dinâmica, em um contexto repleto de outros campos. Essa concepção fornece elementos conceituais mais operacionalizáveis no estudo das estratégias dos gestores, porque eles atuam em contextos organizacionais dentro da administração pública. Segundo os autores, os campos de ação estratégica podem se relacionar entre si, estando inseridos num ambiente, podendo, inclusive, estarem dispostos de forma hierárquica, em que podem haver campos menores inseridos em outros maiores, podem estar conectados por relações de interdependência, de dependência, ou simplesmente não conectados.

A teoria dos campos de ação estratégica ajuda também porque ela facilita que sejam vistos os diversos campos em que os gestores podem participar ao mesmo tempo, inclusive considerando a situação mais corriqueira que seria o gestor atuar simultaneamente como participante do campo geral da administração pública (enquanto servidor), da carreira de EPPGG (como um campo) e no campo de uma política pública. Porque atuando em vários campos eles calculam suas ações de forma a respeitar as regras desses campos e de se manterem em posições vantajosas nos mesmos, acumulando pontos em todos.

Seção 8 - Perspectiva de Carreiras

A “perspectiva de carreira”, desenvolvida a partir dos estudos das trajetórias da burocracia industrial no Brasil, de Schneider, confere à análise aqui empreendida a possibilidade de compreender a lógica própria da carreira dos EPPGG, que seriam do tipo técnico-político, e que fundamenta suas escolhas e decisões no seu curso profissional, em busca de reconhecimento e prestígio entre seus pares.

Uma literatura que pode ajudar a compreender esses mecanismos de produção de prestígio, engajamento, reconhecimento, que acontecem pelas relações, vem da sociologia relacional (Emirbayer 1997) em que os processos sociais podem ser compreendidos pelas

14 Arenas são conjuntos (instalações) de recursos e regras que canalizam a disputa (o contencioso) para certos tipos de ações e oferecem recompensas e resultados (JASPER, 2004).

interpretações dos sujeitos e de sua ação. Seria uma forma de analisar a mobilidade e os seus resultados do ponto de vista sociológico. Mas os objetivos então seriam de verificar se existe conexão com a razão de ser da carreira, seu papel de agente do Estado destinado à melhoria da gestão governamental e das políticas públicas.

Os achados de Schneider (1994) de que as motivações do indivíduo que faz parte do tipo técnico-político de carreira sejam a da construção de uma trajetória profissional de sucesso na AP, trazem elementos de análise ao comportamento dos gestores.

Schneider definiu o tipo social técnico-político como aquele que visa uma carreira de prestígio, reputação. Schneider ajuda a compreender a estrutura do campo burocrático ao identificar os quatro tipos sociais de carreira.

Schneider capta fenômeno relacionado ao poder da burocracia, que extrapola o escopo de uma agência como centro de excelência de reconhecida reputação, mas está mais situado nas trajetórias, carreiras e circulação dos burocratas, e o exercício do poder distribuído por meio de nomeações. Seria um contraponto à lógica organizacional. Schneider estuda a burocracia no Brasil no período do autoritarismo. O autor identifica e analisa a dinâmica da burocracia a partir de dentro, considerando suas alianças, influência no processo decisório, trajetórias de carreiras, a produção de continuidades e a circulação.

A burocracia no Brasil, então analisada por Schneider, é parte de um contexto institucional do Estado em que havia organizações estatais mal estruturadas, fragmentadas, sem carreiras definidas e formalizadas, com grande circulação dos burocratas entre agências. O seu argumento é o de que “a eficiência do sistema burocrático informal está relacionada com sua estruturação através de carreiras, as quais se realizam através de nomeações pessoais”. O ponto fundamental é de que nomeações e carreiras estruturam o Estado Brasileiro, mais do que organizações.

Da perspectiva de relações e redes de burocratas na administração pública, os estudos de Schneider (1994) e Marques (2006 e 2017) ajudam a elucidar o fenômeno e são de grande utilidade para esta pesquisa. Ambos focalizam o movimento de burocratas através de várias organizações e posições na administração pública ao longo do tempo, bem como os resultados dessa circulação (rotatividade) para a administração pública e para as políticas públicas.

Schneider (1994) já havia identificado o fenômeno da movimentação de burocratas na ocupação de cargos de alto nível nas organizações governamentais e empresas estatais do Estado brasileiro no período denominado de desenvolvimentista, em especial décadas de 1970 e 1980¹⁵. Esses burocratas constituiriam a burocracia industrial., que, por meio de inúmeras decisões, foi responsável pela implementação de políticas de infraestrutura da industrialização brasileira. O foco da pesquisa do autor foi identificar os mecanismos que viabilizaram as decisões e os fatores de sucesso na industrialização empreendida pelo Estado, apesar do contexto de extrema fragmentação organizacional. A resposta foi encontrada justamente por meio de um exame minucioso da circulação dos burocratas, das carreiras (percursos profissionais) e das nomeações. O autor utiliza esses três fatores para explicar os meandros da burocracia industrial e de que forma foram produzidos resultados, por meio do que ele denomina de “perspectiva baseada em carreiras” (SCHNEIDER, 1994, pp 85-86)

O autor descobriu que as decisões de altos funcionários em relação às políticas, seu comportamento nesse campo, estiveram mais relacionadas com a construção de suas trajetórias

¹⁵ Ele estudou quatro casos, que aconteceram no período de 1967 a 1985.

profissionais do que com a obtenção de retornos materiais de sua posição, seja em benefícios como mansões, altos salários e serviços, ou como retorno de investimentos. Assim, segundo a perspectiva baseada em carreiras, grandes decisões e políticas de longo prazo seriam influenciadas por preocupações com as carreiras (trajetórias profissionais).

A circulação dos burocratas, que acontece intensamente em sucessões presidenciais, favoreceria o estabelecimento de laços informais, os quais lhes permitiriam formular e coordenar políticas públicas apesar da fragmentação organizacional, de forma que “o personalismo poderia, de fato, melhorar o desempenho burocrático.” (SCHNEIDER, 1994, p.29).

Esses laços informais, construídos, mantidos e renovados ao longo do tempo, derivariam poder, abririam canais de comunicação alternativos e possibilitariam oportunidades e desejo de ascensão profissional, de forma que, ao lidar com as políticas públicas, eles desvinculariam suas preferências das políticas da organização, em prol da construção do futuro profissional projetado. (SCHNEIDER, 1994)

A nomeação de ocupantes dos altos cargos políticos no Brasil, segundo o autor, diante do predomínio de critérios personalistas no período estudado, se tornaria a forma de distribuir poder e aconteceria em detrimento de procedimentos formais. Ou seja, o exercício do poder seria distribuído por meio das nomeações. As nomeações recebidas ao longo do tempo conformam uma trajetória profissional, segundo incentivos e sanções para progredir na carreira escolhida.

O termo “carreira”, no estudo de Schneider, corresponde a um percurso profissional do burocrata (ocupante de cargo na Administração Pública), numa escala preferencialmente ascendente de ocupação de cargos, em termos de hierarquia e complexidade. Em uma carreira, o futuro profissional vivenciaria um momento inicial de socialização profissional, em que importa menos sua promoção e mais a internalização dos valores, narrativas, comportamentos do grupo profissional e no decorrer de sua vivência administrativa, a depender do tipo de carreira escolhida, ele saberia qual o tipo de comportamento que se espera dele para que continuasse avançando no caminho escolhido, por meio de promoções. Por causa de alguma combinação de motivações internas e externas, eles agiriam de forma mais ou menos previsível.

Então, Schneider identificou quatro tipos sociais de carreiras no seu estudo sobre burocracia industrial no período do Brasil Autoritário. Esses tipos sociais se diferenciariam por variáveis de ingresso (formas de recrutamento), de circulação (quão próximas estão ligadas as carreiras a agências particulares), de promoção (de ordem política ou de procedimento) e de saída (para onde vão os funcionários quando saem).

Embora livres de compromissos com a organização, os funcionários seguiriam trajetórias de carreiras identificáveis que, através da socialização e das exigências para progredir conformariam tipos sociais. Segundo Schneider, os tipos burocráticos são identificados a partir de padrões de carreira (por meio da observação dos participantes e suas preferências nos processos decisórios em relação a qualquer medida). Seria possível extrair dos tipos quais as preferências que suas decisões trariam para as políticas.

O tipo social militar se pauta por concepção de segurança nacional e sua influência varia conforme o lugar ocupado por cada setor dentro dessa concepção. Nas políticas industriais, trouxeram visão de o Brasil como superpotência geopolítica e industrial, autossuficiente; e essa foi sua influência nos processos decisórios. Geralmente os militares vem de famílias de militares, sua socialização inicia nas escolas e academias de oficiais, já na

adolescência, o que contribui para maior uniformidade de preferências. Sua ascensão profissional ocorre pelo desempenho acadêmico, o que os faz voltar às salas de aula, até que, para serem generais, tem que passar pela Escola Superior de Guerra. Ocupam cargos civis geralmente em altas posições em empresas estatais, ministérios e governos estaduais. Schneider identificou baixa penetração comparativa de militares na burocracia brasileira, em relação a outras ditaduras latino-americanas.

O tipo social técnico pauta suas preferências em formulação de políticas pela racionalidade técnica e econômica, lealdade organizacional, universalidade de procedimentos, pouca ousadia e aversão a riscos. Têm formação superior, em boas universidades, e trabalham em suas áreas de conhecimento. São reconhecidos e promovidos por encaminhar avaliações técnicas de políticas. Ascendem verticalmente dentro de uma organização, mas não ocupam altos cargos.

O tipo social político, ao ocupar cargos influentes em decisões de políticas públicas, na pesquisa de Schneider, guiavam-se principalmente em favor de interesses regionais. Sua socialização e formação se dava geralmente em faculdades de Direito e sua carreira ia da advocacia a vereador ou deputado estadual (vários mandatos), depois Câmara federal; nomeação para cargos no governo federal ou estadual e depois governador eleito.

O tipo social técnico-político tem formação técnica e habilidades políticas. Foram identificados por Schneider como aqueles que trabalham em muitos órgãos diferentes, atuando tendencialmente fora de sua área de especialização e nomeados em função de sua eficiência burocrática geral. “Prosperam com a visibilidade, a reputação de eficiência, redes informais e pela sua capacidade de mostrar suas realizações através de projetos e programas.” (Schneider, 1994, p. 102-103), “(...) a participação em projetos ajuda a formar elos interagências que facilitam a formação de coalizões e nomeações futuras” (p. 103) Sabem que a realização de projetos depende de apoio político, não só de seu desenho tecnicamente perfeito, portanto aceitam interferência política como fator necessário para que as decisões sejam tomadas.(...)” O seu impacto sobre as políticas vem principalmente do apoio que colhem entre os poderosos.” (p.106). O uso repetido desses critérios de promoção, segundo Schneider, ajudou a construir a trajetória de carreira do técnico-político no Brasil autoritário.

“A perspectiva baseada em carreiras representa um avanço em relação à perspectiva baseada nos interesses organizacionais e materiais como base de compreensão da política burocrática” (p.85-86).

Segundo o autor, o comportamento do dia-a-dia do burocrata pode ser explicado por normas organizacionais ou teoria da organização; mas grandes decisões e políticas de longo prazo são influenciadas por preocupações com as carreiras.

Além disso, os burocratas que ocupam funções de alto escalão não podem se furtar de pensar e agir politicamente. Loureiro e Abrúcio (1999) abordam a questão.

“As mudanças operadas no mundo moderno tornam mais difícil a manutenção de uma perspectiva dicotômica no que tange à relação entre burocracia e política, sobretudo no alto escalão governamental. Isto porque, com o aumento da cobrança democrática por parte da população e com a necessidade de uma atuação cada vez mais eficiente por parte do Estado, o limite entre o que é a tarefa do burocrata e o que cabe ao político vem-se tornando cada vez mais tênue e, em alguns casos, há um total “embaralhamento” destas duas funções. Ao ocupar cargos públicos, os

políticos precisam responder tecnicamente aos problemas, e caso não o façam, suas carreiras podem correr risco. “ (Loureiro e Abrúcio, 1999).

Os burocratas, por sua vez, sobretudo quando ocupam funções do alto escalão, precisam atuar politicamente no sentido de escolher prioridades e levar em conta interesses e valores, sejam eles referentes à lógica interna do sistema político, sejam vinculados a determinadas orientações técnicas com maior aceitação na sociedade ¹⁶.

Em Schneider, as redes importam como sendo os vínculos e as interações entre atores da burocracia, sejam eles políticos, militares, técnicos ou técnico-políticos, que produzem confiança e influência para a ocupação de cargos e exercício de poder no conjunto de organizações do setor público. Essa fluidez de relações informais seria a forma institucionalizada de distribuição e de exercício de poder, que extrapola as fronteiras e capacidades organizacionais e se sustenta na reputação e nas trajetórias construídas pelos burocratas ao longo do tempo.

Pode-se concluir que os fatores da circulação, nomeação e carreiras (trajetórias) são conceitos fundamentais para compreender a importância das relações de redes para os burocratas. As redes de burocratas permitiriam o acesso aos recursos para o alcance de nomeações e construção de trajetórias.

Em outras palavras, o que o Schneider diz é que os burocratas de carreiras atuam estrategicamente nos diversos campos em que trabalham na administração do Estado.

Os EPPGG podem ser vistos como atores com habilidades sociais para participar de um campo e atuar como agente de mudança no sentido do fortalecimento e da inovação do campo.

Esses profissionais, ao entrarem na administração pública federal por concurso público, passariam a fazer parte do campo da administração pública, tendo credenciais para atuarem em processos relacionados com as políticas públicas e com assessoramento a dirigentes. Conforme a concepção de fechamento social de Weber, por terem passado no concurso, só eles podem participar do campo da carreira de especialista em políticas públicas do governo federal.

Os EPPGG, em suas movimentações, transitam entre diversas posições, acumulando capitais de conhecimento, rede e reputação, que lhes conferem posições de comando e autonomia, para contribuir na organização do campo, bem como para a construção de suas trajetórias.

Mas o foco da preocupação desta pesquisa não é entender um campo específico de ação, mas entender as estratégias dos gestores nessas áreas de atuação transitória e olhar esses gestores como atores dentro de um campo de ação estratégica. Seriam atores que agem estrategicamente para o alcance de objetivos de mudança no campo, associados a objetivos de construção de sua trajetória profissional. As estratégias dos gestores atuando em algum campo da APF seriam guiadas por esses objetivos. Essa concepção lembra a teoria de Schneider, de que as preferências dos atores políticos são moldadas em função do tipo social de carreira a que pertencem. No caso dos gestores, a carreira seria do tipo técnico-político.

¹⁶ “Uma das análises mais instigantes sobre a relação entre os políticos e os burocratas realizada nos últimos anos reforça a posição teórica adotada aqui. Trata-se do estudo comparativo feito por Aberbach, Putnan e Rockman (1981), analisando sete países — Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Holanda e Suécia. Os autores mostram que é errôneo adotar a visão de que o político governa e o burocrata apenas administra” (trecho extraído de Loureiro e Abrúcio, 1999)

Portanto, os EPPGG atuam segundo lógicas sobrepostas, relativas aos campos nos quais participam. Situações e contingências podem sobrepor uma lógica a outra.

Compreender esses mecanismos e decisões nas movimentações dos EPPGG, dentro dos padrões de mobilidade encontrados, é objetivo desta investigação.

Nesta pesquisa, esses conceitos relacionados com os papéis e as capacidades de atores em políticas públicas serão utilizados para analisar os burocratas profissionais, que atuam em políticas públicas e desenvolvem sua trajetória dentro da administração pública. Esses atores seriam os dirigentes e os burocratas técnico-políticos.

Seção 9 – Tecido relacional

Ramagem (2020) desenvolveu tese de doutoramento sobre as capacidades relacionais em políticas públicas intersetoriais, e explorou o conceito de capacidade político-relacional.

O significado de capacidade político-relacional, conforme Pires e Gomide (2016), ou capacidade política e institucional, de acordo com Grin et al. (2018), assim como capacidade relacional, conforme Gomide e Pereira (2018), coloca ênfase sobre a abordagem relacional visando compreender as conexões dentro do Estado Federativo e entre Estado e atores sociais. O caráter relacional transcende as capacidades administrativas e burocráticas (WEISS, 1998; EVANS, 1995, 2011; GESTEL ET AL, 2012; CINGOLANI, 2013, citados em RAMAGEM 2020).

As trajetórias dos atores individuais que atuam no Estado e as relações que se estabelecem entre eles estruturariam e reestruturariam o tecido do Estado (não intencionalmente), sendo que as lógicas dessas relações extrapolam o escopo de uma rede de política pública, mas podem influenciá-la. Ou seja, existem padrões de relação, conformados em grande medida pelas trajetórias dos atores individuais e as relações que essas trajetórias ensejam entre eles (MARQUES, 2006).

Marques (2017) se refere à constituição de um tecido relacional do Estado, em que as agências/organizações em cada governo seriam os nós e as pessoas que ocuparam cargos em mais de uma organização seriam os vínculos entre elas (p.438). A maior parte da rede pesquisada pelo autor é construída pela migração de cargos mais baixos ao longo de suas trajetórias. Em seu artigo, o autor estuda a constituição do tecido relacional do Estado pela migração ao longo do tempo de indivíduos entre posições de comando e cargos de livre indicação em agências.

Esse tecido relacional, construído a partir das movimentações dos burocratas, seria um facilitador para circulação de informações e conhecimento, para a construção de processos de coordenação e parcerias entre organizações e para a obtenção de certa estabilidade na produção de políticas públicas. Em outras palavras, o tecido relacional constituído pela rede de burocratas se torna um fator que concorre para a capacidade do Estado na implementação de políticas públicas.

Apesar disso, ele destaca que, além dos padrões de relação, há dois outros elementos que ajudam a explicar as possibilidades e os diferentes resultados e níveis de influência das redes na ação e resultados do Estado, que são os desenhos institucionais e a configuração de atores presentes em cada caso.

A configuração de atores, segundo Marques (2006) varia em cada caso e corresponde à estrutura de poder presente. Essa configuração depende da relevância das relações entre atores em cada caso. As relações dos atores tendem à estabilidade e à coesão, mas são reconstruídas continuamente por atores organizacionais e individuais. Assim as redes influenciam a configuração de atores em uma estrutura de poder e assim são elemento importante no processo de construção institucional.

Schneider (1994) também aponta que as escolhas e as oportunidades dos burocratas são limitadas dentro de estruturas. As preferências estão situadas num contexto histórico. Cita o exemplo do então BNDE para demonstrar que o grau de institucionalização de uma organização corresponde às lealdades organizacionais dos seus funcionários. Nesse banco, foi constatada pouca mudança de diretores. O autor correlaciona a institucionalização de um órgão com a presença de um espírito de corpo na sua burocracia, em analogia a um partido.

Em suma, a partir dos autores citados, pode-se concluir que burocratas tomam decisões em função do tipo de trajetória escolhida, e essas decisões são medidas por oportunidades e limites do contexto de cada caso, sendo as variáveis de contexto - as estruturas, o desenho institucional e a configuração de atores – elementos que podem ser correlacionados com aquelas decisões.

Seção 10 - Capacidade burocrática do Estado

Estudos mais recentes dentro da literatura sobre capacidade estatal enfatizam a importância da capacidade da burocracia para o alcance de resultados do Estado.

Na busca de identificação de quais sejam os elementos relevantes de burocracias consideradas capazes no cumprimento de seus objetivos, pesquisadores encontraram o grau de profissionalização dos burocratas em funções relacionadas com os processos de produção de políticas públicas.

A intervenção burocrática contribui para a especificação e o detalhamento de políticas públicas estabelecidas de forma genérica pelos políticos (Lindblom e Woodhouse, 1993). Nas abordagens marxistas e pluralistas sobre o Estado, os burocratas seriam mediadores dos interesses econômicos, dentro do Estado. Em 1985, a partir do estudo de Skocpol, foi possível considerar a possibilidade de as burocracias públicas formularem e desenvolverem ações em prol de políticas, com autonomia, formulando e perseguindo objetivos que não refletem simplesmente as demandas ou os interesses de grupos sociais, de classes ou da sociedade. Portanto, a capacidade estatal, segundo a autora, seria o poder do estado de implementar aqueles objetivos.

Evans (1993) aprofundou os estudos sobre autonomia do Estado e a capacidade estatal, constatando, como já havia sido apontado por Skocpol (1985), que a capacidade estatal e a autonomia da burocracia podem variar, conforme as circunstâncias, determinadas pela forma como o aparelho do Estado se relaciona com as estruturas sociais do seu contexto. Em contextos de transformações estruturais, seria exigido da burocracia pública conexões com o setor privado, para perseguir metas coletivas e assimilar informações do meio externo, ampliando a inteligência do Estado. Assim, a capacidade estatal estaria relacionada com a autonomia inserida.

Painter e Pierre, autores que estudam o tema das capacidades do Estado para a produção de políticas públicas em contexto de globalização, a burocracia seria considerada como elemento da capacidade estatal, a depender de seu desempenho nas funções estratégicas. Mas

a própria existência de um quadro selecionado por mérito contaria pontos nesse quesito de capacidade, a depender das relações de causa-efeito em contextos particulares. Wu, Ramesh e Howlett (2015) trabalham o conceito de capacidades para políticas públicas, especificando competências e recursos necessários. As competências são denominadas de Analítica, operacional e política. E os recursos são de três níveis: sistêmico, organizacional e individual. A literatura sobre governança também traz elementos acerca dos desafios do Estado e da burocracia. (Bevir 2011; Klijn e Koppenjam, 2016 e Fukuyama, 2013) . O pressuposto que está por traz da governança é o de que métodos tradicionais de gestão não são mais suficientes para lidar com os problemas “traíçoeiros” (whicky problems) e é preciso incluir os stakeholders nas soluções.

Cingolani, Thomsson and Crombrughe (2013), fornecem “uma discussão geral que liga as capacidades do Estado, a autonomia burocrática e dois objetivos de desenvolvimento socioeconômico. Discutimos os vínculos teóricos entre a capacidade do Estado e a autonomia burocrática, apontando que em algumas vertentes da literatura -principalmente nos trabalhos anteriores- 'eficácia do Estado' ou 'capacidade do Estado' pressupõem a existência de burocracias weberianas profissionais e politicamente isoladas, enquanto outras vertentes -principalmente aquelas relacionadas com o conflito e o desenvolvimento- não abordam necessariamente a autonomia burocrática” pp. 22.

Buscaram entender os vínculos empíricos entre os dois conceitos, que foi a proposição de um indicador objetivo minimalista, que seria a presença de banco central autônomo no país. “Os resultados mostraram que a natureza dessa relação depende do contexto político, e que a associação é positiva nas democracias, enquanto menos clara nas autocracias e anocracias. Estimaram os efeitos distintos da capacidade estatal e da autonomia burocrática sobre as taxas de mortalidade infantil e a prevalência de tuberculose, dois indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Concluem que a dependência contextual da convergência entre capacidade estatal e autonomia burocrática dá suporte à visão de que o desenvolvimento institucional não é um processo linear.” (Cingolani, Thomsson and Crombrughe, 2013, pp.22).

Considerando o contexto nacional, Souza (2017) testou e confirmou uma hipótese relacionada à capacidade burocrática, qual seja, a de que essa capacidade não se distribui de forma uniforme entre políticas. Souza (2017) ressalta que desde antes da redemocratização, estratégias foram montadas para que as políticas preferenciais dos diferentes governos e dos diferentes regimes políticos fossem executadas. Com novas roupagens e estratégias, sobrevive a premissa de que a capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas é desigual entre as diversas políticas públicas. A autora trouxe dados que mostram que, por exemplo, tanto a burocracia que atua nas políticas sociais como na de infraestrutura têm salários menores do que as que atuam nos organismos de controle (Planejamento, Fazenda e Controladoria Geral da União - CGU), e sua profissionalização, se mensurada por concursos competitivos, ainda está incompleta.

A autora aponta também que as políticas sociais tiveram maior sucesso do que as de infraestrutura, em termos de implementação, porque o estado contava já com instituições e mecanismos que favoreceram a sua ação no nível local (Caixa Econômica Federal - CEF), a capacidade dos municípios na provisão de serviços de educação e saúde básica, além da concentração dos EPPGG nas áreas sociais, recursos humanos com competência para implementação de políticas.

Ela cita também, que, por sua parte, a estratégia adotada para implementar políticas de infraestrutura não foi a do fortalecimento do corpo burocrático, mas mudanças na legislação,

visando reduzir exigências do processo licitatório em obras do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e eventos esportivos relevantes, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Assim é que em 2011 a Lei no 12.462 instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), que permite a flexibilização de licitações e contratos para obras públicas.

Infere-se que a análise das trajetórias dos EPPGG, como um corpo burocrático¹⁷ possa contribuir para a literatura sobre capacidades estatais, na vertente sobre capacidades burocráticas.

Seção 11 - Aplicação dos conceitos ao objeto de estudo

A mobilidade, neste trabalho, corresponde às trajetórias desses profissionais. Essas trajetórias são analisadas aqui como uma sequência de eventos identificados no curso profissional do Especialista (gestor), especificamente: **primeira alocação, movimentações e exercícios ao longo do tempo, desde seu ingresso.**

A **primeira alocação** é o primeiro exercício descentralizado do gestor ingressante na carreira. Ao ser aprovado no concurso público para o cargo, o gestor toma posse de seu cargo no órgão superior da carreira e é encaminhado para trabalhar em algum órgão. Isso seria o exercício descentralizado, já que o órgão central da carreira seria o Ministério do Planejamento, hoje (2022) Ministério da Economia.

O **exercício** corresponde ao exercício de trabalho do gestor em um órgão. As **movimentações**, por sua vez, são as saídas de um órgão e entradas em outro.

Na sua carreira, um EPPGG tem sua **primeira alocação** em um órgão, permanece nesse **exercício** por um período de tempo (executando atividades relacionadas às atribuições de seu cargo) e depois poderá passar por uma **movimentação** antes de iniciar novo exercício. Como mencionado, essa sequência de exercício-movimentação-exercício pode se repetir várias vezes e ela é a sua **trajetória**.

A possibilidade formal que o integrante dessa carreira tem de mudar de unidade de exercício, ou seja, de se movimentar entre os órgãos da administração pública federal direta (basicamente, entre os ministérios) é o que ora denomino mobilidade.

Ao transpor a teoria dos campos de ação estratégica, de Fligstein e McAdam, apresentada no capítulo 2 - marco teórico e conceitual desta pesquisa, para analisar o objeto de estudo e responder à pergunta expressa no primeiro parágrafo desta seção, pretende-se proceder da seguinte forma.

Os EPPGG seriam *atores de mudança* (termo usado na pergunta) se atuassem *como os atores habilitados* num *campo de ação estratégica* e, por meio dessa ação levassem os integrantes desse campo a produzirem, coletivamente, resultados ou impactos no meio social.

¹⁷ “A literatura abordada tem evoluído no sentido de melhor entender essas questões, entretanto, os trabalhos mais atuais ainda não são suficientes para explicar por completo essas dinâmicas (BOUCKAERT et al., 2010; PETERS, 2015; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; SOUZA, 2017). Percepção corroborada por Fukuyama (2012) que esclarece que há poucos estudos que analisam o funcionamento na estrutura organizacional do Estado e as formas como ele exerce e acumula poder a partir do Executivo.” Trecho extraído da tese de Ramagem, 2020.

Considerando que cada política pública possa se conformar a um campo, os atores, como burocratas, participam da parte que está dentro do Estado (o lócus da política pública no nível federal do poder Executivo)

Os burocratas – incluindo os gestores - são integrantes dos campos em cada unidade do Estado; e os gestores seriam os burocratas especialistas em políticas públicas e gestão governamental. Estes, voltando ao começo, teriam potencial para atuarem como os atores habilidosos de uma política pública, usando seus “skills” para promoverem as mudanças. Vale ressaltar que os campos são interconectados e se sobrepõem, influenciando de formas distintas as decisões e comportamentos dos gestores.

As mudanças, aqui, correspondem a um amplo espectro de melhorias da ação do Estado para produzir as políticas pública. Essas mudanças são elementos fundamentais que fazem parte na engrenagem desse processo de produção de resultados.

O ator estratégico, em tese, seria o equivalente a um Ministro, no sentido de que toma uma decisão sobre política pública, representando o político, dono da agenda. Sua decisão engendra uma série de decisões e ações subsequentes, nas quais estão envolvidos os agentes de mudança. Esse papel é bastante característico do EPPGG, porque ele pode ocupar várias posições em diversos órgãos da AP, além de ter essa atribuição formal. No entanto, alguns agentes atuam no sentido de colaborar na construção da decisão, que, geralmente, é formulada em termos genéricos. A política admite diversas nuances em sua formatação final. Esses agentes construtores da política pública podem fazer parte do ator estratégico coletivo.

Durante o **exercício** acontecem as ações nos processos de produção de políticas públicas, as quais, como mencionado, poderão desencadear mudanças de melhoria que levem a impactos.

As atribuições e o trabalho do EPPGG no **campo**, lidando com as complexidades - incerteza, atores com interesses diversos e escassez de recursos, entre outros - dentro de uma equipe - em grupos de trabalho, reuniões, etc. - permitiria que ele acumulasse mais habilidades, conhecimentos, referências, enfim, os capitais ou recursos necessários para atuar como ator de um campo de ação estratégica. E, como ele pode mudar de área de trabalho após um período mínimo de permanência (2 anos), ele pode acumular mais recursos em cada exercício. Assim, a cada passo, cresce o “estoque” de capital, o que aumenta potencialmente sua capacidade de efetuar mudança.

O conceito de capital, de Bourdieu, será outra lente aplicada, agora na análise dos capitais que levam um ator a se posicionar de forma vantajosa num campus. A vantagem se traduz em reconhecimento, poder de influência sobre os outros no campo/campus.

O campo da ação nas organizações (Fligstein e McAdam) e o campus da carreira na APF (Bourdieu) seriam duas camadas em cujos objetivos os EPPGG se inspiram para operar suas estratégias. Alcançar boa posição na carreira e os objetivos do campo em que atuam. Esse é o motor do desenho da trajetória de um EPPGG.

Recapitulando. O exercício contempla o trabalho (o que foi feito), o campo (área de política pública) e os capitais (skills, redes).

E com os capitais que são obtidos no exercício, bem como outros que o gestor tenha acumulado anteriormente, ele constrói e decide sua movimentação. Ele poderá aceitar um convite para um novo desafio com nomeação para um cargo em comissão, por exemplo.

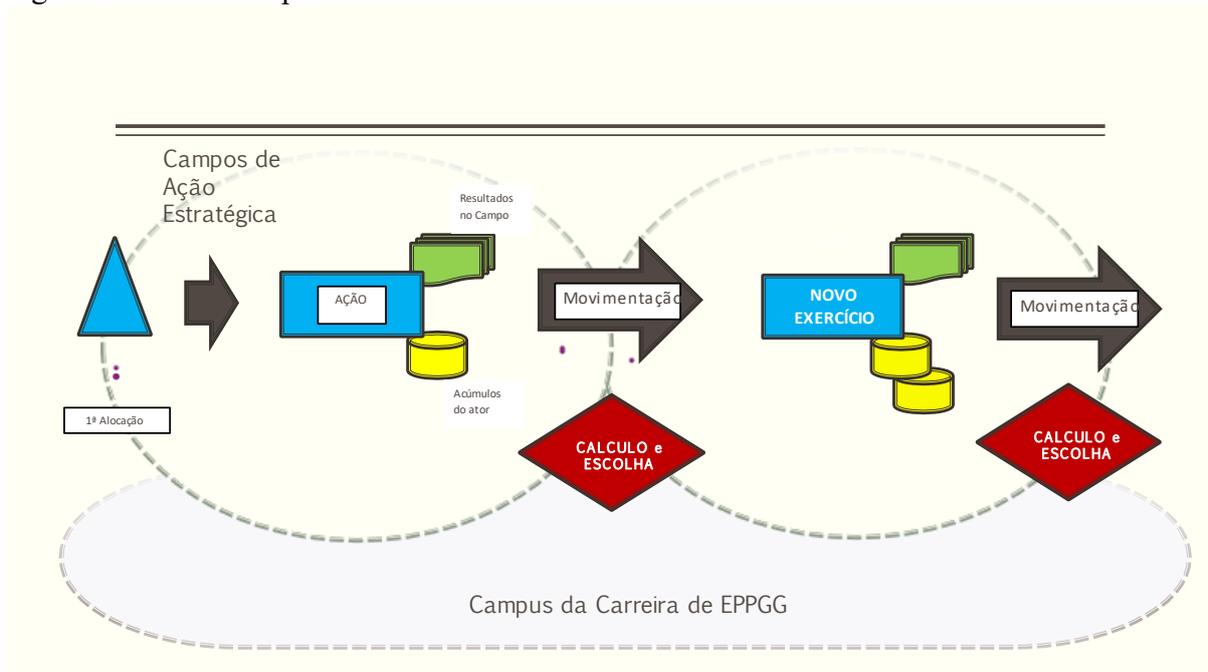
A “perspectiva de carreiras” de Schneider fornece lentes para analisar trajetórias de burocratas que se movimentam por diversos cargos e órgãos. O autor explica as movimentações em função dos tipos sociais de carreiras. Cada tipo social tem sua própria lógica para construir seu curso profissional e para definir suas preferências na hora de suas decisões nos cargos e funções que ocupam. Os EPPGG se encaixariam no tipo técnico-político, como já apresentado no argumento desta pesquisa. Isso porque faz parte de suas atribuições conhecer as implicações políticas de uma ação tecnicamente adequada nas políticas públicas.

Como também já foi mencionado, o ser técnico-político implica padrão específico de mobilidade, dinâmico.

Tratando-se de uma carreira transversal, as movimentações são como se fossem os degraus da trajetória, as conexões de um construto que pode ir para qualquer direção: para cima, para baixo, para a direita, esquerda, e em diversas “angulações” na estrutura organizacional da APF.

A Figura 3: Modelo Explicativo apresenta o principais elementos conceituais num modelo explicativo

Figura 3: Modelo Explicativo



A tabela 3: Fontes e Inspirações do Marco Conceitual, abaixo, foi elaborada com o objetivo de correlacionar os conceitos e seus autores no modelo de análise.

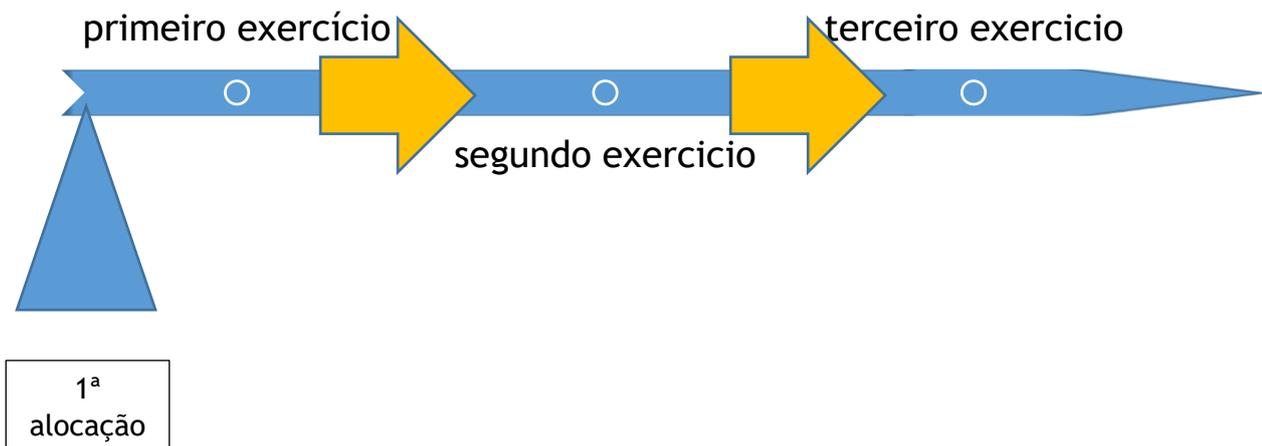
Tabela 3: Fontes e Inspirações do Marco Conceitual

Conceitos	Categorias	Categorias da análise	Fontes de Inspiração
Ação estratégica	Exercício	■ qual foi o trabalho em cada exercício, e como foi;	Fligstein e McAdam
mudança	Exercício	■ qual foi o trabalho em cada exercício, e como foi; ■ quais são seus legados	Fligstein e McAdam
campo	Exercício		Fligstein e McAdam
Cálculo de movimentação	Movimentação	■ o porquê da decisão (interna) de se movimentar;	Schneider
campus	Movimentação		Bourdieu
Acumulação de capitais	Exercício		Bourdieu/Savage
Estratégias ações com o uso de recursos	Movimentação	■ como aconteceu cada movimentação ■ recurso ao capital social das redes	Bourdieu Lin
Recursos/skills	Exercício	■ o que o trabalho (em cada exercício) lhe agregou ■ auto-definição profissional (no final das contas, o que ele realmente é);	Bourdieu Conceito de Competências
Capacidade	Primeira alocação	■ motivações e visão sobre a carreira ao decidir SER EPPGG; ■ como foi a primeira alocação	Celina Souza

■ auto-definição
profissional (no final das
contas, o que ele
realmente é);

A figura abaixo apresenta um zoom na dinâmica de uma trajetória.

Figura 4: Linha do tempo de uma trajetória



A análise das movimentações possibilitará explicar como o EPPGG acumula capitais ao longo da sua trajetória, tanto ao agir no campo quanto ao se mover entre cargos e órgãos. Este acúmulo de capitais é relacionado não somente à carreira individual do EPPGG, mas também a sua capacidade de efetuar mudanças no campo de política pública. A análise das movimentações responderá a pergunta sobre como o EPPGG age no *campus* da carreira e constrói sua trajetória e usa os recursos (capitais) que acumulou na APF. (objetivo – final da introdução)

As categorias acima encontram-se na Tabela 3: Fontes e Inspirações dos Conceitos, correlacionadas às categorias de Primeira Alocação, Movimentação e Exercício.

CAPÍTULO 3: Sobre a metodologia de pesquisa

Em termos metodológicos, a estrutura da pesquisa é basicamente constituída por duas partes sequenciais e iterativas. A primeira, quantitativa, consistiu de coleta e sistematização de dados sobre as trajetórias dos EPPGG em diversos órgãos e cargos na Administração Pública Federal no período de 2000 e 2018. Ainda na análise quantitativa, foi feita a identificação e análise de padrões de trajetórias. Já na fase qualitativa da pesquisa, foram realizadas entrevistas com indivíduos classificados em padrões que estejam dentro do foco da pesquisa, que é a mobilidade desses burocratas.

Segundo a revisão da literatura de carreiras feita por Blair-Loy (1999), essa literatura é inconclusiva sobre a existência de carreiras padronizadas em muitos campos. Portanto, a análise de uma carreira dependeria de fatores relacionados com o campo ocupacional, o campo organizacional, o contexto, fatores históricos. Esses fatores mediarão a existência de padrões em uma carreira. Esse tipo de estudo não se pauta por determinantes estruturais das carreiras, assim como a presente análise da carreira de EPPGG.

O objetivo desta pesquisa é compreender o fenômeno das movimentações em seu contexto, de forma que a mudança de um EPPGG de um órgão para o outro na APF seja a unidade de análise.

O método qualitativo foi operacionalizado por meio de entrevistas individuais com integrantes da carreira, com o objetivo de compreender os mecanismos e estratégias existentes em sua trajetória.

3.1 – Sobre a metodologia quantitativa

A alta diversidade de trajetórias dos EPPGG pela APF federal levou ao questionamento sobre a existência de padrões. Essa questão pôde ser respondida por meio do agrupamento das 1183 trajetórias nos clusters, segundo semelhanças entre as sequências de movimentações que cada integrante da carreira experimentou em seu curso profissional. Foi utilizada a técnica Optimal Matching Analysis - OMA, aplicada pela primeira vez por Abbott e Hrycak (1990), que vem se consagrando para esse fim nos estudos sociológicos sobre curso de vida e carreiras. A análise detalhada faz parte da seção 5.1 desta tese.,

Todos os resultados apresentados aqui foram obtidos usando o software estatístico R junto com a biblioteca cluster - para realização de agrupamentos - e TraMineR¹⁸ - para análise de trajetórias. A base de dados foi extraída fundamentalmente do SIAPE, da qual foram extraídos – órgão e cargo de cada EPPGG por trimestre, do período de 2000 a 2018, com 1183 indivíduos;

TraMineR - Caixa de ferramentas para manipulação, descrição e renderização de sequências (apresentação visual) e, mais geralmente, a mineração de dados de sequência no campo das ciências sociais. Embora a caixa de ferramentas seja destinada principalmente à análise de sequências de estado ou evento que descrevam cursos da vida, como histórias de

¹⁸ Gabadinho, A., Ritschard, G., Müller, N.S. & Studer, M. (2011), Analyzing and visualizing state sequences in R with TraMineR, *Journal of Statistical Software*. Vol. 40(4), pp. 1-37.

formação familiar ou carreiras profissionais, seus recursos também se aplicam a muitos outros tipos de dados de sequência categórica. Ele aceita muitas representações de sequência diferentes como entrada e fornece ferramentas para converter sequências de um formato para outro. Ele oferece várias funções para descrever e renderizar sequências, para calcular distâncias entre sequências com diferentes métricas (entre as quais a correspondência ideal), ferramentas originais de análise baseada em dissimilaridades e funções simples para extrair as subsequências mais frequentes e identificar as mais discriminantes entre elas. (extraído do site)

A ferramenta foi utilizada aqui para a apresentação das trajetórias do conjunto de indivíduos que fazem parte ou já fizeram parte da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, (EPPGG) do Poder Executivo do Estado brasileiro. Considera-se o período que vai do início do ano 2000 até o final de 2018. A carreira foi criada em 1989, mas os dados de 1989 a final de 1999 ainda não estão disponíveis no SIAPE.

Cada trajetória, neste trabalho, corresponde à sequência de órgãos da administração pública em que o indivíduo esteve lotado durante o seu curso de exercício profissional como EPPGG, bem como a sequência de cargos ocupados. O órgão de alocação e o cargo ocupado correspondem, no método de análise de sequências, a estados. Assim, a sequência de mudanças de estado corresponde aqui às mudanças de órgão e mudanças de cargo vivenciadas por um EPPGG no exercício do seu cargo efetivo no período acima indicado, que corresponde a 76 trimestres.

A técnica para análise de sequências foi sugerida por Abbott e Hrycak em seu artigo de 1990, sobre padrões de carreira de músicos alemães no Século XVIII. (Araujo, 2016, pg.8). A sequência mencionada corresponde ao que tem sido denominado de trajetória, neste trabalho.

A OMA parte de uma noção de distância entre sequências. A distância seria o número de mudanças necessárias para transformar uma sequência em outra. Esse seria o custo. Quanto menor o custo, mais semelhantes são as sequências.¹⁹

O algoritmo faz uma matriz de distância entre as sequências. Depois faz uma análise de agrupamento para identificação de grupos de sequências semelhantes. Geralmente por meio de técnicas de cluster ou análise de correspondência. (Araújo, 2016, pg. 9).

Em outras palavras, para a identificação de grupos de trajetórias, primeiramente, calculou-se as distâncias de correspondência ótima (Optimal Matching) em pares entre sequências com um custo de inserção / exclusão de 1, na matriz de distância entre as sequências. Em seguida prosseguiu-se para um agrupamento hierárquico aglomerativo usando a matriz de distância obtida para encontrar a solução para o número de grupos selecionado.

¹⁹ O leitor pode obter mais detalhes nas páginas 96-98 de Gabadinho, A., G. Ritschard, M. Studer and N. S. Müller, Mining sequence data in R with the TraMineR package: A user's guide, University of Geneva, 2009. (<http://traminer.unige.ch>)

A distância Optimal Matching entre duas sequências X e Y é definida com o custo mínimo de transformar X em Y, usando inserção, remoção ou substituição de estados. Para essas operações existem custos associados.²⁰

Como optou-se por identificar semelhanças de trajetórias de órgãos e de cargos, o método acima descrito para agrupar trajetórias foi realizado em dois “canais”. O agrupamento das trajetórias precisa de uma matriz de distâncias entre as trajetórias (optimal matching) que informa a dissimilaridade entre as elas. Em “um” canal, essas distâncias são calculadas para cada par possível de trajetórias de órgãos “ou” de cargos. Para “dois” canais, a distância é calculada entre o “par” de trajetórias: a de órgãos “e” a de cargos de cada dois indivíduos. Em outras palavras, a distância para os dois canais é a soma das distâncias dos canais individuais.

Então, para que dois indivíduos estejam no mesmo cluster, é preciso que eles tenham trajetórias similares de cargo e de órgão²¹.

O uso da clusterização em dois canais permite que sejam encontrados clusters bem definidos de ambas as trajetórias ao mesmo tempo e, assim, analisar cada cluster a partir das duas trajetórias lado a lado, de cada indivíduo. Essa foi lógica de apresentação de clusters neste trabalho.

Por meio do método de clusterização, foram identificados treze clusters de trajetórias de órgãos e de cargos semelhantes. Análises posteriores levaram ao agrupamento dos clusters em conjuntos, os quais, por sua vez, poderão corresponder a tipos de mobilidade.

Embora os clusters tenham sido constituídos pela semelhança multicanal – trajetórias de cargos semelhantes e trajetórias de órgãos semelhantes simultaneamente, a clusterização de trajetórias entre órgãos foi escolhida para dar a denominação do cluster, e não a de cargos

3.2 – Pesquisa Qualitativa

A pesquisa qualitativa foi baseada em entrevistas, como já mencionado, e cada uma foi analisada como um caso particular. Esse procedimento permitiu que as trajetórias individuais pudessem ser preservadas, estruturadas em fases semelhantes e, posteriormente comparadas de forma horizontal. Foram entrevistados 28 integrantes da carreira, escolhidos em função do cluster do qual fazem parte. (amostra de conveniência). O poder explicativo desta pesquisa, portanto, veio da análise de mais de um cluster, e a comparação entre no mínimo dois tipos (ou clusters). O corpo teórico e a proposta de estudo desta pesquisa levaram ao desenho da entrevista. O instrumento de coleta de dados qualitativos foi desenvolvido para obter a narrativa do EPPGG sobre sua trajetória e as correlações com o contexto político e com o contexto de trabalho; buscou também uma avaliação do gestor acerca dos resultados e os significados desses resultados para a administração pública e por fim a visão do entrevistado sobre o que deva ser a carreira. – Vide no anexo Roteiro de Entrevistas

O objetivo foi descobrir se a mobilidade vivida, ou seja, a sequência de movimentações e exercícios de trabalho (trabalhos realizados) levaram os EPPGG a atuarem como atores

²⁰ Sobre o cálculo dos custos, vide Analyzing and Visualizing State Sequences in R with TraMineR, p. 26. <https://www.youtube.com/watch?v=9WJPook9Qsc> .

²¹ Para detalhes sobre o cálculo das distâncias para um e dois canais, no TriMiner, respectivamente, ver os links: <http://traminer.unige.ch/doc/seqdist.html> e <http://traminer.unige.ch/doc/seqdistmc.html>

estratégicos e/ou agentes de mudança, tomando parte ou liderando processos que levem a produção de mudanças no meio social. Em outras palavras, nessa condição, eles poderiam atuar direta ou indiretamente na mudança social. Serem semeadores de mudanças e transformações que levem o conjunto a alcançar objetivos que ao final da cadeia concretizem melhorias no meio social. Essa seria a profissão do especialista em políticas públicas e gestão governamental.

Uma questão fortemente discutida nas entrevistas foi a mobilidade, tema central desta tese. Ela seria é um instrumento, uma ferramenta institucional que está ao dispor dos gestores, e que pode potencializar e multiplicar as oportunidades de transformação.

Nessa linha, foi importante discutir com cada entrevistado, se ao agir e interagir no campo, ele acumulou recursos, capitais. Tomando a concepção bourdeausiana de campus, eles ocupam posições e acumulam capitais para se manterem em posições cada vez mais vantajosas. Fligstein e McAdam adicionam o objetivo do campo e os mecanismos de mudança. O campus bourdeausiano, contudo, tem uma amplitude maior, mais existencial, do que uma arena de política pública que tem objetivos e atribuições dentro do Estado. O campus bourdeausiano do EPPGG seria a própria profissão, a carreira. Tomando essa perspectiva, os EPPGG agem estrategicamente para ter uma boa posição na carreira e os capitais acumulados teriam essa função – garantir a posição.

Com apoio de Schneider, as entrevistas testaram também se o cálculo das decisões dos gestores, em suas ações, foi influenciado pelo tipo tecno político da carreira. Esse tipo se caracteriza pela presença de capacidade e visão abrangente para desenvolver projetos e ações de eficiência e efetividade técnica, sem extrapolar limites políticos que ameacem a sua própria existência. Essa expertise vai moldando um ser politicamente astuto, que aplica o cálculo político no seu trabalho, sem deixar de produzir ou influenciar um resultado que lhe repute reconhecimento, capacidades, vínculos, e outros tipos de acúmulos e capitais que o façam galgar novos e relevantes desafios.

Foi também explorada nas entrevistas a questão de se as movimentações levam a posições melhores na carreira bem como o quanto essas movimentações são motivadas por perda de apoio, sentimento de trabalho cumprido, convite para desafio de maior complexidade e retorno profissional.

Voltando então à proposição inicial, as entrevistas serviram também para trazer evidências de que o trabalho realizado pelos EPPGG em suas unidades de exercício pode ser do tipo ação estratégica, que corresponde a intervenções que envolvam atores a caminho de promover uma melhoria.

O conteúdo das entrevistas trouxe informações de contexto das políticas públicas, dando pistas para a busca de mais informações documentais para dar embasamento histórico e demonstrar (ou apresentar) a relação entre o elemento trazido pelo entrevistado (a causa histórica que esteja por trás de decisões, narrativas ou ações de atores relevantes, gestores, etc.) e fatores explicativos de contexto.

Esse tipo de método foi escolhido porque o objetivo da pesquisa é compreender de que forma e por que as trajetórias dos gestores foram se construindo, em suas diversas movimentações, considerando contingências, oportunidades, fatores intervenientes decorrentes do contexto, eventos da vida pessoal, razões para escolhas, etc. Esse tipo de investigação ajudou a identificar mecanismos presentes na construção de trajetórias, os quais, por sua vez, conferiram um maior valor explicativo, dando conta de explicar outras situações semelhantes.

Segundo Rossier, fatores como o peso das fases iniciais da carreira sobre suas fases posteriores, tais como as transformações e o uso de acumulações adquiridas no desdobramento da carreira também podem explicar a trajetória (Rossier 2020).

A aposta foi que essa metodologia de pesquisa iluminasse os fatores que predominam nas trajetórias profissionais de burocratas dentro de uma carreira flexível, na tentativa de entender até que ponto essa liberdade (da mobilidade) fortalece a carreira e faz parte da capacidade burocrática do Estado.

CAPÍTULO 4: O comportamento da mobilidade do conjunto dos integrantes da carreira de EPPGG

A análise das trajetórias pelos cargos e órgãos pelos quais os EPPGG passaram, no tempo, se baseia em duas marcações temporais: os mandatos presidenciais e as entradas dos gestores na carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (turmas ingressantes via concurso público).

A Tabela 4: Mandatos Presidenciais e Entradas de EPPGG na APF apresenta quantos EPPGG foram tomando posse de seus cargos em cada mandato presidencial.

Tabela 4: Mandatos Presidenciais e Entradas de EPPGG na APF

Presidente	Período Mandato	Turma	Mês de Ingresso na AP[1]	EPPGG Empossados na APF
Fernando Henrique Cardoso	1º/01/1995 a 1º/01/2003 (dois mandatos)*	5ª	jan/00	130
		6ª	dez/01	80
	*O período desta pesquisa inicia em março de 2000.	7ª	jul/02	81
		8ª	jul/04	88
Luiz Inácio Lula da Silva	1º Mandato - 1º/01/2003 a 01/01/2007	9ª	dez/04	38
		10ª	jun/06	74
		11ª	jun/06	73
	2º Mandato - 1º/01/2007 a 01/01/2011	12ª	mai/07	70
		13ª	abr/09	62
		14ª	abr/09	51
Dilma Rousseff	1º Mandato - 1/01/2011 a 01/01/2015	15ª	fev/11	102
		16ª	dez/11	95
Michel Temer	2º Mandato - 01/01/2015 a 31/08/2016 Impeachment			
	31/08/2016 a 01/01/2019			

Fonte: Diário Oficial da União, elaboração própria.

As próximas seções apresentam informações sobre prioridades de cada mandato presidencial do período de tempo desta pesquisa (seção 4.1) e, na sequência, as movimentações do universo de EPPGG contidos no Banco de Dados do SIAPE, de 2000 a 2018. A seção 4.2 aborda as trajetórias de órgãos, enquanto a seção 4.3, as trajetórias de cargos.

4.1 As prioridades dos mandatos presidenciais de 2000 a 2018

Com o intuito de apresentar e analisar as trajetórias, a participação, ou o não envolvimento dos EPPGG na formação e/ou na efetivação de políticas públicas, esta seção objetiva apresentar, como referência contextual, as prioridades de cada gestão presidencial, compreendendo o período entre os anos 2000 e os anos 2018.

O processo de produção de políticas públicas se configura em uma das etapas mais importantes da formação da agenda governamental, pois é nesse momento que são definidas as prioridades dos governos. Visto que os governos não conseguem atender a todas as demandas, priorizar os temas que consideram mais urgentes, mais importantes ou mais convenientes direcionará as ações de cada governo.

A partir dos desdobramentos dos dados organizados e apresentados nos trabalhos de Ana Claudia Niedhardt Capella e de Felipe Gonçalves Brasil (2022), foi possível mapear as prioridades no que diz respeito às políticas públicas na formação da agenda governamental de cada presidente. Tais políticas foram coletadas através do documento Mensagens ao Congresso Nacional, documento apresentado e encaminhado na abertura da sessão legislativa de cada ano, como uma obrigação constitucional de todo presidente na democracia brasileira. Sendo assim, as Mensagens são discursos proferidos pelo presidente, voltados para o Poder Legislativo e, por isso, possuem um apelo em busca de apoio para a efetivação das políticas consideradas importantes pelo Poder Executivo.

Este documento reúne uma apresentação, na qual o presidente expõe a situação do país e uma parte específica, em que manifesta as prioridades de ações propostas para aquele ano. Dessa forma, as Mensagens ao Congresso Nacional, possibilita investigar e identificar de que forma o governo distribui a sua atenção entre os inúmeros problemas existentes e eleger quais deles serão priorizados. Além disso, cabe destacar que as informações encontradas no documento permitem, ainda, observar as continuidades e descontinuidades, tanto na atenção, quanto na priorização de políticas pelos presidentes, atores centrais no processo, considerando os contextos nacional e internacional, os partidos políticos, os presidentes, os fatores econômicos, entre outros (ANDRADE; BRASIL; CAPELLA, 2021).

À vista disso, Brasil e Capella (2022) apresentam uma tabela com os códigos e suas respectivas políticas setoriais, desenvolvida pelo Brazilian Policy Agendas Project de 2015, e reproduzida a seguir, com o propósito de auxiliar na identificação de quais políticas aparecem como prioridade em cada mandato.

Quadro 1: Livro de códigos e categorias analíticas

Código	Política Setorial
1	Macroeconomia
2	Direitos civis, políticos, liberdades e minorias
3	Saúde
4	Agricultura, pecuária e pesca
5	Trabalho, emprego e previdência
6	Educação
7	Meio-ambiente
8	Energia
9	Imigração e refugiados
10	Transportes
12	Judiciário, justiça, crimes e violência
13	Políticas sociais
14	Habitação, infraestrutura e reforma agrária
15	Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno
16	Defesa, forças armadas, militares e guerra
17	Ciência, tecnologia e comunicações
18	Comércio exterior, importações e exportações
19	Relações internacionais e política externa
20	Governo e administração pública
21	Território e recursos naturais
23	Cultura, esporte e lazer

De acordo com os dados disponibilizados por Brasil e Capella (2022), no ano de 2000, o presidente Fernando Henrique Cardoso se dedicou às seguintes políticas setoriais: macroeconomia (28%); saúde (1%); agricultura pecuária e pesca (1%); trabalho, emprego e previdência (11%); educação (8%); energia (1%); políticas sociais (8%); habitação, infraestrutura e reforma agrária (2%); sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno (3%); ciência, tecnologia e comunicações (1%); comércio exterior, importações e exportações (11%); R.I e política externa (9%); governo e administração pública (14%).

Já em 2001, Fernando Henrique Cardoso amplia a quantidade de temas abordados, variando a incidência entre os temas. Macroeconomia (31%); direitos civis, políticos, liberdades e minorias (1%); saúde (6%); saúde (3%); agricultura, pecuária e pesca (2%); trabalho, emprego e previdência (7%); educação (8%); meio-ambiente (1%); energia (2%); transportes (1%); judiciário, justiça, crimes e violência (1%); políticas sociais (10%); habitação, infraestrutura e reforma agrária (4%); sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno (3%); ciência, tecnologia e comunicações (1%); comércio exterior,

importações e exportações (9%); R. I. e política externa (3%); governo e administração pública (8%); território e recursos naturais (1%) (BRASIL; CAPELLA, 2022).

Em 2002, último ano do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, as agendas mencionadas nas Mensagens foram: macroeconomia (19%); direitos civis, políticos, liberdades e minorias (6%); saúde (3%); agricultura, pecuária e pesca (1%); trabalho, emprego e previdência (4%); educação (4%); meio-ambiente (1%); energia (2%); transportes (2%); judiciário, justiça, crimes e violência (5%); políticas sociais (11%); habitação, infraestrutura e reforma agrária (1%); sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno (6%); defesa, forças armadas, militares e guerra (2%); ciência, tecnologia e comunicações (3%); comércio exterior, importações e exportações (7%); R. I. e política externa (7%); governo e administração pública (14%); território e recursos naturais (1%). Cabe destacar que a política setorial macroeconomia figura entre um dos principais temas abordados pelo então presidente e que continuará obtendo destaque nos próximos anos, mesmo com a mudança de partido político e de presidentes à frente da gestão (BRASIL; CAPELLA, 2022).

No primeiro ano do governo Lula em 2003, as políticas apontadas pelo então presidente foram: macroeconomia (13%); direitos civis, políticos, liberdades e minorias (9%); judiciário, justiça, crimes e violência (4%); políticas sociais (9%); R.I. e política externa (9%); governo e administração pública (57%). Em 2004, Lula discursa sobre macroeconomia (15%); trabalho, emprego e previdência (9%); educação (3%); judiciário, justiça, crimes e violência (6%); políticas sociais (18%); comércio exterior, importações e exportações (3%); R. I. e política externa (6%); governo e administração pública (40%). Já em 2005, há um aumento na diversidade de políticas setoriais e os temas versados são macroeconomia (13%); agricultura, pecuária e pesca (9%); trabalho, emprego e previdência (4%); educação (4%); energia (1%); judiciário, justiça, crimes e violência (3%); políticas sociais (13%); habitação, infraestrutura e reforma agrária (3%); sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno (9%); ciência, tecnologia e comunicações (1%); comércio exterior, importações e exportações (6%); R. I. e política externa (20%); governo e administração pública (14%). E, por fim, em 2006, último ano do primeiro mandato de Lula, as políticas citadas foram: macroeconomia (11%); agricultura, pecuária e pesca (6%); trabalho, emprego e previdência (4%); educação (11%); energia (7%); transportes (3%); políticas sociais (18%); habitação, infraestrutura e reforma agrária (11%); sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno (8%); comércio exterior, importações e exportações (4%); R. I. e política externa (6%); governo e administração pública (10%) (BRASIL; CAPELLA, 2022).

Cabe aqui destacar que ao comparar as políticas setoriais levantadas pelos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Lula, há uma diminuição na diversidade dos temas e uma variação considerável entre a incidência sobre as políticas. A título de exemplo, o governo Lula dá amplo destaque ao tema governo e administração pública justamente em um momento de alteração de partidos políticos na presidência, sendo o Partido dos Trabalhadores (PT) identificado com o espectro ideológico de esquerda (BRASIL; CAPELLA, 2019).

O segundo mandato de Lula, iniciado no ano de 2007, demonstram pouca variação nas prioridades em relação aos anos anteriores com o foco em macroeconomia (33%); trabalho, emprego e previdência (4%); educação (5%); meio-ambiente (1%); energia (4%); transportes (6%); judiciário, justiça, crimes e violência (1%); políticas sociais (20%); habitação, infraestrutura e reforma agrária (4%); sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno (1%); comércio exterior, importações e exportações (6%); R. I. e política externa (5%); governo e administração pública (10%); território e recursos naturais (1%) (BRASIL; CAPELLA, 2022).

Em 2008, Lula destaca como prioridades a macroeconomia (13%); direitos civis, políticos, liberdades e minorias (1%); saúde (3%); agricultura, pecuária e pesca (1%); trabalho, emprego e previdência (3%); educação (12%); energia (5%); transportes (4%); judiciário, justiça, crimes e violência (5%); políticas sociais (11%); habitação, infraestrutura e reforma agrária (2%); ciência, tecnologia e comunicações (1%); comércio externo, importações e exportações (4%); R. I. e política externa (20%); governo e administração pública (12%); território e recursos naturais (2%). Em 2009, as Mensagens destacaram a macroeconomia (31%); direitos civis, políticos, liberdades e minorias (1%); agricultura, pecuária e pesca (3%); trabalho, emprego e previdência (1%); energia (1%); transportes (3%); judiciário, justiça, crimes e violência (1%); políticas sociais (19%); sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno (13%); comércio exterior, importações e exportações (6%); R. I. e política externa (13%); governo e administração pública (8%) (BRASIL; CAPELLA, 2022).

No último ano do segundo mandato, em 2010, Lula enfatiza temas como: macroeconomia (35%); trabalho, emprego e previdência (1%); educação (6%); meio-ambiente (1%); energia (3%); transportes (1%); judiciário, justiça, crimes e violência (3%); políticas sociais (13%); habitação, infraestrutura e reforma agrária (4%); sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno (6%); defesa, forças armadas, militares e guerra (3%); comércio exterior, importações e exportações (3%); R. I. e política externa (10%); governo e administração pública (9%); território e recursos naturais (1%) (BRASIL; CAPELLA, 2022).

Em 2011, a presidenta Dilma privilegiou temas como: macroeconomia (11%); direitos civis, políticos, liberdades e minorias (2%); saúde (8%); agricultura, pecuária e pesca (1%); trabalho, emprego e previdência (3%); educação (12%); meio-ambiente (6%); energia (6%); transportes (3%); judiciário, justiça, crimes e violência (8%); políticas sociais (13%); habitação, infraestrutura e reforma agrária (4%); sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno (2%); defesa, forças armadas, militares e guerra (1%); ciência, tecnologia e comunicações (1%); comércio exterior, importações e exportações (1%); R. I. e política externa (5%); governo e administração pública (16%), apresentando a maior diversidade de temas em relação ao último governo de FHC e aos dois últimos mandatos de Lula (BRASIL; CAPELLA, 2022).

Já em 2012, os temas destacados por Dilma foram: macroeconomia (18%); saúde (8%); agricultura, pecuária e pesca (2%); trabalho, emprego e previdência (6%); educação (9%); meio-ambiente (1%); transportes (5%); judiciário, justiça, crimes e violência (7%); políticas sociais (10%); habitação, infraestrutura e reforma agrária (4%); sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno (4%); defesa, forças armadas, militares e guerra (4%); ciência, tecnologia e comunicações (1%); comércio exterior, importações e exportações (2%); R. I. e política externa (8%); governo e administração pública (9%); território e recursos naturais (1%). Em 2013 o foco de Dilma recai sobre macroeconomia (12%); saúde (6%); agricultura, pecuária e pesca (4%); trabalho, emprego e previdência (2%); educação (8%); meio-ambiente (2%); energia (6%); transportes (10%); judiciário, justiça, crimes e violência (5%); políticas sociais (8%); habitação, infraestrutura e reforma agrária (2%); sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno (4%); defesa, forças armadas, militares e guerra (2%); ciência, tecnologia e comunicações (4%); comércio exterior, importações e exportações (1%); R. I. e política externa (9%); governo e administração pública (10%); território e recursos naturais (3%) (BRASIL; CAPELLA, 2022).

Em 2013, as políticas de transporte ganham relevância pela aproximação com grandes eventos esportivos, como a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos, mas também em virtude das chamadas Jornadas de Junho ocorridas no mesmo ano (BRASIL; CAPELLA, 2019).

O último ano do primeiro mandato de Dilma, 2014, foram destacadas as seguintes políticas setoriais: macroeconomia (11%); direitos civis, políticos, liberdades e minorias (5%); saúde (2%); agricultura, pecuária e pesca (5%); trabalho, emprego e previdência (2%); educação (10%); meio-ambiente (1%); energia (4%); transportes (7%); judiciário, justiça, crimes e violência (6%); políticas sociais (6%); habitação, infraestrutura e reforma agrária (1%); sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno (3%); defesa, forças armadas, militares e guerra (1%); ciência, tecnologia e comunicações (3%); comércio exterior, importações e exportações (3%); R. I. e política externa (16%); governo e administração pública (15%); território e recursos naturais (2%) (BRASIL; CAPELLA, 2022).

O segundo mandato de Dilma abre o ano de 2015 priorizando as políticas de macroeconomia (16%); direitos civis, políticos, liberdades e minorias (1%); saúde (4%); agricultura, pecuária e pesca (4%); trabalho, emprego e previdência (6%); educação (9%); meio-ambiente (2%); energia (4%); transportes (3%); judiciário, justiça, crimes e violência (8%); políticas sociais (4%); habitação, infraestrutura e reforma agrária (3%); sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno (2%); defesa, forças armadas, militares e guerra (1%); ciência, tecnologia e comunicações (2%); comércio exterior, importações e exportações (7%); R. I. e política externa (11%); governo e administração pública (9%), território e recursos naturais (3%); cultura, esporte e lazer (1%) (BRASIL; CAPELLA, 2022)

Em 2016, Dilma discursa sobre macroeconomia (33%); saúde (8%); agricultura, pecuária e pesca (4%); trabalho, emprego e previdência (9%); educação (6%); energia (5%); transportes (5%); judiciário, justiça, crimes e violência (1%); políticas sociais (4%); habitação, infraestrutura e reforma agrária (4%); sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno (5%); ciência, tecnologia e comunicações (2%); comércio exterior, importações e exportações (6%); governo e administração pública (6%); território e recursos naturais (4%); cultura, esporte e lazer (1%) (BRASIL; CAPELLA, 2022).

Já em 2017, com Michel Temer no governo, há uma redução na diversidade de temas destacados e seu foco se direciona para macroeconomia (22%); trabalho, emprego e previdência (11%); educação (7%); meio-ambiente (4%); energia (2%); judiciário, justiça, crimes e violência (9%); políticas sociais (11%); habitação, infraestrutura e reforma agrária (2%); governo e administração pública (30%); território e recursos naturais (2%). Em 2018, Temer evidencia as políticas de macroeconomia (17%); saúde (5%); agricultura, pecuária e pesca (2%); trabalho, emprego e previdência (12%); educação (12%); energia (2%); transportes (5%); judiciário, justiça, crimes e violência (8%); políticas sociais (3%); habitação, infraestrutura e reforma agrária (3%); comércio exterior, importações e exportações (13%); R. I. e política externa (7%); governo e administração pública (10%); território e recursos naturais (2%) (BRASIL; CAPELLA, 2022).

Dessa forma, foi possível perceber que há uma grande variedade de agendas privilegiadas pelos diferentes presidentes entre os anos de 2000 a 2018. Em cada momento, determinados temas ganharam mais destaque do que outros, políticas setoriais passaram a fazer parte do discurso de alguns presidentes e desapareceram em outros períodos. Esse breve levantamento das prioridades dos presidentes contribuirá com as análises realizadas mais adiante das quais iremos verificar quais delas foram de fato executadas e qual foi o envolvimento dos EPPGG nesse processo.

4.2 Trajetórias por órgãos da Administração Pública Federal

Para a presente pesquisa, como mencionado, é considerado o total de indivíduos que faz ou já fez parte da carreira, no período de 2000 a 2018. As situações (estados) que compõem

as trajetórias aqui analisadas correspondem a, além dos órgãos - que são os ministérios - as situações de aposentadoria²², saída da carreira (que pode ser por vontade própria, demissão ou falecimento), e de cessão para outro Poder, nível de governo ou organismo internacional. Não são contempladas situações de licenças. Esse número corresponde a 1183 indivíduos.

Neste capítulo mostra que em vários momentos da história da APF no período 2000 a 2018, os EPPGG foram chamados pelos dirigentes para participar de grandes empreendimentos de políticas, com importância para o país. A partir de 2000, os gestores deixaram de se concentrar em ministérios mais tradicionais e antigos e passaram a povoar também um maior número de pastas, em consonância com a intensificação de políticas públicas nos governos FHC, Lula e Dilma, bem como devido também à falta de quadros para enfrentar tais desafios.

Outro achado desta pesquisa é que de fato, há uma alta diversidade de trajetórias dos gestores no período, como um resultado da mobilidade que a carreira lhes confere e também das nomeações e exonerações em cargos de direção e assessoramento superior.

Constatou-se que os EPPGG passaram o maior tempo médio relativo de suas trajetórias em ministérios aqui considerados como Órgãos Centrais de Governo, a saber, Ministério de Planejamento, Presidência da República e Ministério da Fazenda, o que significa que eles estiveram majoritariamente em funções de gestão governamental, ou seja, finanças, tributação, orçamentação, planejamento, gestão de recursos humanos e articulação e coordenação governamental. Já no que diz respeito à sua presença em órgãos finalísticos, em termos de tempo médio, as pastas que se destacaram foram justiça, saúde, educação, desenvolvimento social, trabalho e cultura. São áreas em que é relevante o papel do Estado. Em geral, há um vai e vem do Ministério de Planejamento para outros órgãos, em que o período nesse ministério é considerado, do ponto de vista do EPPGG, como uma situação temporária, já que esse é o órgão supervisor da carreira.

No quadro geral dos EPPGG no período analisado, a média de permanência dos EPPGG em cada órgão (ou situação) é de 18,5 trimestres em média, ou seja, 6,16 anos. A permanência em um cargo (e sem cargo), por sua vez, é de em média 11,9 trimestres, o que corresponde a 3,96 anos, quase 04 anos. Então esses profissionais mudam de cargo dentro do mesmo órgão. Mas, no geral, há uma correlação entre as mudanças de órgãos e as mudanças de cargos ao longo do tempo.

O conjunto complexo de percursos profissionais, organizados segundo critérios de semelhanças das sequências de órgãos e de cargos, resulta na constatação de que quase 44% dos gestores tiveram uma mobilidade mais intensa que os demais.

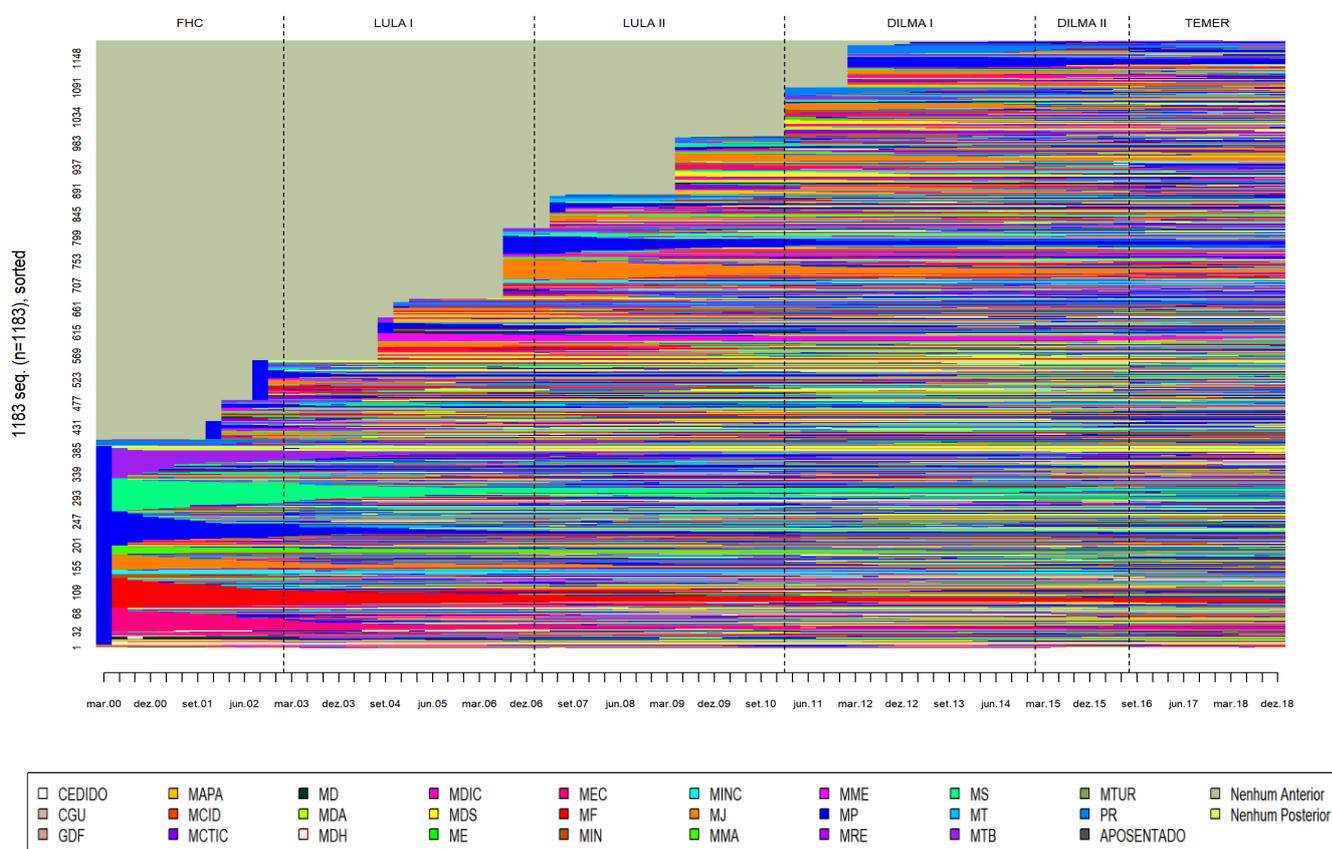
A Figura 5 – Trajetórias dos EPPGG por órgãos da APF federal da 2000 a 2018 representa as trajetórias de cada um dos 1183 gestores pelos diversos órgãos da APF a partir do primeiro trimestre de 2000, que coincide com o ingresso da 5ª turma. Ou seja, aqueles gestores que ingressaram antes de 2000 não têm sua trajetória integralmente representada na figura. As diversas nomenclaturas de ministérios, decorrentes das mudanças organizacionais

²² Há aposentados que assumiram cargos em comissão, mas os dados não consideram essa situação.

ocorridas no período foram, para efeito desta pesquisa, parametrizados conforme a Tabela de “DE PARA” de órgãos e agrupamento de órgãos, no Anexo 5.

Cada uma das trajetórias é representada por uma linha horizontal e cada cor representa o órgão (e os estados mencionados acima) em que o servidor esteve em exercício ao longo do tempo. As trajetórias são posicionadas uma em cima da outra, alinhadas verticalmente nos trimestres. A ideia é poder visualizar a sequência de movimentações de cada EPPGG pelos diversos órgãos e o seu tempo de permanência em cada órgão, contado em trimestres, representado pelo comprimento de cada segmento de cor. A cor cinza, que predomina no quadrante superior esquerdo, significa que o EPPGG não estava lotado em nenhum órgão porque ainda não entrou na carreira.

Figura 5: Trajetórias dos EPPGG por órgãos da APF federal da 2000 a 2018



Da esquerda para a direita, seguindo a linha horizontal do tempo, cada novo degrau corresponde a um momento de ingresso de novos servidores, admitidos pelos concursos públicos que sucessivamente foram sendo concretizados.

Das trajetórias representadas no extremo esquerdo da Figura 3, 113 iniciaram nesse ponto suas trajetórias. Os demais ingressaram na carreira em concursos concluídos antes do ano 2000, que correspondem às turmas 1, 2, 3 e 4.

Na sequência desta seção são apresentadas Tabelas que mostram como foi a distribuição dos EPPGG em cada um dos concursos a partir da 5ª turma, em 2000, marco temporal desta pesquisa (2000-2018). Os gestores ingressantes foram alocados de formas diversas, conforme as prioridades do governo de então.

Observando o quadrante inferior esquerdo da Figura 3: Trajetórias dos EPPGG por órgãos da APF federal da 2000 a 2018, percebe-se, na altura do início de 2000, a presença de faixas mais largas de cores, o que representa maior quantidade de trajetórias de EPPGG. Na ordem, de cima para baixo, elas correspondem ao Ministério do Trabalho (MTB) na cor roxa, ao Ministério da Saúde (MS), em verde claro, ao Ministério da Justiça (MJ) na cor laranja, Ministério do Planejamento (MP) em azul escuro, Ministério da Fazenda (MF) em vermelho e Ministério da Educação (MEC), em rosa choque.

Esses ministérios receberam uma quantidade relativamente maior de gestores ingressantes em 2000, na turma 5, conforme mostra a Tabela 4: Distribuição de EPPGG ingressantes na 5ª turma.

Em 2000 foram nomeados 128²³ EPPGG em diversos órgãos (5ª turma). Segundo a Portaria 7 do M.P.O.G., de 10/01/2000, publicada na Seção 2 do D.O.U. de 12/01/2000, eles tiveram seu exercício autorizado nos seguintes órgãos.

Tabela 5: Distribuição de EPPGG ingressantes na 5ª turma (2000)

Órgão	Quantidade	Percentual
Ministério da Saúde	27	21,10%
Ministério da Educação	22	17,20%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	16	12,50%
Ministério da Fazenda	15	11,70%
Ministério da Justiça	10	7,80%
Ministério do Meio Ambiente	10	7,80%
Ministério da Previdência e Assistência Social	6	4,70%
Secretaria de Estado de Assistência Social	6	4,70%
Ministério da Integração Nacional	5	3,90%
Programa Comunidade Solidária*	5	3,90%
Ministério do Trabalho e Emprego	4	3,10%
Ministério da Cultura	2	1,60%
Total	128	100

Fonte: Diário Oficial da União

(*) Alocação em programa foi identificada no Diário Oficial. Normalmente são mencionados órgãos.

A alocação inicial dos novos integrantes foi realizada por escolha dos mesmos, dentre as vagas oferecidas no concurso, na ordem de sua classificação final no pleito, segundo informações obtidas nas entrevistas qualitativas, em fase posterior desta pesquisa. Essa medida é outra realizada segundo o modelo da Ecole National d'Administration (ENA), escola de governo francesa que inspirou a criação da carreira e da própria Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

²³ No Diário Oficial da União há 128 nomes, mas pela Base do SIAPE, extraída em 2018, constam 113 ingressantes nesse mês. É provável que os demais tenham desistido ou entrado posteriormente.

O Ministério da Educação (MEC) também recebeu grande quantidade de gestores, ou seja, 22, equivalente a 17,20% do total. Segundo um entrevistado (no 2), o então Ministro desse órgão, José Serra, pressionava por trazer cada vez mais EPPGG para a pasta.

O Ministério do Trabalho e Emprego (MT), cor roxa, faz parte daqueles que têm uma quantidade maior de EPPGG, mas ele já estava povoado desses gestores, antes de 2000.

Contudo, há um estreitamento das faixas de cores relativas aos Ministérios citados. A Figura 3: Trajetórias dos EPPGG por órgãos da APF federal da 2000 a 2018 mostra que do período FHC II até meados do governo Lula I houve uma saída de EPPGG dos ministérios onde havia maior concentração desses profissionais desde antes de 2000. Na verdade, os gestores mais antigos foram deixando esses órgãos e movimentando-se para outros.

No caso do estreitamento da faixa de cor roxa, referente ao Ministério do Trabalho, ele é causado pelo fim de um período de investimento em políticas públicas de trabalho e previdência social, que ocorreu nos anos 90. Entrevistados relataram que integrantes da 1ª e da 2ª turmas vivenciaram concentração desses profissionais nesse ministério, principalmente aqueles vinculados ao Ministério da Previdência Social (entrevistas 16 e 8) e esses tinham forte interlocução e articulação com a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. Um dos entrevistados relatou com detalhes o chamamento de gestores ocorrido em 1994, à época do governo Itamar Franco, para o Ministério da Previdência Social²⁴, com o objetivo de fazer a Reforma da Previdência e de fazer o que denominavam revolução gerencial das Superintendências do INSS, devido também à falta de quadros no governo para enfrentar tal desafio (entrevista 19). O Ministério da Previdência Social foi então criado com esse propósito: constituir uma estrutura diferenciada do INSS para formular as políticas de previdência social e supervisionar a autarquia que era gigantesca e poderosa.

Em 1995, com o início do governo FHC, esses gestores que estavam no então Ministério da Previdência Social foram convidados a trabalhar no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - o MARE, pelo então Ministro Bresser Pereira²⁵ (entrevista 19).

O Ministério do Planejamento (MP), com contingente bem superior de EPPGG até o início de 2000, foi vendo os seus EPPGG de trajetória mais longa (que ingressaram de 1990 a 2000) irem saindo progressivamente do órgão, conforme a Figura 3: Trajetórias dos EPPGG por órgãos da APF federal da 2000 a 2018, que mostra o estreitamento da faixa azul escuro, que segue na virada dos mandatos FHC para Lula I, se diluindo em outras cores.

Contudo, esse Ministério recebeu novos integrantes da carreira a partir nos concursos públicos de 2001 e 2002, ainda dentro dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC). E receberia muitos mais, como poderá ser observado mais adiante, neste documento. Houve

²⁴ Nesta pesquisa o Ministério da Previdência Social será denominado Ministério do Trabalho (MTB), em função da necessária uniformização de denominação dos Ministérios que, no período de 2000 a 2018 passaram por várias mudanças organizacionais. Essa uniformização de denominação de órgãos encontra-se no Anexo DE-PARA.

²⁵ “O Bresser gostava de explicar tudo o que estava fazendo... chamou o Sergio Cutolo, que ele chamava de príncipe da burocracia, e pediu a ele, me indique gente (...) . Aí o Cutolo passou o convite para nós. Era uma coisa problemática porque ele estava provocando o esvaziamento daquelas equipes. Mas era um governo novo, havia incerteza, e ele deu essa dica. Houve uma reunião que o Bresser chamou em janeiro de 1995. Chegando ao ministério, com os gestores que compareceram. Foi colocado que ele queria montar uma equipe com três eixos. Um veio da FGV de São Paulo, segundo, eu queria criar uma carreira de administradores, mas me disseram que já existiam vocês, então eu quero você, e como terceiro pilar da equipe seriam as pessoas que já estavam lá na secretaria (...).Era um convite aberto. (...) O que eu prometo a você é que nós vamos trabalhar na reforma administrativa e vamos criar um Ministério. A priori não tem nenhuma discussão de cargo. Mas todos terão cargo, não sei qual cargo ou como.” (entrev.19)

portanto uma substituição de quadros de EPPGG no MP, com saída dos longevos e entrada de novos na segunda metade de FHC. Mas também esses novos, conforme mostra a figura 3, foram se movimentando, posteriormente, para outros órgãos entre final de FHC e início de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) I.

A proximidade do momento de substituição do Presidente da República, ainda mais ante a perspectiva de assunção ao cargo de um mandatário apoiado por coalizão de poder oposta, provavelmente incentivou as movimentações nos períodos anteriores e posteriores à nomeação do novo presidente. Mas as movimentações de saída do MP são um fenômeno recorrente, já que esse órgão, onde todos os EPPGG são lotados, descentraliza quadros para toda a Administração Pública Federal (APF).

Os concursos públicos para a 6ª e para a 7ª turmas trouxeram gestores novos para esses Ministérios que estavam perdendo os longevos, além do mencionado MP. A Tabela 6: Distribuição de EPPGG da turma 6, que ingressaram entre dez/2001 e jan/2002 e a Tabela 7: Distribuição de EPPGG ingressantes na 7ª turma mostram que houve significativa alocação de EPPGG no MP, além de entradas no MF e no MJ.

Tabela 6: **Distribuição de EPPGG da turma 6, que ingressaram entre dez/2001 e jan/2002**

Órgão	Quantidade	Percentual
MP	13	17,33%
MME	10	13,33%
MTB	9	12,00%
MMA	7	9,33%
MCTIC	6	8,00%
MD	5	6,67%
MF	5	6,67%
MT	5	6,67%
MEC	3	4,00%
MJ	3	4,00%
MIN	2	2,67%
MDA	2	2,67%
MINC	2	2,67%
PR	1	1,33%
ME	1	1,33%
Saiu da carreira logo após a posse	1	1,33%
Total	75	100,00%

Fonte: SIAPE

Em julho de 2002 houve a entrada de mais 76 gestores, nomeados pela Portaria 375 junho-2002 - DOU de 01 de julho de 2002, que foram distribuídos conforme a Tabela 6: Distribuição de EPPGG ingressantes na 7ª turma.

Tabela 7: **Distribuição de EPPGG ingressantes na 7ª turma, que ingressaram a partir de julho de 2002**

Órgão	Quantidade	Percentual
MP	15	19,74
MJ	9	11,84
MF	8	10,53
MCTIC	6	7,89
MTB	5	6,58
MDIC	4	5,26
PR	4	5,26
MDA	3	3,95
MEC	3	3,95
MME	3	3,95
MS	3	3,95
MT	3	3,95
MD	2	2,63
MINC	2	2,63
MAPA	1	1,32
Saíram da carreira logo após a posse	4	5,26
ME	1	1,32
Total	76	100,00

Fonte: SIAPE

Nas tabelas acima, vê-se que O Ministério do Planejamento (MP) recebeu 17,33% (13 gestores) da turma 6 e 19,74% (15) da turma 7. O Ministério da Fazenda (MF) teve 6,67% (5) de gestores da turma 6 e mais 10,53% (8) da turma 7. O Ministério da Justiça, por sua vez, foi contemplado com 4,0% (3) dos novos EPPGG da turma 6 e 11,84% (9) da turma 7.

Outro dado que pode ser observado é que a quantidade de ministérios onde foram distribuídos os gestores desde a turma 5, em 2000, foi aumentando, passando de 10²⁶ para 15 e depois para 16. Ou seja, nos mandatos FHC os EPPGG passaram a povoar cada vez maior quantidade de ministérios.

Voltando para a da Figura 5: Trajetórias dos EPPGG por órgãos da APF federal da 2000 a 2018, outra observação, agora situada mais acima, a partir do final da primeira metade do governo Lula I (2004) é o surgimento da cor amarela, que vai se intensificando desde então. Trata-se do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). O órgão foi criado em 2004, já como ação política do novo governo Lula, e para ele vários EPPGG foram alocados. Nesse mesmo ano, a partir de deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) previu a criação do Sistema Único de Assistência

²⁶ Na contagem de órgãos do concurso da 5ª turma, que ingressou em 2000, não foram considerados a Secretaria de Estado da Assistência Social e o Programa Comunidade Solidária.

Social (SUAS), inspirado no arranjo do Sistema Único de Saúde (SUS), bem como foram estabelecidas as ações desse Sistema para implementação da Política Nacional de Assistência Social e Conselho Nacional de Assistência Social. Além do SUAS, o programa de transferência de renda, denominado Programa Bolsa Família, foi formulado e implementado nesse Ministério. Com a criação do MDS, em 2004, e segundo determinação da LOAS, esse ministério tornou-se instância coordenadora da PNAS e do SUAS. Com a subdivisão em secretarias, o MDS gere tanto a assistência social, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) quanto os programas de transferência de renda, então mencionado Programa Bolsa Família (PBF), por meio da Secretaria Nacional de Renda da Cidadania (SENARC).

O povoamento do MDS foi iniciado com movimentações de gestores que estavam em outros órgãos. Depois também com ingresso de novos concursados em 2004 e 2009. Esses dados poderão ser observados nas Tabelas adiante.

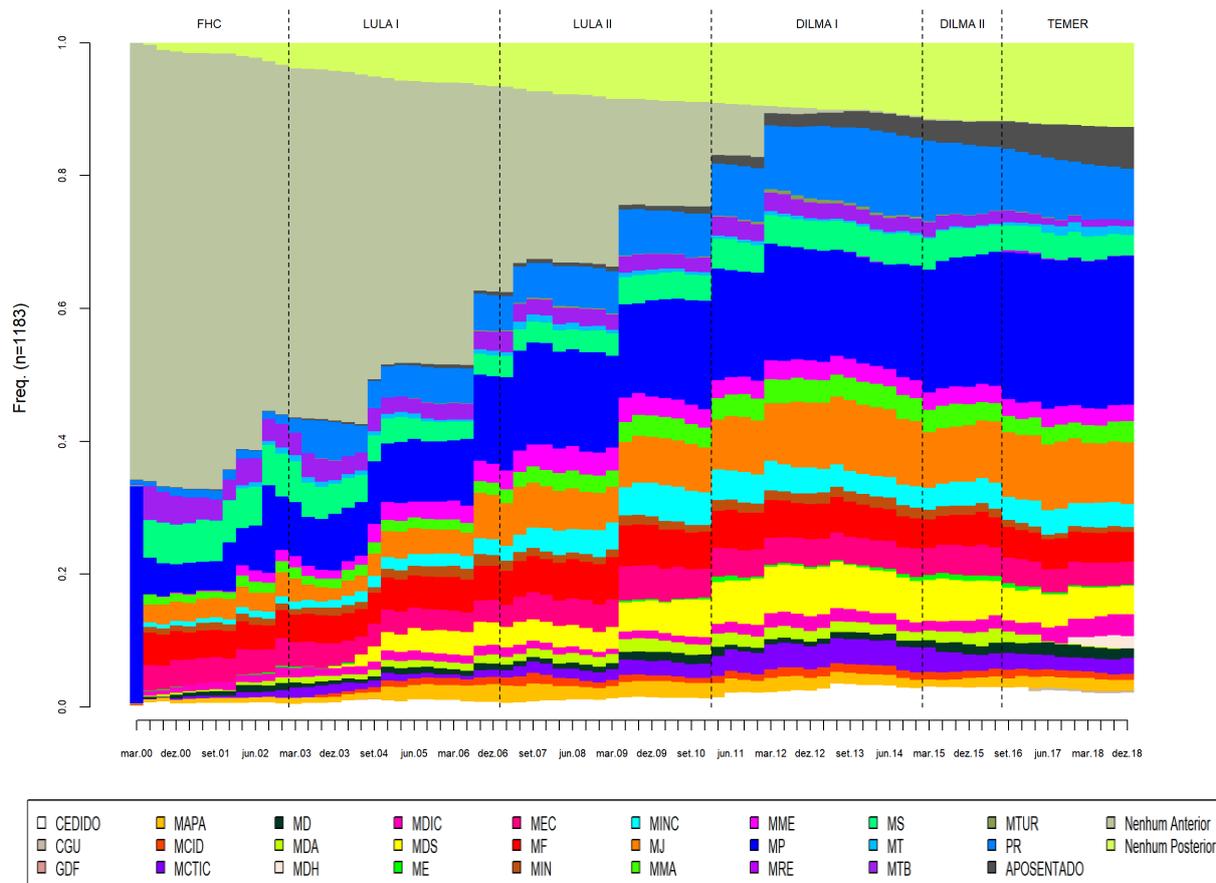
Nota-se também os comprimentos das linhas amarelas, o que indica que esses gestores que entraram no MDS permaneceram ali por um bom tempo. No final de 2003, havia 3 EPPGG. Após um ano, havia 33, e essa quantidade cresceu até 42 gestores no final de 2005. Houve uma diminuição para aproximadamente 35 com subidas e descidas durante 2007 e 2008, que foi o início do governo Lula II, mas o contingente voltou a aumentar em seguida, registrando, a partir de 2009, ano a ano, 51, 67 (2010), 82 (2011), chegando ao pico de 86, em 2012, no segundo ano do mandato Dilma (SIAPE).

Houve permanência mais longa no MDS entre os gestores que entraram na carreira em 2002, que ficaram ali até o final do governo Dilma Rousseff (Dilma II), que foi o momento do impeachment da presidente. De 2013, a quantidade foi caindo, chegando a 58 no final de 2016.

O perfil da mobilidade de EPPGG registrada no MDS é de estabilidade, parecendo haver ali, além da priorização dos programas da pasta nas agendas dos governos, um engajamento dos profissionais àquela área de política pública.

A Figura 4: Concentração de EPPGG em órgãos no tempo, abaixo, permite que sejam visualizadas as concentrações de EPPGG em órgãos a cada trimestre. Diferente da Figura 6: Trajetórias dos EPPGG por órgãos da APF federal da 2000 a 2018, esta exhibe o padrão geral de concentrações do conjunto dos profissionais em cada ministério no tempo e não revela sequências individuais. Em outras palavras, fornece visualizações agregadas feitas de trimestres sucessivos, cada uma representando a proporção de EPPGG em cada órgão.

Figura 6: Concentração de EPPGG em órgãos no tempo



No final de 2001 surge a cor magenta, que representa o Ministério de Minas e Energia (MME). Dos 75 ingressantes na turma 6, final de 2001, 10 gestores foram direcionados para esse órgão de forma involuntária, por determinação governamental, em razão do "apagão energético"²⁷ (entrev. 17), no final do segundo mandato de FHC. Nota-se que até então não havia gestores no MME. Em 2003 houve investimento em Biocombustíveis e alguns gestores passaram a atuar nessa área, movimentando-se entre unidades internas do órgão. O entrevistado 17 relata que até a entrada dos EPPGG no final de 2001, o MME era composto basicamente por pessoal cedido de empresas estatais. A partir de 2002 houve ingresso de 10 gestores na turma 6 (Tabela 5), mais 3 da turma 7, em 2002 (Tabela 6) e mais 16 gestores da turma 8 (Tabela 7), em 2006.

Em 2007, já no primeiro no segundo mandato de Lula, houve a criação da carreira de Infraestrutura, no contexto de lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), composta pelos cargos de Analista de Infraestrutura (AIE) e o cargo isolado de Especialista em

²⁷ A **crise do apagão** foi uma crise nacional ocorrida no Brasil, que afetou o fornecimento e distribuição de energia elétrica. Ocorreu entre 1 de julho de 2001 e 19 de fevereiro de 2002, durante o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. À época, 89,6% da energia elétrica brasileira tinha origem hídrica. Com escassez de chuvas ao longo do ano de 2001, o nível de água nos reservatórios das usinas hidrelétricas brasileiras baixou. No início da crise, levantou-se a hipótese de que talvez se tornasse necessário fazer longos cortes forçados de [energia elétrica](https://pt.wikipedia.org/wiki/Energia_elétrica) em todo Brasil.^{[2][3]} Estes cortes forçados, ou blecautes, foram apelidados pela imprensa de *apagões*. Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Crise_do_apag%C3%A3o

Infraestrutura Sênior (EIS)²⁸, que passaram também a povoar o Ministério. Posteriormente o MME volta a receber gestores, num movimento de fortalecimento da função regulatória do Estado Brasileiro.

Conforme já mencionado, a Turma 9 teve seu ingresso autorizado em agosto, por meio da portaria N° 102, DE 15 DE JULHO DE 2004 e os EPPGG foram distribuídos conforme a Tabela 8: Distribuição dos EPPGG ingressantes na turma 8, entre julho e agosto de 2004.

Tabela 8: Distribuição dos EPPGG ingressantes na turma 8, entre julho e agosto de 2004

Órgão	Quantidade	Percentual
MME	16	19,05%
MP	11	13,10%
MAPA	8	9,52%
MJ	8	9,52%
MEC	6	7,14%
MF	5	5,95%
MCID	4	4,76%
MD	4	4,76%
MDA	4	4,76%
MIN	4	4,76%
MDIC	3	3,57%
MDS	3	3,57%
MTB	3	3,57%
MCTIC	2	2,38%
MMA	2	2,38%
PR	1	1,19%
Total	84	100,00%

Fonte: SIAPE

Prosseguindo a análise da Figura 6, nota-se, a partir de 2003, na base da Figura, o surgimento de novas cores e aumento da largura de outras. Isso significa que os EPPGG passaram a habitar esses novos órgãos, como foi constatado anteriormente. A cor branca, na

²⁸ As atribuições principais dos cargos são de “planejamento, implementação e execução de projetos e obras de infraestrutura de grande porte”. A carreira está composta por 1,2 mil cargos de AIE e 184 cargos de EIS, sendo que estão ocupados 712 cargos de AIE e 66 de EIS (março de 2018). A gestão da carreira de Infraestrutura é do Ministério do Planejamento, e a alocação pode ocorrer nas diversas entidades e órgãos da administração pública federal, com grandes projetos de infraestrutura nas áreas viária, de saneamento, energia, produção mineral, comunicação e de desenvolvimento regional e urbano. A presença atual dos AIEs e EIS revela a concentração nos ministérios (e entidades vinculadas) das Cidades, dos Transportes, da Integração Nacional, do Planejamento, de Minas e Energia, da Saúde e das Comunicações. Mas já há uma dispersão para 34 órgãos e instituições. Aproximadamente 70% dos AIE estão lotados em cinco ministérios: Transportes, Cidades, Planejamento, Integração Nacional e Minas e Energia. Fonte: Enap, Diretoria de Formação Profissional, por José Luiz Pagnussat (2018).

faixa inferior da figura, representa a proporção trimestral de cedidos. Significa que ainda que seja uma faixa estreita, a quantidade de EPPGG cedidos para outros poderes ou para governos estaduais e prefeituras foi aumentando.

Acima da faixa branca há a faixa de cor bege, que representa o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA). A quantidade de gestores nesse órgão tem crescimento expressivo no final de 2004.

A Figura 6 permite visualizar, ainda, que surge em meados de 2003 a cor laranja escuro, que representa o Ministério das Cidades (MCID); na sequência o roxo claro, que é o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTIC), que vai crescendo desde o início de 2003; depois Ministério da Defesa (MD), que é o preto, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que é verde limão e o MDS, amarelo, sobre o qual a distribuição de gestores já foi analisada.

Merece destaque o MDA, cor verde limão, que foi criado em 1999, com objetivo de desenvolver políticas no campo da reforma agrária. A presença no MDA foi aumentando a partir de março de 2002 (6ª turma), com novos integrantes no final de 2002 (7ª turma) e também em 2004 (8ª turma), mantendo o contingente até o início de 2017. A presença de EPPGG no MDA pode ser interpretada como um caso da atuação desses profissionais numa política nova e considerada prioritária, desde seu desenho até sua implementação. - Na época, o MDA, ele tinha lá uma previsão de lei que a movimentação de gestor não poderia ser negada, porque ele era um órgão prioritário, alguma coisa assim, para movimentação (...) (entrev. 17)

De cima para baixo, na Figura 6, a faixa verde clara que inicia com FHC e vai crescendo gradativamente até o final do período representa a saída de gestores da carreira, por motivos distintos de aposentadoria. Os aposentados são representados na faixa cinza escuro, logo abaixo, que começa a aumentar em meados do mandato Lula II e segue aumentando até o final do mandato de Michel Temer (2017-2018).

Entre dezembro de 2004 e janeiro de 2005 nova leva de gestores ingressa na APF. Trata-se da turma 8, cuja nomeação se deu pela portaria MPOG No 1029, DE 6 DE DEZEMBRO DE 2004, cuja distribuição entre órgãos pode ser vista na Tabela 8 - Distribuição dos EPPGG ingressantes na turma 9, que entraram entre dez de 2004 e janeiro de 2005.

Outro dado notável é que a partir do início do governo Lula, em 2003, a faixa da Presidência (azul claro) aumenta bastante. Esse aumento de EPPGG na Presidência coincide com a elevação de unidades organizacionais desse órgão central ao status de Ministérios, com nomenclatura de Secretaria Especial. Ao encargo dessas Secretarias ficaram novos temas na agenda governamental.

Entre dezembro de 2004 e janeiro de 2005 nova leva de gestores ingressa na APF. Trata-se da turma 8, cuja nomeação se deu pela portaria MPOG N° 1029, DE 6 DE DEZEMBRO DE 2004, cuja distribuição entre órgãos pode ser vista na Tabela 8: Distribuição dos EPPGG ingressantes na turma 9, que entraram entre dez de 2004 e janeiro de 2005.

Tabela 9: Distribuição dos EPPGG ingressantes na turma 9, que entraram entre dez de 2004 e janeiro de 2005

Órgãos	Quantidade	Percentual
MJ	6	16,67%
MAPA	5	13,89%
PR	5	13,89%
MDS	3	8,33%
MIN	3	8,33%
MP	3	8,33%
MCTIC	2	5,56%
MDIC	2	5,56%
MEC	2	5,56%
MT	2	5,56%
MTB	2	5,56%
MF	1	2,78%
Total	36	100,00%

Segundo a Tabela 9, o MJ recebe 6 novos gestores, quantidade superior às recebidas pelos demais órgãos. Esse órgão, começa a crescer a partir de então. Isso pode ser visto na Figura 4.

Voltando à Figura 5: Trajetórias dos EPPGG por órgãos da APF federal da 2000 a 2018, vale agora observar o surgimento da cor laranja, que representa o MJ, no degrau situado aproximadamente em 2006. Esse ministério recebeu 10 novos gestores em 2006, depois recebeu mais 10 em 2007 e mais 16 em 2009. Os detalhes da distribuição de gestores nesses concursos estão na sequência desta seção.

O Ministério da Justiça teve seu contingente de EPPGG mais longevos de carreira diminuído, mas aumentou logo depois, com os dois concursos públicos realizados no final do FHC II. Houve então uma substituição de antigos EPPGG por novos, da mesma forma que aconteceu com os ministérios que tinham maior concentração de gestores lá em 2000.

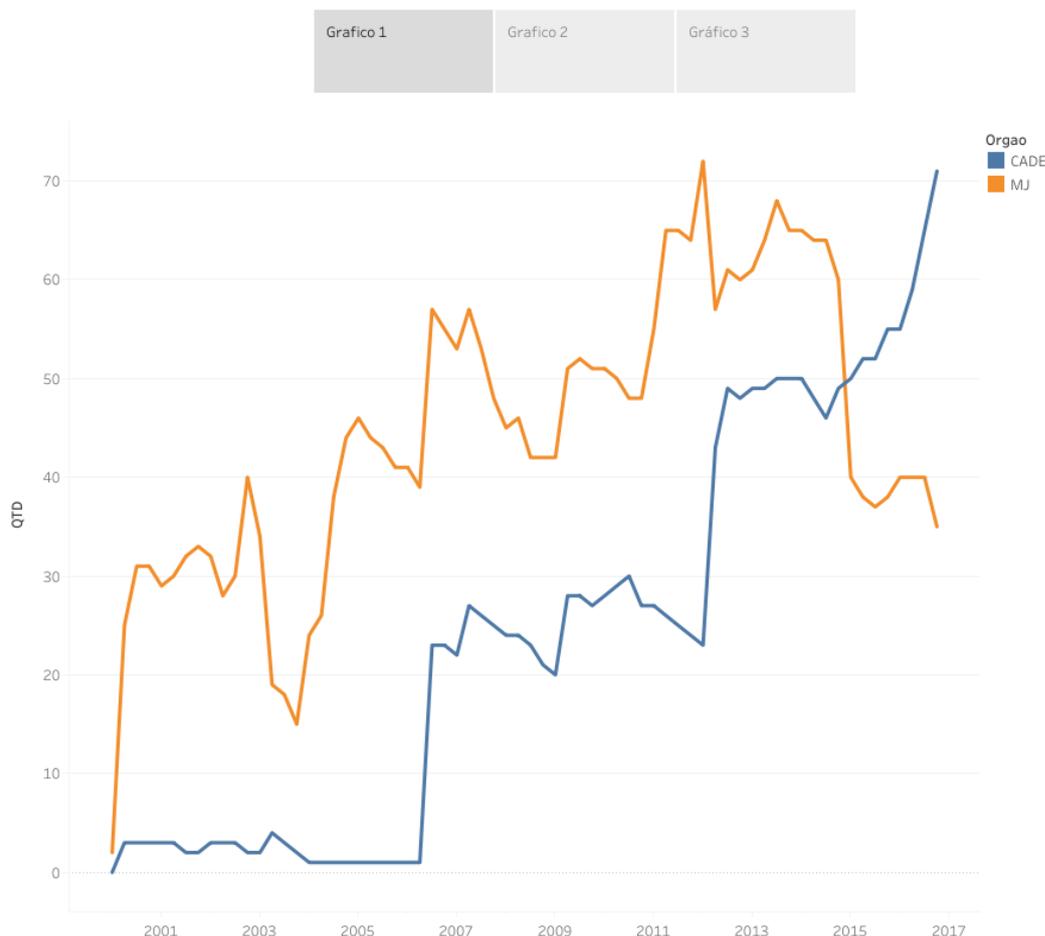
Mas em 2006, uma parte significativa dos gestores alocados no MJ foram para o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE²⁹.

O Gráfico 1: Quantidade de EPPGG no Ministério da Justiça e no CADE 2000-2016, abaixo, traz um zoom da distribuição dos gestores entre Ministério da Justiça e o CADE.

²⁹ O CADE tem atuação no campo da regulação econômica e defesa da concorrência. O CADE é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça, cujo papel é zelar pela livre concorrência no mercado, por meio da investigação e decisão sobre a matéria concorrencial e do fomento e da disseminação da cultura da livre concorrência (informações extraídas do site do CADE) e que conta com um quadro em que há muitos EPPGG (Folha S.Paulo, 2013).

Gráfico 1: Quantidade de EPPGG no Ministério da Justiça e no CADE 2000-2016

Solicitacaoofev2023



O Gráfico 1 - Quantidade de EPPGG no Ministério da Justiça e no CADE 2000-2016 foi elaborado com uso da ferramenta Tableau, utilizando informações extraídas do SIAPE em 2019. No cômputo de EPPGG do Ministério da Justiça, representado pela linha cor de laranja, não estão incluídos os EPPGG do CADE, na linha cor azul.

É impressionante o aumento de EPPGG no CADE em três momentos: 2006, 2012 e 2016. É mais um caso em que os EPPGG são arregimentados para uma política estratégica do governo. Em maio de 2012, com a entrada em vigor da nova Lei de Defesa da Concorrência, Lei nº 12.529/2011, o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência foi reestruturado e a política de defesa da concorrência no Brasil teve significativas mudanças. Pela nova legislação, o Cade passou a ser responsável por instruir os processos administrativos de apuração de infrações à ordem econômica, assim como os processos de análise de atos de concentração. Ou seja, a principal mudança introduzida pela Lei 12.529/2011 consistiu na exigência de submissão prévia ao Cade de fusões e aquisições de empresas que possam ter efeitos anticompetitivos³⁰.

³⁰ O Cade também ganhou uma nova estrutura, sendo constituído pelo Tribunal Administrativo de Defesa Econômica, pela Superintendência-Geral e pelo Departamento de Estudos Econômicos. A Superintendência-Geral cabe desempenhar no novo sistema grande parte das funções que eram realizadas pela SDE e pela Seae,

A Figura 6 mostra claramente que a concentração de gestores no Ministério da Justiça cresceu e se manteve até o final do período desta pesquisa.

Em 2006 houve a entrada de uma nova leva de gestores, num concurso público com duas áreas de opção, Regulação e Gestão de Políticas Públicas. O curso de Formação Inicial na ENAP foi organizado em duas turmas distintas, a 10ª e a 11ª turmas. Trata-se do concurso público cuja nomeação dos aprovados aconteceu por meio da Portaria SE/MP nº 377, de 16 de junho de 2006, publicada no DOU do mesmo dia. A 10ª turma para Regulação e a 11ª turma para Gestão de Políticas Públicas .

Os EPPGG que optaram pela área Regulação foram alocados conforme a Tabela 10: Distribuição de EPPGG ingressantes na 10ª turma, num total de 39. A Tabela Distribuição de EPPGG ingressantes na 11ª turma, e que optaram pela área Gestão de Políticas Públicas. Foram 69 ingressantes.

Tabela 10: **Distribuição de EPPGG ingressantes na 10ª turma, opção Regulação, em junho de 2006.**

Órgão	Quantidade	Percentual
MCTIC	5	12,82
MINC	5	12,82
MME	5	12,82
MT	5	12,82
MD	4	10,26
MMA	4	10,26
MP	3	7,69
MS	3	7,69
MF	2	5,13
MTB	2	5,13
MJ	1	2,56
total	39	

Fonte: SIAPE

Os dados mostram que mais de 50% (precisamente 51,28%) dos gestores foram direcionados para quatro ministérios, a saber: MCTIC, MINC, MME e MT, cada um com 12,82% dos gestores.

Tabela 11: Distribuição de EPPGG ingressantes na 11ª turma, em junho de 2006

orgao	qtidade	%	
MP	32	46,38	60,87
MJ	9	13,04	
MAPA	4	5,80	39,13
MCTIC	3	4,35	
MDIC	3	4,35	
MEC	3	4,35	
MIN	3	4,35	
MTB	3	4,35	
MCID	2	2,90	
Entraram depois	2	2,90	
MDS	1	1,45	
MINC	1	1,45	
MME	1	1,45	
MS	1	1,45	
PR	1	1,45	
Total	69		

Fonte: SIAPE

No concurso das turmas 10 e 11 (2006), foram alocados em órgãos de infraestrutura numa quantidade superior aos das áreas sociais e demais.

A Tabela 11: Distribuição de EPPGG ingressantes na 11ª turma, em junho de 2006 mostra que 60,87% desses ingressantes da turma 11 foram para o MP (46,38%), para o MJ (13,04%) e um para a PR (1,45%). Os demais foram distribuídos para órgãos finalísticos.

Nesse momento histórico, o governo investiu em fortalecer quadros dos Ministérios que desempenham a função regulatória do Estado Brasileiro. Não é somente infraestrutura, mas também Saúde.

A turma 12, que entrou em 2007 também contribuiu para esse fim. O concurso para a 12ª turma teve sua nomeação por meio da Portaria SE/MP nº 259, de 11 de maio de 2007, publicada no DOU em 14/05/07. A tabela 12: Distribuição de EPPGG ingressantes na 12ª turma mostra a distribuição desses novos EPPGG.

Tabela 12: **Distribuição de EPPGG ingressantes na 12ª turma, que ingressaram em maio/2007**

Órgão	Quantidade	Percentual
MJ	10	15,15%
MP	10	15,15%
MCID	6	9,09%
MCTIC	6	9,09%
MME	6	9,09%
MT	6	9,09%
PR	5	7,58%
MEC	3	4,55%
MMA	3	4,55%
MS	3	4,55%
MDS	2	3,03%
MINC	2	3,03%
MF	1	1,52%
MTUR	1	1,52%
Saíram logo após a posse	2	3,03%
TOTAL	66	100,00%

Fonte: SIAPE

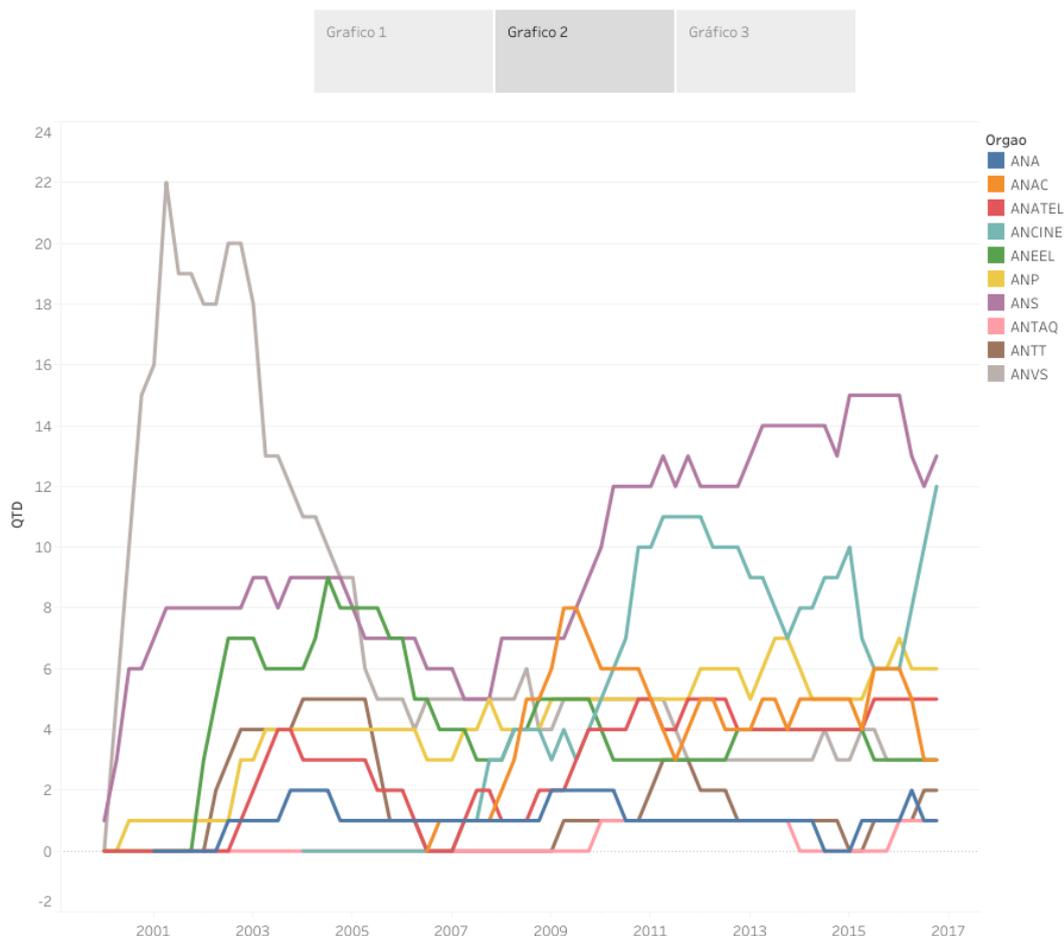
O maiores contingentes e gestores nesses concursos foram para o Ministério do Planejamento (10) e o Ministério da Justiça (10), o que se tornou uma praxe. Mas os órgãos MCID, MCTIC, MME e MT receberam 6 EPPGG cada um, num total de 36,36% do total de ingressantes.

O reforço das pastas regulatórias levou novos gestores para os Ministérios e também para as respectivas agências reguladoras.

O Gráfico 2: Quantidades de EPPGG nas Agências Reguladoras no período de 2000 a 2016 apresenta a evolução do povoamento das agências e permite a comparação entre elas. Esse gráfico também foi elaborado na ferramenta Tableau, em base extraída do SIAPE em 2019. Essa extração trouxe as lotações nos denominados Órgãos Superiores e nos Órgãos de Exercício.

Gráfico 2: Quantidades de EPPGG nas Agências Reguladoras no período de 2000 a 2016

Solicitacaoofev2023



Nota-se dois picos em termos de quantidade de gestores nas agências reguladoras, sendo as maiores quantidades na ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária e na ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar

Siglas:

Agência Nacional de Águas (ANA)

Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)

Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)

Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)

Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)

Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)

Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)

Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)

Agência Nacional do Cinema (Ancine)

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)

Em maio de 2009 houve ingresso de 112 novos gestores, das turmas 13 e 14 do concurso público cujas nomeações aconteceram por meio da Portaria 234 do MPOG de 24 de abril de 2009, no DOU de 27/04/2009. A esta altura, no terceiro ano do segundo mandato do governo Lula, a distribuição desses profissionais pelos órgãos da APF guarda relação bastante estreita com a visão governamental sobre áreas prioritárias, provavelmente fruto de um diagnóstico e de fortalecimento de pauta eleitoral para o próximo pleito presidencial. A Tabela 13: Distribuição dos EPPGG das turmas 13 e 14 (2019) apresenta que órgãos receberam gestores.

Tabela 13: **Distribuição dos EPPGG das turmas 13 e 14 (2019)**

Órgão	Qtidade	%
MJ	16	14,29
MEC	10	8,93
MCTIC	9	8,04
MDS	9	8,04
MAPA	7	6,25
MS	7	6,25
PR	7	6,25
MDA	6	5,36
MDIC	6	5,36
MMA	5	4,46
MP	5	4,46
MD	4	3,57
MIN	4	3,57
ME	3	2,68
MINC	3	2,68
MME	3	2,68
MCID	2	1,79
MT	2	1,79
MTB	2	1,79
CEDIDO	1	0,89
saiu	1	0,89
TOTAL	112	100,00

As cores do meio mantêm suas larguras, proporcionalmente no período todo. Isso mostra que as quantidades de EPPGG nos órgãos representados por essas cores foi razoavelmente mantida. Mas há alguns movimentos. A faixa do MP (azul escuro) aumenta um pouco a partir do mandato Dilma II, bem como diminui a faixa da Presidência no mesmo período. O Ministério da Justiça também começa a crescer em 2006 e aumenta significativamente, de novo, em 2012, conforme já mencionado.

Por fim, as tabelas 14 e 15 apresentam as turmas 15 e 16, do mesmo concurso, que ingressaram respectivamente em

Tabela 14: **Distribuição dos EPPGG ingressantes da turma 15**

Órgãos	Quantidade	Percentual
PR	14	14,43%
MJ	12	12,37%
MCTIC	9	9,28%
MDS	7	7,22%
MEC	7	7,22%
MS	7	7,22%
MTB	7	7,22%
MDA	6	6,19%
MP	6	6,19%
MCID	5	5,15%
MDIC	5	5,15%
MIN	5	5,15%
ME	3	3,09%
MMA	2	2,06%
MAPA	1	1,03%
MP entrou em junho/14	1	1,03%
Total	97	100,00%

Portaria 567 de 15/12/2011

Tabela 15: **Distribuição de EPPGG ingressantes na turma 16, em janeiro de 2012**

Órgão	Quantidade	Percentual
MP	21	23,86%
PR	15	17,05%
Entraram posteriormente	9	10,23%
MJ	8	9,09%
MCTIC	7	7,95%
MAPA	5	5,68%
MCID	4	4,55%
MDIC	4	4,55%
MIN	3	3,41%
MTB	3	3,41%
MDA	2	2,27%
MMA	2	2,27%
MME	2	2,27%
MS	2	2,27%
MTUR	1	1,14%
Total	88	100,00%

As entradas seguintes provenientes de concursos tiveram distribuição de vagas bastante diversificadas entre os ministérios. A definição de vagas para EPPGG nos ministérios era decisão do órgão supervisor da carreira, então o Ministério do Planejamento, em interlocução com os ministérios demandantes. Pode-se inferir que as preferências nas decisões do órgão supervisor correspondessem às áreas de políticas consideradas mais importantes naquele momento.

Outro dado notável é que a partir do início do governo Lula, em 2003, a faixa da Presidência (azul claro) aumenta bastante. Esse aumento de EPPGG na Presidência coincide com a elevação de unidades organizacionais desse órgão central ao status de Ministérios, com nomenclatura de Secretaria Especial. Ao encargo dessas Secretarias ficaram novos temas na agenda governamental.

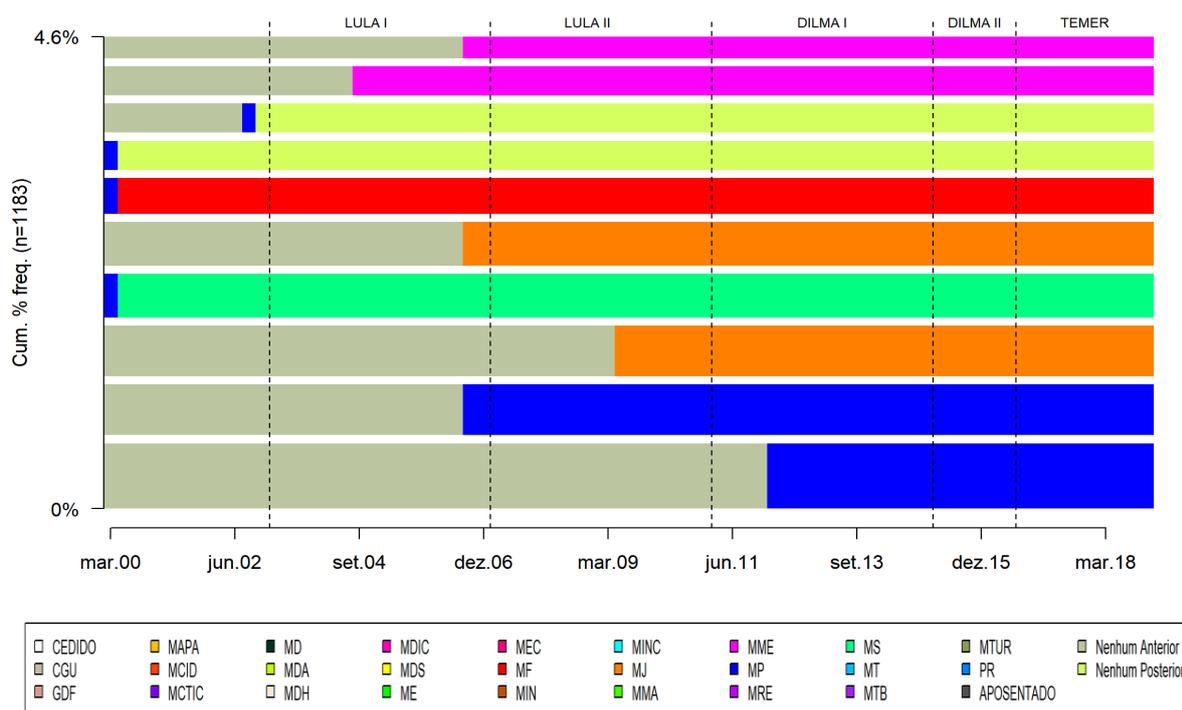
Esses movimentos da diminuição da quantidade de EPPGG na Presidência e aumento no Ministério do Planejamento, que ocorre com mais intensidade a partir de 2015 e vai depois se intensificando, coincide com o momento de turbulência política que aconteceu nesse momento, tanto como reflexo da Operação Lava-Jato, quanto com as pressões que levaram ao Impeachment da Presidente Dilma, em 2016.

As observações até então levam a algumas inferências. A mais importante delas é que as movimentações nas trajetórias de órgãos dos EPPGG, ressaltadas nas figuras, indicam que

há uma sincronia entre fatos políticos e mudanças organizacionais na Administração Pública, que resultariam nessas movimentações.

A Figura 7: As Dez Trajetórias mais Frequentes representa as 10 trajetórias idênticas mais frequentes. Essas trajetórias idênticas são constituídas pelas mesmas sequências de órgãos.

Figura 7: As Dez trajetórias mais frequentes



A principal informação que a figura traz é que menos de 5% dos EPPGG, mais precisamente 4,6% dos EPPGG têm trajetória idêntica com algum outro EPPGG no período de 2000 a 2018.

As demais trajetórias são diferentes umas das outras. Esse dado releva a alta diversidade de trajetórias dos gestores no período, provavelmente como um resultado da mobilidade que a carreira lhes confere e também das nomeações e exonerações em cargos de nível 4, 5, 6 e 7, já que as movimentações nesses níveis não precisam de autorização do órgão supervisor.

Ainda na Figura 7, o eixo y indica a porcentagem cumulativa das sequências representadas na barra horizontal.

As barras estão empilhadas, alinhadas no tempo, e ordenadas por ordem de largura. A altura corresponde ao percentual de cada trajetória. Estão ordenadas de forma que aquelas relativamente mais significativas estão na base da figura.

Assim, a primeira e a segunda barras representam trajetórias de permanência no MP desde a entrada na carreira até o final de 2018. A sequência mais frequente é de EPPGG que foram lotados no Ministério do Planejamento (MP) em março de 2012 e permaneceram lá até 2018. Estes representam menos de 1% dos 1183 casos considerados.

Acima das barras azuis-escuros (MP) aparecem as trajetórias permanentes no Ministério da Justiça, (cor laranja) sendo uma com início na segunda metade do mandato Lula II e outra, mais longa, no final do mandato Lula I. Entre as duas barras do MJ, há uma barra que mostra trajetória de permanência no Ministério da Saúde (cor verde), no período inteiro.

Em seguida vem a trajetória de permanência no Ministério da Fazenda (barra vermelha), que também abrange o período de tempo inteiro (2000 a 2018).

As barras acima representam trajetórias de saída da carreira a partir de pouco tempo de alocação no MP. Essas barras mostram dois momentos de saída: no primeiro trimestre do ano 2000 e no último semestre do governo FHC, em 2002.

As últimas duas barras, situadas no topo da figura, representam trajetórias de permanência no MME (rosa). Uma inicia na primeira metade do mandato Lula I e a outra na segunda metade desse mesmo mandato.

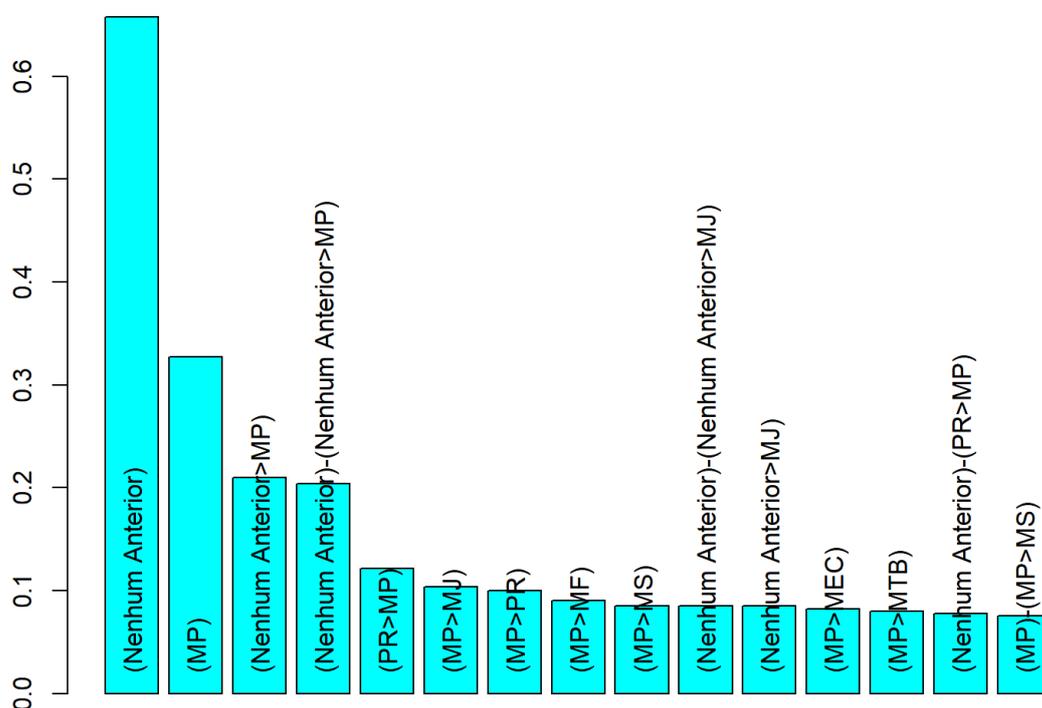
Em suma, como já mencionado, as 10 sequências (idênticas) mais frequentes são responsáveis por apenas cerca de 4,6% de todas as trajetórias a partir de 2000, o que reflete a alta diversidade de caminhos profissionais dentro da carreira.

Aprofundando um pouco mais a análise dos dados em busca de semelhanças entre as trajetórias, o TraMiner permite identificar a existência de sequências entre dois ou mais estados, denominadas *subtrajetórias*, que ocorrem com bastante frequência, podendo indicar alguns padrões no conjunto que, à primeira vista, é tão diversificado e “indecifrável”.

A Figura 8: Subtrajetórias de órgãos da APF mais frequentes, representa a distribuição das subtrajetórias mais comuns. Em outras palavras, subtrajetórias são trechos das trajetórias, não trajetórias completas. Ou seja, são estados ou mudanças de estados mais comuns. A figura mostra que algumas movimentações (sequências de mudança de órgãos) se repetem mais vezes dentro do conjunto de trajetórias dos EPPGG. Pode-se observar que para o período analisado, o Ministério do Planejamento faz parte das movimentações que mais se repetem dentro das trajetórias.

Além disso, na maior parte das subtrajetórias representadas, os servidores novos tem sua primeira alocação no Ministério do Planejamento (MP), indicado por NENHUM ANTERIOR > MP e (NENHUM ANTERIOR) - NENHUM ANTERIOR > MP.

Figura 8: Subtrajetórias de órgãos da APF mais frequentes.



A figura 8 mostra que a maioria dessas subtrajetórias envolvem o MP. São sete colunas que partem do MP para outro órgão (para o MJ, para a PR, para o MT, para o MF, para o MS e para o MEC) e duas que partem de algum órgão para o MP (da PR e do MJ).

Em termos de movimentações, a figura das subtrajetórias entre órgãos mostra um vai e vem do MP para outros órgãos, em que o período no MP pode ser considerado, do ponto de vista do EPPGG, como uma situação temporária, de preparação para a próxima movimentação.

Mas há uma grande parcela de EPPGG que permaneceram por longo tempo no MP. A subtrajetória de permanência só no MP é aquela que mais se repete, dentre essas mostradas na figura acima.

Vale notar que a movimentação entre MP e PR é frequente, sendo também frequente entre os gestores que entraram na carreira bem depois que os outros, ou seja, que ficaram bastante tempo no estado denominado “nenhum anterior” (antes de entrar na carreira).

Outro dado a notar é a presença da Presidência em três subtrajetórias mais frequentes, quais sejam MP>PR, PR>MP e (Nenhum anterior)- PR>MP.

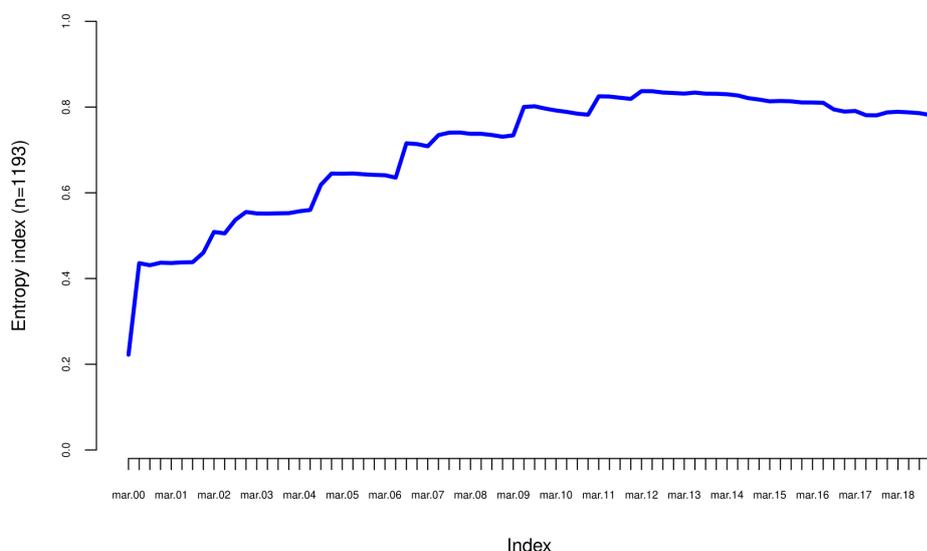
A Presidência é um órgão cuja alocação posterior ao período mínimo de dois anos no órgão anterior não requer autorização do órgão supervisor. Portanto, não há impedimentos de ordem normativa da carreira para o exercício ali. Mas é órgão central de governo e por isso, concentra funções mais de articulação e estratégia de governo (denominação utilizada no PPA) do que de implementação de políticas públicas. Apesar dessa definição geral, foi comum no período analisado que algumas agendas de políticas focalizadas em públicos específicos e direitos humanos como idosos, mulheres, comunidade negra, etc., tenham estado na estrutura

da Presidência, sobretudo a partir do governo Lula I. Trata-se de políticas com pouco orçamento e conteúdo intersetorial, altamente dependentes da articulação do governo central junto aos ministérios.

A Figura 9 - Índice de entropia por trimestre, a seguir, mostra o índice de entropia da distribuição dos órgãos em cada trimestre. A entropia transversal está diretamente associada ao número de órgãos de alocação dos EPPGG em cada trimestre. A tendência é que a entropia seja maior à medida que esse número cresça. Dado um trimestre em particular, a entropia é 0 quando todos indivíduos estiverem no mesmo órgão e 1 quando eles estiverem igualmente distribuídos em vários órgãos.

Na metodologia da análise de sequências (trajetórias), a entropia é uma forma de medir a complexidade de uma carreira. A complexidade seria o número de estados (no caso, de órgãos) dentro de uma trajetória, para determinado indivíduo. A entropia mínima é atingida quando um indivíduo passa todo o tempo em um mesmo estado, e sua máxima depende do número de estados, mas é atingida quando uma sequência contém todos os estados possíveis e se passa igual período em cada estado (Araujo 2016, pp.20).

Figura 9: Índice de entropia por trimestre³¹



Nota-se que o índice é pequeno no primeiro trimestre analisado e em seguida cresce e se mantém aproximadamente constante até próximo do valor 0,8. Esse comportamento revela a diversidade de órgãos em que os EPPGG foram lotados com o passar do tempo.

A figura 7: Índice de Entropia por Trimestre mostra que com o passar do tempo, com as entradas sucessivas de novos profissionais na carreira, sua presença nos diversos órgãos da APF foi se ampliando.

³¹ As referências para o cálculo da entropia podem ser encontradas em <http://traminer.unige.ch/doc/seqici.html>

Por exemplo, do primeiro para o segundo trimestre de 2000, os EPPGG dobraram a quantidade de órgãos em que estavam presentes. E do início de 2001 para meados de 2009 a diversidade de órgãos com EPPGG dobrou novamente.

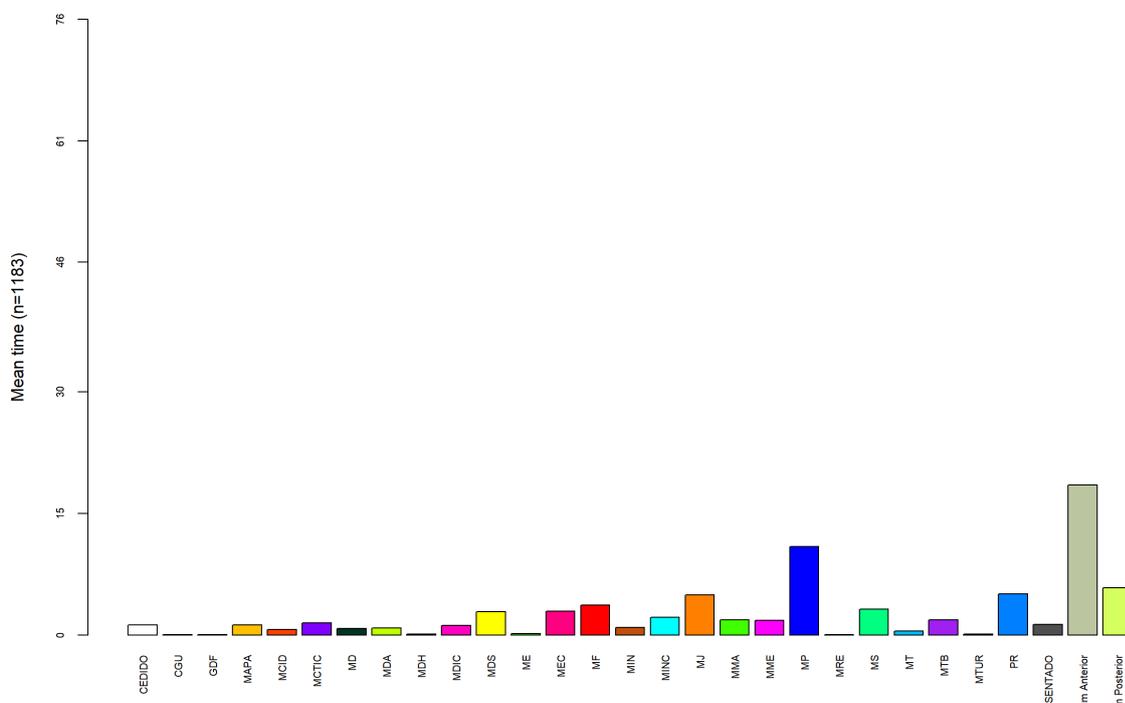
A informação subjacente é de que os EPPGG foram sendo aproveitados de forma cada vez mais ampla e diversificada na APF.

A Figura 10: Tempo Médio em Cada Órgão mostra a distribuição do tempo médio dos EPPGG por órgão. Permite uma comparação entre os órgãos. Ou seja, o número médio de trimestres que cada órgão é observado em uma trajetória.

O tempo médio seria a quantidade média de trimestres em que o órgão aparece nas trajetórias do conjunto de EPPGG no período de 76 trimestres (2000 a 2018). O cálculo dessa média é feito por meio da soma da quantidade de trimestres que o órgão aparece nas trajetórias e divisão do resultado dessa soma pelo número de trajetórias (1183). O eixo y mostra a quantidade média de trimestres.

Os EPPGG passaram mais tempo de suas carreiras lotados no Ministério do Planejamento. Na sequência dos órgãos com maior para o menor tempo de permanência dos EPPGG, depois do MP vem a alocação na Presidência da República (PR) e no Ministério da Justiça (MJ). Depois vem o Ministério da Fazenda (MF).

Figura 10: Tempo médio em cada órgão



□ CEDIDO	■ MAPA	■ MD	■ MDIC	■ MEC	■ MINC	■ MME	■ MS	■ MTUR	■ Nenhum Anterior
■ CGU	■ MCID	■ MDA	■ MDS	■ MF	■ MJ	■ MP	■ MT	■ PR	■ Nenhum Posterior
■ GDF	■ MCTIC	□ MDH	■ ME	■ MIN	■ MMA	■ MRE	■ MTB	■ APOSENTADO	

Esses ministérios, com exceção do Ministério da Justiça, são órgãos centrais de governo.

Esse dado permite inferir que os gestores tenham estado majoritariamente em funções de gestão governamental, ou seja, finanças, tributação, orçamentação, planejamento, programação, gestão de recursos humanos, gestão do patrimônio da União e articulação e coordenação governamental.

Pode-se identificar, também, a permanência relativamente mais longa de EPPGG em órgãos finalísticos, com destaque para o MJ (já citado), depois Ministério da Saúde (MS) e, em seguida e aparentemente no mesmo patamar o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e o Ministério da Educação (MEC), com trimestres cada. Na sequência decrescente, também aparentemente no mesmo patamar, Ministério do Trabalho (MTB) e Ministério da Cultura (MINC). Essas são pastas que correspondem a papéis relevantes do Estado: segurança, saúde, educação, desenvolvimento social, trabalho e cultura. Os gestores atuaram de forma mais concentrada nessas áreas de políticas públicas.

A Tabela 16: Indicadores de Permanência e Transições entre Cargos e Órgãos foi elaborada a partir da base de dados do SIAPE, a partir da contagem de trimestres em que os EPPGG estiveram em cada órgão e em cada nível de cargo e sem cargo entre 2000 e 2018.

Inicia-se aqui a análise das trajetórias através dos diversos cargos pelos quais os gestores passaram. Não é correto analisar o resultado de trajetórias dos gestores pela APF sem considerar que eles são nomeados e exonerados de cargos, e esse movimento implica movimentações. A Seção 4.3 se dedica à análise dessa dimensão do fenômeno.

Tabela 16: Indicadores de Permanências e Transições entre Cargos e Órgãos em 76 trimestres (2000 a 2018)

Média _trim_ em um cargo	11,9 trimestres (2,97 anos)
Média _trim_ em um órgão	18,5 trimestres (4,6 anos)
Média de n_transicoes_órgaos	4,2 transições
Média de n_transicoes_cargos	4,9 transições

No quadro geral dos EPPGG no período do corte dos dados, a média de permanência dos EPPGG em um órgão (ou estado) é de 18,5 trimestres, ou seja, 4,6 anos. A permanência em um cargo, por sua vez, é de 11,9 trimestres, em média, o que corresponde a 2,97 anos (quase 03 anos).

Além disso, cada EPPGG mudou de órgão, em média, 4,2 vezes nesses 76 trimestres e mudou 4,9 vezes de cargo (ou de sua situação relacionada com cargo, o que inclui “sem cargo”) no mesmo período.

Isso mostra que eles mudaram mais vezes de cargo (situação de cargo) do que de órgão. Pode-se inferir que, em média, eles mudariam de cargo num mesmo órgão mais de uma vez. Outro indicador é o da quantidade média de órgãos e quantidade média de cargos presentes nas trajetórias, respectivamente Média de n_organos = 3,3 e Média de n_cargos = 2,0. Enfim, eles foram nomeados ou exonerados de cargos enquanto estavam dentro de um mesmo órgão.

Contudo, essa diferença não é tão significativa ante o fenômeno mostrado no Gráfico 1 – Entropia de Cargos e Órgãos, no próximo item. Ele mostra que há uma correlação entre as mudanças de órgãos e as mudanças de cargos ao longo do tempo.

4.3 Trajetórias de EPPGG por cargos em comissão

Até aqui, foram apresentadas informações sobre o conjunto de trajetórias dos EPPGG pelos diversos órgãos da APF, considerando também as situações em que estiveram cedidos, atuando no Governo do Distrito Federal (GDF), se aposentaram ou saíram da carreira por outras razões.

Há uma relevante movimentação dos EPPGG por diversos cargos comissionados ao longo do tempo. Grande contingente desses profissionais é nomeado para, temporariamente, ocupar cargos de nível 1 a 6 e de natureza especial (nível 7), os denominados cargos de DAS – Direção e Assessoramento Superior ou as correlatas FCPE – Funções Comissionadas do Poder Executivo. Os DAS são cargos de livre provimento e as FCPE são privativas de servidores públicos.

Tanto DAS quanto FCPE são organizadas por níveis, aos quais são atribuídos valores de remuneração distintos, e que representam níveis hierárquicos, que acendem do menor para

o maior termos de complexidade das funções, nível de responsabilidade, poder e remuneração³².

A criação da carreira foi inspirada no Relatório Rouanet, que preconizava a criação de uma alta burocracia, com influência nas ações de fortalecimento do Estado, atuando, então, em posições de comando. A ENAP, inclusive foi reforçando essa ideia nas narrativas tanto de aberturas dos Cursos de Formação Inicial como nos documentos e relatórios internos. Nas cerimônias de abertura eram convidados dirigentes gestores, como exemplo e incentivo sobre as expectativas daqueles recém ingressantes galgarem posições de comando na máquina, como se fosse vocação da própria carreira.

Segundo um dos entrevistados (no 16), ...”na origem se pretendia que a carreira estivesse vinculada à pessoa já ocupar cargos de direção. Não iria haver um gestor que não estivesse ocupando um cargo de comando e direção”. (...) “Agora, não necessariamente seria esse modelo de DAS, de livre provimento. De certa maneira, as funções comissionadas do poder executivo, que foram criadas agora, como o DAS para servidor, é um estágio intermediário... É o FCPE. É um estágio intermediário entre o que se pensou em determinado momento. Você teria funções de direção exclusivas de servidor. E você teria processos seletivos para preencher essas funções. E é claro, um gestor governamental estaria já bem habilitado para concorrer com chances a processos dessa natureza.” (entrevista 16)

Até 2016, não existiam FCPE. Havia uma proposta de criá-las por meio do Projeto de Lei nº 3.429-A/2008³³. Na esteira da reforma ministerial do governo Temer, em 2016, em que se constituiu nova equipe de ministros, além de novas estruturas, houve também a diminuição de cargos DAS, com transformação em FCPE. O ato foi formalizado com a determinação de “recolhimento”, para o MP, de todos os DAS liberados pelos ministérios. (Decreto 8785, de 10/6/16).

A nomeação ou a exoneração de um profissional a um cargo pode implicar a mudança desse profissional de um órgão para outro, mas não necessariamente, uma vez que EPPGG podem ser nomeados e exonerados dentro do mesmo órgão, e o são, como foi visto na seção anterior. Isso vale tanto para cargos com DAS quanto para as FCPE (já que estas são exclusivas de servidores).

É fato que as trajetórias dos EPPGG na APF se constituem por movimentações entre órgãos e entre esses cargos. Além disso, como já mencionado, tanto a narrativa de criação da carreira como a sua própria regulamentação ensinaram o ideal de que os EPPGG seriam vocacionados à ocupação de cargos em comissão³⁴.

Com o objetivo de visualizar as mudanças de órgãos e as mudanças de cargos dos EPPGG no seu conjunto, foi utilizada a ferramenta de mapeamento de trajetórias multicanal,

32 “Os níveis de DAS (ou os equivalentes FCPE) variam de 1 até 6. Os níveis 1 e 2 são mais relacionados a atividades operacionais. Já o 3, é atribuído aos coordenadores. O nível 4 geralmente equivale a coordenador-geral; o 5, a diretor; o 6, a secretário nacional ou presidente de fundação. Há, ainda, os cargos de natureza especial, que incluem os secretários especiais, os ministros de estado, os secretários-executivos entre outros cargos.” (Trecho extraído do INFOGOV - <https://infogov.enap.gov.br/datastories/cargos-confianca>)

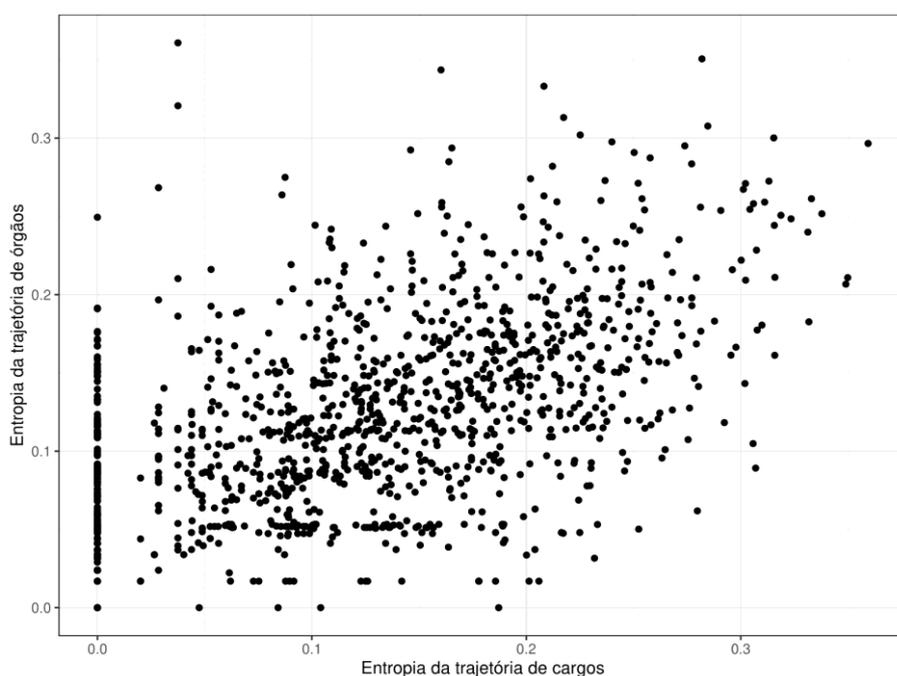
33 A proposta não foi aprovada. As FCPE substituiriam DAS em certa medida e aos parlamentares não interessava abrirem mão de parte de seu poder de negociação de ocupação de cargos DAS. O contexto de 2008 era favorável do ponto de vista econômico. Fonte: Casoteca Enap.

34 Esse seria o “mindset” dos gestores. Isso poderá ser evidenciado nas entrevistas, mais adiante.

do mesmo TraMiner, sobre a base de dados das mudanças de estado trimestral dos EPPGG no tempo (SIAPE).

O Gráfico 3: Entropia de Cargos e Órgãos plota as entropias das trajetórias de cargos (eixo x) e órgãos (eixo y) para cada um dos EPPGG (pontos). A entropia, como já mencionado, pode ser vista como uma medida de quão complexa é determinada trajetória. A associação observada indica uma proporcionalidade entre o número de transições entre cargos e entre órgãos. Essa informação também pôde ser extraída dos indicadores gerais de permanência em órgãos e em cargos, apresentada anteriormente.

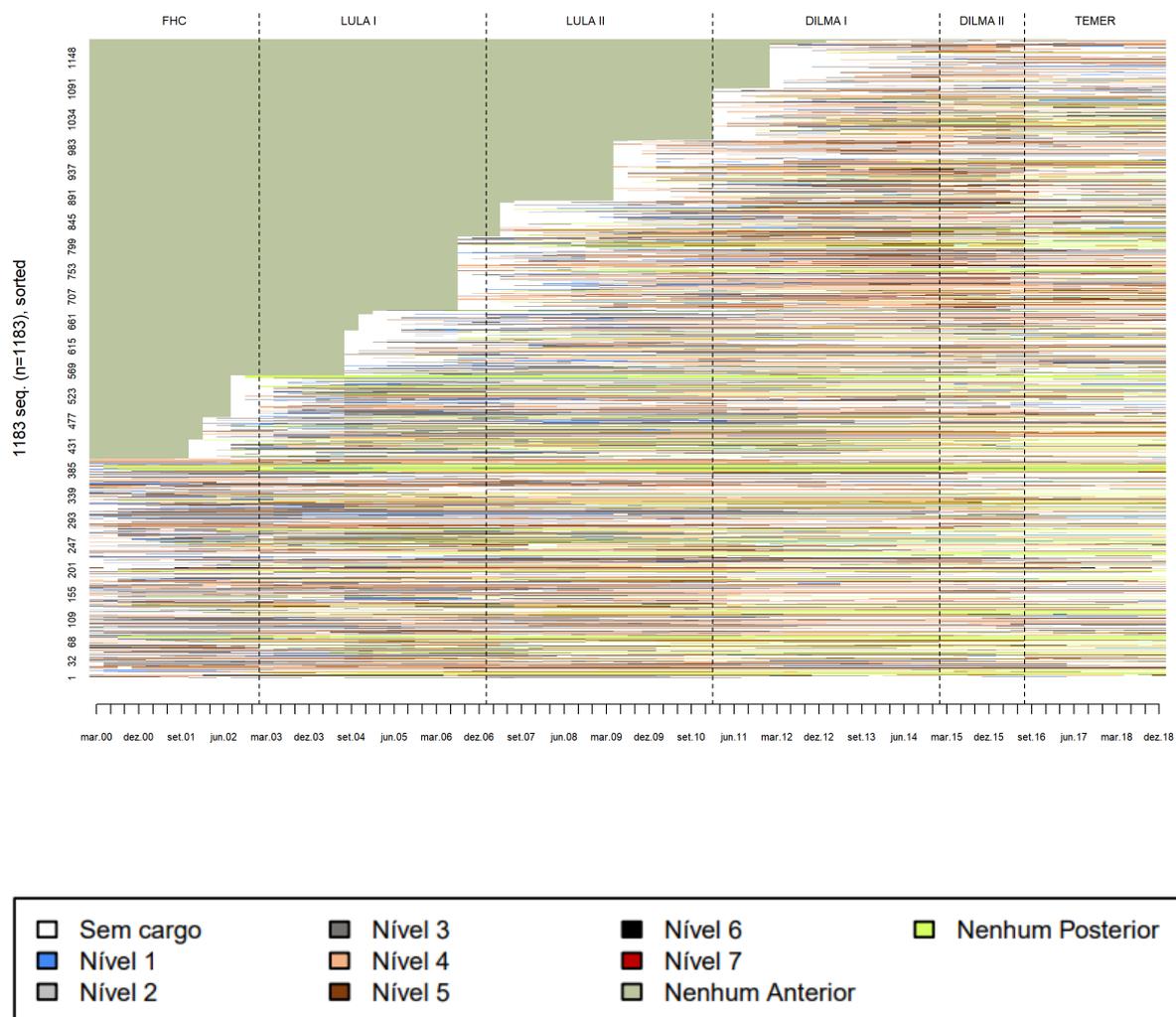
Gráfico 3: Entropia de Cargos e Órgãos



Pode-se notar uma nuvem de pontos inclinada para cima, indicando uma associação positiva entre as entropias. Isso significa que pessoas que mudam várias vezes de cargo também mudam várias vezes de órgão e vice-versa.

Voltando à análise das trajetórias do conjunto de EPPGG pelos cargos, a Figura 9: Trajetórias de EPPGG por cargos apresenta as 1183 trajetórias individuais dos EPPGG pelos diversos níveis DAS e FCPE, entre 2000 e 2018. Cada trajetória é representada por seguimentos horizontais subsequentes e coloridos de acordo com o cargo (nível 1 a 7 e “sem cargo”) que o servidor ocupa no tempo. As trajetórias são posicionadas uma em cima da outra e alinhadas verticalmente pelos trimestres. A ideia é visualizarmos, para cada caso, a trajetória individual do EPPGG em cada cargo bem como o comprimento de cada segmento de cor, representando o tempo de permanência em cada cargo sucessivo.

Figura 11: Trajetórias de EPPGG por cargos



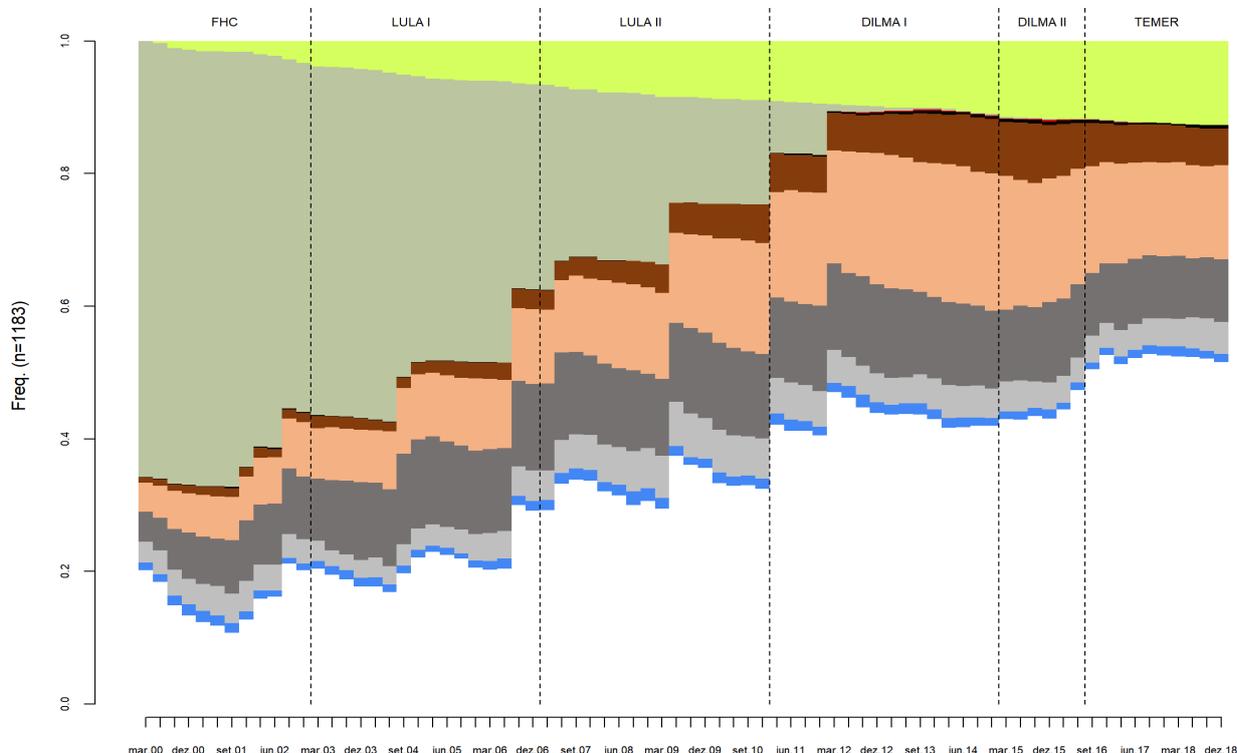
A primeira observação a fazer é a predominância da cor branca nas extremidades esquerdas das trajetórias. Isso significa que em sua maior parte os EPPGG não são nomeados logo no início de sua trajetória. Essa informação é especialmente notada a partir do ingresso da 6ª turma, que aconteceu entre o último trimestre de 2001 e primeiro de 2002, em diante. Os integrantes da turma 5, que estão representados nas 128 linhas horizontais logo abaixo, por sua vez, parecem que em sua maior parte assumiram algum cargo em menor tempo. Isso pode significar que esses gestores já tinham experiência anterior que os credenciou para ocuparem cargos de maior responsabilidade. O desenho da carreira não previu essas situações e as trajetórias, em sua maior parte, não correspondem à estrutura da carreira.

Não há informação na figura sobre a situação em relação aos ingressantes das turmas 1 a 4. Alguns entrevistados da primeira turma relataram que tiveram acesso a cargo de confiança após pouco tempo de seu ingresso, fato que explicam como tendo sido aquele um momento de muito a fazer, considerado por alguns como o caos administrativo em consequência da gestão interrompida de Fernando Collor de Melo, numa “terra de cego”, ou seja, ausência de quadros.

Além disso, nota-se como que duas nuvens de tons bege e marrom, sendo uma situada no que seria o quadrante inferior à esquerda e outra no quadrante superior à direita. Seriam partes das trajetórias em níveis 4 e 5. Isso significa que até mais ou menos metade do período analisado os EPPGG de trajetória mais longa (ingressantes na carreira até 2000 – 5ª turma) acabaram sendo substituídos por aqueles que ingressaram posteriormente (sobretudo a partir de 2006), nos cargos gerenciais e diretivos.

A figura 12: Concentrações de EPPGG por cargos no tempo, seguinte, permite visualizar a distribuição transversal dos cargos em cada trimestre, exibindo o padrão geral do conjunto das trajetórias sem revelar sequências individuais. Além disso, fornece visualizações agregadas feitas de trimestres sucessivos, cada uma representando a proporção de EPPGG para cada nível de cargo.

Figura 12: Concentrações de EPPGG por cargos no tempo



<input type="checkbox"/> Sem cargo	<input type="checkbox"/> Nível 3	<input type="checkbox"/> Nível 6	<input type="checkbox"/> Nenhum Posterior
<input type="checkbox"/> Nível 1	<input type="checkbox"/> Nível 4	<input type="checkbox"/> Nível 7	
<input type="checkbox"/> Nível 2	<input type="checkbox"/> Nível 5	<input type="checkbox"/> Nenhum Anterior	

A figura mostra que aproximadamente 50% dos EPPGG estiveram o período todo (2000 a 2018) em cargos em comissão, notadamente nos níveis 2, 3, 4 e 5. Não quer dizer que os mesmos estiveram esse tempo em cargos, mas que metade dos profissionais dessas carreiras estiveram em cargos nesse período. Do final de 2007 até início de 2014 a concentração de ocupação de cargos de nível 4 e nível 5 apresenta crescimento constante.

Esse dado, se cotejado com a figura de trajetórias de cargos, anterior, indica que a carreira foi recebendo novos integrantes ao longo do tempo, e que os profissionais foram aumentando sua participação em cargos de nível 4 e nível 5, ganhando mais poder e importância nos órgãos da APF. Isso confirma a observação anterior, de que os mais novos na carreira vão como que substituindo aqueles que são mais longevos.

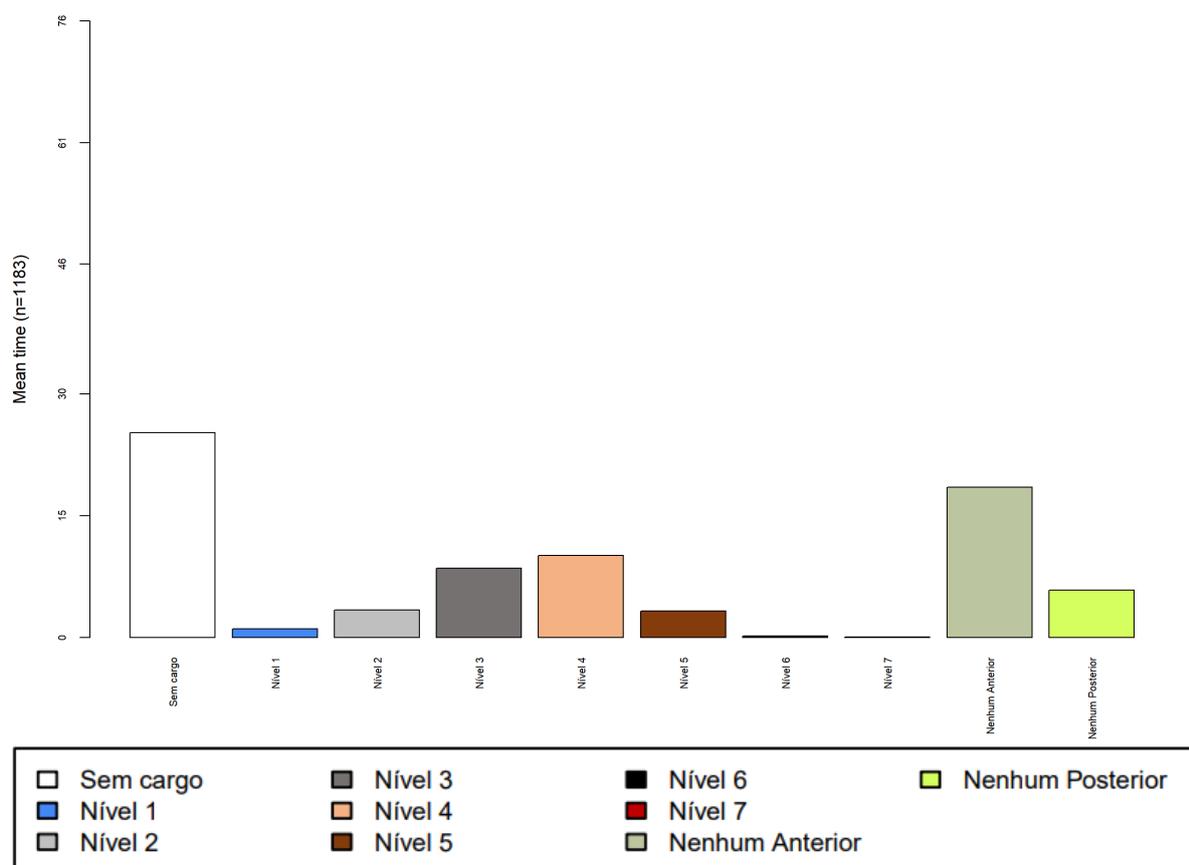
O pico é atingido no final de 2014. Desde então, percebe-se um decréscimo das presenças desses cargos, no todo, intensificado pela diminuição de cargos de nível 3, mas permanecendo as faixas do nível 4 e do nível 5.

A partir do período Lula II, se inicia um aumento gradual da quantidade de EPPGG em cargo de nível 5 e essa faixa, de cor marrom, vai aumentando até o período Dilma II, quando decresce um pouco. Vale lembrar que os momentos anterior e posterior ao impeachment da Presidente Dilma foram politicamente bastante turbulentos, levando, provavelmente, a substituições e exonerações nos cargos burocráticos mais altos.

No final do período Dilma II, há um decréscimo na quantidade de todos os cargos, o que é acirrado no início de 2016. Lembrando que além dos fatos políticos, houve uma diminuição da quantidade de cargos na esteira da reforma ministerial do novo presidente Michel Temer.

Abaixo, a figura 11 apresenta o tempo médio de permanência do conjunto de EPPGG em cada nível de cargo em comissão durante os 76 trimestres (2000-2018).

Figura 13: Tempo médio de permanência em cargos



De acordo com essa figura, os EPPGG passaram tempo médio, não consecutivo, relativamente superior em cargos de nível 4, e de nível 3, sendo 10,1 trimestres e 08 trimestres, respectivamente. Houve permanência também em cargos de nível 2, de 3,4 trimestres; e de nível 5, um tempo de permanência total de 3,2 trimestres.

Vale destacar a predominância do cargo de nível 4, que é um nível de comando gerencial. O cargo de nível 5 é diretivo. Da perspectiva do comando em nível hierárquico com maior poder de decisão e autonomia na estrutura hierárquica da APF, verifica-se que estiveram 13,3 trimestres em tais posições (10,1 trimestres em nível 4 + 3,2 trimestres em nível 5). Seria a burocracia de médio escalão (LOTTA e CAVALCANTI).

“Abaixo do ministro e do seu vice-ministro – denominado secretário-executivo, os ocupantes de DAS constituem os principais quadros da burocracia decisória, sobretudo os níveis 5 e 6, onde a interlocução com a esfera política é mais pronunciada e frequente. Estes dois níveis abrangiam 1.183 postos, 6% do total, em 2017 (Brasil, 2017b, p. 177). O médio escalão (níveis 1 a 4) é responsável por rotinas administrativas e, eventualmente, os cargos de DAS 4 também assumem relevância política nas decisões administrativas.”³⁵

³⁵ Fonte: Texto para Discussão 2597 15 O Carrossel Burocrático nos Cargos em comissão: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do Executivo federal brasileiro (1999-2017) – pp 15

Tabela 18: Indicador de quantidade média de tempo em cada nível de cargo de confiança e sem cargo

	trimestres		
		anos	meses
nivel1	1	0,25	3
nivel2	3,4	0,85	10,2
nivel3	8,5	2,125	25,5
nivel4	10,1	2,525	30,3
nivel5	3,2	0,8	9,6
nivel6	0,1	0,025	0,3
nivel7	0	0	0
Total por unidade de tempo	26,3	6,575	78,9
sem_cargo	25,2	6,3	75,6

Por outro lado, a figura18 mostra que os EPPGG estiveram tempo significativo também em cargos de nível 3, além de nível 2. O campo de atribuições do ocupante de cargo de nível 3 é bastante diversificado na estrutura da APF. Ele pode ser chefe de uma equipe dentro de uma coordenação-geral, ou pode também ser assessor, sem equipe subordinada. Tudo depende da quantidade de cargos disponíveis nas estruturas.

A tabela 19: Indicador de tempo médio em cada nível de cargo de confiança e sem cargo, elaborada a partir da base de dados do SIAPÉ, apresenta a contagem de trimestres média em que os gestores estiveram em cargos de nível 1 a 7, entre 2000 e 2018.

A soma das médias de trimestres que os EPPGG estiveram em cargos é 26,3 trimestres, e eles estiveram 25,2 trimestres, em média, sem cargo. Isso significa que os EPPGG que ingressaram na carreira a partir de 2000 passaram, em média, pouco mais da metade de suas trajetórias em algum cargo. E aqueles que entraram na carreira antes de 2000, passaram em média metade o período de 2000 a 2018 em cargos.

A tabela 18 também confirma que as trajetórias contemplam mais incidência de tempo em nível 4, sendo 10,1 trimestres e em nível 3, sendo 8,5 trimestres.

Portanto, em linhas gerais, em suas trajetórias, metade do tempo de sua atuação fora em cargos, sendo que a maior parte em níveis 3 e 4.

É considerável a quantidade de trimestres que estiveram também no nível 5, mais próximo dos cargos políticos de Secretário (nível 6) e Ministro (nível 7), sendo a média de 3,2 trimestres (quase 10 meses)³⁶.

³⁶ Pacheco distingue os conceitos de dirigente público e o dirigente político.

Contudo, obviamente, as médias mostram características gerais, mas são insuficientes para uma compreensão mais profunda acerca da mobilidade, uma vez que, como já demonstrado, as trajetórias encerram grande diversidade entre si.

Para não fazer afirmações genéricas e sem conteúdo consistente, foi realizada a extração de clusters, com o objetivo de trazer mais elementos sobre o comportamento da carreira na APF.

Em outras palavras, considerando-se então que exista certa sincronia entre as movimentações dos EPPGG por distintos órgãos e distintos cargos, a partir daqui, o desafio de análise da mobilidade dos EPPGG pela Administração Pública federal é de identificar nesse conjunto de trajetórias entre órgãos e cargos, se há similaridades que possam caracterizar grupos.

4.4 Considerações sobre o conteúdo deste capítulo

O processamento dos dados sobre os órgãos e os cargos dos EPPGG em cada trimestre no período de 2000 a 2018, extraído da base de dados do SIAPE, realizado por meio do TraMiner, permitiu uma análise que levou às seguintes conclusões gerais e preliminares.

Nota-se que a partir de 2000 há um aumento da quantidade de órgãos com presença desses profissionais na APF e pode-se inferir que há correlação de movimentações com a inclusão e a importância de agendas de políticas públicas. A figura 8 demonstrou que, além dos órgãos centrais, onde, na média, os EPPGG passaram o maior tempo de suas trajetórias, há concentração de EPPGG em pastas relevantes do Estado, quais sejam, segurança, saúde, educação, desenvolvimento social, trabalho e cultura.

Parece haver uma certa sincronia entre os movimentos de EPPGG com momentos de criação e implementação de políticas públicas. Exemplos – MDS e CADE.

Conforme já mencionado, menos de 5% dos EPPGG tem trajetória idêntica com algum outro EPPGG. Os demais têm trajetórias únicas que podem ser semelhantes entre si, mas não são iguais. Esse dado releva a alta diversidade de trajetórias dos gestores, como um resultado da mobilidade que a carreira lhes confere.

Em termos de movimentações entre órgãos, a figura 6 - Subtrajetórias, demonstrou que dentre as 14 movimentações mais recorrentes, há 09 que envolvem o MP, seja como órgão de origem ou órgão de destino. Esse fato pode ser justificado em função de esse órgão ser a unidade de origem de todos os ingressantes.

Diferentemente da ascensão em carreiras tradicionais, que pressupõe a ampliação gradual de níveis de responsabilidade e complexidade de atribuições com o passar do tempo, pode-se inferir que as trajetórias de EPPGG não têm uma correlação direta com a própria estrutura da carreira. A ascensão para níveis de responsabilidade mais elevados não segue um movimento necessariamente ascendente. Essa constatação pôde ser extraída da figura 9 – Trajetórias de EPPGG por Cargo.

Os EPPGG de trajetória que inicia após 2006 vão passando a ocupar cargos de nível 4 e de nível 5, assim como aqueles que entraram na carreira antes de 2000 vão diminuindo sua presença nesses cargos.

Profissionais que mudam várias vezes de cargo também mudam várias vezes de órgão e vice-versa. Isso significa que mudanças de órgãos e mudanças de cargos tendem a ser ocorrências correlacionadas nas trajetórias dos EPPGG. É mais intensa as movimentações entre cargos do que entre órgãos. Um exemplo é o efeito da reforma administrativa de 2016, que, com as mudanças dos ministérios, suas estruturas e diminuição de cargos gerou grande movimentação de órgãos e cargos.

Há um aumento da proporção de EPPGG no MP a partir do final do governo Dilma II e início do Temer.

O comportamento geral da mobilidade dos EPPGG, conforme ilustrado na presente seção, permite observar a operacionalização dos conceitos de campos de ação estratégica e de campus profissional. Tanto as permanências quanto as movimentações ocorreram de forma simultânea com fatos políticos, reformas, implantação de políticas, mudanças de presidente. Tais fatos podem ter atraído ou afastado gestores, levando-os a mobilizar seus capitais relacionais e, na medida do possível, atuarem como atores estratégicos, reconstruindo equipes e influenciando dirigentes políticos. Na figura 3 é possível, por exemplo, como já mencionado acima, observar as movimentações concomitantes com a reforma administrativa de 2016.

CAPÍTULO 5: Agrupamentos de trajetórias semelhantes – os clusters e a busca por padrões

No capítulo anterior foram apresentadas características gerais da mobilidade dos EPPGG, por meio de médias. A grande diversidade de trajetórias, no entanto, colocou a necessidade de realizar um aprofundamento na busca de padrões e agrupamentos; e assim obter mais elementos sobre o comportamento da carreira na APF.

Foram identificadas as semelhanças no conjunto de trajetórias. A análise foi conduzida a partir do TraMiner³⁷. Aquelas trajetórias semelhantes foram agrupadas (clusterizadas) a fim de identificar padrões comuns, para uso analítico posterior. A técnica utilizada foi a Optimal Matching Analysis (OMA).

Este capítulo mostra que quatro conjuntos que conformam agrupamentos de clusters com trajetórias semelhantes. Na classificação geral, a quantidade e trajetórias cujos padrões de mobilidade foram representados pelos quatro conjuntos de clusters é, do maior para o menor, assim organizada: o Conjunto de Alta Mobilidade, com 520 trajetórias, corresponde ao maior deles, com 43,96% do universo; depois vem o Conjunto de Predominância Setorial (Finalística), com 305 trajetórias e 25,78% do todo; na sequência está o Conjunto de Predominância em Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal, com 229 indivíduos em uma fatia de 19%; e, por último, o Conjunto de Evadidos, com 10,90% do todo e 129 trajetórias.

Além disso, dois padrões se destacam em termos de intensidade de mobilidade, porque cada um corresponde a um fenômeno oposto ao outro: um corresponde a trajetórias de longas permanências e o outro a trajetórias com poucas e diversificadas permanências ao longo do seu curso profissional como integrante da carreira de EPPGG.

Conclui-se que os EPPGG de Alta Mobilidade sejam profissionais do tipo de carreira técnico-política (Schneider, 1996), já que circularam em Órgãos Centrais de governo, na Presidência da República e ocuparam cargos mais altos nesses órgãos.

Contudo, ainda que constatados os fatores associados à alta mobilidade de gestores que os caracterizam os gestores de perfil técnico-político, e uma parte com a característica política mais claramente presente, há que considerar nuances no perfil dos gestores de baixa mobilidade, que impedem uma afirmação categórica de que eles sejam puramente técnicos.

Os gestores de Baixa Mobilidade que tiveram atuação predominantemente setorial (em órgãos finalísticos), em especial aqueles dos clusters Predominância MDS e Predominância Minas e Energia, a considerar a conjugação dos fatores de tempo de permanência, poder hierárquico na gestão de recursos e relevância da agenda nos governos, provavelmente vivenciaram uma situação de desenvolvimento profissional de um gestor, lidando sim, com a dimensão política do campo em que atuam. Essa é uma fatia que corresponde a 55 gestores, 5,83%.

³⁷ Gabadinho, A., Ritschard, G., Müller, N. S., & Studer, M. (2011). Analyzing and Visualizing State Sequences in R with TraMineR. *Journal of Statistical Software*, 40(4), 1-37. DOI <http://dx.doi.org/10.18637/jss.v040.i04>.

5.1 Classificação dos clusters

A classificação dos 13 (treze) clusters resultou de um conjunto de critérios listados abaixo, em função de características gerais do conjunto das trajetórias:

- presença de 01 estado predominante (por maior tempo que os outros) no cluster, sendo esse estado correspondente a um órgão finalístico da APF;
- presença de 01 estado predominante no cluster, sendo esse um órgão de coordenação central de governo (MP, MF e PR);
- presença de 02 ou mais estados predominantes, ou dificuldade de definir qual estado tem presença mais significativa no cluster, considerado como de alta mobilidade;
- longevidade das trajetórias nos clusters em que não é possível identificar os estados (órgãos) de predominância no cluster.

Em termos de tempo de carreira (longevidade), desde o ingresso até 2018, serão consideradas as seguintes faixas nesta pesquisa:

- 20 a 28 anos – longa trajetória;
- 11 a 18 anos – média trajetória;
- 07 a 09 anos – curta trajetória.

5.2 Os Clusters e sua classificação em quatro conjuntos

Os critérios de seleção citados levaram à obtenção de quatro conjuntos, denominados de Predominância Setorial, de Predominância de Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal, Alta Mobilidade e Evadidos.

Conjunto 1 – Predominância Setorial

Esse primeiro conjunto contempla os clusters que apresentam presença destacada de órgãos finalísticos nas respectivas trajetórias, quais sejam:

- cluster 1 – 65 indivíduos e predominância do Ministério da Justiça (MJ);
- cluster 6 – 29 indivíduos e predominância do Ministério da Cultura (MINC);
- cluster 7 – 43 indivíduos, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS);
- cluster 9 – 33 indivíduos, Ministério da Saúde (MS);
- cluster 11 – 109 indivíduos, com predominância de órgãos finalísticos diversos nas movimentações, além do MP. O cluster se denomina Multissetorial. Os órgãos mais presentes nessas trajetórias são Ministério da Cultura (MINC), Ministério da Saúde (MS), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e, como mencionado, o MP; e

- cluster 13 – 26 indivíduos e predominância do Ministério de Minas e Energia (MME).

Ao todo, são 305 indivíduos, ou seja, 25,8% do conjunto de indivíduos em análise (1183), que associaram sua atuação na administração pública a um órgão finalístico predominantemente, ou, em outras palavras, a um campo de políticas públicas (considerando que as políticas públicas ultrapassam a circunscrição de um órgão, nesta pesquisa o órgão de um campo de política pública seria o órgão coordenador daquela política) ou só a órgãos finalísticos.

Esses órgãos destacados podem estar também presentes nas trajetórias dos EPPGG dos demais clusters de forma mais esparsa (dispersa/menos concentrada) entre outros órgãos. Isso vale para todos os clusters.

Conjunto 2 – Predominância Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal

Há um outro conjunto de clusters cujo padrão de trajetória é similar ao Conjunto 1, ou seja, de maior predominância em um órgão. Mas estão separados em um conjunto distinto porque esses órgãos são centrais de governo, a saber, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, conforme abaixo:

- cluster 10 – 70 indivíduos, com predominância no Ministério da Fazenda (MF); e
- cluster 5 – 159 indivíduos, no Ministério do Planejamento (MP).

Esse conjunto de trajetórias mais concentradas nos Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal contempla 229 pessoas, ou seja, 19,4% do todo. Pode-se extrair desse dado, que esses gestores atuaram num campo de funções “burocrático-weberianas,” tais como, gestão de finanças, tributária, orçamentação, gestão de recursos humanos, logística e, provavelmente, de articulação governamental.

Conjunto 3 – Alta Mobilidade

O terceiro conjunto de clusters pôde ser agrupado segundo um padrão de presenças menos concentradas e mais diversificadas de órgãos nas trajetórias, em comparação com o comportamento de mobilidade dos dois conjuntos anteriores. Os indivíduos desses clusters apresentam uma mobilidade mais dinâmica, com movimentações mais frequentes dos indivíduos, entre órgãos diferentes, e tempo relativamente menor de permanência. São três clusters que, em comum, apresentam um padrão mais intenso de mobilidade.

Há distinções entre eles, no que diz respeito ao tamanho das trajetórias, conforme abaixo:

- cluster 2 – 254 indivíduos, com maior predominância de movimentações em que o MP, o MJ e a Presidência da República (PR) estão envolvidos, seja como órgão de origem (de saída) ou como órgão de destino das movimentações desses indivíduos em suas trajetórias. Denomina-se Alta Mobilidade e Curta Trajetória;

- cluster 4 – 94 indivíduos, com predominância de movimentações que envolvem PR e MP, denominado Alta Mobilidade e Longa Trajetória; e, por último,

- cluster 8 – 172 indivíduos, com predominância de movimentações que envolvem, num primeiro patamar quantitativo (quantidade de trimestres de permanência), o MP e a PR, e num segundo patamar quantitativo, inferior, mas destacado em relação aos outros órgãos, com

presença do Ministério da Educação (MEC), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e do Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC). Este cluster denomina-se Alta Mobilidade e Média Trajetória.

A situação de Alta Mobilidade parece refletir as condições do exercício na PR que tem regras de mobilidade diferenciadas. Além disso, na PR estão as Secretarias com status de ministério que tem estruturas reduzidas. Então, essa situação deve dificultar a permanência mais prolongada e ser mais sensível às mudanças de governo.

Ao todo, o conjunto acima contempla 520 indivíduos, representando 43,9 % do todo. Ou seja, quase metade dos gestores da carreira de EPPGG operaram mobilidade de forma mais intensa (se movimentaram bastante entre órgãos) em suas trajetórias entre 2000 e 2018.

Conjunto 4 - Evadidos

Por fim, há um quarto conjunto de clusters que foram agrupados nesta análise em função da predominância do estado “nenhum posterior”, que é de saída da carreira, aqui denominado como “Evadidos”. São trajetórias que foram interrompidas por motivos diferentes de aposentadora, tais como, exoneração, falecimento, etc. Em razão dessa característica predominante de saída, esses clusters não são foco de interesse desta pesquisa, mas vale registrar, como segue:

- cluster 3 – 83 indivíduos que saíram da carreira após trajetória longa; e
- cluster 12 – 46 indivíduos que saíram após trajetória curta e média trajetória.

Esse último conjunto é constituído por 129 indivíduos, representando 10,9% do total de trajetórias em análise.

Para uma visão geral, na tabela 19: Tabela geral de classificação de clusters e conjuntos os 13 clusters são apresentados dentro da classificação de Conjuntos, que foi desenvolvida nesta pesquisa.

Tabela 19: Tabela geral de classificação de clusters e conjuntos

Conjuntos	Clusters	Qtde Trajetórias	Estado predominante nas trajetórias	% no conjunto	% no todo
Predominância Setorial	1	65	Justiça	21,31	5,49
	6	29	Cultura	9,51	2,45
	7	43	Desenvolv. Social	14,10	3,63
	9	33	Saúde	10,82	2,79
	11	109	Multissetorial: Cultura/ Saúde Meio Ambiente/ Des.Agrário/ Planejamento	35,74	9,21
	13	26	Minas e Energia	8,52	2,20
total conjunto		305		100	25,78
Predominância Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal	10	70	Fazenda	30,57	5,92
	5	159	Planejamento	69,43	13,44
total conjunto		229		100	19
Alta Mobilidade	2 (Curta Traj.)	254	Planejamento Presidencia	48,85	21,47
	4 (Longa Traj.)	94	Presidencia Planejamento	18,08	7,95
	8 (Média Traj)	172	Planejamento (+) Presidencia (+) Educação (-) Desenv. Social (-) CeT e Comunic.(-)	33,08	14,54
total conjunto		520		100	43,96
Evadidos	12	46	Evadidos concursos novos	35,66	3,89
	3	83	Evadidos concursos antigos	64,34	7,02
total conjunto		129		100	10,90
Total Trajetórias		1183			

Elaboração própria.

(*) (+) = incidência relativamente maior do órgão nas trajetórias.

(-) = incidência relativamente menor do órgão nas trajetórias.

Na classificação geral, a quantidade e trajetórias cujos padrões de mobilidade foram representados pelos quatro conjuntos de clusters é, do maior para o menor, assim organizada: o Conjunto de Alta Mobilidade, com 520 trajetórias, corresponde ao maior deles, com 43,96% do universo; depois vem o Conjunto de Predominância Setorial (Finalística), com 305 trajetórias e 25,78% do todo; na sequência está o Conjunto de Predominância em Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal, com 229 indivíduos e uma fatia de 19%; e, por último, o Conjunto de Evadidos, com 10,90% do todo e 129 trajetórias.

Abaixo estão apresentadas as figuras que representam cada cluster de trajetórias semelhantes, na ordem de classificação apresentada acima, ou seja, dentro dos respectivos Conjuntos.

Para cada cluster está apresentados por seis tipos de figuras:

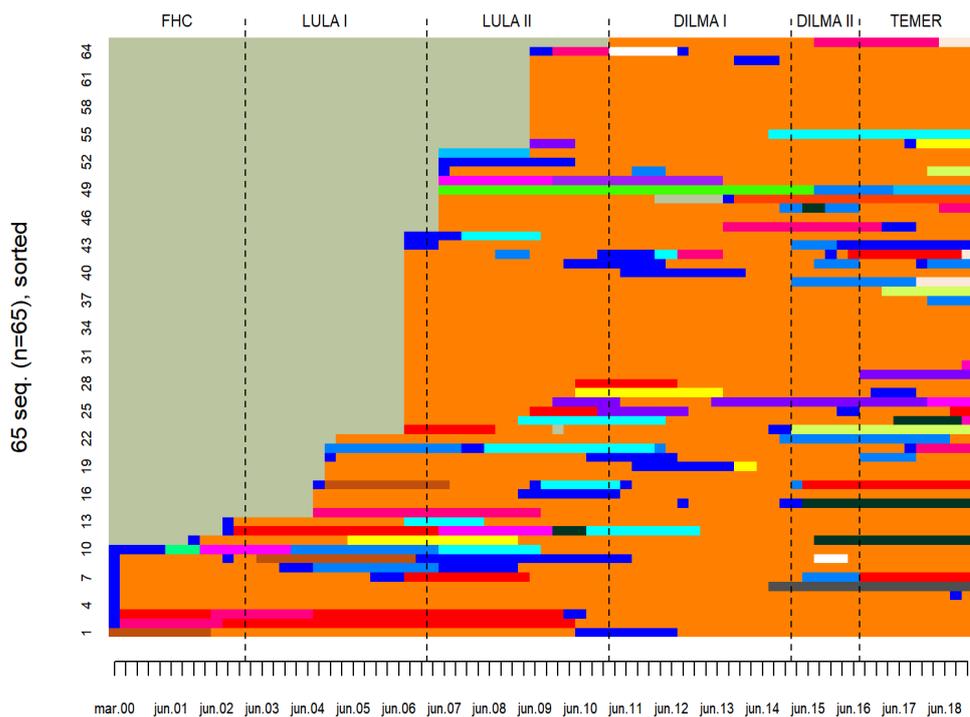
- a) Figura de trajetórias de EPPGG por órgãos no tempo.
- b) Figura de distribuição dos órgãos de alocação dos EPPGG no tempo.
- c) Figura de tempo médio em órgão.
- d) Figura de trajetórias de EPPGG por cargos no tempo.
- e) Figura de distribuição e cargos ocupados pelos EPPGG no tempo.
- f) Figura de tempo médio em cargo.

5.2.1 Conjunto 1 – Predominância Setorial

Cluster 1 – Predominância Justiça

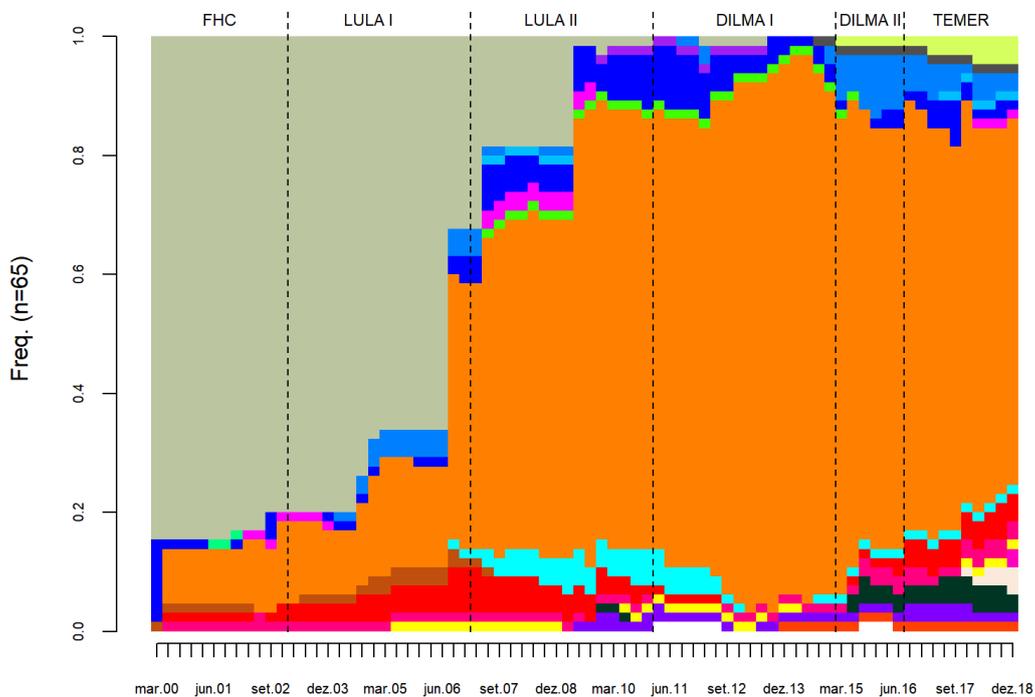
O cluster 1 tem 65 indivíduos. Mais de 50% dos gestores desse cluster entraram na carreira a partir do final do primeiro mandato de Lula, em 2006.

Figura 14.a: Trajetórias por órgãos no tempo no cluster Predominância Justiça



□ CEDIDO	■ MAPA	■ MD	■ MDIC	■ MEC	■ MINC	■ MME	■ MS	■ MTUR	■ Nenhum Anterior
■ CGU	■ MCID	■ MDA	■ MDS	■ MF	■ MJ	■ MP	■ MT	■ PR	■ Nenhum Posterior
■ GDF	■ MCTIC	□ MDH	■ ME	■ MIN	■ MMA	■ MRE	■ MTB	■ APOSENTADO	

Figura 14.b: Concentração dos órgãos de alocação no tempo do cluster Predominância Justiça



□ CEDIDO	■ MAPA	■ MD	■ MDIC	■ MEC	■ MINC	■ MME	■ MS	■ MTUR	■ Nenhum Anterior
■ CGU	■ MCID	■ MDA	■ MDS	■ MF	■ MJ	■ MP	■ MT	■ PR	■ Nenhum Posterior
■ GDF	■ MCTIC	□ MDH	■ ME	■ MIN	■ MMA	■ MRE	■ MTB	■ APOSENTADO	

Figura 14.c: Tempo médio em órgão no cluster Predominância Justiça

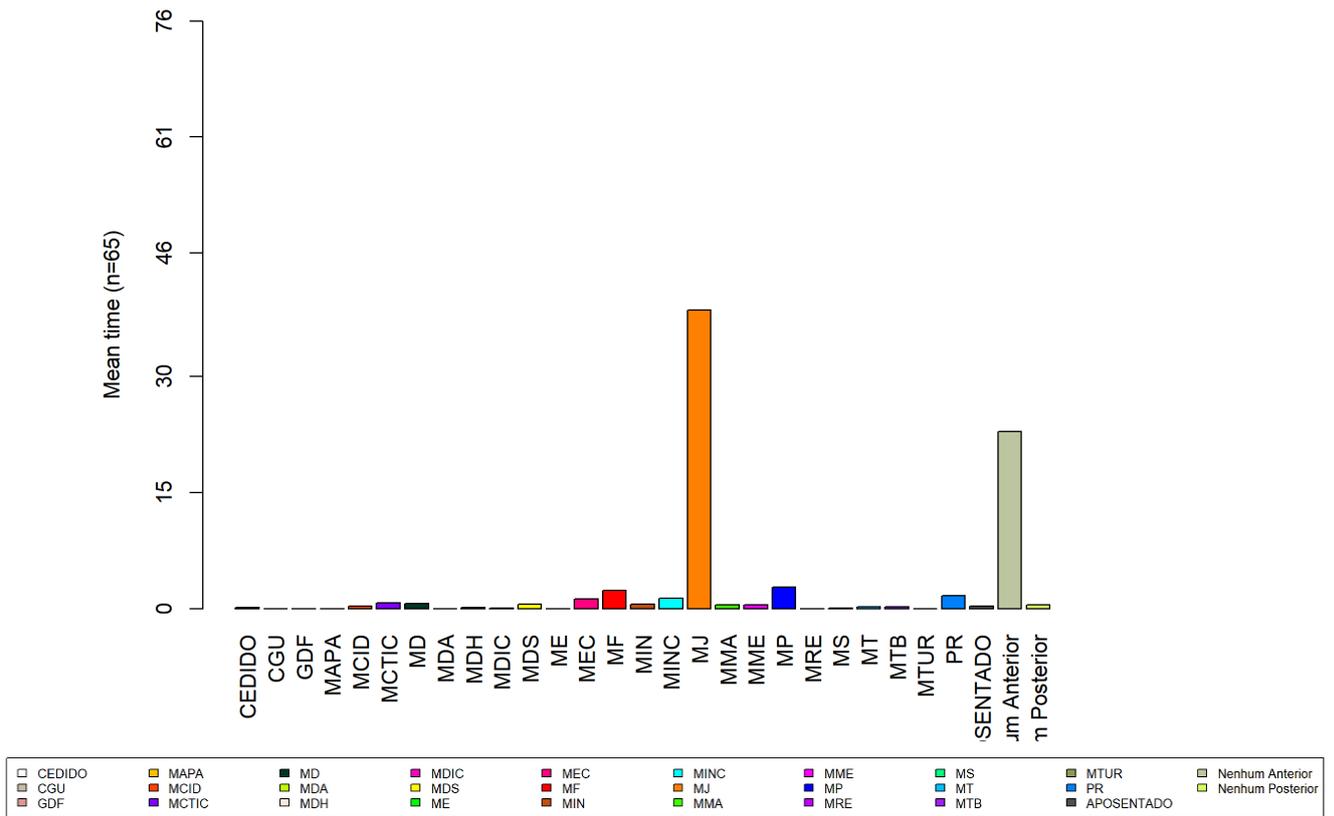


Figura 14.d: Trajetórias em cargos no tempo no cluster Predominância Justiça

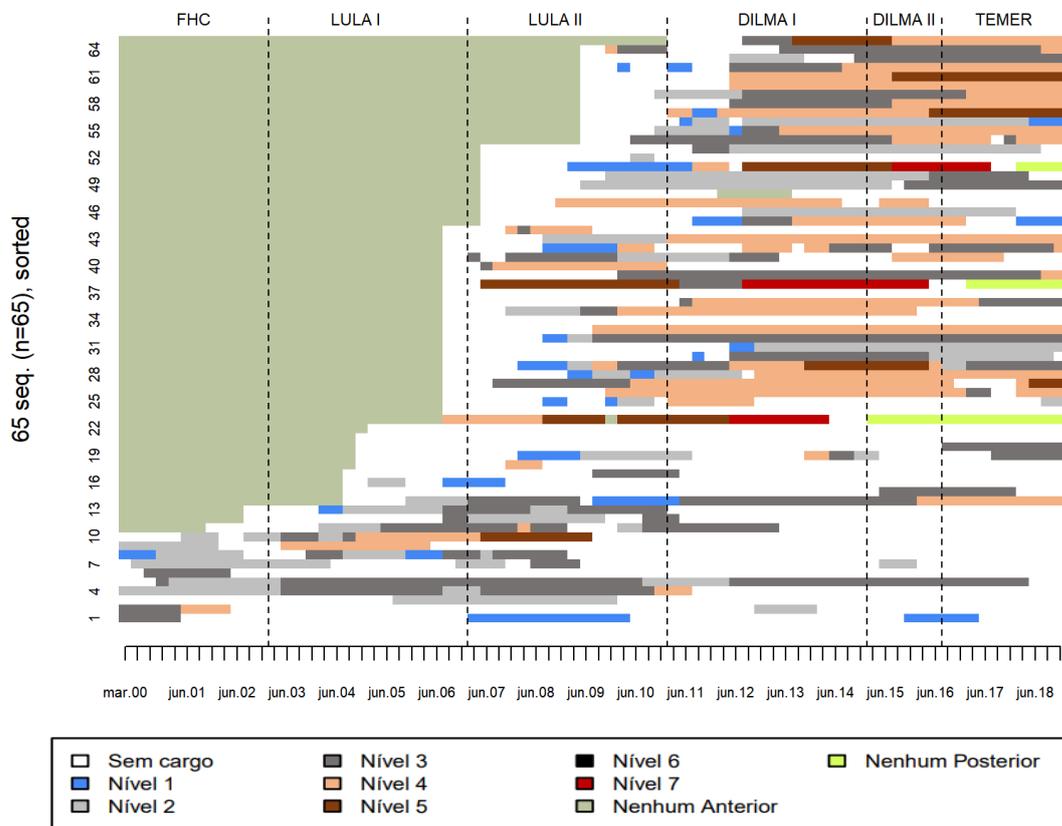


Figura 14.e: Concentração em cargos tempo no cluster Predominância Justiça

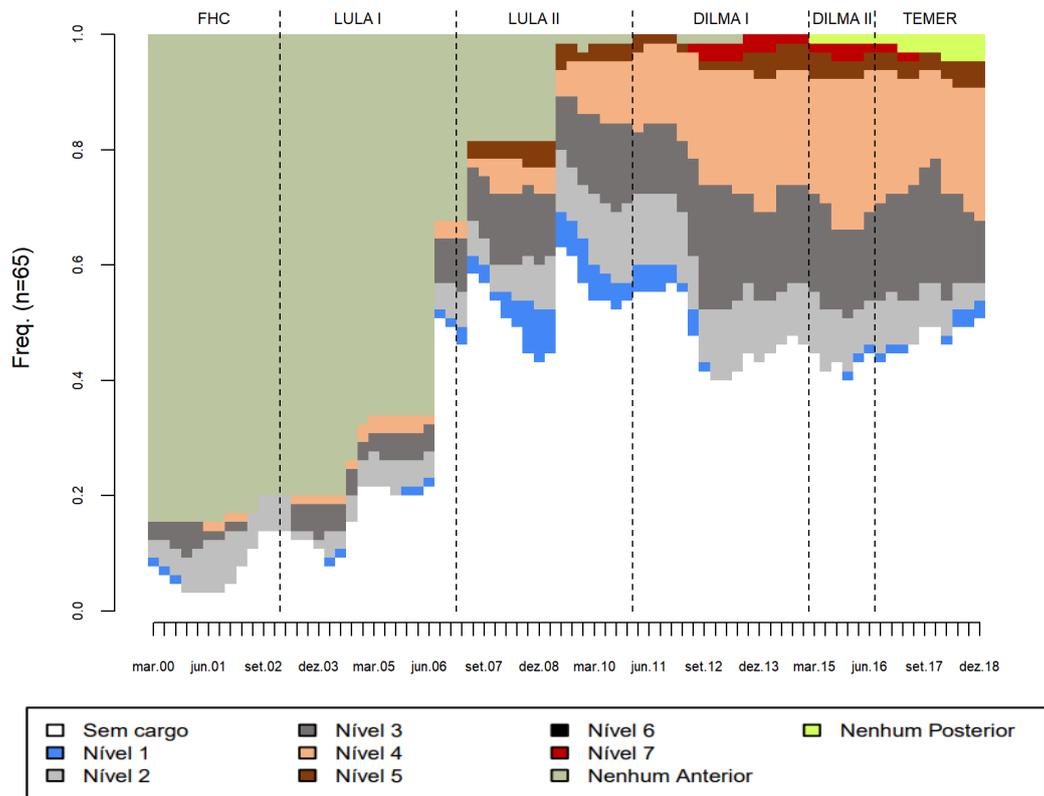
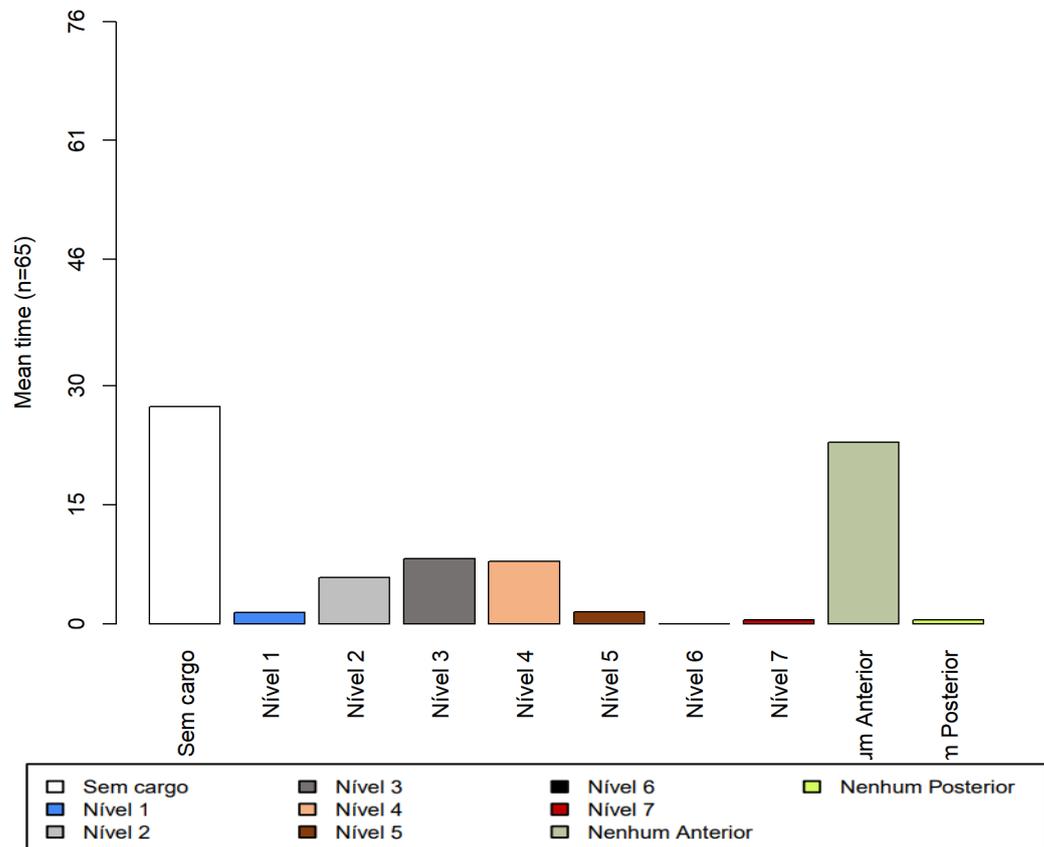


Figura 14.f: Tempo médio em um cargo no cluster Predominância Justiça



Desde 2000, o Ministério da Justiça é aquele cuja concentração de gestores é muito maior do que a dos outros ministérios, dentro deste cluster, mantendo-se predominante durante todos os mandatos do período analisado. No final de 2006 houve entrada significativa de gestores no MJ, e no início de 2009 também houve grande aumento de gestores para esse Ministério.

A partir do final do governo Dilma 1, em 2014, se inicia um pequeno decréscimo gradual de gestores do MJ em favor da PR, da Fazenda e do Ministério da Defesa (MD), tendência que vai continuando até o final do período, sem contudo, mudar a significativa concentração de gestores no Ministério da Justiça.

Com relação a cargos, a figura J 1.f - Tempo médio em um cargo no cluster Predominância Justiça mostra que os 65 indivíduos do cluster estiveram em média aproximadamente 08 trimestres em cargos de nível 3 e a mesma quantidade de tempo em cargos de nível 4.

Na figura Justiça 1.e, por sua vez, nota-se que a concentração de EPPGG nomeados em nível 4 foi crescendo a partir do final do segundo mandato do Presidente Lula, alcançando um pico em meados do mandato Dilma II, mantendo-se durante o período Dilma II e Temer.

Os profissionais cuja trajetória iniciaram a partir do governo Lula II, conforme mostra a figura 1.d – Justiça, foram nomeados e permaneceram, em sua maior parte, nos cargos de nível 4, com períodos também no nível 5, com concentração maior nesses cargos durante os mandatos Dilma I e Dilma II. Aqueles mais longevos, por sua vez, estiveram predominantemente em cargos de nível 3 e inferiores.

Esse fato poderia ser explicado pelo investimento do governo em concursos para o Ministério da Justiça, os quais foram bastante concorridos, permitindo a entrada de pessoas com maior qualificação, portanto, aptas para assumir cargos de liderança. Tal inferência, contudo, requer uma verificação mais aprofundada. Apesar disso, algumas entrevistas confirmam essa inferência, ao relatarem que muitos dos gestores ingressantes no MJ eram originários da Universidade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), considerada uma das mais conceituadas e concorridas do Brasil, e que estes formaram uma rede que puxava os colegas para esse órgão.

As movimentações de EPPGG no Ministério da Justiça é fortemente marcada pelo crescimento do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), uma de suas entidades vinculadas. Foi resultado de uma decisão com aval do Ministério de Planejamento (órgão responsável pela gestão dos EPPGG), de permitir o povoamento do CADE com EPPGG.

O contexto da decisão tem a ver com o fortalecimento da regulação da concorrência de mercado no Brasil. Em maio de 2012, com a entrada em vigor da nova Lei de Defesa da Concorrência, Lei nº 12.529/2011, o SBDC – Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência foi reestruturado e a política de defesa da concorrência no Brasil teve significativas mudanças. Pela nova legislação, o Cade passou a ser responsável por instruir os processos administrativos de apuração de infrações à ordem econômica, assim como os processos de análise de atos de concentração, competências que eram antes da SDE e da Seae. O Cade também ganhou uma nova estrutura, sendo constituído pelo Tribunal Administrativo de Defesa Econômica, pela Superintendência-Geral e pelo Departamento de Estudos Econômicos.

Segundo dados obtidos junto à área de Recursos Humanos do CADE, em junho de 2012, o conselho contava com 45 EPPGG, sendo 34 com cargos (02 de Natureza Especial - NE; 01 de nível 5; 15 de nível 4, e 08 de nível 3). Em maio de 2016, o número de EPPGG subiu para 59, sendo 31 com cargos.

Assim, o “fator CADE” é uma variável com substância própria, correspondeu a uma forma se institucionalizar a carreira de gestor, de torna-la a carreira do CADE. Foi uma interpretação sobre a carreira que prevaleceu naquele momento. Contudo, houve muita controvérsia, porque essa interpretação não era predominante dentre os gestores mais antigos.

Opinião dos mais antigos:

- “a carreira se propõe a ser transversal...e o CADE verticaliza.”.

-”Gestor não é para ser ‘parecista’”...

-“por um lado é interessante reconhecer competência das pessoas, mas não que a pessoa entre e fique ali direto. O ideal seria que o CADE funcionasse como aquela logica dos ministérios finalísticos, você reconhece a expertise de uma pessoa, a convida.”...

-“O perfil do CADE é de um grupo hiper especializado, por isso ele não é adequado à carreira de gestor. Poderia ser num modelo em que o gestor vai compor o grupo com os hiper especialistas dando uma arejada”.

Por fim, é importante ressaltar que no grupo 1, a dinâmica não é de demanda, é de oferta. (o CADE puxando essas pessoas para lá).

Cluster 6 – Predominância Cultura

Esse cluster é constituído por 29 trajetórias. São gestores que ingressaram em várias turmas, até abril de 2009 (turmas 13 e 14), no mandato Lula II.

Figura 15.a: Trajetórias por órgãos no tempo no cluster Predominância Cultura

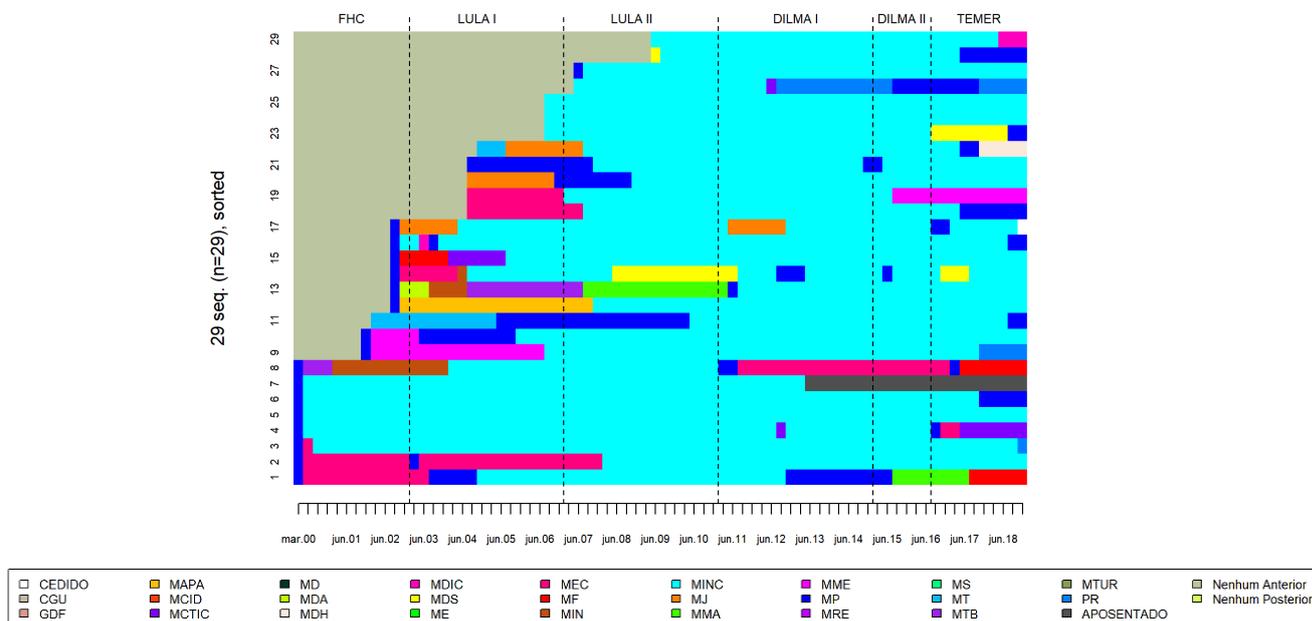


Figura 15b: Concentração dos órgãos de alocação no tempo do cluster Predominância Cultural

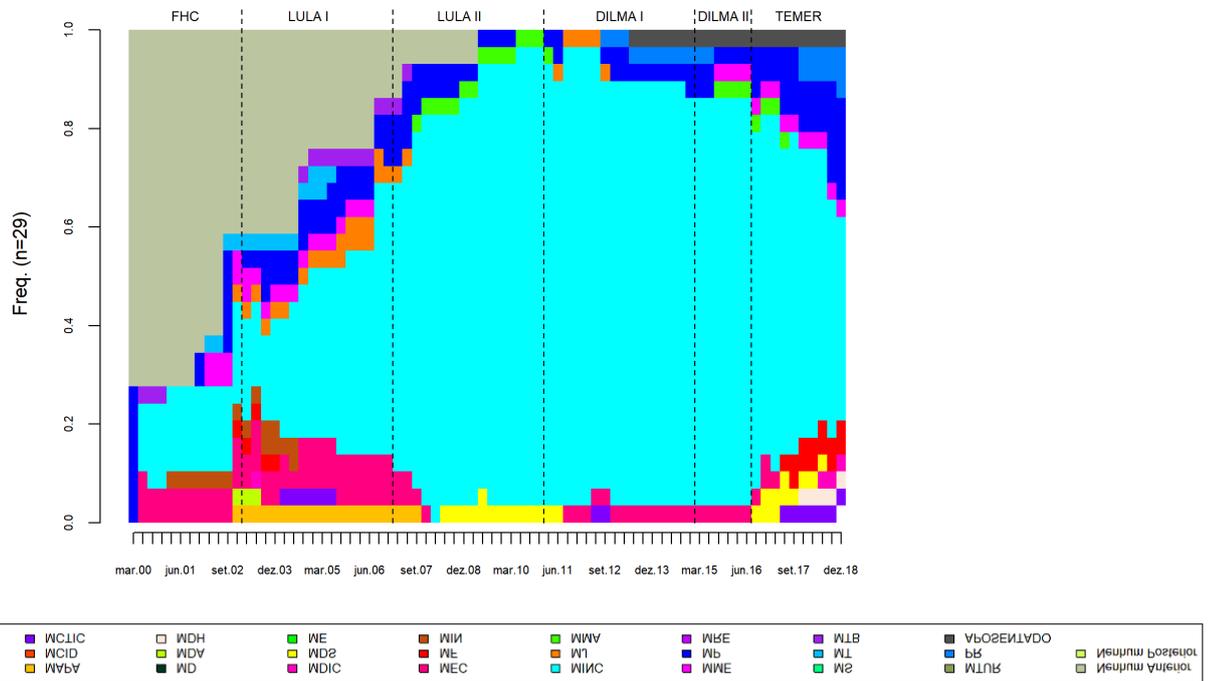


Figura 15 c: Tempo médio em órgão no cluster **Predominância Cultural**

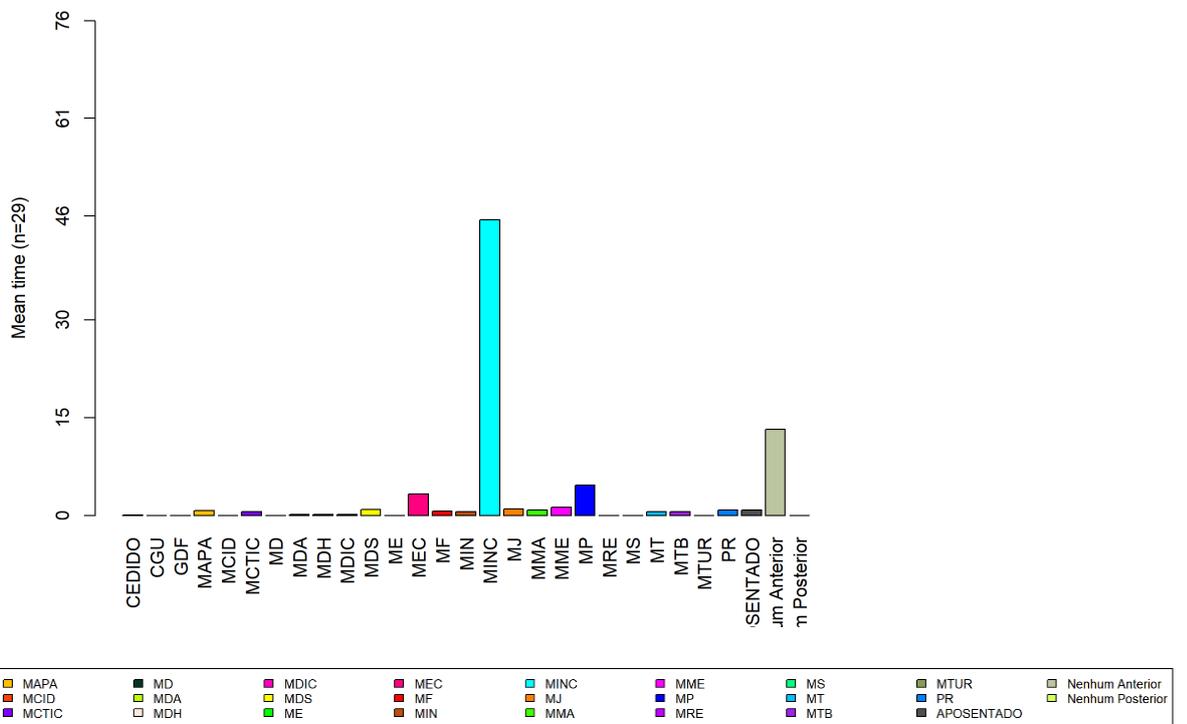


Figura 15.d: Trajetórias em cargos no tempo no cluster Predominância Cultural

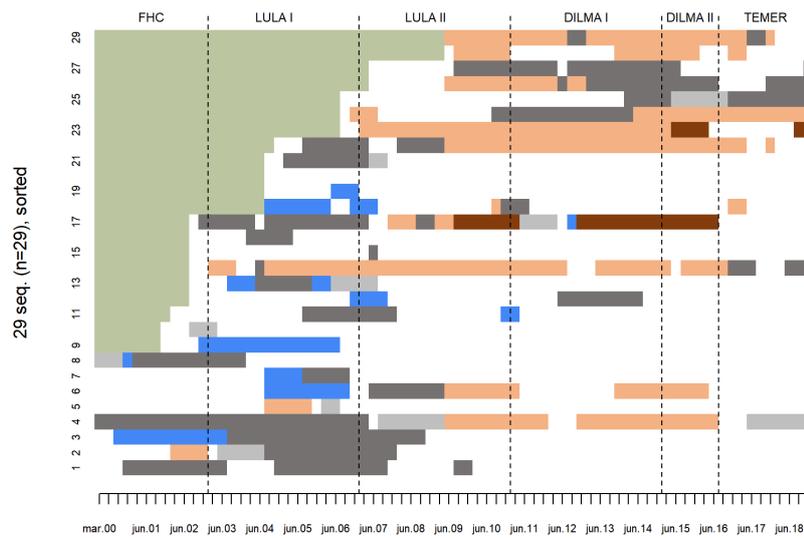


Figura 15e: **Concentração em cargos tempo no cluster Predominância Cultural**

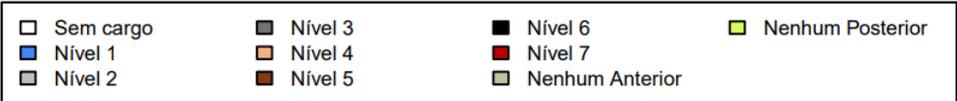
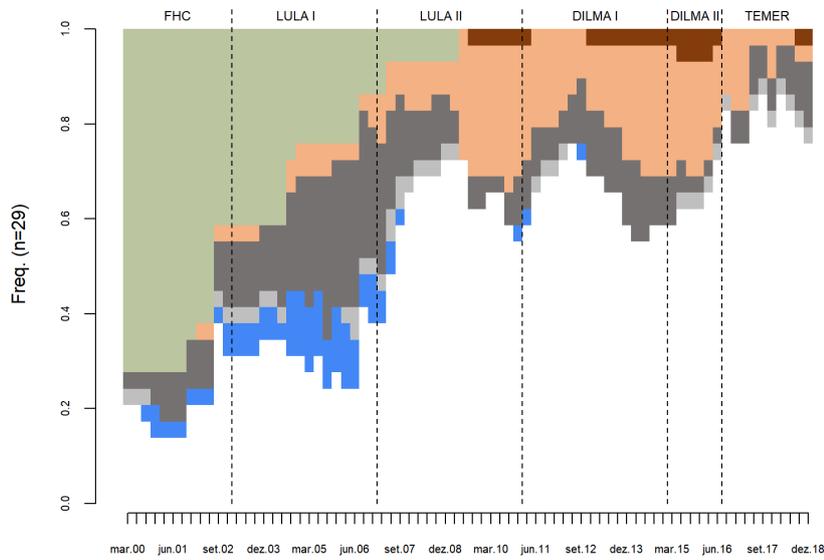
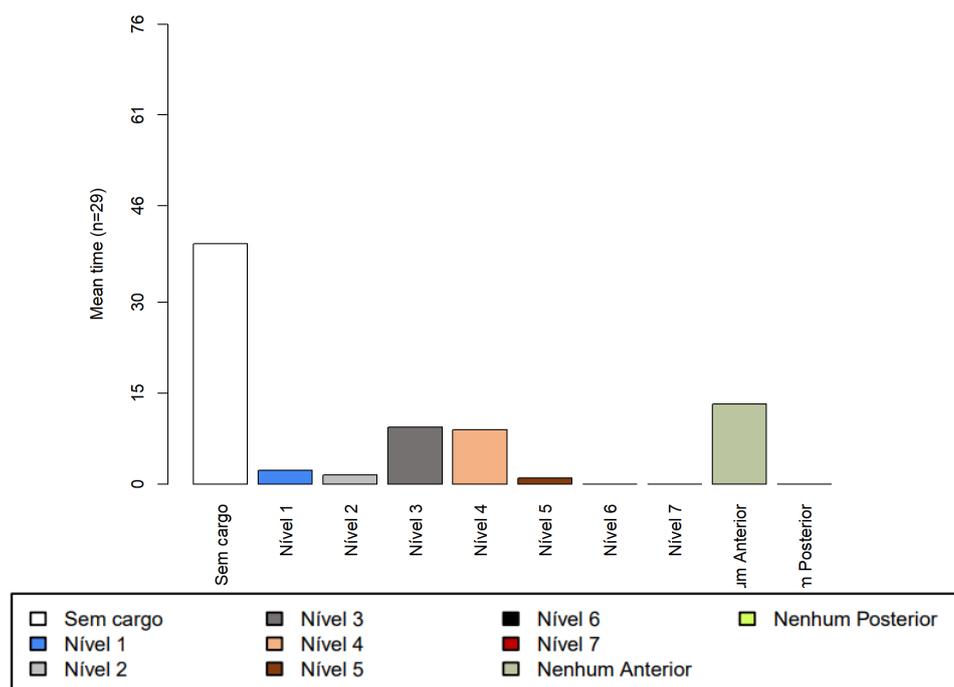


Figura 15 f: **Tempo médio em um cargo no cluster Predominância Cultural**



As figuras 15.a e 15.b mostram que foi durante os governos Lula II e Dilma I que essas trajetórias alcançaram sua maior concentração na Cultura. Depois, no final do governo Dilma I, durante o Dilma II e Temer, os gestores foram se movimentando para outros órgãos, principalmente para o MP. Além disso, a figura 15.c mostra do Ministério da Cultura no cluster, e pequena, porém maior que nos demais ministérios, no MINC e no MP.

A figura 15.d mostra que os gestores do cluster passaram a maior parte do período sem cargo. Mas os que estiveram em cargo, estiveram a maior parte em nível 3, até o final do governo Lula I, e passaram a ocupar predominantemente nível 4, a partir de meados de Lula II, até o final do mandato Dilma II, quando houve clara interrupção. O Ministério da Cultura chegou a ser extinto na reforma administrativa implementada nos primeiros dias do mandato do Presidente Michel Temer, em agosto de 2017.

Isso mostra que a Cultura recebeu mais gestores e houve mais nomeações para nível 4 entre Lula II e Dilma I e II. Esse momento coincide com o incentivo às políticas de cultura na agenda de governo. A reversão dessa situação foi se intensificando após o impeachment da presidente Dilma e durante o mandato Temer.

É mais um caso em que a mobilidade da carreira acompanhou a implementação e o enfraquecimento de políticas públicas.

Cluster 7 – Predominância Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)

O cluster é constituído por 43 trajetórias individuais. Aproximadamente 40% desses gestores entraram na carreira até 2002 e os demais foram entrando gradualmente em 2004, 2006 e 2009.

Figura 16 a: Trajetórias por órgãos no tempo no cluster Predominância MDS

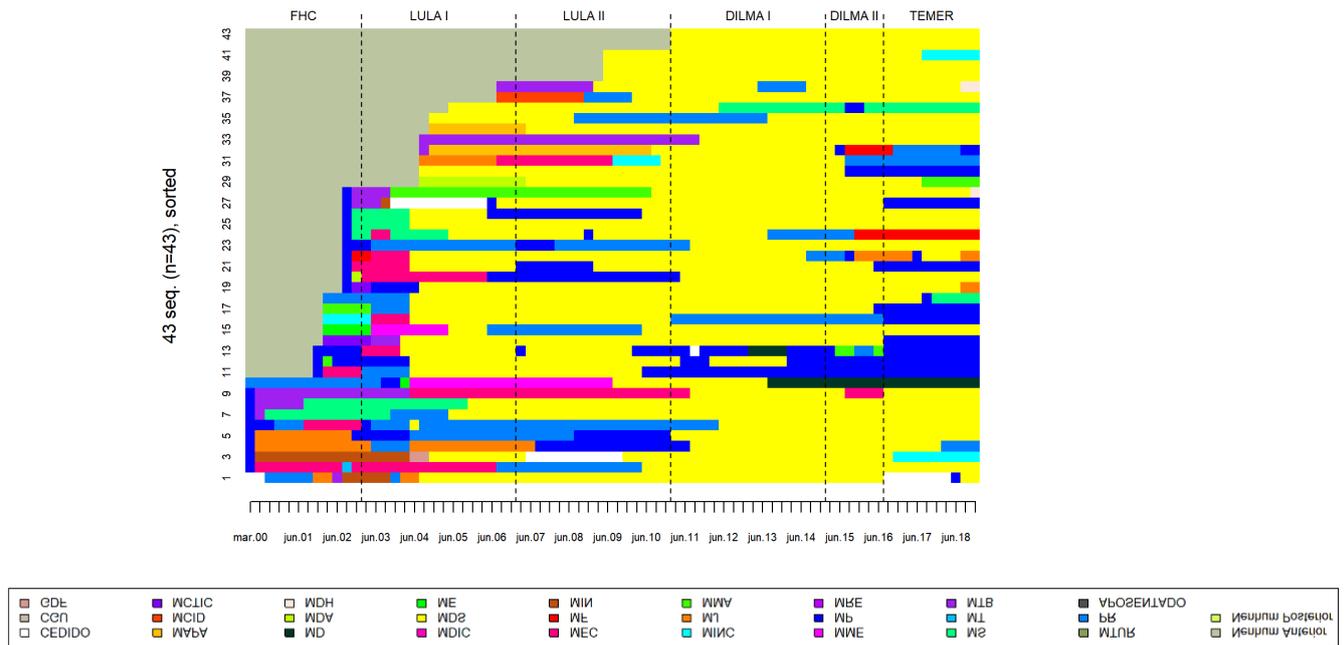


Figura 16 b: Concentração dos órgãos de alocação no tempo do cluster Predominância mds

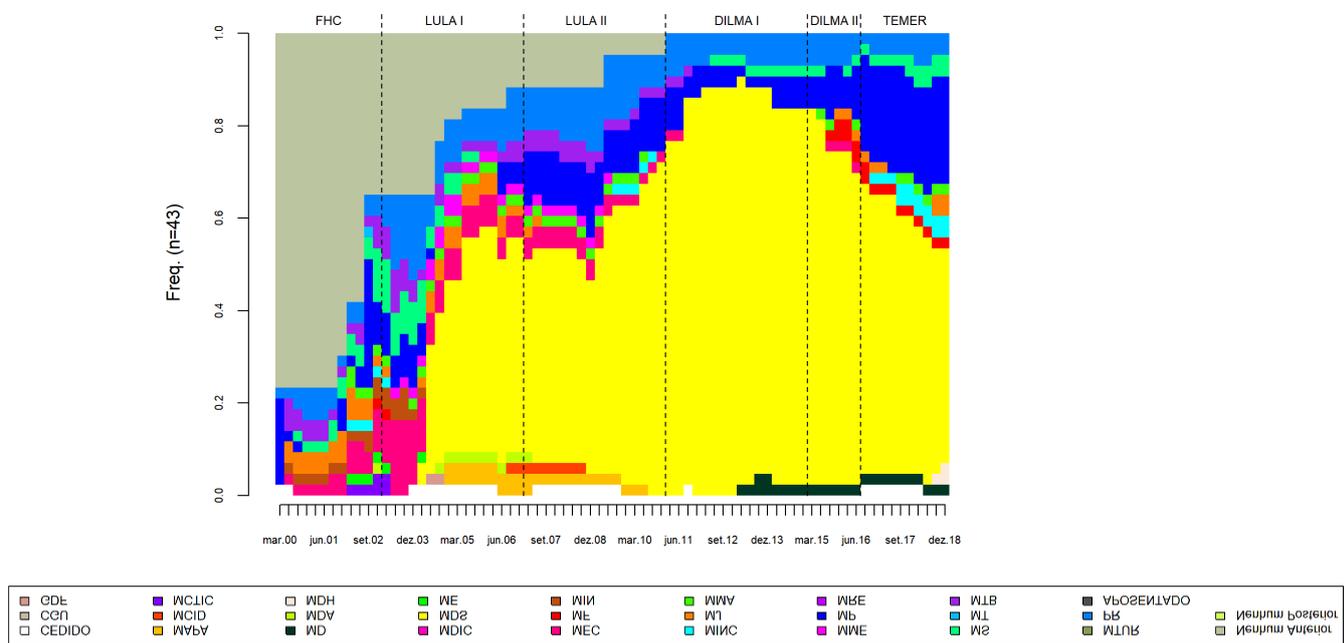


Figura 16 c: Tempo médio em órgão no cluster Predominância MDS

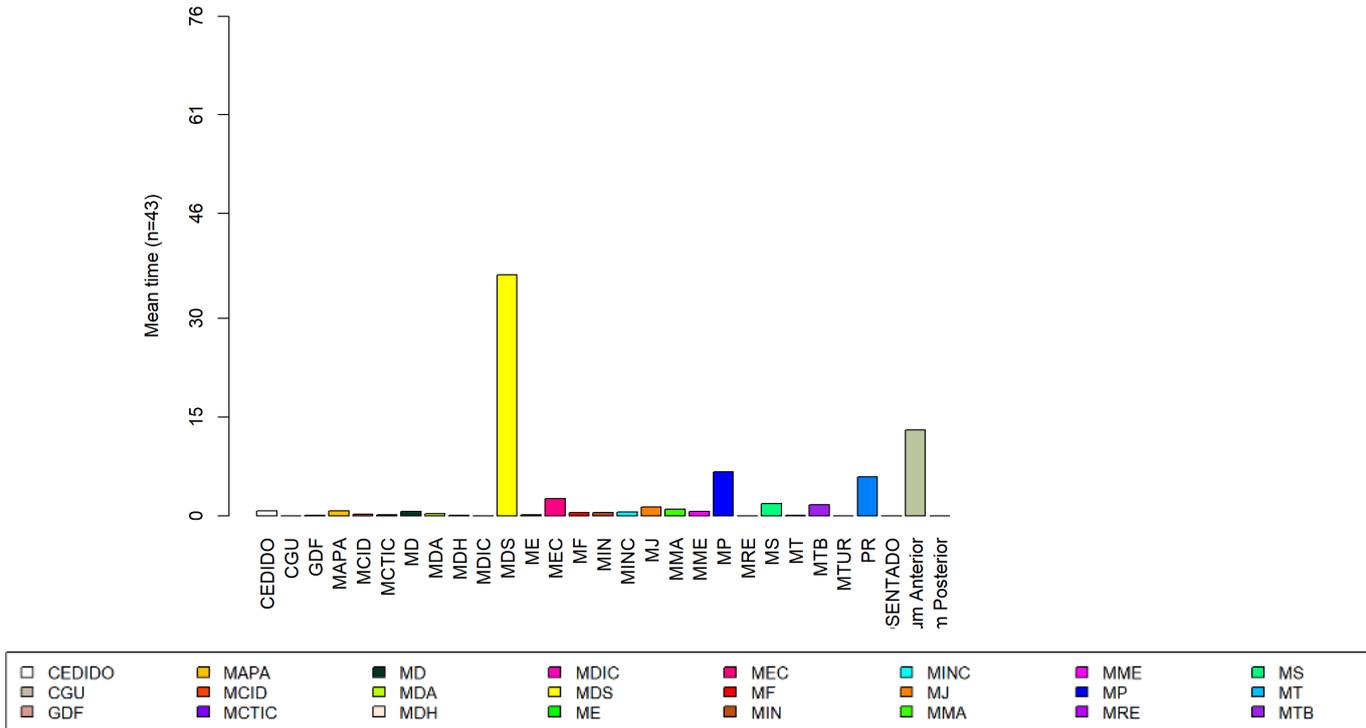


Figura 16 d: Trajetórias em cargos no tempo no cluster Predominância MDS

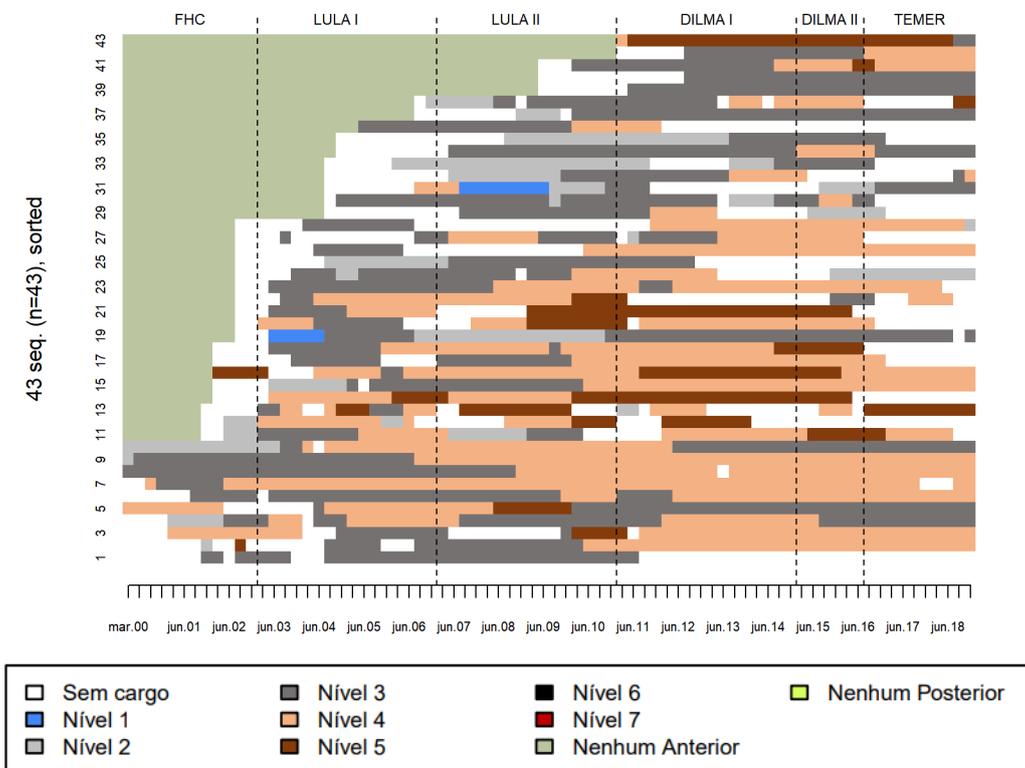


Figura 16 e: **Concentração em cargos tempo no cluster Predominância MDS**

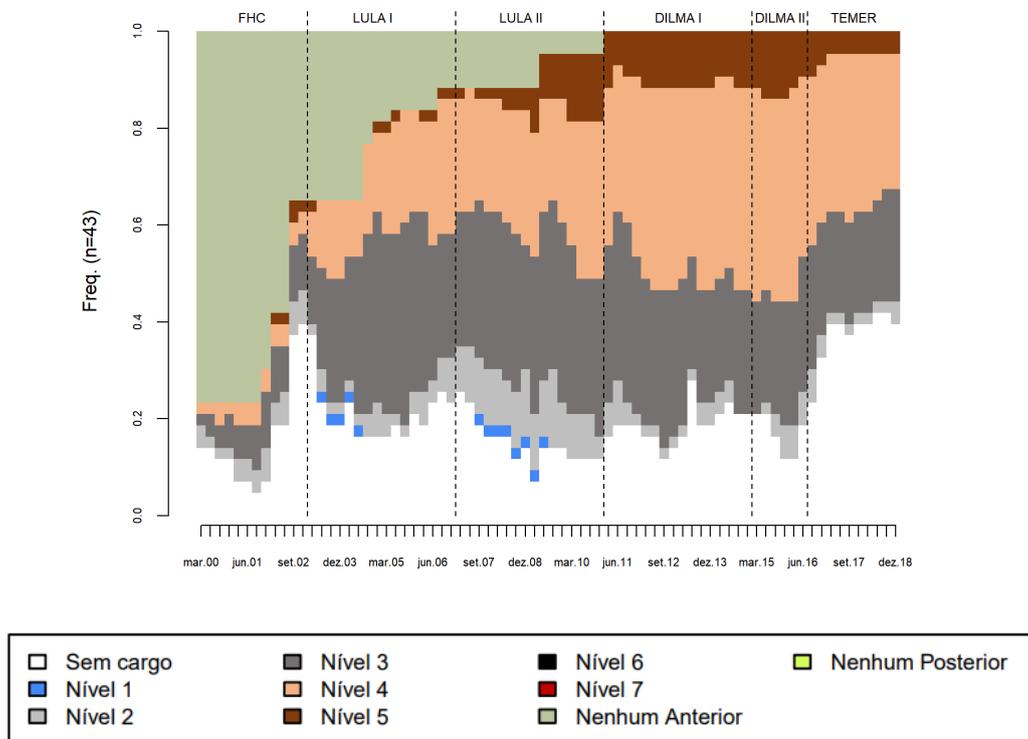
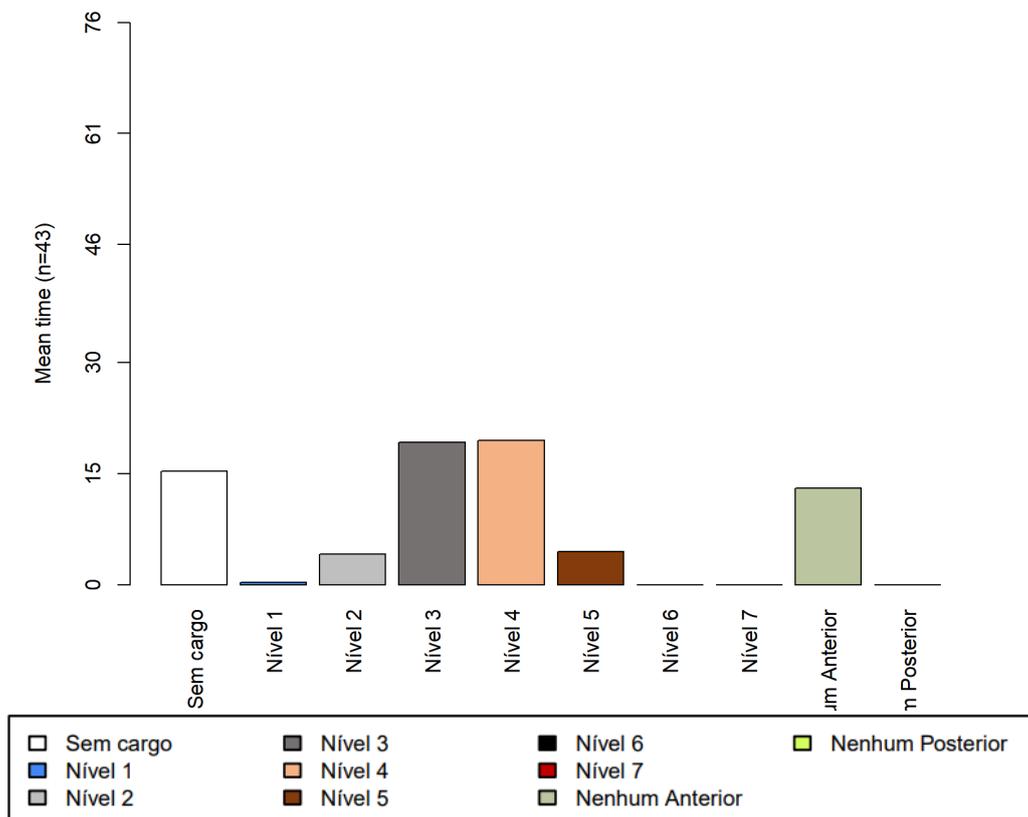


Figura 16 f: **Tempo médio em um cargo no cluster Predominância MDS**



Nota-se que há maior concentração de gestores no Ministério do Desenvolvimento Social a partir de 2004, ano de sua criação, com significativo acréscimo entre 2009 e 2012, quando atinge o seu pico, de quase 90% do grupo (figura 16.b).

Os gestores de longa trajetória do cluster se movimentaram para o MDS a partir do governo Dilma I, enquanto parte dos que entraram em 2001 (turma 6) saíram do MDS e se movimentaram para o Planejamento, principalmente, e também Presidência. Houve como que uma substituição. Sendo o Programa Bolsa Família³⁸ resultado da junção de outros programas pré-existentes, como por exemplo o Bolsa Escola no MEC, as equipes que trabalhavam nesses programas foram trabalhar no MDS. Por isso é possível verificar que gestores do MEC se movimentaram para o MDS em 2004. A Presidência chegou a ser ponte do órgão finalístico do programa para o MDS, porque o Bolsa Família esteve na Presidência antes da criação do MDS (entrev. 22). Segundo entrevista, em 2004 o então ministro do MDS, Patrus Ananias, resolveu criar a SENARC³⁹ para localizar o Bolsa Família e com isso criar um insulamento burocrático⁴⁰ para proteger o programa das denúncias de fraudes e outros riscos que, à época, chegaram a acontecer. Já em 2005 houve diretriz para expansão do programa, de cinco milhões de famílias a onze pontos dois milhões. Isso intensificou o trabalho e levou à necessidade de aumento da equipe. (entrev. 22). Simultaneamente, o pessoal da turma 7 se movimentou para o MDS.

Em suma, na virada Lula II para Dilma I houve muitas movimentações para o MDS. É possível que esse Ministério tenha atraído gestores, por causa da repercussão e resultados positivos até então obtidos pelos programas ali desenvolvidos. O presidente Lula obteve alta aprovação de seu governo, o que influenciou o apoio à candidata por ele indicada, Dilma Rousseff, na perspectiva do fortalecimento da agenda anterior.

Os gestores do Cluster 7 – Predominância MDS se movimentaram mais entre MP, PR e MEC. O MEC e o MP como órgão de origem, e o MP e o PR como órgãos de destino. (figura 16.a)

A partir de 2012, meados do governo Dilma 2, se inicia um processo de diminuição da concentração de gestores do MDS, principalmente para o MP. Pode ter sido uma saída motivada pela crise do governo Dilma (a partir de 2013), seu impeachment (agosto de 2016) e início do mandato Temer (agosto de 2016 a 2017), em que a agenda de desenvolvimento social perdeu sua importância.

Com relação à ocupação de cargos, a figura 16.f mostra que esses gestores passaram a maior parte de seu tempo, ou seja, mais de quinze trimestres, entre os níveis 3 e 4, além de uma parte do tempo, menor, também no nível 5.

Os gestores da 7ª turma são aqueles que foram passando para nível 4, enquanto que aqueles das turmas posteriores ficaram mais no nível 3. Mas ambos os níveis mantiveram suas presenças no período todo.

³⁸ MP Nº. 132, de 20/10/2003, convertida na Lei nº. 10.836, de 2004 que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências

³⁹ A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) é responsável por planejar, normalizar e coordenar a implementação das ações estratégicas da política nacional de renda de cidadania.

⁴⁰ *era um insulamento burocrático, mas um insulamento burocrático que era permeável à demanda social, porque a demanda social estava posta. A demanda social era a pobreza, então não é no sentido duro de que você trabalha sem considerar a demanda, a demanda estava posta. Eu estou falando no sentido de que a gente tinha todo o espaço técnico para trabalhar e para propor. (entrev. 22)*

Vale destacar que durante os mandatos Lula II e Dilma I, 11 EPPGG ocuparam cargo de nível 5 por algum período de tempo.

Na virada para Temer, houve movimentações de cargos para níveis inferiores ou sem cargo. Pela figura 16.d, é possível contar 13 exonerações. Mas houve permanência de aproximadamente 11 gestores em nível 4.

Cluster 9 – Predominância Saúde

O cluster é constituído por 33 indivíduos. Mais de $\frac{3}{4}$ deles são de longa trajetória ou da turma 5. Todos estavam na carreira a partir de 2000, exceto os que ingressaram na carreira no final do governo FHC.

Figura 17 a: Trajetórias por órgãos no tempo no cluster Predominância Saúde

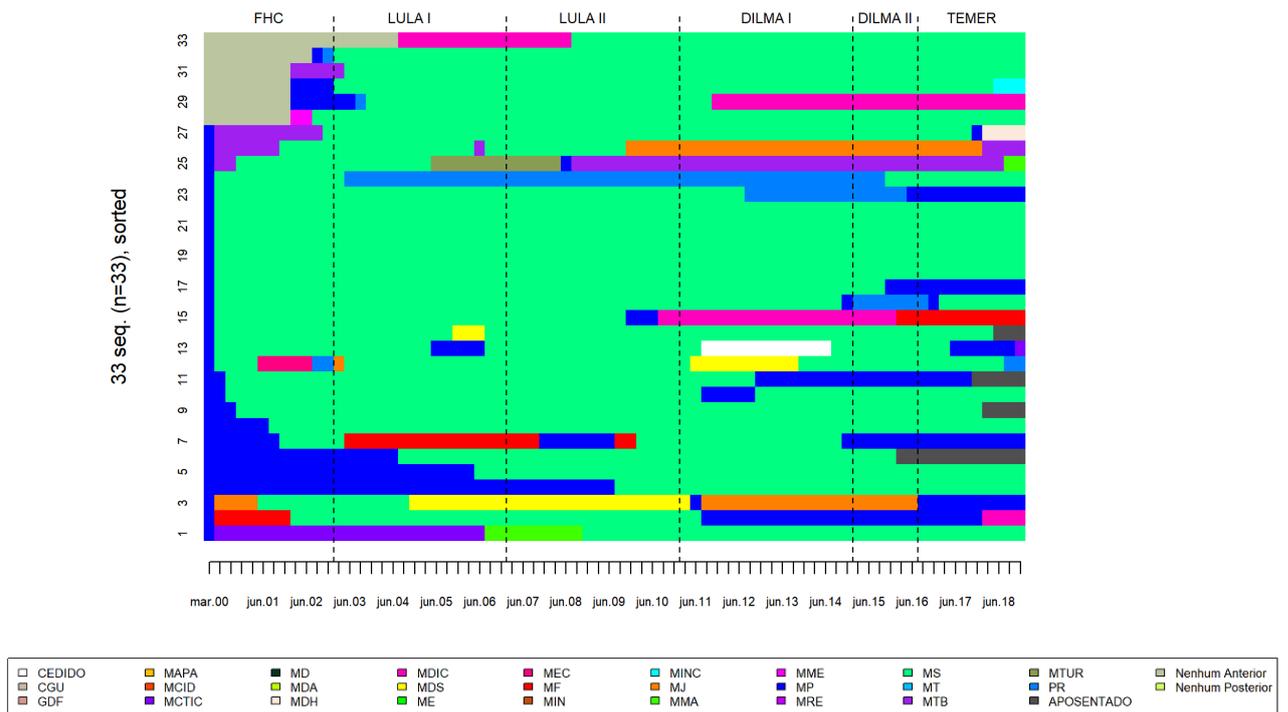


Figura 17 b: Concentração dos órgãos de alocação no tempo do cluster Predominância Saúde

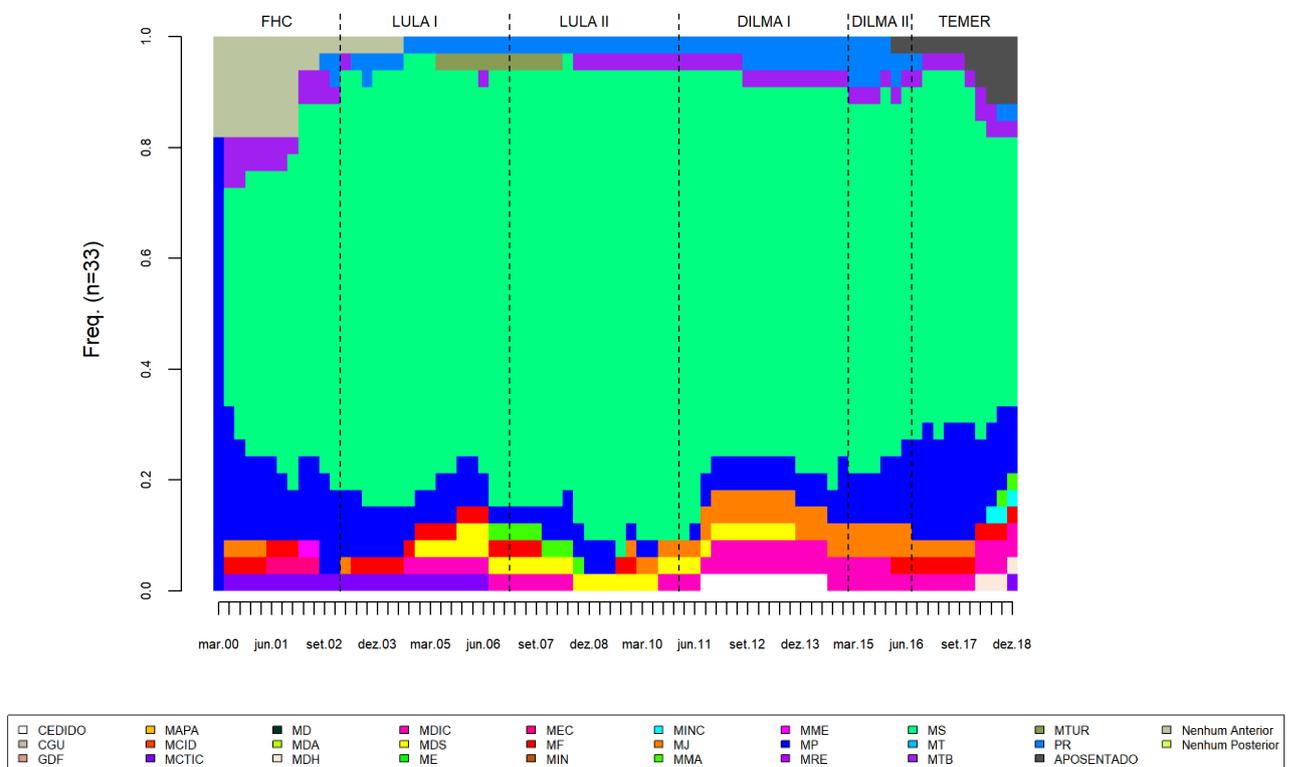


Figura 17 c: Tempo médio em órgão no cluster Predominância Saúde

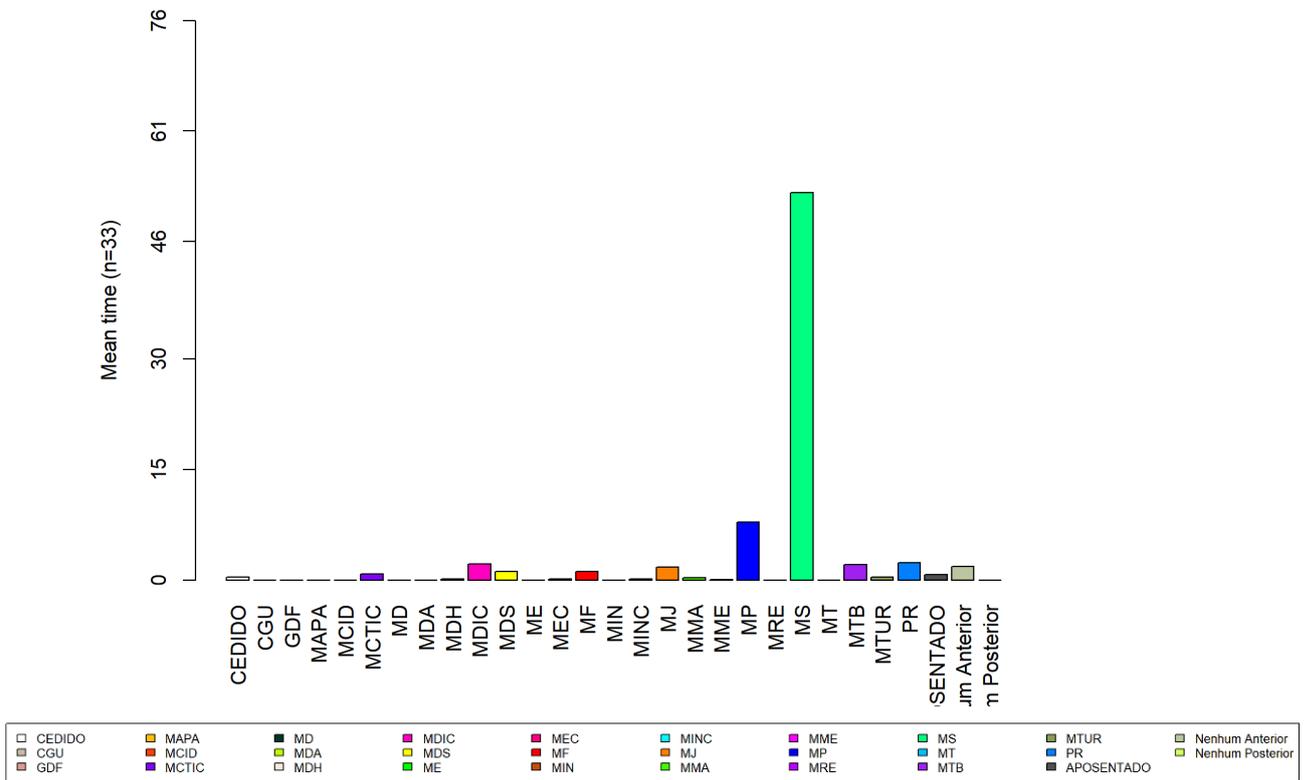


Figura 17 d: Trajetórias em cargos no tempo no cluster Predominância Saúde

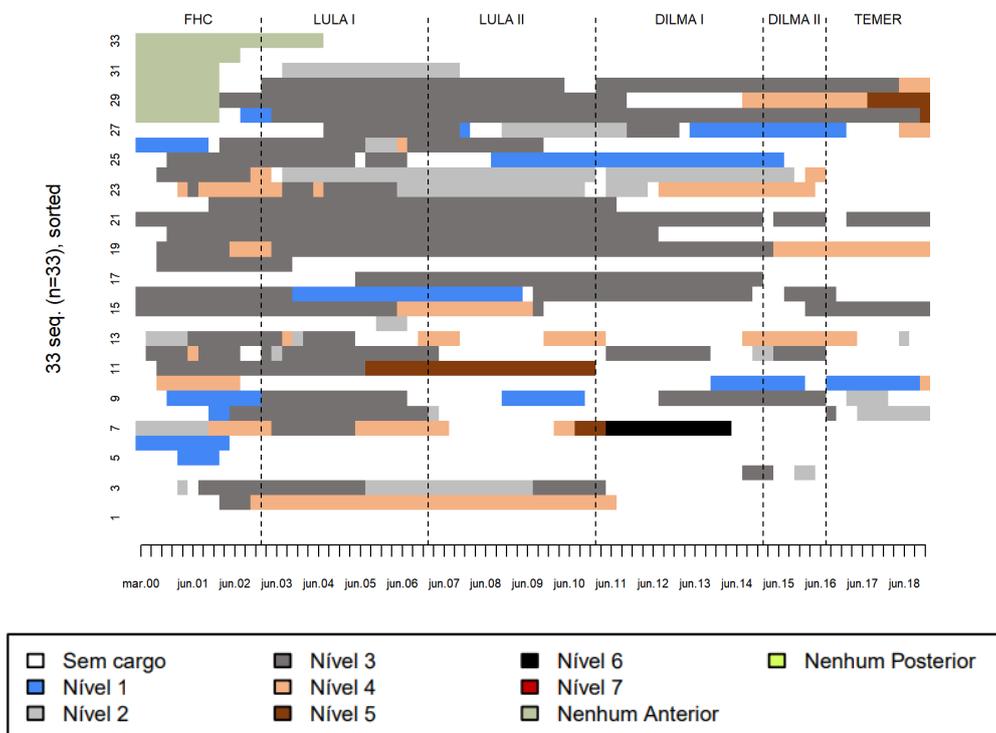


Figura 17 e: **Concentração em cargos tempo no cluster Predominância Saúde**

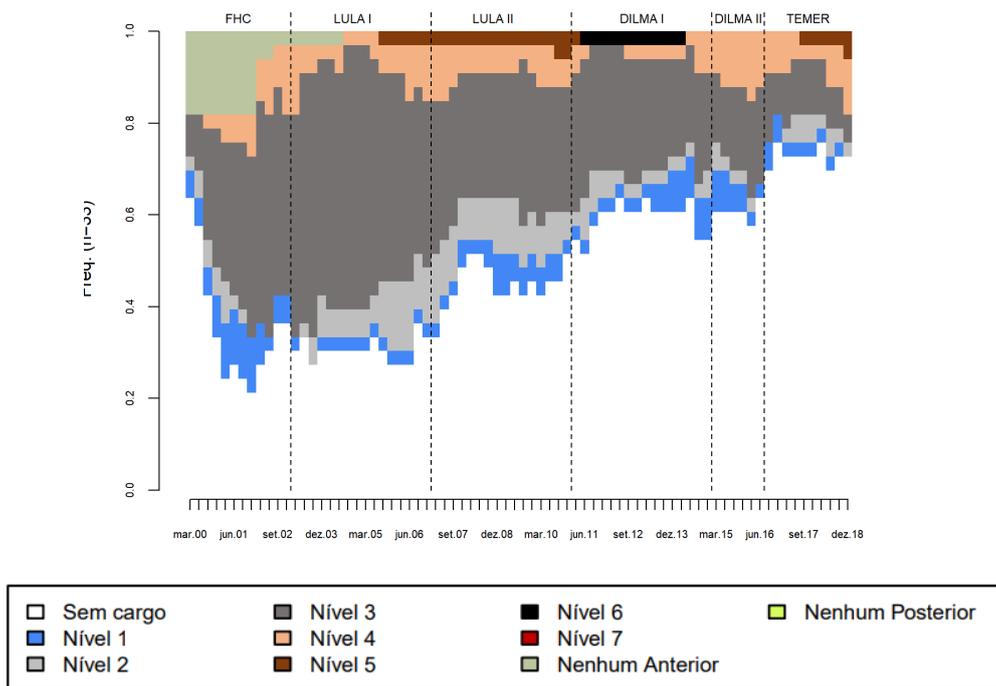
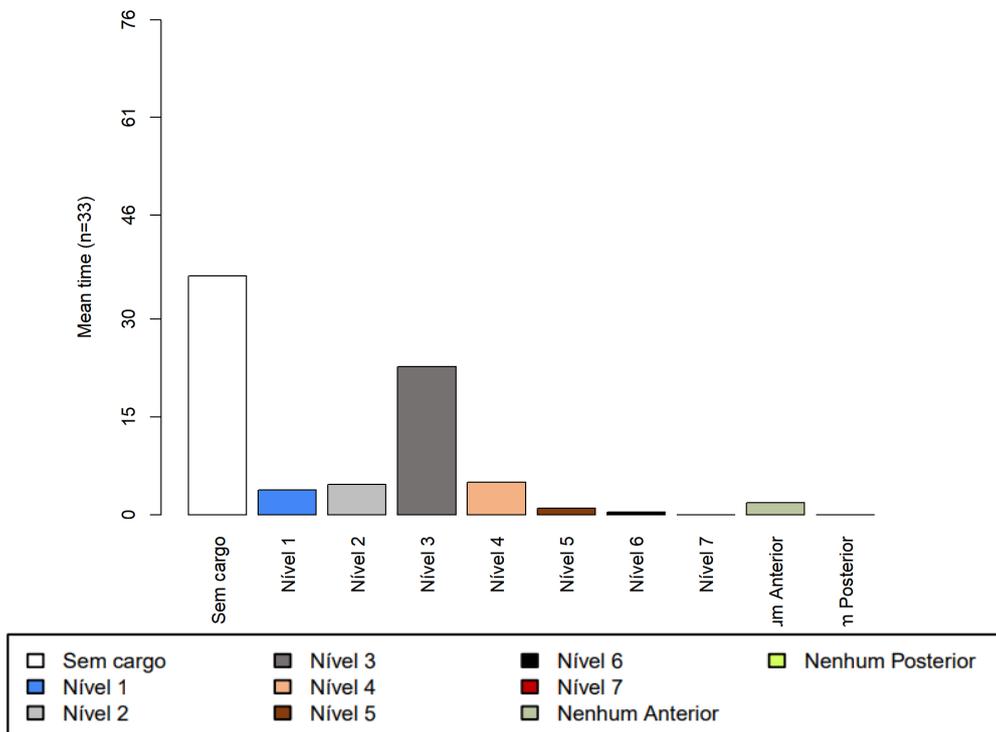


Figura 17 f: **Tempo médio em um cargo no cluster Predominância Saúde**



Nos mandatos Lula I e Lula II ocorre a maior concentração de gestores no Ministério da Saúde. Mas quase metade dos gestores tiveram permanência no Ministério até o final do governo Temer, o que significa grande diminuição. Essa diminuição se inicia em meados do governo Dilma II. Esse contingente de gestores na Saúde diminui mais um tanto com o impeachment e depois com a entrada de Temer.

A figura 17.b mostra que houve também diminuição da quantidade de gestores no MS entre os mandatos Lula II e Dilma I. Tal fenômeno pode estar relacionado com a entrada de grande quantidade de Analista Técnicos de Política Sociais. A segunda razão para a criação desses cargos foi a necessidade de substituir trabalhadores terceirizados e consultores contratados por meio de organismos internacionais, principalmente concentrados no Ministério da Saúde e no de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Tais vínculos empregatícios foram considerados irregulares pelo Ministério Público do Trabalho, o que levou o Ministério do Planejamento a assinar um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) com o fim de regularizar a situação⁴¹.

Nas viradas de mandatos, em três delas, pode-se contar de 3 a 6 movimentações concomitantes. Isso mostra que a maioria desses gestores permanecem na Saúde mesmo com mudanças presidenciais.

As figuras relacionadas à ocupação de cargos (17.d, 17.e, 17.f) mostram que no Cluster Predominância Saúde, os gestores passaram a maior parte do tempo sem cargo e, ao ocuparem cargos, o que acontece de forma mais concentrada até Lula I e depois vai diminuindo nos mandatos posteriores, o nível predominante é 3, cujas atribuições são comumente mais técnicas ou operacionais.

A conclusão é que os gestores que permaneceram na Saúde teriam um perfil mais técnico e vinculado com a área.

Grupo 13 – Predominância Minas e Energia

O cluster é constituído por 26 trajetórias. Aproximadamente 2/3 do total entraram a partir de 2004. Houve duas levas de gestores que entraram direto nesse Ministério, sendo 10 em 2004 e 5 em 2006. Além disso, 08 gestores, dos 26, entraram no Ministério e lá permaneceram até o final do período.

⁴¹A nomeação está condicionada à “substituição dos trabalhadores terceirizados que executam atividades não previstas no Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, e de consultores contratados por meio de organismos internacionais, existentes no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Saúde, cujos nomes deverão constar de relação, a ser publicada previamente à nomeação dos candidatos aprovados, de acordo com o disposto no art. 1º da Portaria Interministerial MP/CGU nº 494, de 18 de dezembro de 2009.

Figura 19 a: Trajetórias por órgãos no tempo no cluster Predominância Minas e Energia

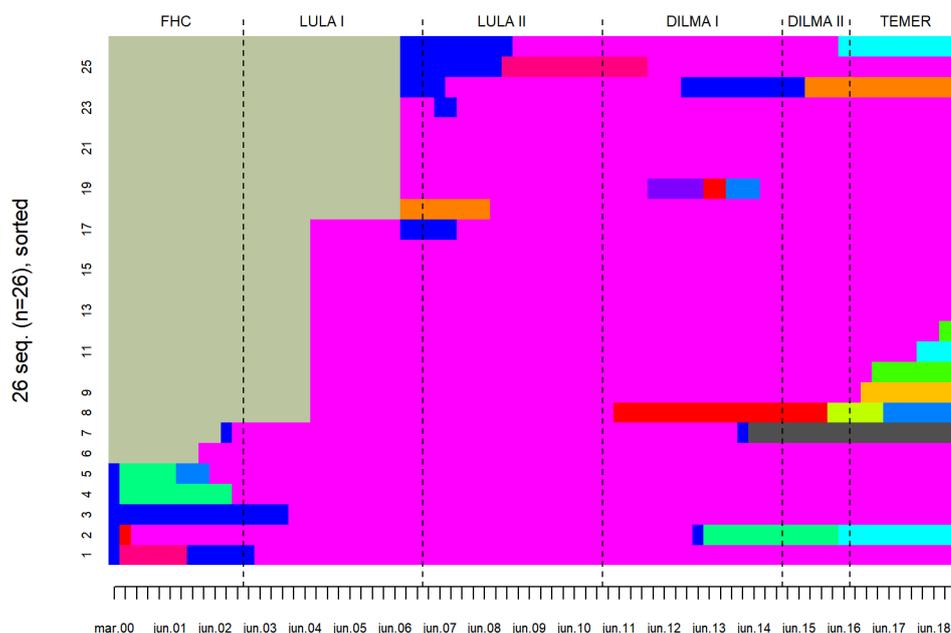


Figura 19 b: Concentração dos órgãos de alocação no tempo do cluster Predominância Minas e Energia

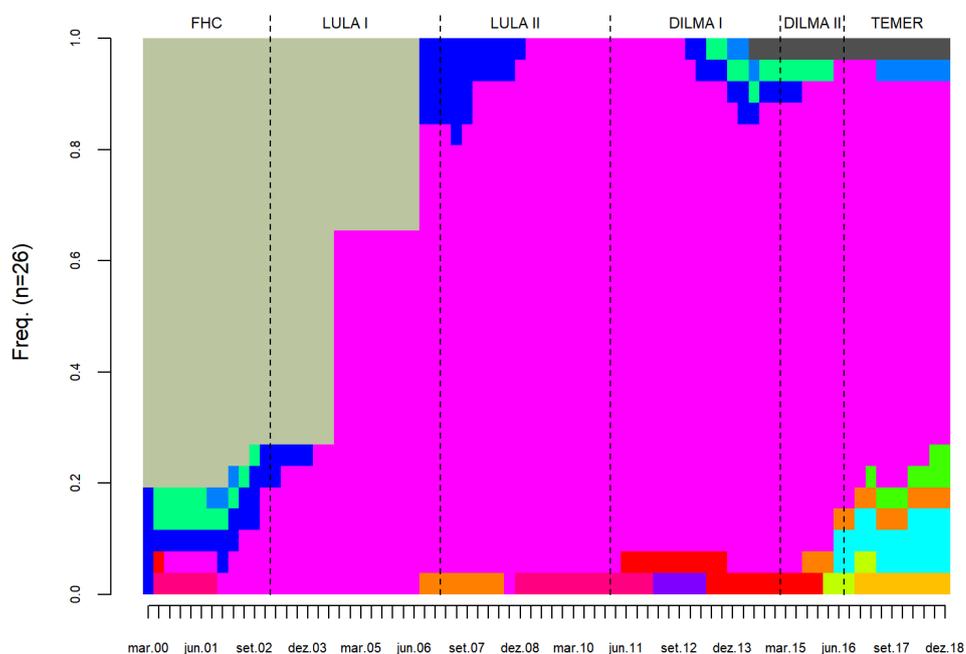


Figura 19 c: Tempo médio em órgão no cluster Predominância Minas e Energia

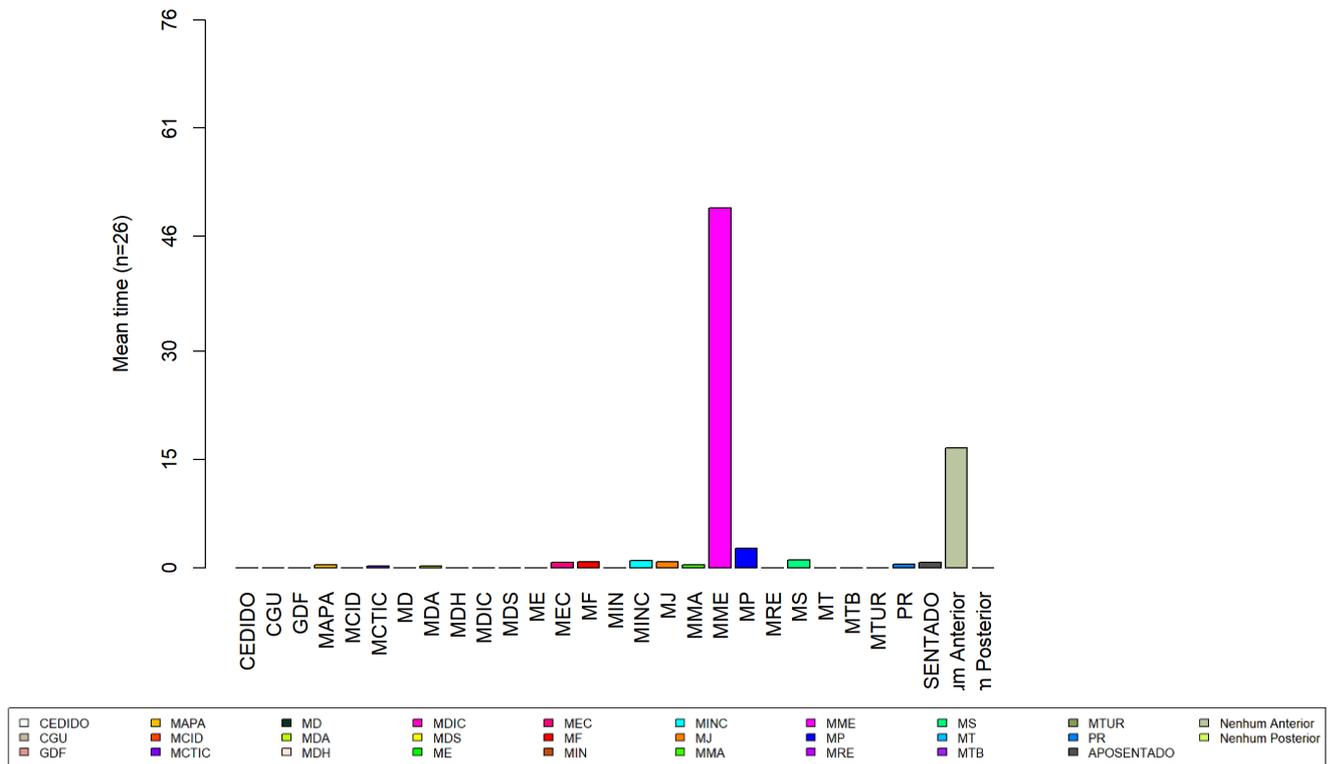


Figura 19 d: Trajetórias em cargos no tempo no cluster Predominância Minas e Energia

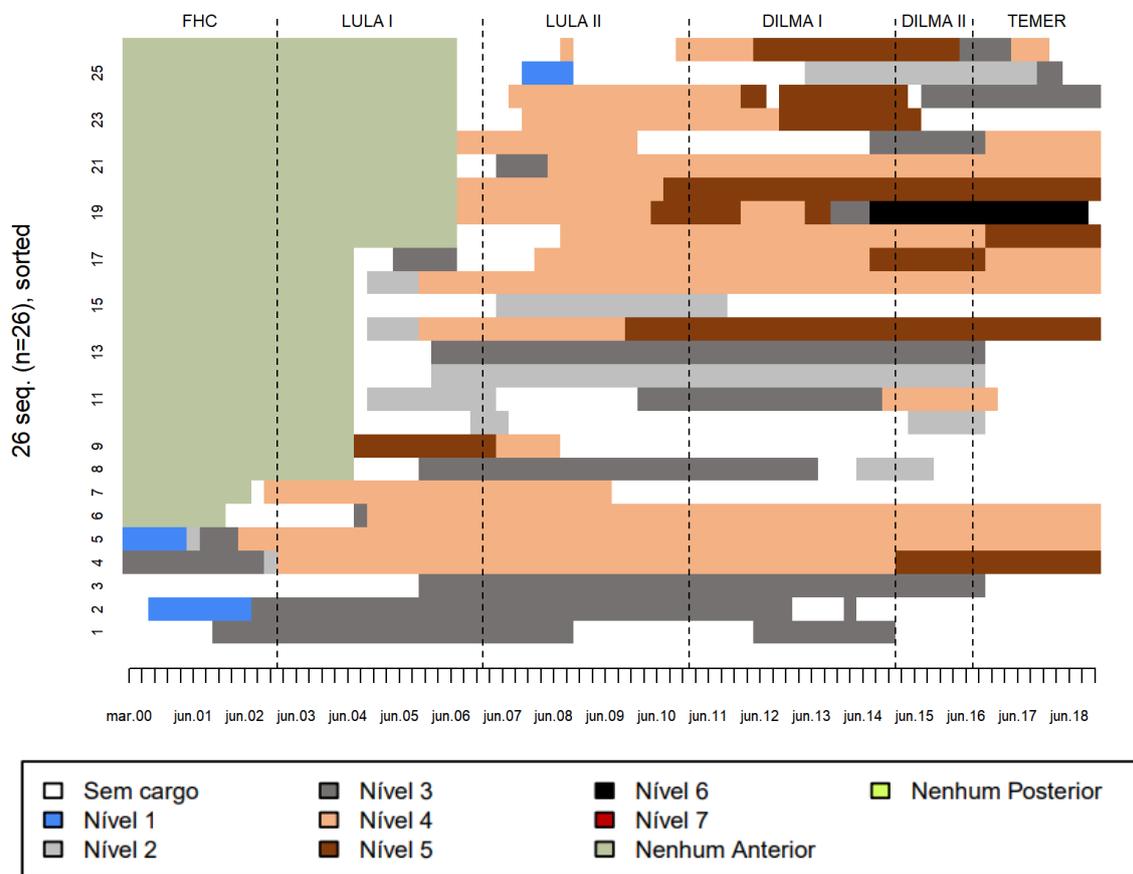


Figura 19 e: Concentração em cargos tempo no cluster Predominância Minas e Energia

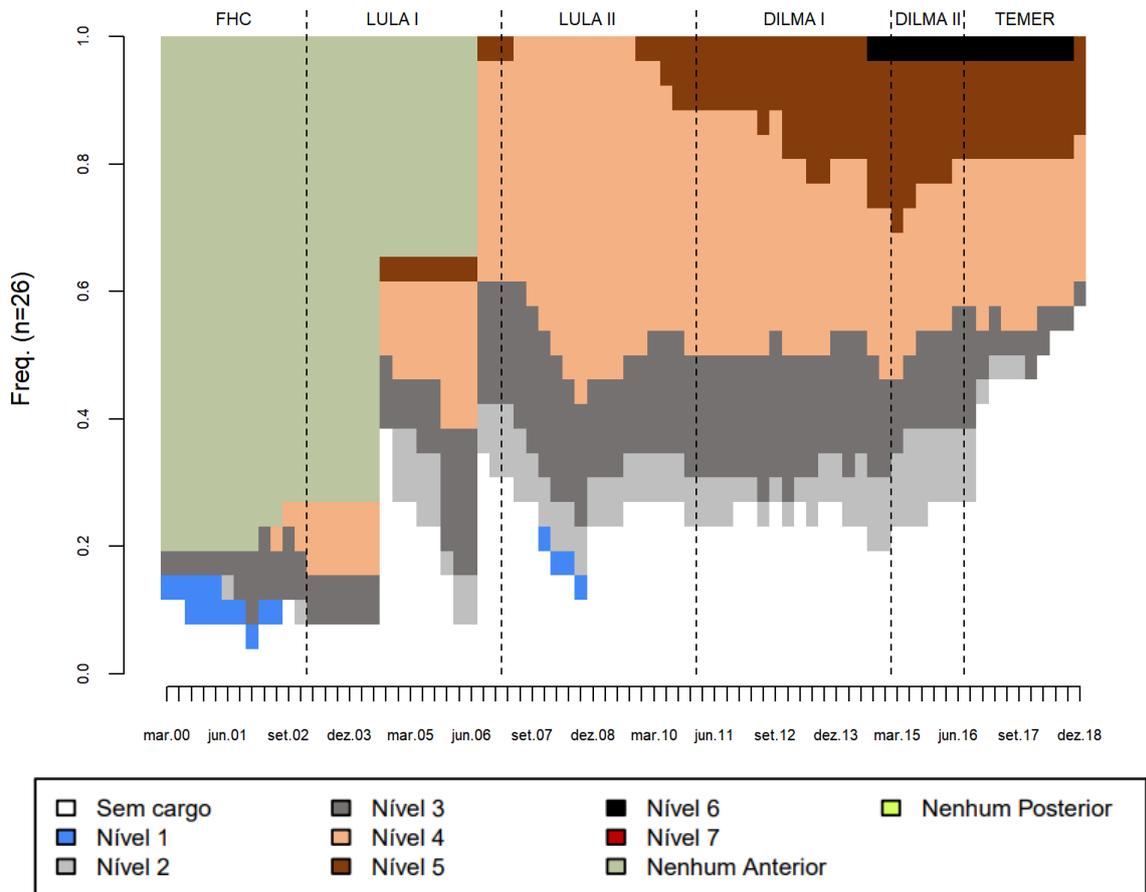
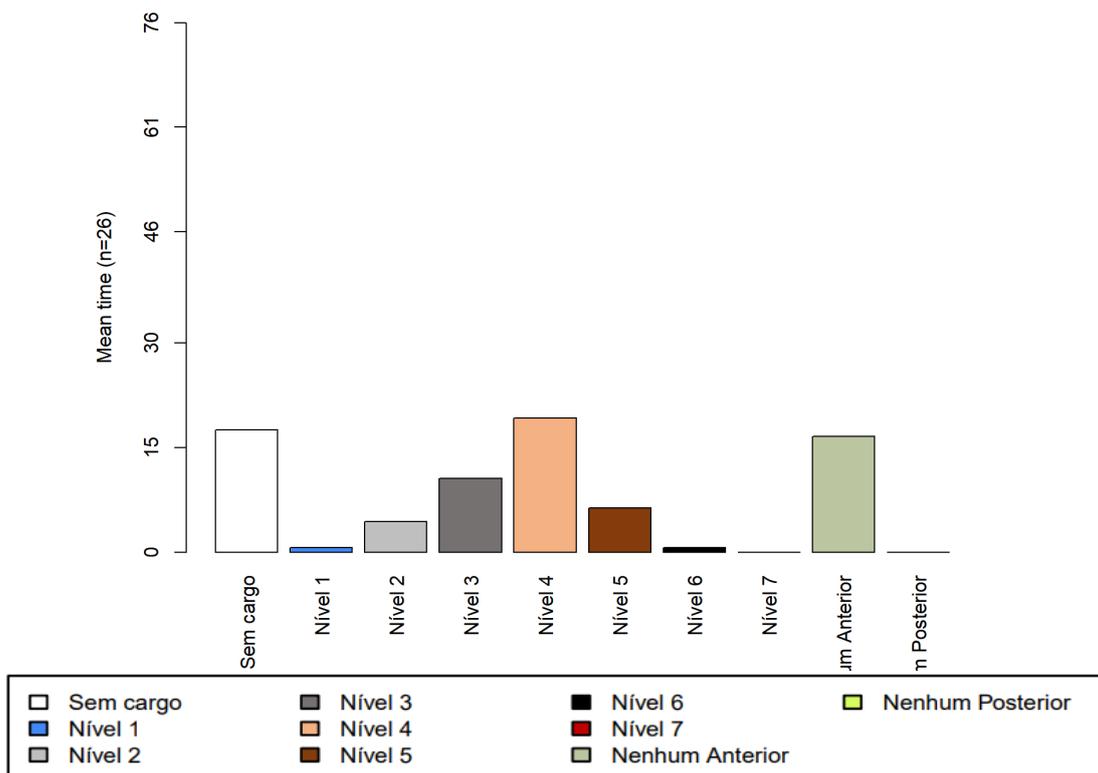


Figura 19 f: Tempo médio em um cargo no cluster Predominância Minas e Energia



Os 26 indivíduos do grupo Minas e Energia, conforme a figura 19.f ocuparam cargos de nível 4 em uma média de 19,2 trimestres, nível 3 em uma média de 10,6 trimestres e em nível 5, em média de 6,3 trimestres. Ou seja, houve predominância desses três níveis. A figura 19.e mostra que houve drástica diminuição da quantidade de gestores em cargos de nível 3 e de nível 2 na virada Dilma II para Temer. Isso se deve à extinção de grande quantidade desses níveis de DAS (Direção e Assessoramento Superior), realizada durante o governo Temer.

A mesma figura mostra que a concentração de EPPGG em nível 4 inicia no governo FHC II e começa a crescer significativamente a partir do início do governo Lula I e segue aumentando, atingindo o ápice no meio do governo Lula II, permanecendo em patamar um pouco menor durante os governos Dilma I e II e Temer.

Concomitantemente, a concentração em cargos de nível 5 começa a crescer no último trimestre do governo Lula I, passando de 2 para 3 nomeados, e tem novo crescimento em meados de Lula I; e continua crescendo, atingindo o ápice do governo Dilma I e mantendo-se nesse patamar durante Dilma II e Temer, ao passo que, como mencionado no parágrafo anterior, há alguma diminuição da concentração de nível 4.

A figura 19.d mostra que há ocupantes de cargos de nível 4 e de nível 5 entre gestores de trajetórias longevas e aquelas que iniciaram a partir de meados do mandato Lula I. Contudo, nota-se que nesse segundo grupo houve sete gestores que passaram de nível 4 para nível 5. Entre esses percebe-se mais movimentações entre os níveis, com ascensões. Já os mais longevos, mesmo os que ocupavam cargos desde antes do governo Lula II, há mais casos de permanências relativamente mais longas nos seus cargos.

Em linhas gerais, o que se pode extrair desses dados é que a partir do final do governo Lula I os EPPGG que ingressaram foram investidos em funções gerenciais (nível 4), e muitos deles passaram a cargos diretivos no governo Dilma I, com substituições e alguma pequena diminuição no governo Dilma II.

Esse movimento no Ministério de Minas e Energia provavelmente se deve por influência de Dilma Rousseff, que desde quando assumiu o cargo de Ministra de Minas e Energia, bem como durante seus dois mandatos como Presidenta, demonstrou apreço pelos EPPGG nos programas de desenvolvimento e infraestrutura a cargo da pasta, dentro do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (conforme as conversas preliminares com grupos de gestores e a entrevista 17)

Vale recordar que a partir de 2008s os analistas e especialistas de infraestrutura, cuja maior parte têm formação em Engenharia, passaram a povoar as pastas de infraestrutura. Mas, mesmo assim, os EPPGG permaneceram em cargos de comando.

Cluster 11 – Multissetorial

Este conjunto é composto por 109 trajetórias, provenientes de diversas turmas de trajetórias de longa e média duração.

Este Cluster Multissetorial está classificado neste conjunto de clusters com concentrações mais diversificadas porque, apesar de haver predominância no Planejamento e no MEC, conforme a figura 18.b, estas não são proporcionalmente tão maiores (distintas em termos de tamanho) do que as

outras faixas de cores. As trajetórias são marcadas por movimentações que envolvem o MP e diversos setores finalísticos, mas com maiores concentrações no MEC, MAPA, MTB e MDA.

De baixo para cima, nota-se que há uma faixa rosa choque, que representa gestores que estavam no MEC em 2000 (de longa trajetória) e quase todos permaneceram nesse órgão até dezembro de 2018. Já entre os que entraram em 2004, há um grupo que entrou e permaneceu todo o tempo no MAPA.

Figura 18 a: Trajetórias por órgãos no tempo no cluster Predominância Multissetorial

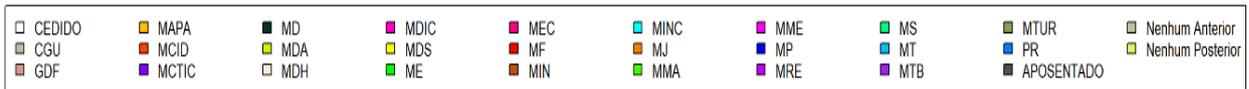
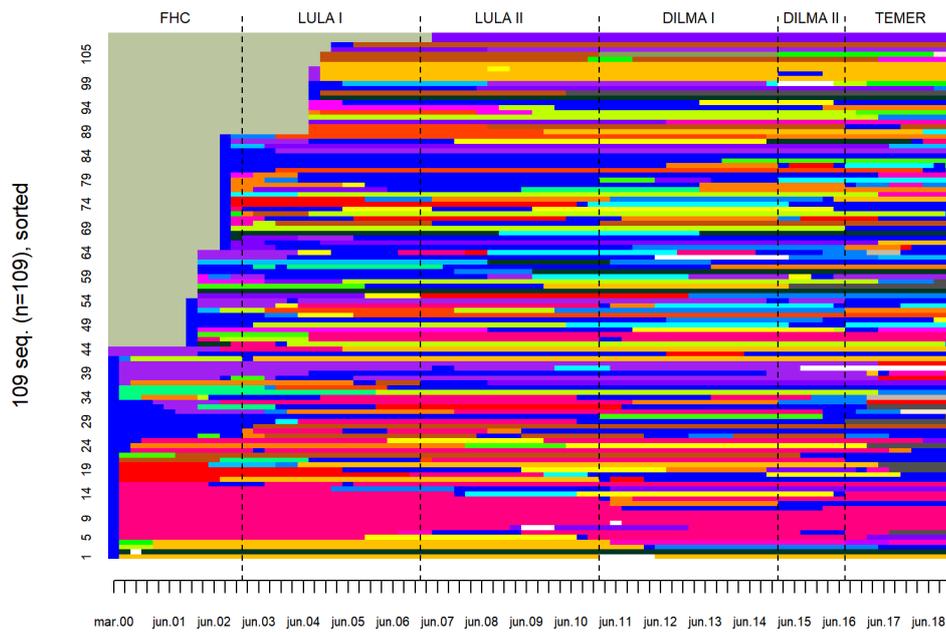


Figura 18 b: Concentração dos órgãos de alocação no tempo do cluster Multissetorial

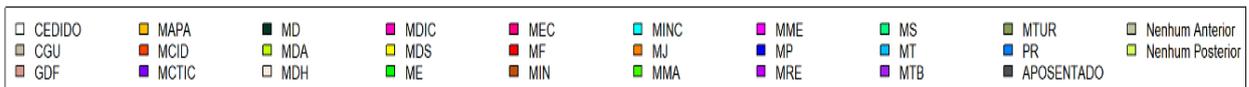
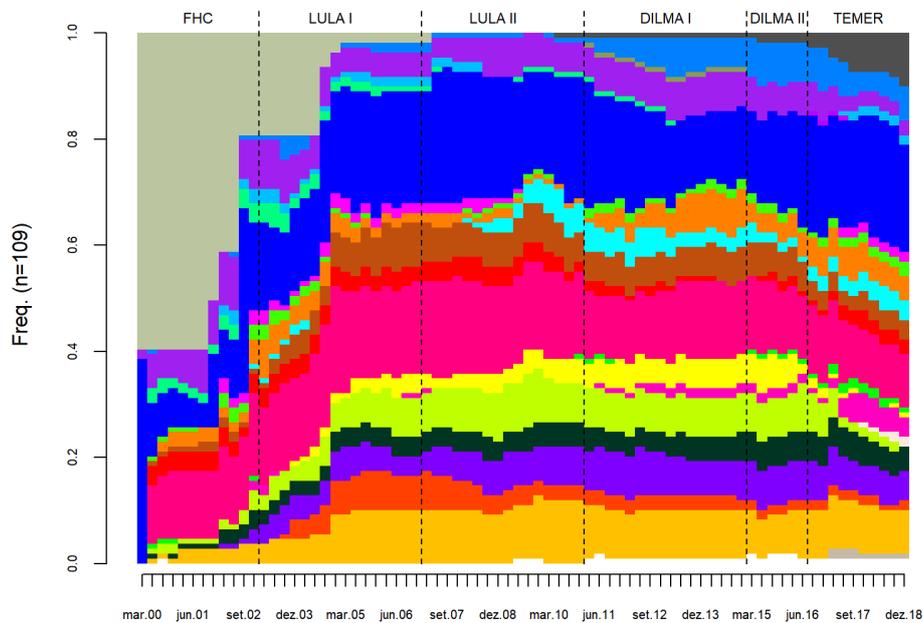


Figura 18 c: Tempo médio em órgão no cluster Multissetorial

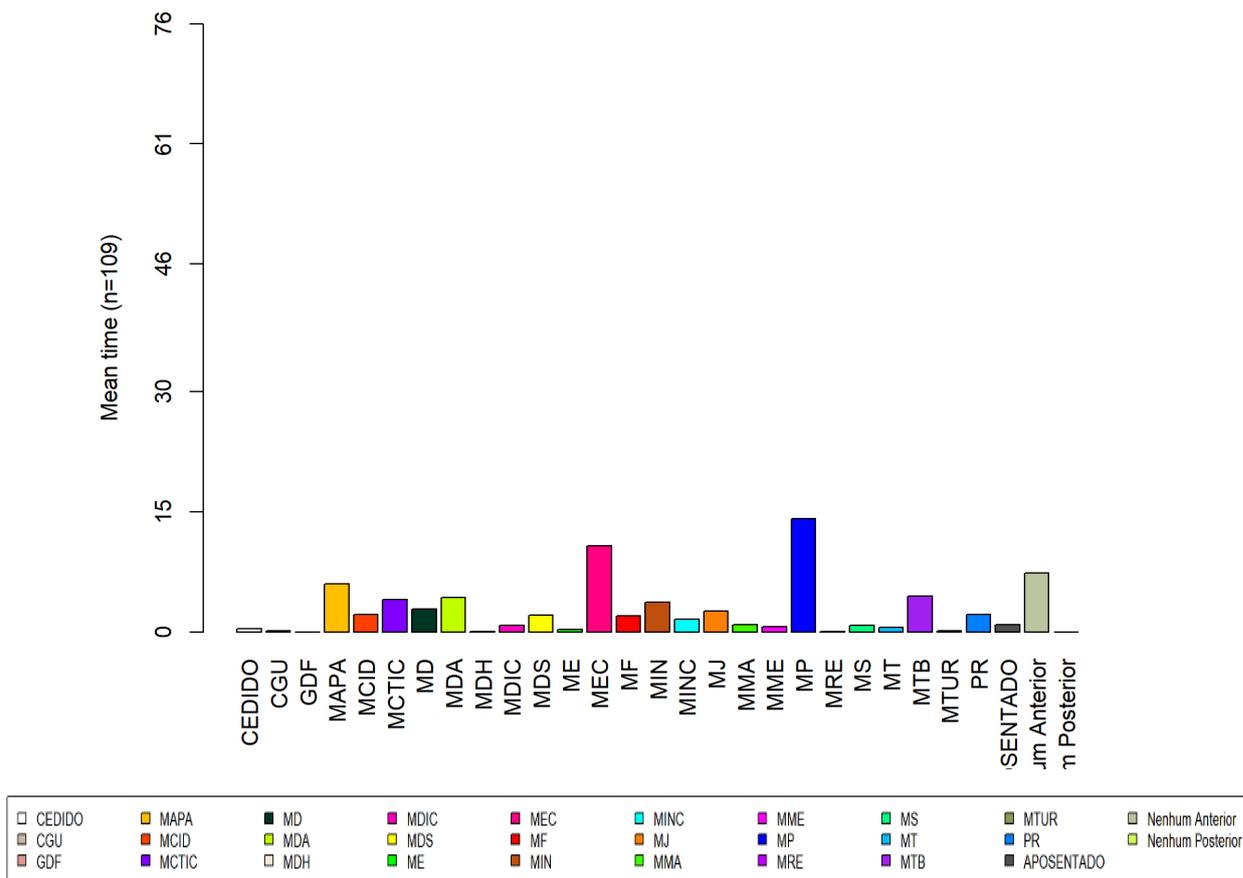


Figura 18 d: Trajetórias em cargos no tempo no cluster Multissetorial

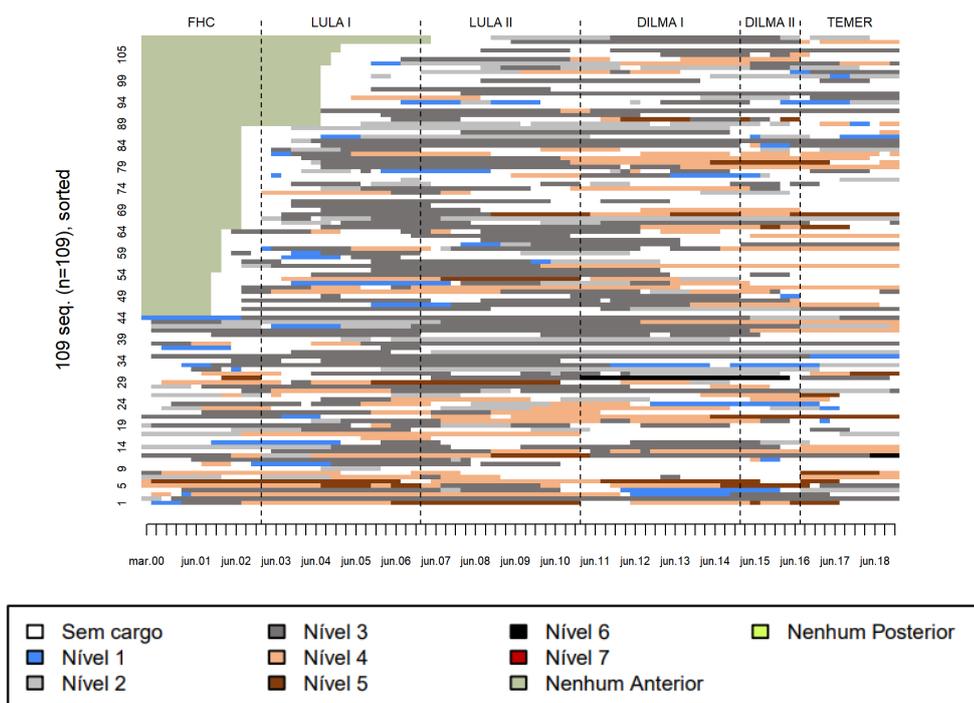


Figura 18 e: **Concentração em cargos tempo no cluster Multissetorial**

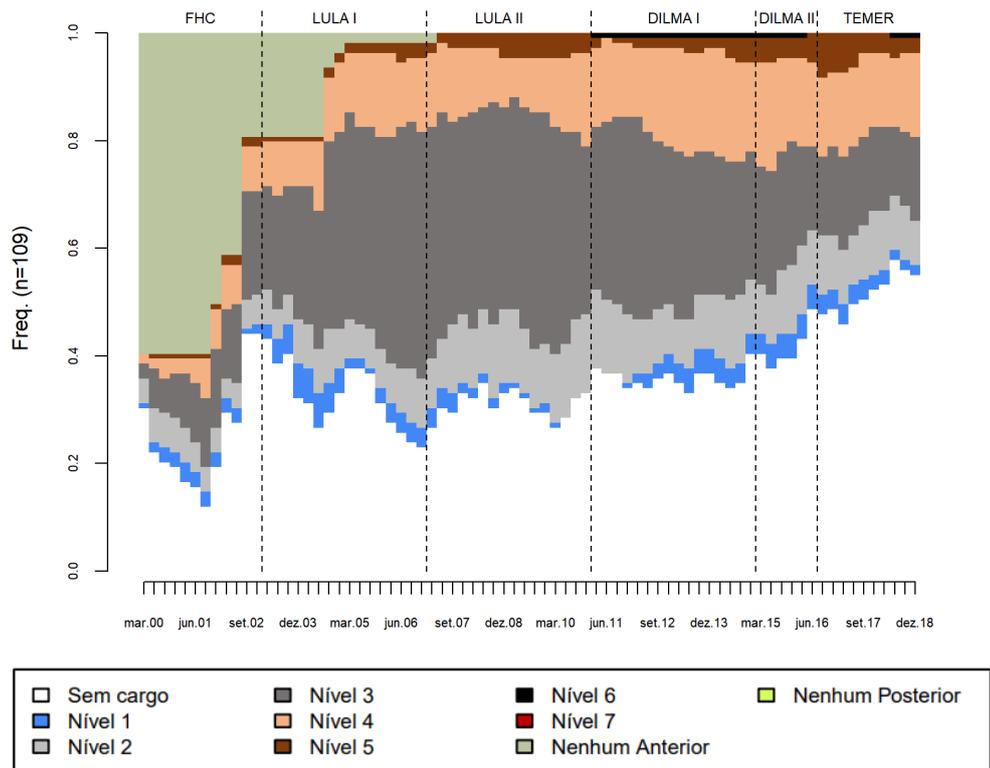
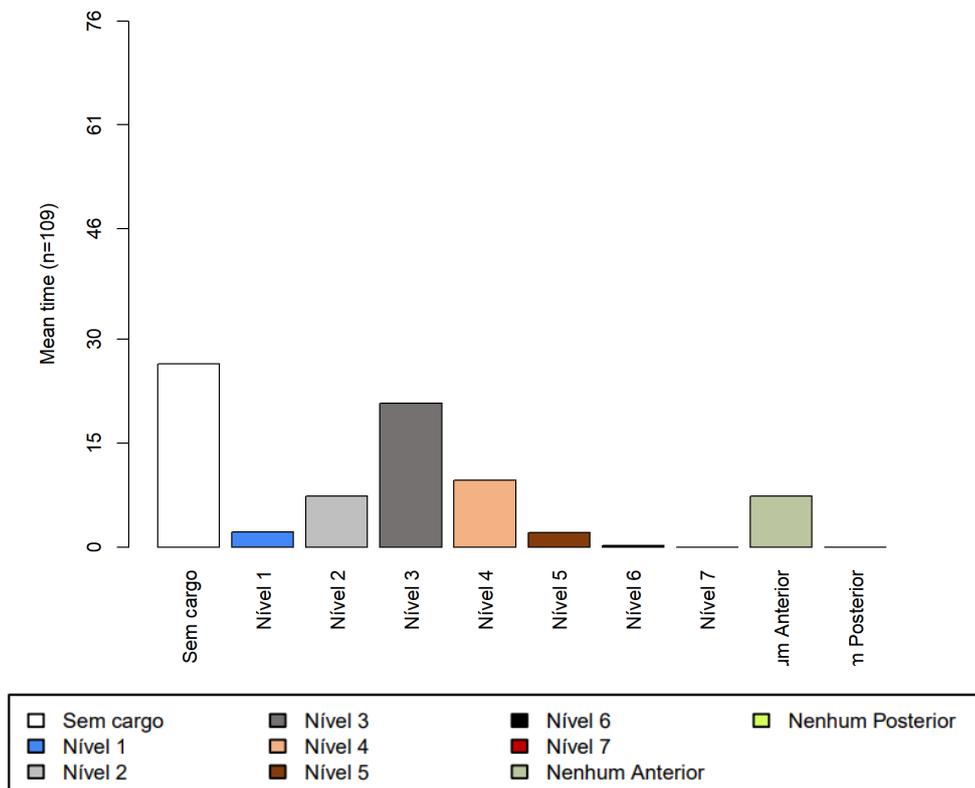


Figura 18 f: **Tempo médio em um cargo no cluster Multissetorial**



Em termos de concentrações de gestores em órgãos, ao longo do período, a figura 18.b mostra que o cluster foi crescendo, a partir de meados do governo Lula I, com o aumento de gestores no MAPA (laranja claro), no MCID (ocre), o MCTIC (roxo), na Defesa (preto), no MDA (verde-limão), MDS (amarelo). No período Lula II foi aumentando a concentração de gestores no MINC (azul piscina). Já no mandato Dilma I, cresce a quantidade de gestores na Presidência e Justiça. Com o governo Temer, alguns ministérios praticamente deixam de ter gestores, sendo eles principalmente MDS e MDA. Nesse período, aumenta a faixa de gestores aposentados.

Portanto, com o tempo, este cluster foi aumentando e se diversificando, com presença em mais órgãos.

Com relação à mobilidade de cargos, a figura 18.e mostra que há predominância de gestores que passaram a maior parte do tempo sem cargo, e em nível 3. A quantidade de gestores em cargos de nível 4 vai aumentando aos poucos e se mantém durante o período.

Na figura 18.d, nota-se que a faixa inferior apresenta permanências de nível 4 e também nível 5. Alguns deles são aqueles que permaneceram no MEC durante toda sua trajetória.

Nota-se também que no Governo Lula I houve nomeações para níveis 4 e 3, algumas substituições em meados do governo Lula II, mantendo-se aproximadamente a mesma quantidade de gestores em cargos. No governo Dilma I foi aumentando o nível 4 em detrimento da diminuição do nível 3. Os novos nomeados para nível 4 no governo Dilma I estão mais concentrados entre aqueles que entraram nas turmas 6, 7 e 8.

Diminui bastante a quantidade de gestores em nível 3 desde o governo Dilma I, para Dilma II e para Temer. Concomitantemente, houve aumento com oscilações na quantidade de gestores no nível diretivo, ou seja, nível 5.

Pode-se tecer algumas observações específicas. No caso do MEC, houve acréscimo de gestores com cargo de nível 5 a partir do Lula II. Algumas entrevistas explicam o dado pela adoção do Programa de Incentivo ao Ensino Superior, com aumento de universidades e da rede de institutos federais.

Análise agregada dos clusters de Predominância Setorial

A tabela 20: Indicadores* de quantidade de trimestres em órgãos, em cargos e nos níveis de cargos nos clusters do conjunto Predominância Setorial mostra que os seis clusters desse conjunto de Predominância Setorial de mobilidade tiveram uma média de 27,3 trimestres de permanências em cada órgão, maior, portanto, do que a média da carreira, que é 18,5 trimestres. O destaque vai para o cluster Predominância Minas e Energia, com 33,3 trimestres em um órgão, seguido do cluster Predominância Saúde, com 27,1 trimestres por órgão e o referente à Justiça, com 25,3 trimestres, como mostra a Tabela 20.

Essas altas médias podem significar uma maior identificação do gestor com a área, levando à sua especialização e à sua constituição como referência na área.

Com relação à média de tempo em um cargo, o cluster MME teve permanência média de 21,7 trimestres em um cargo, ou seja, 7,23 anos. Esse é o indicador mais alto dos clusters do grupo, sendo seguido pelo cluster 7 – MDS (19,4 trimestres) e o cluster 9 – Saúde (19,3 trimestres), ambos

correspondendo a 6,4 anos. São médias significativamente superiores de quantidade de trimestres em um cargo, em relação à média da carreira, que é de 11,9 trimestres por cargo..

Os clusters Predominância Justiça e Predominância Cultura apresentam médias próximas à da carreira, respectivamente 11,5 e 11,6 trimestres por cargo.

Tabela 20: Indicadores* de quantidade de trimestres em órgãos, em cargos e nos níveis de cargos nos clusters do conjunto Predominância Setorial

	cluster 1	cluster 6	cluster 7	cluster 9	cluster 11	cluster 13
Indicadores Clusters	Justiça	Cultura	MDS	Saúde	Muti	MME
Média de trimestres por órgãos	25,3	22,1	19,2	27,1	21,8	33,3
Média de trimestres por cargos	11,5	11,6	19,4	19,3	18,5	21,7
Média de n_trim_sem_cargo	27,4	39,7	15,3	36,7	26,0	17,6
Média de n_trim_nivel1	1,4	2,3	0,3	3,8	2,2	0,7
Média de n_trim_nivel2	5,9	1,5	4,2	4,6	7,3	4,4
Média de n_trim_nivel3	8,2	9,4	19,2	22,8	20,7	10,6
Média de n_trim_nivel4	7,8	8,9	19,5	5,0	9,7	19,2
Média de n_trim_nivel5	1,5	1,0	4,5	1,0	2,1	6,3
Média de n_trim_nivel6	0,0	0,0	0,0	0,4	0,2	0,7
Média de n_trim_nivel7	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(*) Os indicadores foram obtidos pela contagem de trimestres em órgãos, em cargos e em cada nível de cargo em cada cluster, divididos pelas quantidades totais de trimestres.

Com relação à média de tempo sem cargos, os clusters Predominância MDS e Predominância MME são os que se destacam como aqueles que ficaram o menor tempo sem cargos. Além disso, esses dois clusters são aqueles em que a quantidade de tempo em cargos de nível 4 e 5 é maior que os demais, registrando 19,5 trimestres em nível 4 e 4,5 em nível 5, no Predominância MDS; e 19,2 e 6,3 trimestres, respectivamente, para o Predominância MME.

Infere-se que Minas e Energia e MDS tenham sido setores bastante dinâmicos na agenda governamental e, por isso, os gestores que passaram tempo grande de suas trajetórias ali tenham tido mais oportunidades de assumir cargos de nível 4 e, até, nível 5.

Pode ser também que a longevidade desses gestores nessas áreas tenha levado a nomeações baseadas em conhecimento técnico da área. No caso do MME, essa foi uma constatação obtida junto ao entrevistado 17.

Quanto aos demais níveis de cargo, o conjunto Predominância Setorial apresentou maior concentração de cargos de nível 3, registrada no cluster Predominância Saúde, com 22,8 trimestres, seguido pelo cluster Predominância MDS, com 19,2 trimestres em média.

Esses indicadores mostram também que os grupos com trajetórias predominantemente setoriais, a saber, Justiça, Cultura, Saúde e Minas e Energia têm permanências longas em órgãos e permanências de tamanho menor em cargos. Portanto, eles mudam de cargos dentro de um órgão

com maior frequência. Já o Cluster Multissetorial, apesar de ter tempos de permanência não longas em órgãos, assemelha-se ao Cluster Saúde, com 18,5 trimestres em média por cargo e presença maior no nível 3.

Diferentemente dos demais citados, o MDS, apresenta tempos de permanências em um cargo em um órgão quase iguais, assemelhando-se mais com o perfil médio da carreira.

Em suma, no conjunto Predominância Setorial, os clusters que melhor aproveitam o potencial de competências de assessoramento de nível superior dos integrantes da carreira do EPPGG são aqueles de Predominância MME e Predominância MDS, em nível gerencial e diretivo. O Predominância Saúde, por sua vez, em um nível abaixo, pode ser considerado técnico e/ou operacional. Além disso, os clusters de Predominância MDS e de Predominância MME foram os únicos que pontuaram nos níveis 5 e 6. Por sua vez, o cluster Predominância Justiça registrou nível 7.

A tabela 21: Turmas dos EPPGG de cada cluster do Conjunto Predominância Setorial, a seguir mostra a composição dos clusters do Conjunto Predominância Setorial em função do tempo de carreira dos gestores. Essa tabela foi elaborada com o objetivo de identificar as quantidades de gestores de cada turma dentro de cada cluster e, assim, ter um retrato mais detalhado de sua composição.

Tabela 21: Turmas dos EPPGG de cada cluster do Conjunto Predominância Setorial

Clusters	Início	1	%	6	%	7	%	9	%	11	%	13	%
Turmas		Justiça		Cultura		MDS		Saúde		Multisetorial		MM E	
1	fev/90		NA	0	0		0	2	6,25	4	3,67	0	0
2	set/96			2	6,89	2	4,65	5	15,65	1	0,92	0	0
3	ago/97	1		2	6,89	2	4,65	3	9,37	11	10,09	1	3,84
4	jun/98	1		1	3,44	2	4,65	5	15,65	11	10,09	1	3,84
5	jan/00	3		3	10,34	4	9,30	11	34,37	17	15,60	3	11,53
6	jan/02	1		3	10,34	8	18,60	4	12,5	20	18,35	1	3,84
7	jun/02	1		6	20,68	10	23,25	1	3,12	24	22,02	1	3,84
8	jul/04	10		4	13,79	5	11,62	1	3,12	14	12,84	10	38,46
9	dez/04			1	3,44	3	6,97		0	5	4,59		0
10	jun/06	5		2	6,89		0		0		0,00	5	19,23
11	jun/06	4		1	3,44	2	4,65		0		0,00	4	15,38
12	mai/07			2	6,89		0		0	2	1,83		0
13	abr/09			2	6,89	2	4,65		0		0,00		0
14	abr/09			0	0	1	2,32		0		0,00		0
15	fev/11			0	0	2	4,65		0		0,00		
16	dez/11			0	0	0	0	0	0		0,00	0	0
Total c/ turma identificada		26		29		43		32		109		26	
Total indivíduos do cluster		65		29		43		33		109		26	
Total conjunto 1													305

O Cluster 1 - Predominância Justiça, é aquele em que não há dados suficientes para identificar alguma concentração sobre a longevidade das trajetórias que o compõem, , por causa da falta de dados sobre as turmas 1 e 2.

Já o Predominância MINC e Predominância MDS contemplam maiores concentrações de trajetórias que iniciaram em janeiro de 2000, janeiro de 2002, junho de 2002 e julho de 2004, respectivamente das turmas 5, 6, 7 e 8.

O grupo Predominância Saúde é o mais longo, constituindo-se em sua maior parte por gestores das turmas 2, 4, 5 e 6.

O cluster Multissetorial tem representação em maior quantidade de mais turmas, quais sejam 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

Por fim, o cluster Predominância MME é o menos longo, com concentração de gestores que entraram na turma 8, em sua maior parte, e nas turmas 10 e 11.

Essas informações confirmam as constatações feitas na análise das figuras extraídas do TraMiner.

5.2.2 Conjunto 2 – Predominância de Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal

Cluster 10 - Predominância Fazenda

O grupo Predominância Fazenda contém 70 indivíduos, dos quais, aproximadamente 50% entraram até 2001. Durante o governo Lula II o cluster atinge a totalidade de trajetórias, período em que houve a maior concentração relativa de gestores no Ministério da Fazenda. Esse período foi marcado pela crise econômica mundial de 2008 e o MF concentrou políticas e ações de combate à crise. Por exemplo, o Programa Minha Casa Minha Vida, que é um programa de habitação federal do Brasil criado em março de 2009 pelo Governo Lula⁴². A Caixa Econômica Federal, que operacionalizava o programa, é uma entidade vinculada ao Ministério da Fazenda.

⁴² O PMCMV subsidiou a aquisição da casa ou apartamento próprio para famílias com renda até 1,8 mil reais e facilita as condições de acesso ao imóvel para famílias com renda até de 9 mil. Em 2018, a Caixa Econômica Federal informou que 14,7 milhões de pessoas compraram um imóvel com o programa (7% da população brasileira). Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Minha_Casa,_Minha_Vida.

Figura 20.a: Trajetórias por órgãos no tempo no cluster Predominância Fazenda

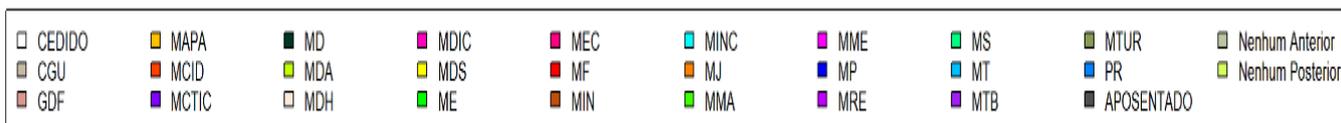
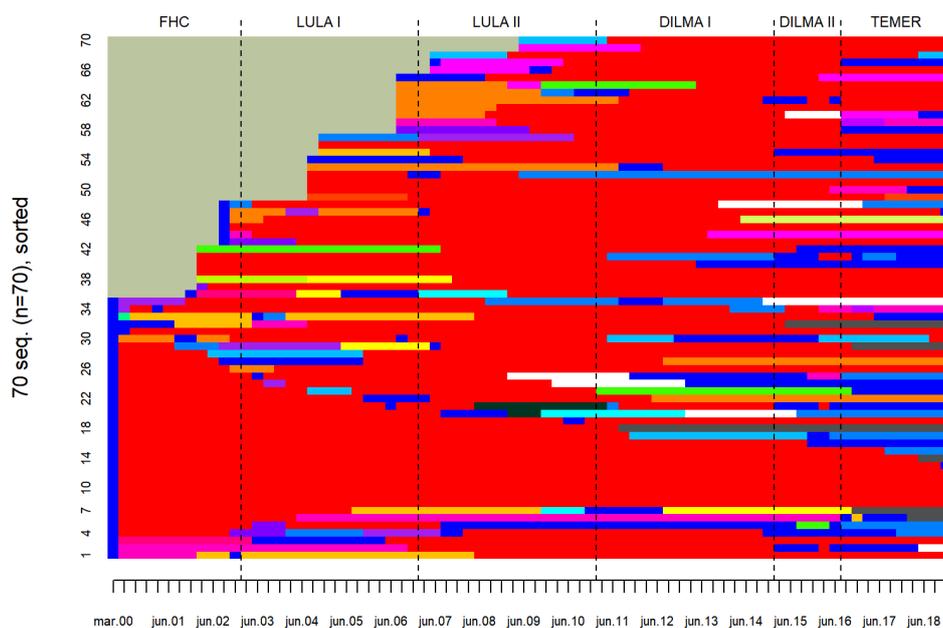


Figura 20.b: Concentração dos órgãos de alocação no tempo do cluster Predominância Fazenda

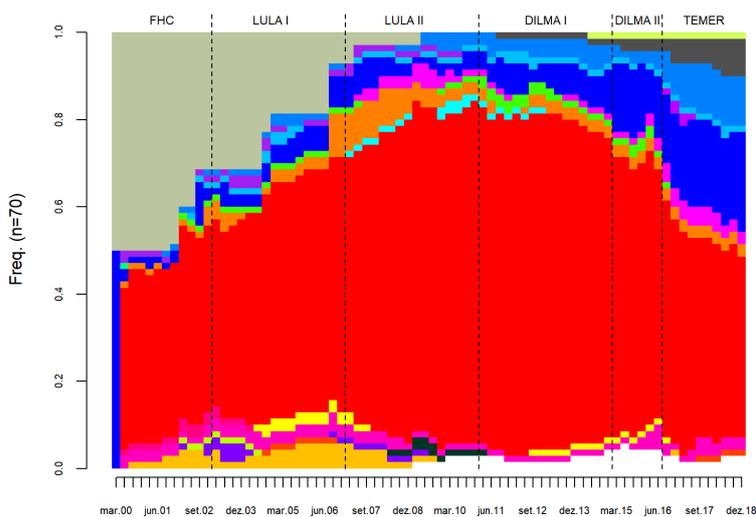


Figura 20.c: Tempo médio em órgão no cluster Predominância Fazenda

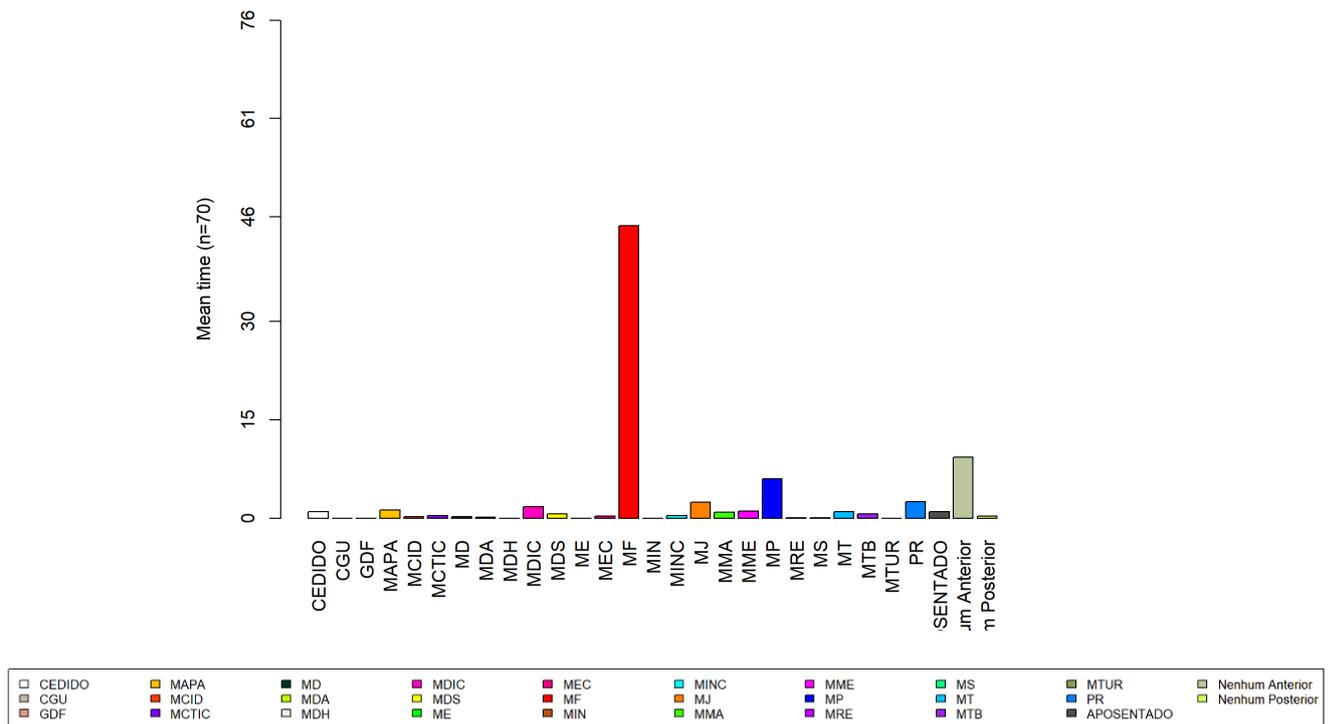


Figura 20.d: Trajetórias em cargos no tempo no cluster Predominância Fazenda

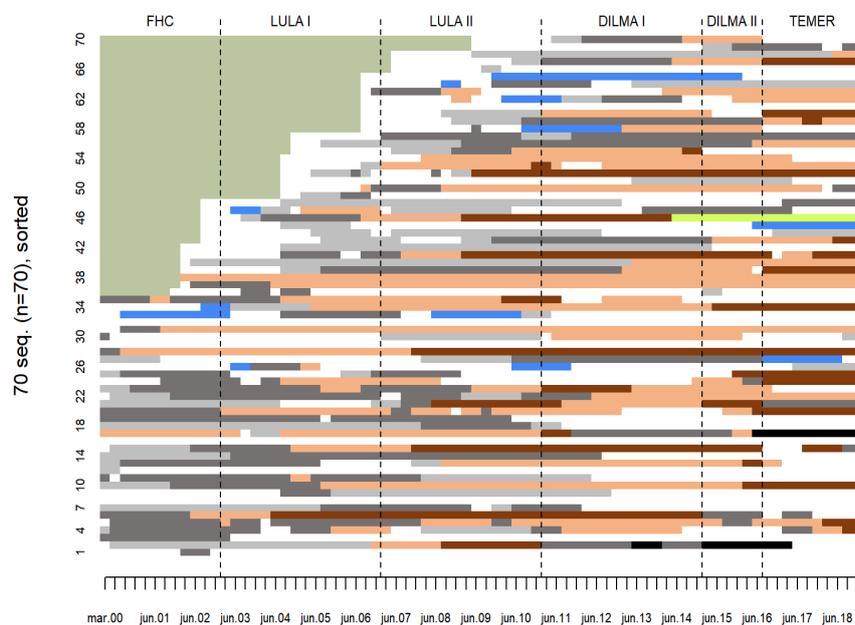


Figura 20.e: Concentração em cargos tempo no cluster Predominância Fazenda

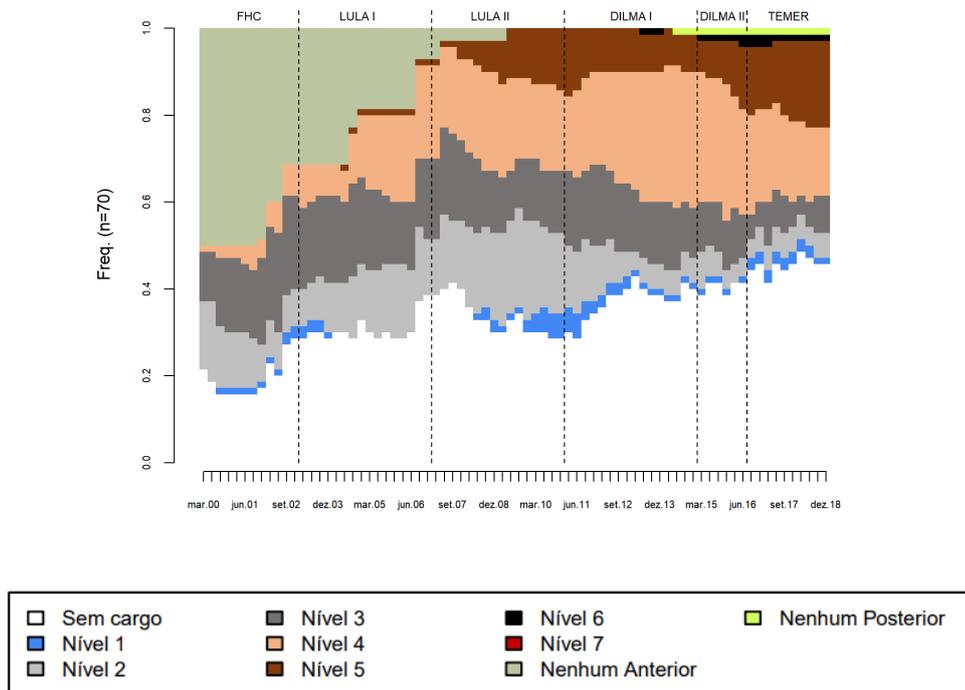
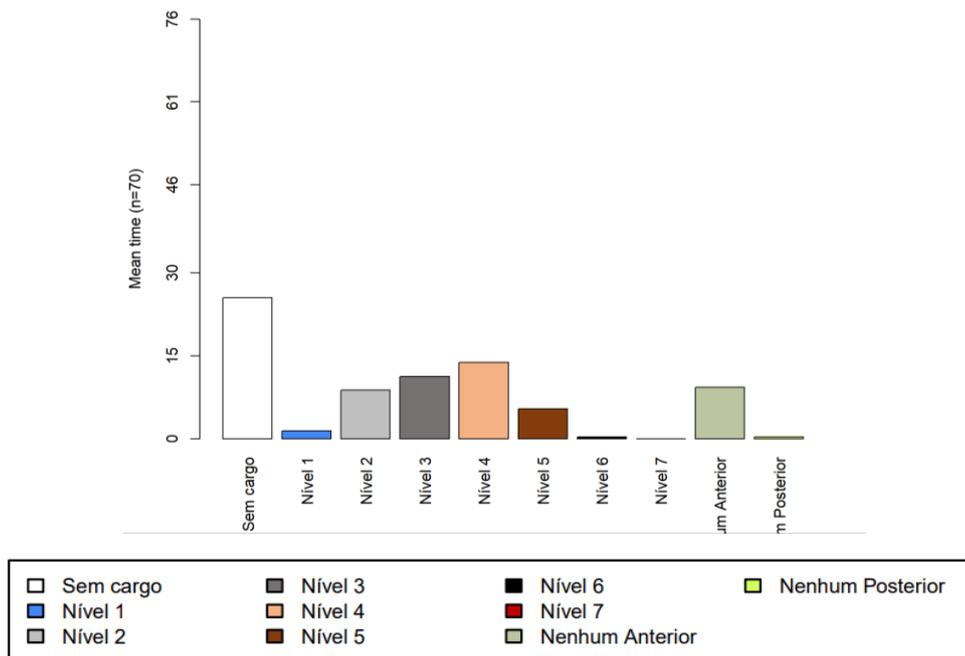


Figura 20.f: Tempo médio em um cargo no cluster Predominância Fazenda



Há, contudo, uma tendência de diminuição que se inicia durante o do governo Dilma I e aumentando expressivamente no governo Temer. As saídas do Ministério da Fazenda dirigem-se predominantemente para o MP (azul marinho), para a Presidência (azul) e para o MDIC (rosa).

A movimentação do Ministério da Fazenda para o Ministério do Planejamento pode ser uma consequência da nomeação de Dyogo Oliveira⁴³ como Ministro do Planejamento, em 2016, que é EPPGG da turma 1, mas estava alocado no Ministério da Fazenda. Gestores que analisaram as figuras geradas por meio do TRAMiner, nesta pesquisa, em 2020, relatam que o Dyogo foi levado ao MP por Nelson Barbosa, então Ministro do Planejamento, e o Dyogo atrai outros gestores que estavam no Ministério da Fazenda, como por exemplo, Miguel Ragone.

Esse é um exemplo de uma das formas como os gestores dirigentes constituem suas equipes.

No governo Temer há aumento da concentração de gestores na PR. No Governo Dilma 2, a segunda maior concentração é o MP, sendo que o MF continua com o maior número de gestores. Com o impeachment, o MF diminui mais um pouco, em favor do MP e da Presidência.

Esses movimentos podem ser vistos nas figuras 20.a, 20.b e 20.c

Com relação aos cargos, a figura 20.d mostra que enquanto no governo FHC os gestores estiveram em cargos técnico-operacionais, no governo Lula I se inicia um processo de valorização desses quadros, com algumas nomeações para nível 4, bem como manutenção daqueles que já estavam nesse nível. No governo Lula II esse processo de valorização se intensifica, com diversas nomeações para o nível 5, diretivo. Esses gestores, em sua maior parte, permaneceram nesse nível até o final do governo Dilma II, quando foram exonerados para que outros gestores fosse nomeados.

Portanto, a importância dos gestores no cluster predominância Fazenda é bem marcante.

“O Ministério da Fazenda (MF) tem importância central nas relações entre política e burocracia. O MF não é apenas uma estrutura insulada, voltada a discussões e decisões meramente técnicas; ele é fundamental para a consecução de dois objetivos estratégicos aos governos latino-americanos: para a adoção de determinada linha de política econômica que garanta apoio interno e externo ao presidente, sendo portanto seu êxito essencial para se obter apoio parlamentar, e, ademais, como estrutura utilizada pela Presidência para controlar a delegação de poderes e responsabilidades na distribuição de cargos públicos aos aliados. Na verdade, defende-se aqui a tese de que o Ministério da Fazenda tornou-se o principal núcleo de poder do gabinete presidencial brasileiro, especialmente no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, constituindo-se, a um só tempo, como elemento técnico e político. Seus integrantes, portanto, tornaram-se um dos mais importantes policy-makers do Executivo federal” (ABRUCIO-LOUREIRO, 1999)

A figura 20.e traz mais sintetiza as informações. Ali é possível ver claramente esse processo de valorização dos quadros, com diminuição dos ocupantes de cargos técnico-operacionais e aumento dos de nível gerencial e sobretudo, diretivo.

⁴³ Dyogo Henrique é Oliveira é servidor público federal desde 1998, com atuação no Ministério da Fazenda, ocupando determinadas vezes posições do alto escalão. Foi secretário-executivo adjunto, no Ministério da Fazenda (2011–2013), inclusive substituindo interinamente Nelson Barbosa na Secretaria-Executiva da pasta de 3 de junho de 2013 até 13 de fevereiro de 2014. Foi ministro do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no Governo Temer, que assumiu interinamente o cargo em 23 de maio de 2016. Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Dyogo_Oliveira.

O grupo é marcado por forte agregação e permanência. Os EPPGG ficam mais tempo ali. Uma possível explicação (reuniões iniciais com gestores, realizadas em 2020) é de que o Ministério da Fazenda seja um órgão que retém o gestor, porque ele se insere numa estrutura mais formal e tem perspectiva de permanência no longo tempo, se especializando em função mais técnica.

Em termos de movimentação, percebe-se que os mais antigos foram saindo diminuindo (até 5ª turma). Ao mesmo tempo, vai aumentando o contingente de EPPGG na Fazenda, dentre aqueles que foram entrando na carreira a partir de 2002.

No início de 2010 se observa um movimento crescente de saída de EPPGG da Fazenda no sentido dos Ministérios do Planejamento, da Justiça e da PR. Ou seja, esses profissionais continuam se movimentando entre órgãos centrais de governo. Uma possível explicação (reuniões com gestores) é de que quem trabalha em órgão central desenvolve alguma competência e a tendência é permanecer circulando entre eles.

Uma hipótese do movimento de saída para os órgãos centrais é de que signifique ascensão profissional. Também porque na Fazenda há a presença mais forte de outras carreiras e os espaços (de ascensão) para os gestores é bem mais limitada. Provavelmente em área de coordenação de política ou área-meio. É um órgão que tem competição e divisão de carreiras bem definida.

Grupo 5 Predominância Planejamento

O cluster Predominância Planejamento contém 159 trajetórias individuais.

A figura 21.a mostra que entre os EPPGG que entraram na carreira antes de 2000 (62 profissionais), apenas uma pequena parcela, pouco menos do que 25% deles, tiveram uma trajetória mais longa no Ministério do Planejamento.

Figura 21.a: Trajetórias por órgãos no tempo no cluster Predominância Planejamento

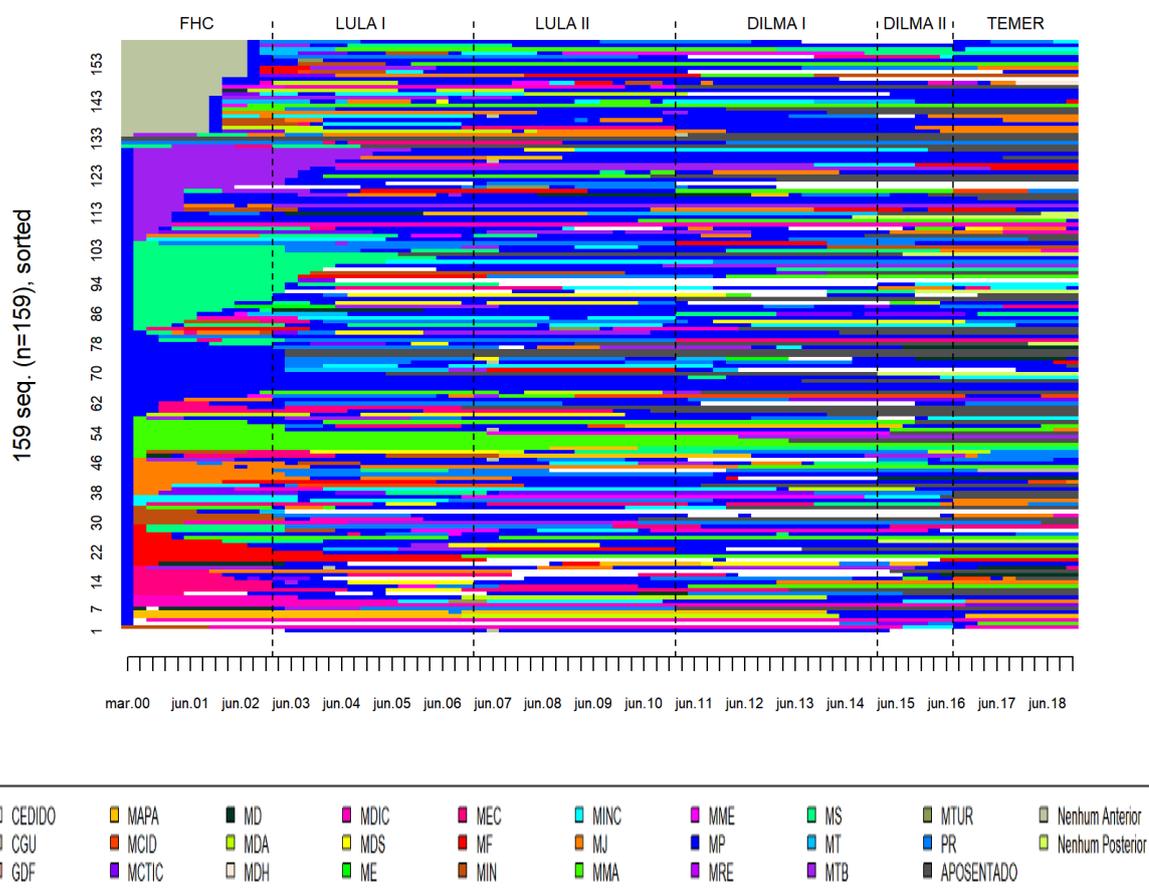


Figura 21.b: Concentração dos órgãos de alocação no tempo do cluster Predominância Planejamento

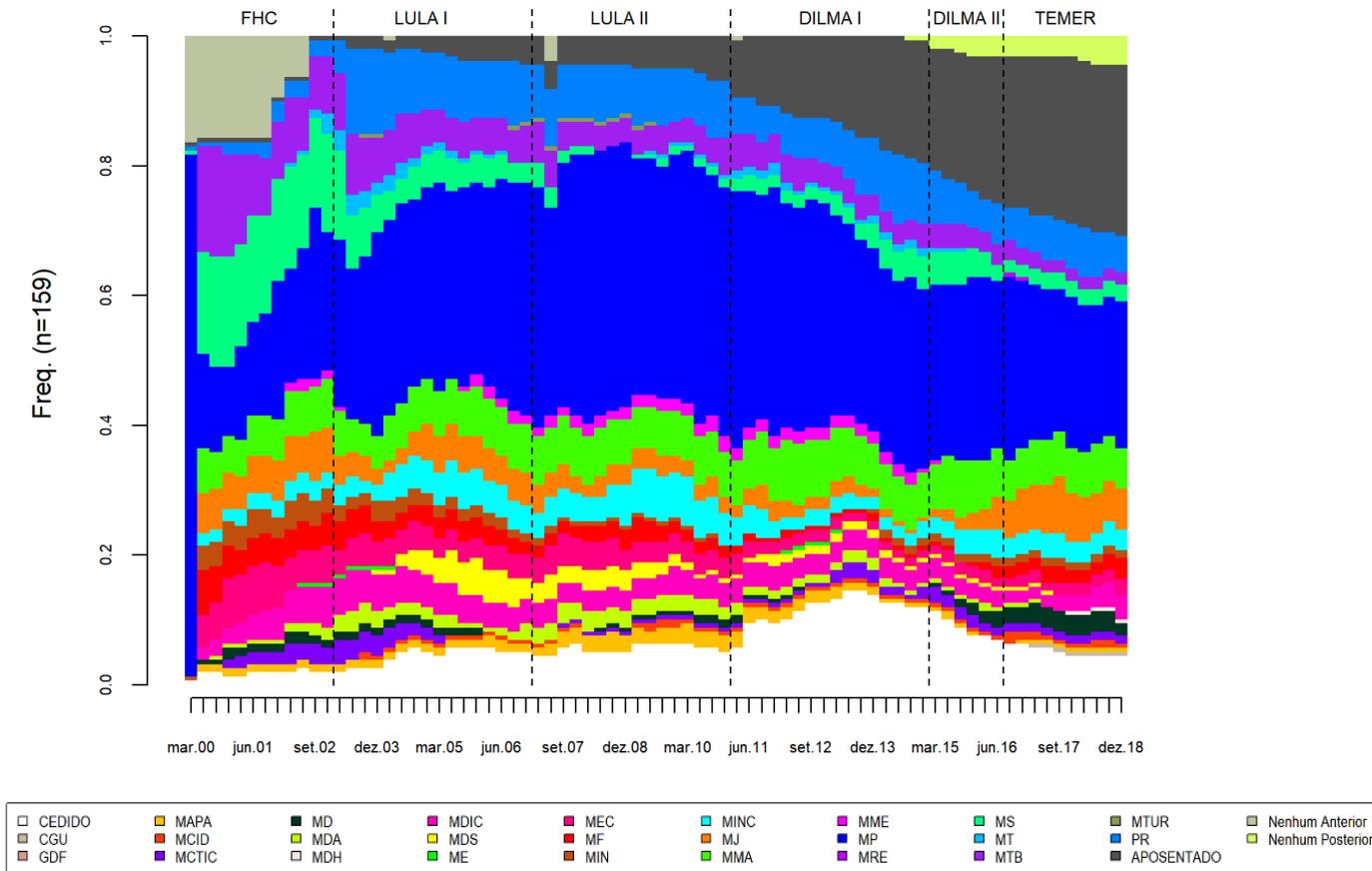


Figura 21.c: Tempo médio em órgão no cluster Predominância Planejamento

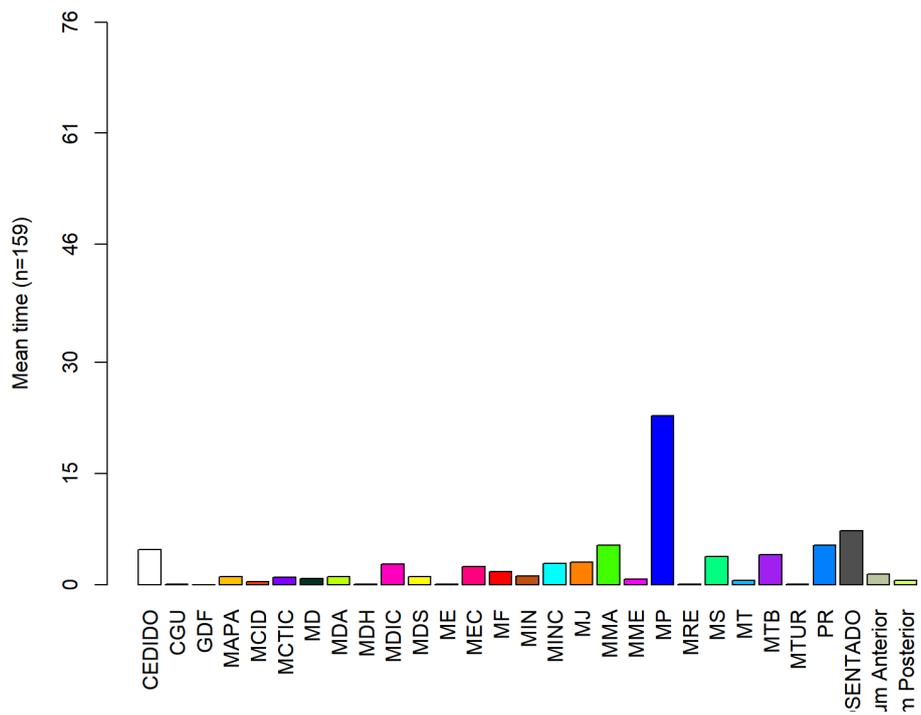


Figura 21.d: Trajetórias em cargos no tempo no cluster Predominância Planejamento

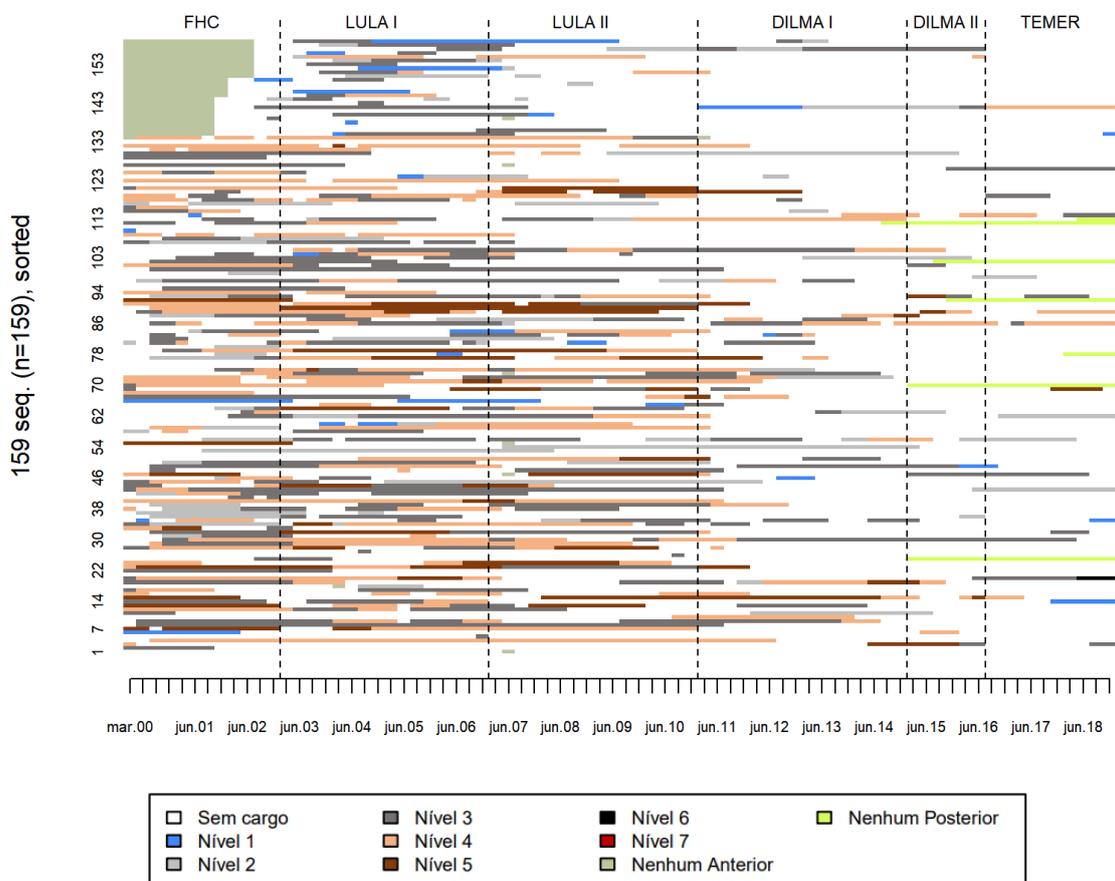


Figura 21.e: Concentração em cargos tempo no cluster Predominância Planejamento

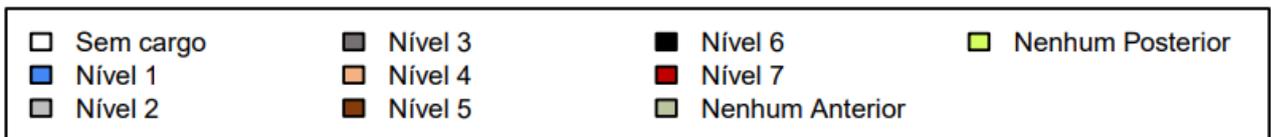
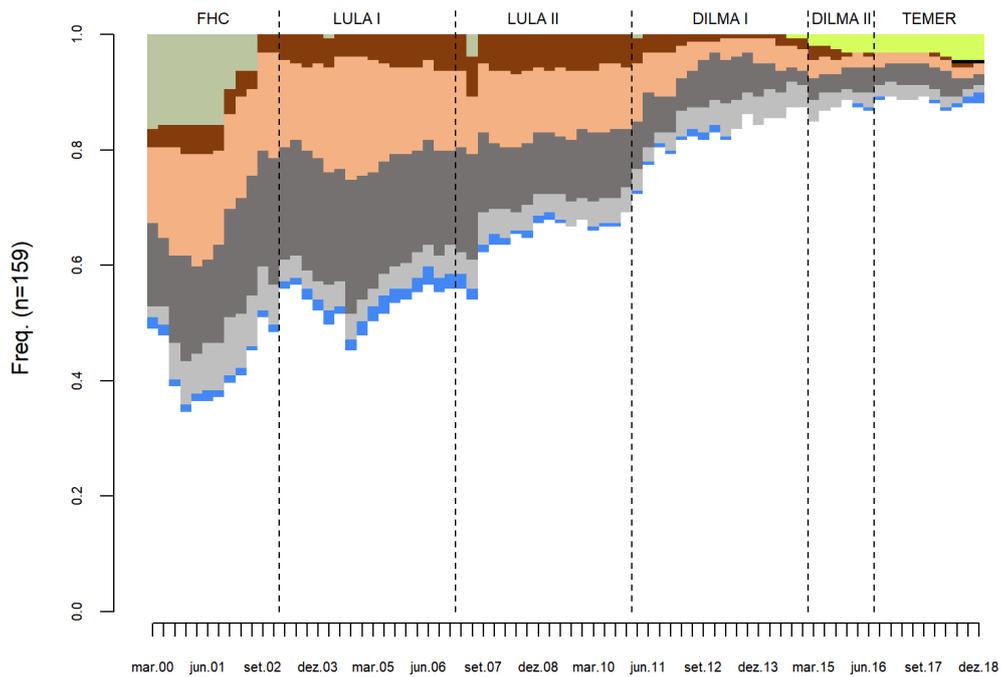
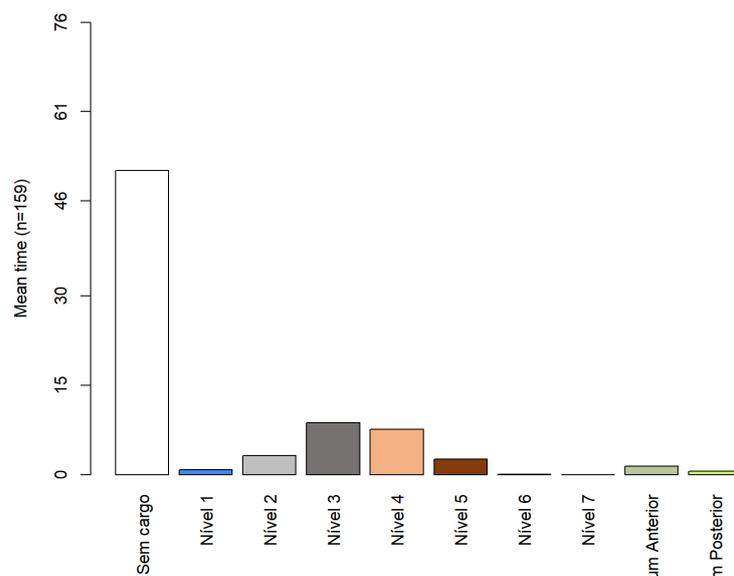


Figura 21.f: Tempo médio em um cargo no cluster Predominância Planejamento



Em linhas bem gerais, constata-se que esse cluster é caracterizado por trajetórias de idas e voltas ao Ministério do Planejamento, com períodos de tempo relativamente maiores nesse Ministério. As idas e voltas são confirmadas pela figura 21.b, que mostra uma grande quantidade de Ministérios no cluster.

Com relação aos cargos, a figura 21.e é marcante ao indicar a forte e constante diminuição da quantidade de cargos desde os mandatos FHC até o mandato Temer, em todos os níveis.

Há que considerar, contudo, e de acordo com a figura 3 – Trajetórias de EPPGG pelos órgãos da Administração Pública e com a Figura 5 - As 10 trajetórias mais frequentes, no capítulo 4 desta tese, que há um contingente de EPPGG que permanece longo tempo no MP, e alguns, por todo o seu curso profissional.

Esse Ministério já teve várias estruturas organizacionais ao longo do tempo, incorporando ou se desfazendo de várias funções, como por exemplo o PPA – Plano Plurianual, que ficou na Casa Civil durante o governo Dilma I. Mas as funções relacionadas com Gestão de Recursos Humanos, Organização e Estruturação da Administração Pública, Orçamentação, Administração do Patrimônio da União, permaneceram de forma mais perene. Essas são funções típicas do que, na Teoria dos Campos de Ação Estratégia, se denomina Unidades de Governança Interna. Estas, conforme mencionado no Capítulo 2 – Marco Teórico Conceitual, são unidades internas de governança, que seriam instâncias criadas para salvaguardar as regras e ajudar a institucionalizar e estabilizar as práticas e os entendimentos do campo (a Administração Pública Federal, no caso), as quais sempre representam os interesses dos respectivos incumbentes (dirigentes políticos). A atuação das unidades internas de governança seriam mais um elemento constituinte do campo, e sua função é, portanto, de conservação.

Análise agregada de dados dos clusters do conjunto Predominância Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal

A tabela 22: Indicadores* de quantidade de trimestres em órgãos, cargos e níveis de cargos nos clusters do conjunto Predominância Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal, abaixo, compara as quantidades médias de trimestres em que os gestores dos dois clusters estiveram em um órgão, em cargos e em cada nível de cargo.

As médias de tempo de permanência em órgãos nos dois clusters é superior à média geral da carreira, sendo 23,7 trimestres no Ministério da Fazenda e 20,2 trimestres no Ministério do Planejamento. Além disso, a média de tempo em cargos do cluster Predominância Fazenda é bem maior que a da média da carreira, 16,6 trimestres em um cargo, ao passo que a do cluster Predominância Planejamento é quase igual. Além disso, esses gestores têm trajetórias maiores que a média porque eles entraram nas primeiras turmas

O indicador de tempo médio sem cargo no cluster Predominância Planejamento é de 51,1 trimestres, quase o dobro daquele registrado no cluster Predominância Fazenda, que é de 25,5 trimestres em média.

Tabela 22: Indicadores* de quantidade de trimestres em órgãos, cargos e níveis de cargos nos clusters do conjunto Predominância Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal

Clusters	Cluster 10	Cluster 5
	Fazenda	Planejamento
Valores		
Média de trimestres por órgãos	23,7	20,2
Média de trimestres por cargos	16,6	11,2
Média de n_trim_sem_cargo	25,5	51,1
Média de n_trim_nivel1	1,4	0,8
Média de n_trim_nivel2	8,8	3,2
Média de n_trim_nivel3	11,3	8,7
Média de n_trim_nivel4	13,8	7,6
Média de n_trim_nivel5	5,4	2,6
Média de n_trim_nivel6	0,3	0,0
Média de n_trim_nivel7	0,0	0,0

(*) Os indicadores resultam da soma de trimestres em cada órgão, em cargos e em cada nível de cargo dividido pelo total de cada um desses números.

O cluster Predominância Fazenda contempla maior quantidade de tempo em todos os níveis de cargo e maior concentração de tempo nos níveis 3 (11,3 trimestres) e 4 (13,8 trimestres). O cluster Predominância Planejamento também tem maiores concentrações de tempo nos níveis 3 e 4, mas são inferiores aos mesmos níveis no cluster Predominância Fazenda, respectivamente 8,7 trimestres em média no nível 3 e 7,6% no nível 4.

A maior diferença entre eles está no nível 5. O grupo Predominância Planejamento contém 2,6 trimestres em média, nesse nível, enquanto de Predominância Fazenda apresenta mais do que o dobro, média 5,4 trimestres.

Esses dados levam a crer que os grupos Planejamento e Fazenda, apesar de corresponderem a permanências de trajetórias em Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal de governo, são bastante distintos em termos de perfil de mobilidade.

O Ministério do Planejamento é órgão supervisor da carreira de EPPGG. Além disso, costuma ser um órgão grande, é o órgão central de vários sistemas administrativos da máquina e funções de gestão do governo que são menos cíclicas do que a implementação de políticas públicas. Contempla o IPEA e a Enap, instituições de conhecimento, vocacionadas a atividades de pesquisa e capacitação de servidores públicos, atrativas para perfis mais técnicos ou acadêmicos.

O Ministério da Fazenda, por sua vez, é uma pasta cuja agenda é quase sempre prioritária. Apesar de o órgão contar com carreiras bem definidas, os gestores buscam o Ministério para ter uma perspectiva de ascensão, e ali vão se especializando.

A tabela 23: Turmas dos EPPGG de cada cluster do Conjunto Predominância Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal mostra que o cluster Predominância Fazenda é mais povoado por gestores das turmas 3 e 4 (pouco mais de 17% cada um, sendo 37% a soma), que são trajetórias longas. As demais turmas, que são as turmas 5, 6, 7, 8 e 10, correspondem a um percentual aproximado de 9% cada uma, e são de média duração.

Tabela 23: Turmas dos EPPGG de cada cluster do Conjunto Predominância Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal

Turma	Cluster	Ingresso	Clust 10	%	Clust 5	%
			FAZENDA		PLANEJ	
1		fev/90	2	2,86	15	9,43
2		set/96	2	2,86	19	11,95
3		ago/97	12	17,14	24	15,09
4		jun/98	12	17,14	23	14,47
5		jan/00	6	8,57	40	25,16
6		jan/02	7	10,00	15	9,43
7		jun/02	6	8,57	9	5,66
8		jul/04	6	8,57		
9		dez/04	3	4,29		
10		jun/06	6	8,57		
11		jun/06	2	2,86		
12		mai/07	3	4,29		
13		abr/09	2	2,86		
14		abr/09				
15		fev/11				
16		dez/11				
(vazio)						
Total com turma identificada			69	98,57	145	91,19
Total indivíduos no cluster			70		159	
Total do conjunto 2						229

Elaboração própria.

Em suma, os clusters do Conjunto Predominância Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal apresentam trajetórias de longa e média duração, sendo quase 41% das turmas mais antigas (1, 2, 3 e 4), e 40,25% das de média duração (5, 6 e 7). Vale destacar a proporção superior do pessoal da 5ª turma, que corresponde a 25,16%.

5.2.3 Conjunto 3 - Alta Mobilidade

Os indivíduos desse conjunto de clusters, conforme já mencionado, apresentam uma mobilidade mais dinâmica, com movimentações mais frequentes entre órgãos e cargos ao longo de sua trajetória.

São três clusters. São agrupados em função dos tamanhos predominantes das trajetórias, sendo eles de curta, média e longa duração.

Os Alta Mobilidade e Curta, Média e Longa duração tem em comum a predominância relativamente maior do Ministério do Planejamento e da Presidência, em relação aos outros órgãos das trajetórias. Como o MP é um órgão cuja presença nas trajetórias é comum, esta análise vai focar mais na presença da Presidência nesses grupos.

Pode-se inferir que os clusters que se assemelham por trajetórias mais diversificadas também se assemelham pela prevalência da Presidência (por terem passado pela Presidência)

Em outras palavras, foi possível constatar que os gestores que têm a Presidência como órgão de permanência em sua trajetória, costumam ter trajetórias diversificadas. Essa constatação pode ser explicada por uma espécie de credenciamento do profissional, ao adquirir uma visão mais abrangente do governo na Presidência e então passar a ser mais disputado pelos outros órgãos. Essa hipótese foi considerada plausível por alguns dos entrevistados.

Outra questão que pode ser colocada é a de que se um gestor tem passagem pela Presidência, e esse período no órgão dure aproximadamente o tempo de um mandato presidencial, e ao mesmo tempo tenha passagens em diversos outros órgãos, esse gestor teria um perfil mais “político” do que aqueles que têm trajetórias menos diversificadas e não passaram pela Presidência.

Cluster 2: Alta Mobilidade e Curta Trajetória, com predominância no Planejamento, na Presidência e na Justiça

Este cluster, com 254 trajetórias, é composto por gestores que entraram na carreira nas três últimas levas, que são a de 2009 (turmas 13 e 14) e as de fevereiro de 2011 (turma 15) e de dezembro do mesmo ano (turma 16). Cada uma corresponde a aproximadamente um terço do total do cluster. São trajetórias de tamanho curto (com menos de 10 anos).

A figura 22.a, além de mostrar os três principais degraus de entrada dos gestores no tempo, mostra também que as alocações iniciais foram diversificadas. Mas há concentrações um pouco maiores no Ministério da Justiça, no MP e na Presidência. Este órgão se destaca entre o pessoal das duas últimas turmas, de 2011, primeiro mandato da presidente Dilma.

Figura 22.a: Trajetórias por órgãos no tempo no cluster Alta Mobilidade Curta Trajetória

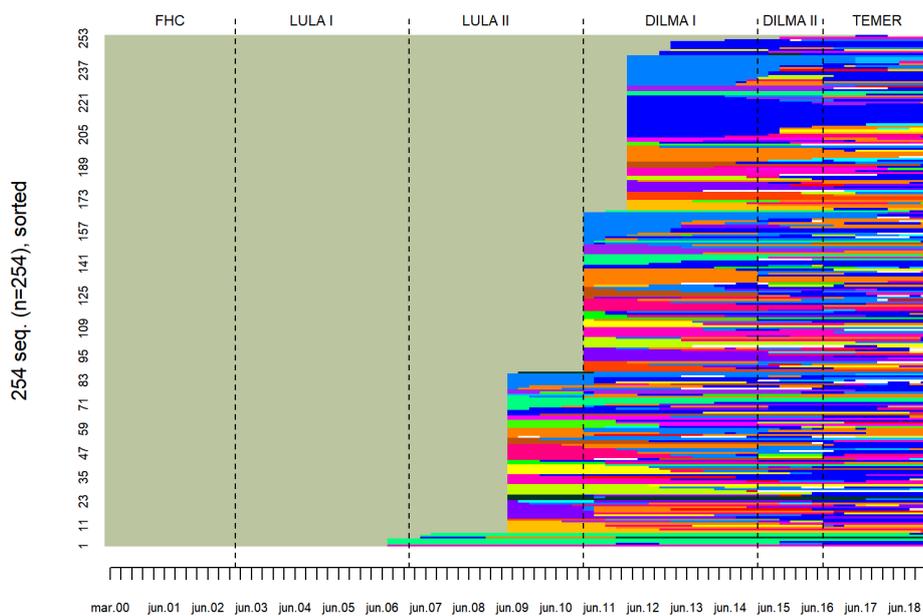


Figura 22.b: Concentração dos órgãos de alocação no tempo do cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória

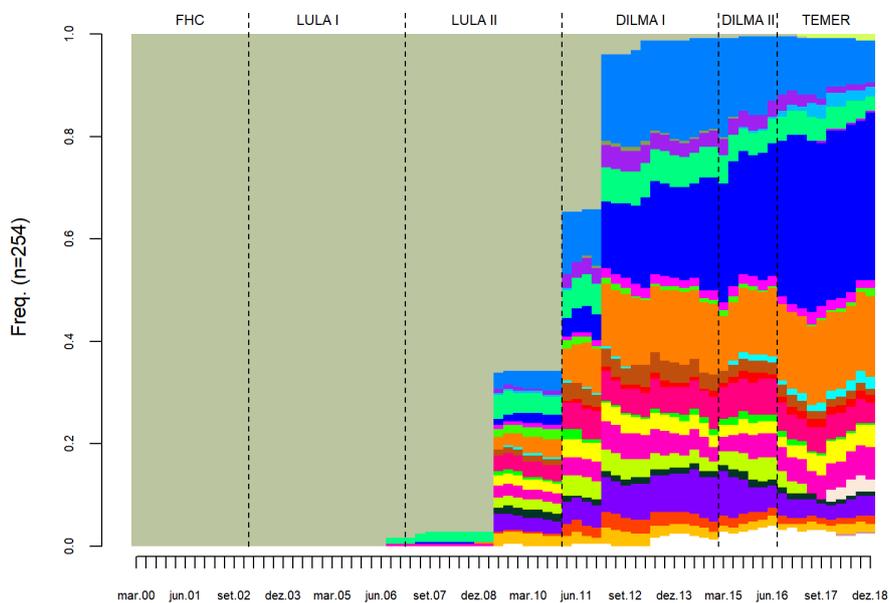


Figura 22.c: Tempo médio em órgão no cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória

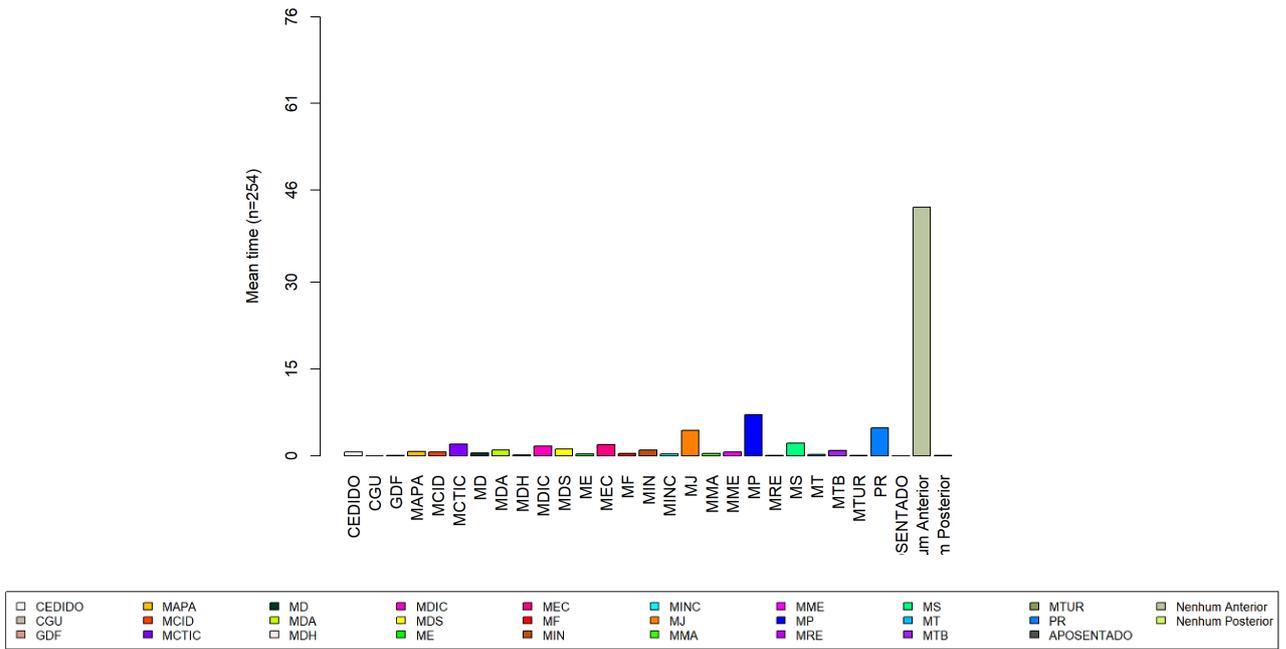


Figura 22.d: Trajetórias em cargos no tempo no cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória

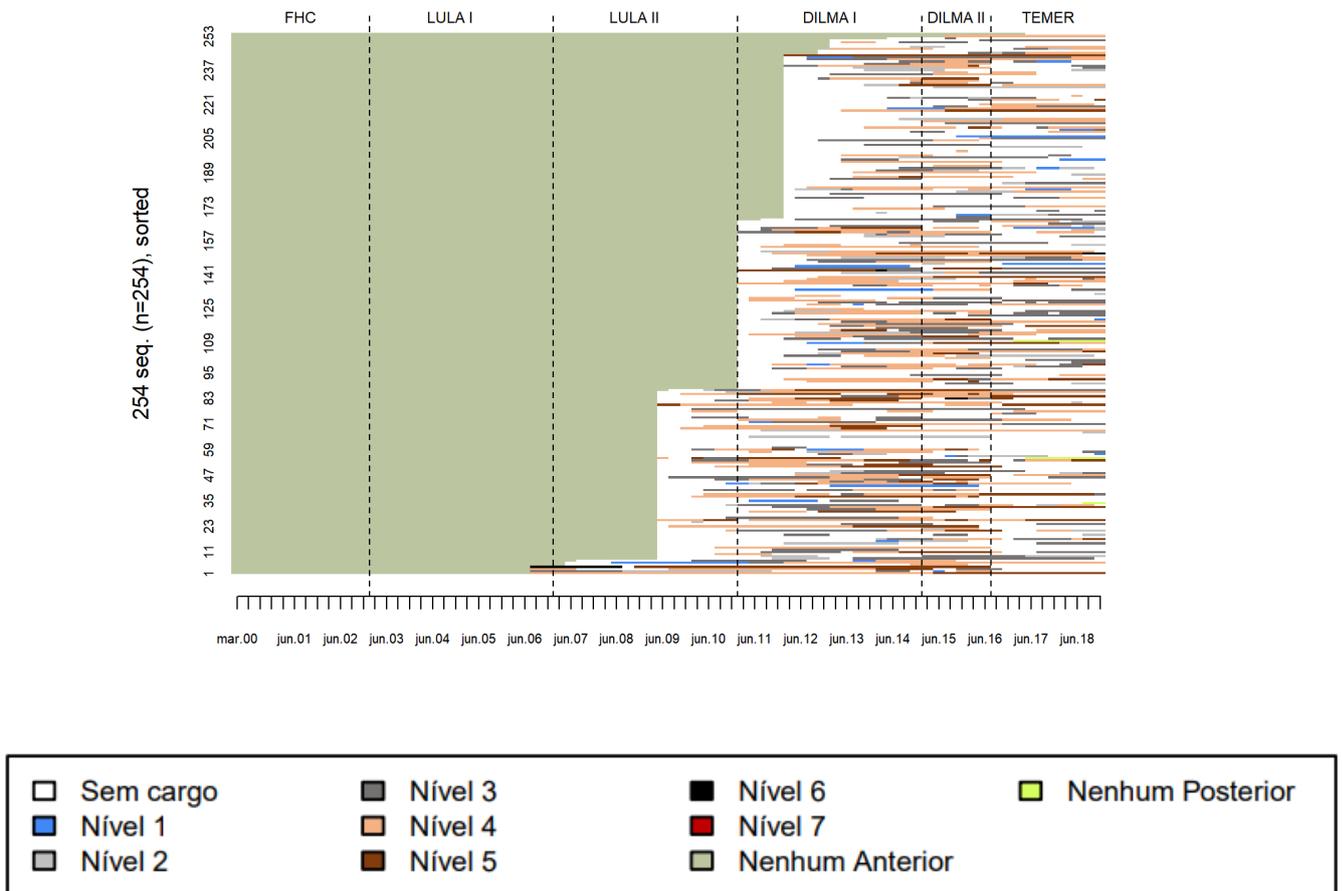


Figura 22.e: Concentração em cargos tempo no cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória

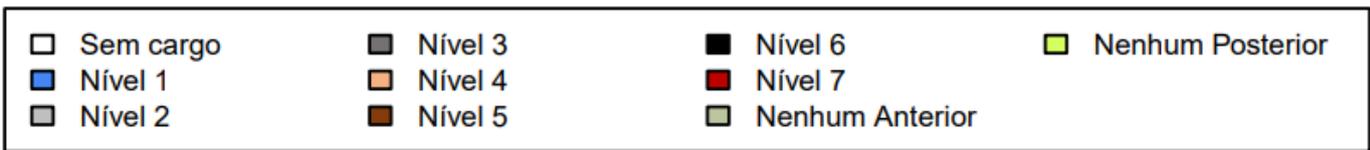
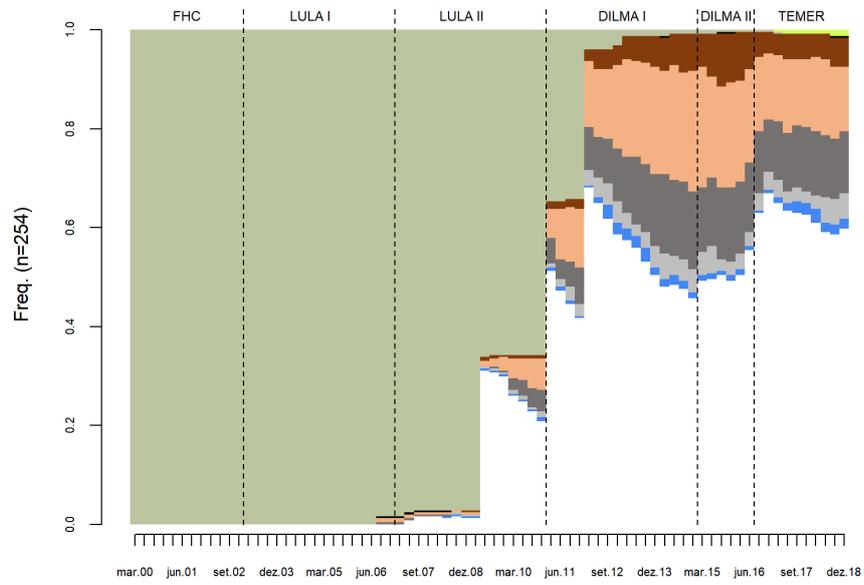
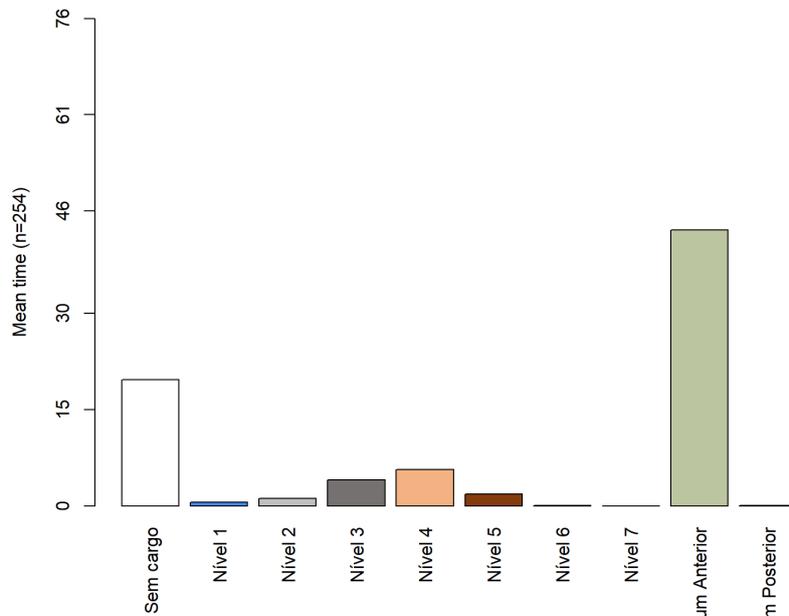


Figura 22.f: Tempo médio em um cargo no cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória



Com o passar do tempo, em cada virada de mandato, essa concentração na Presidência vai diminuindo entre os das últimas duas turmas que vai se movimentando em grande parte para o MP e em menor parte para diversos órgãos.

Já o pessoal que entrou em abril de 2009, no terço inferior da figura, apresenta movimentação de diversos órgãos para o MP, principalmente no mandato de Temer.

Na figura 22.b pode-se ver com maior clareza que as concentrações de EPPGG são maiores na Presidência, no MP e na Justiça. Enquanto o contingente da Justiça permanece no período, o do MP cresce e o da Presidência diminui. O aumento de gestores no MP é crescente e significativo, assim como a diminuição na Presidência.

Esse movimento pode ser explicado pela crise política pela qual o governo Dilma II passou bem como o processo de impeachment e assunção do novo governo Temer, que, além de substituir equipes na Presidência, extinguiu as Secretarias das pautas de direitos humanos que estavam na Presidência e provavelmente gerou um clima de êxodo dos gestores que estavam alocados ali. De acordo com as entrevistas, vários gestores lançaram mão da estratégia de “saída de cena” (vide capítulo 6 – Análise das Entrevistas).

A figura 22.c confirma as permanências proporcionalmente mais longas nesses três órgãos.

Em termos de cargos, apesar de as figuras 22.e e 22.f mostrarem que no geral eles passaram mais tempo de suas trajetórias sem cargo, o pessoal de 2009 passa a assumir cargos de nível 3, 4 e 5, e as quantidades de EPPGG nesses cargos vai aumentando, com aumento de nível 4 no governo Dilma I, e aumento de nível 5 no governo Dilma II. Na virada Dilma II para Temer, diminuem os gestores com cargos de nível 4 entre essas turmas.

Como já mencionado, foi um momento de turbulência política e de implementação de reforma ministerial, no início do governo Temer. Esse fato pode ter motivado a saída dos gestores e sua busca pelo MP, que é o órgão supervisor da carreira, para onde eles podem “voltar” a qualquer momento.

A figura 22.f mostra confirma mais claramente que esse cluster tem trajetórias com maior tempo relativo sem cargo, mas, dentre os que ocuparam cargos, predominou o nível 4, e na sequência, 3 e 5.

Em termos gerais, nota-se que as últimas levadas de gestores foram predominantemente demandadas pela presidente Dilma para a Presidência, o MP e a Justiça, e que houve uma movimentação de grande monta para o MP no final do período.

Em razão de os clusters de Alta Mobilidade apresentarem permanências maiores de Órgãos Centrais de governo nas suas trajetórias, foi elaborada a Tabela 24: Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal no Cluster Alta Mobilidade e Curta Duração, com o objetivo de mensurar a presença desses órgãos e da Presidência, em especial, nesses cursos profissionais.

Tabela 24: **Órgãos Centrais de Governo nas Trajetórias do Cluster Alta Mobilidade e Curta Duração**

	Quantidade de Trajetórias	Percentual	Quantidade de Trajetórias com PR + Outro	Percentual
Total Trajetórias do Cluster	254	100		
Trajetórias com a presença de Órgãos Centrais de Governo				
MF	6	2,36%		
MP	81	31,89%		
PR	36	14,17%		
MP e MF	3	1,18%		
PR e MF	2	0,79%		
PR e MP	61	24,02%	66	25,98%
MP e PR e MF	3	1,18%		
Total de Trajetórias com Presença de Órgãos Centrais Governo	192	75,59%		

A tabela 24 mostra que 75,59% do conjunto de trajetórias do cluster apresenta Órgãos Centrais de Governo, 14,17% deles tem só a Presidência e 25,98% tem Presidência e mais algum outro órgão central.

Esse dado revela que mais de ¼ dos gestores desse cluster circularam por pelo menos dois Órgãos Centrais de Governo (considerando também aqueles que estiveram no MP e no MF – 1,18%) , além daqueles que estiveram só na Presidência. Esses, que circularam, provavelmente adquiriram uma experiência relevante em temas técnicos da agenda atrelados à dimensão política das ações governamentais. É provável que tenham trabalhado em articulação e coordenação governamental. São, portanto, necessariamente profissionais técnico-políticos. Aqui vale a definição de Abrúcio e Loureiro (1999), sobre a circulação de profissionais em Órgãos Centrais de Governo, não necessariamente aqueles das carreiras dos órgão (o Ministério da Fazenda tem carreiras próprias), passando diferentes mandatos presidenciais.

Com relação à ocupação de cargos, os dados reforçam que o cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória vai assumindo cargos mais altos e em Órgãos Centrais de Governo, com destaque para a Presidência. Tal posição corresponde a um perfil técnico-político no centro de decisão governamental, lidando com problemas complexos e de nível estratégico para o governo como um todo.

Sendo a principal característica dos clusters de Alta Mobilidade a sua movimentação mais intensa entre órgãos e a esta característica, como constatado anteriormente, pode ser associado o perfil técnico-político, resta investigar se essas movimentações têm alguma correlação com as trocas de comando presidencial. Para esse fim, foi elaborada a Tabela 12: Mobilidade nas Viradas Presidenciais das Trajetórias do Cluster Alta Mobilidade e Curta Duração.

A Tabela 25: Mobilidade nas Viradas Presidenciais apresenta retratos de períodos próximos a mudanças de mandatos presidenciais. O objetivo é visualizar as movimentações desses gestores em termos de órgãos e de cargos nos tempos que podem ser mais influenciados pela mudança política no Executivo. O recorte de cada retrato contempla 06 trimestres, sendo os 03 antes do marco da mudança e 03 posteriores a esse marco.

Tabela 25: Mobilidade nas Viradas Presidenciais nas Trajetórias do Cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória)

CLUSTER 2	LULA II- DILMA I	%	PERM/ MUDANÇA	DILMA I DILMA II	%	PERM/ MUDANÇA	DILMAII- TEMER	%	PERM/ MUD
			%			%			%
INGRESSANTES	80			1			0	0	
Permanece Órgão	36	41,38	58,62	108	42,86	57,94	99	39,29	46,03
Permanece Cargo				38	15,08				
Permanece Órgão Sobe Cargo				17	6,75				
Permanece órgão Baixa Cargo	1	1,15	41,38	18	7,14	42,06	33	13,10	53,97
Muda órgão Permanece Cargo	21	24,14		40	15,87		42	16,67	
Muda órgão Sobe Cargo	12	13,79		24	9,52		16	6,35	
Muda órgão Baixa Cargo	2	2,30		24	9,52		45	17,86	
Saída	0			0			1		
FORA CARREIRA	87			1			1		
TOTAL	254		87	254		252	254		252

Foram identificadas seis situações possíveis considerando mudanças de órgão e de cargo e estas foram agrupadas em duas situações, uma denominada Permanência e outra denominada Mudança.

As situações de Permanência correspondem a movimentações em que o gestor:

- Permanece no Órgão e Permanece no Cargo
- Permanece no Órgão e é nomeado para cargo de nível superior àquele que estava (Sobe Cargo).

As situações aqui consideradas de Mudança correspondem, por sua vez, a movimentações em o gestor:

- Permanece no órgão e é nomeado para cargo de nível inferior ao que estava ou é exonerado do cargo (Baixa Cargo)
- Muda de órgão e Permanece no Cargo
- Muda de órgão e Sobe Cargo

- Muda de órgão e Baixa Cargo

A tabela 25 mostra que nas viradas de Lula II para Dilma I e Dilma I para Dilma II o percentual de Permanência é maior do que o de Mudança. Ainda que essa relação permaneça, na virada de Dilma II para Temer, em que o percentual dos que mudam de órgão aumenta, à vista das viradas anteriores.

Esses dados mostram que pode haver maior permanência dos gestores nos governos de coalizão de esquerda. Além disso, esses gestores ingressaram na vigência dos governos Lula e Dilma e esse fato pode ter gerado incentivo para uma maior simpatia e confiança entre os dirigentes políticos e esses integrantes da carreira. Para provar essa inferência seria necessário verificar o comportamento das movimentações nas viradas presidenciais dos Mandatários considerados liberais, ou de Centro-Direita, ou de Centro-Esquerda.

Apesar disso, os percentuais de mudança são altos nas viradas dos governos dessa coalizão, ficando na faixa de 41 a 43%. Portanto, pode-se inferir também que esses gestores se movimentem em função de mudança de agendas, já que essas mudanças acontecem com mais frequência nas mudanças de mandatos.

Cluster 4: Alta Mobilidade e Longa Trajetória, com predominância na Presidência e no Planejamento

Este cluster contempla 94 trajetórias que em grande parte iniciaram antes de 2002. A figura 23.b indica que até a virada FHC-Lula I (2002-2003), havia maiores concentrações no MJ, no MP, na Saúde e no MTB. Mas a partir de Lula I, houve um aumento da quantidade de gestores na Presidência, com diminuição em algumas pastas setoriais, como Trabalho, a própria Saúde e MEC. Houve aumento da quantidade de gestores na Justiça, mas no governo Lula II diminuiu. Ao mesmo tempo que a quantidade de gestores na Presidência e também no MP aumentava, Cultura, MMA e MDS foram aumentando.

Figura 23.a: Trajetórias por órgãos no tempo no cluster Alta Mobilidade Longa Trajetória

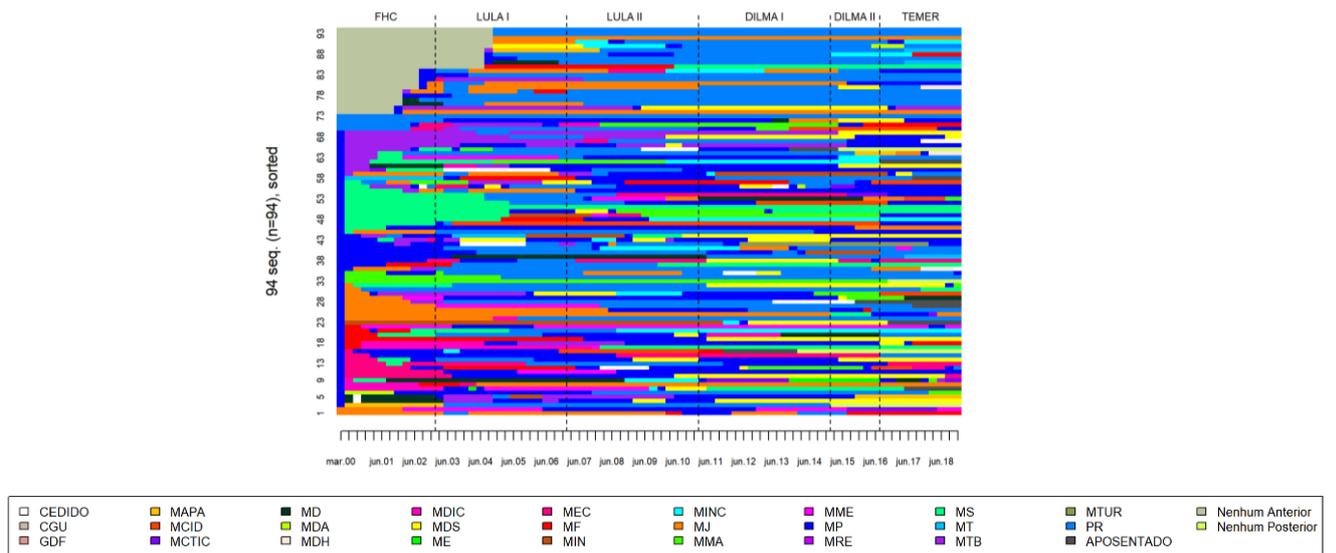


Figura 23.b: Concentração dos órgãos de alocação no tempo do cluster Alta Mobilidade e Longa Trajetória

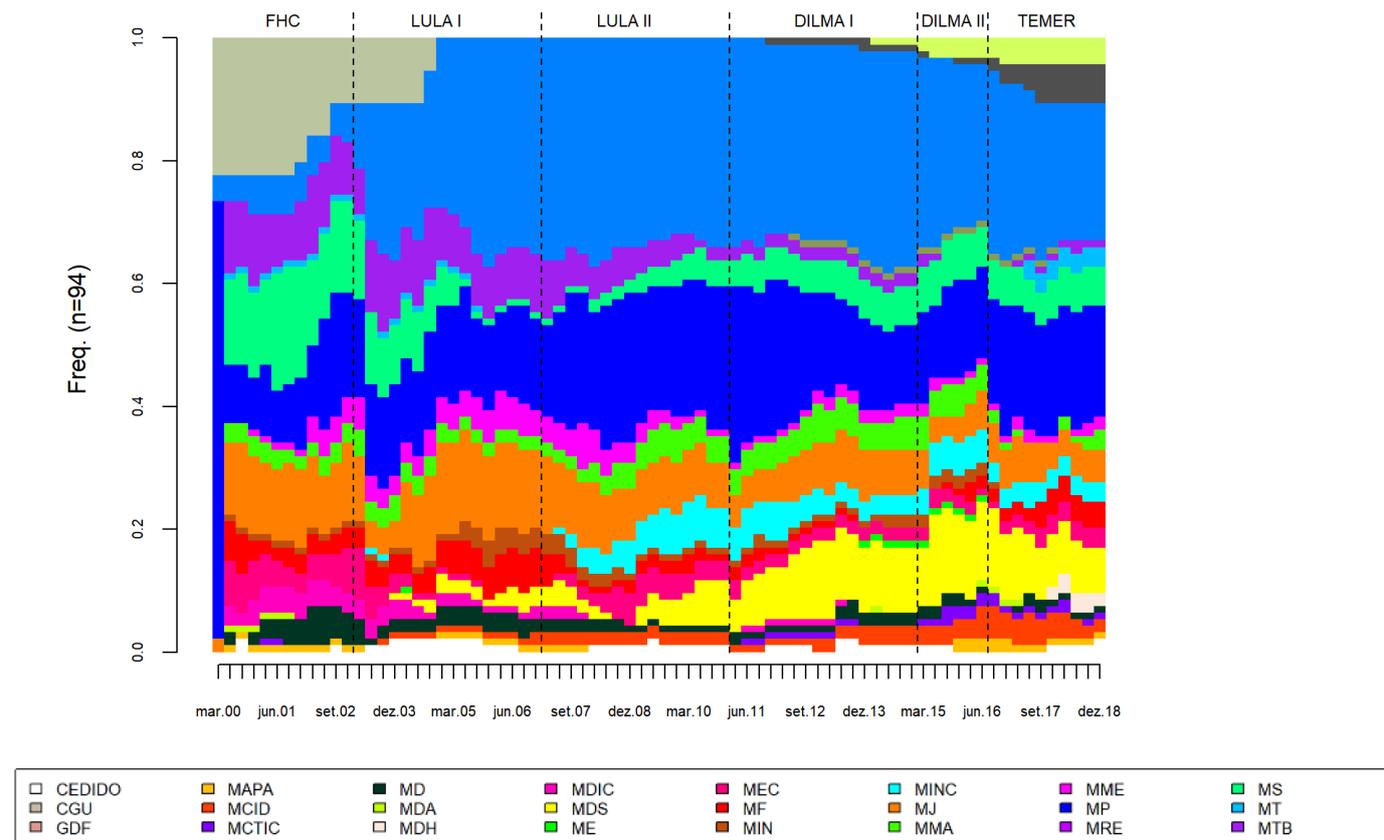


Figura 23.c: Tempo médio em órgão no cluster Alta Mobilidade e Longa Trajetória

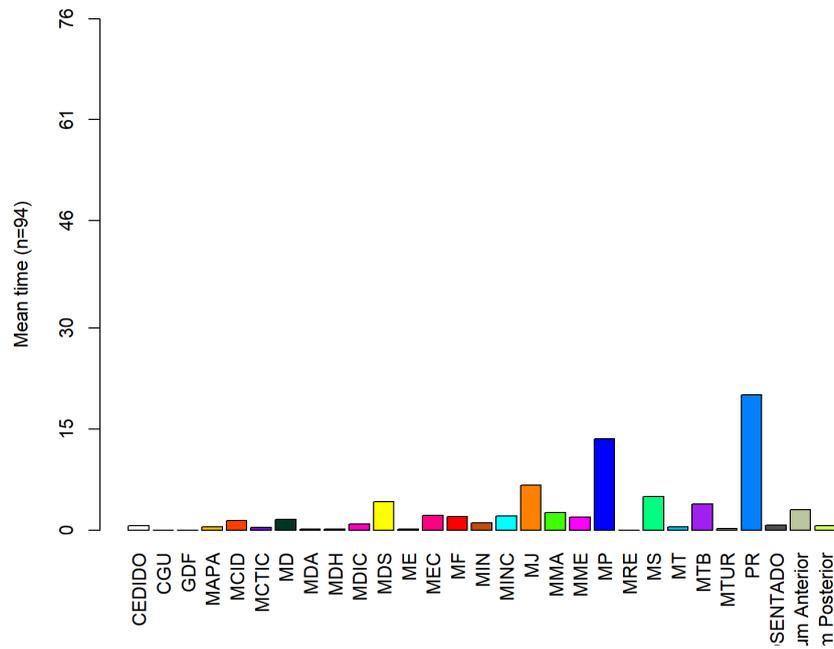


Figura 23.d: Trajetórias em cargos no tempo no cluster Alta Mobilidade e Longa Trajetória

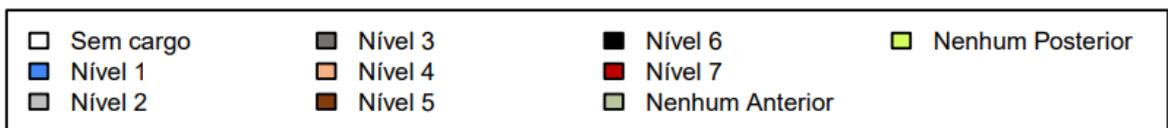
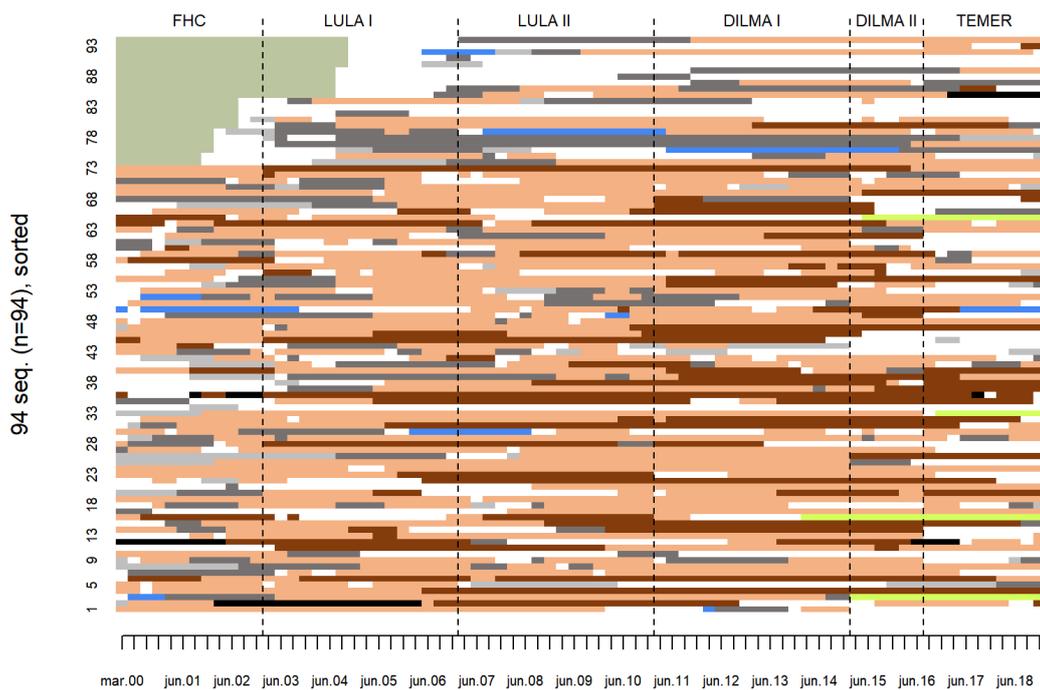


Figura 23.e: Concentração em cargos tempo no cluster Alta Mobilidade e Longa Trajetória

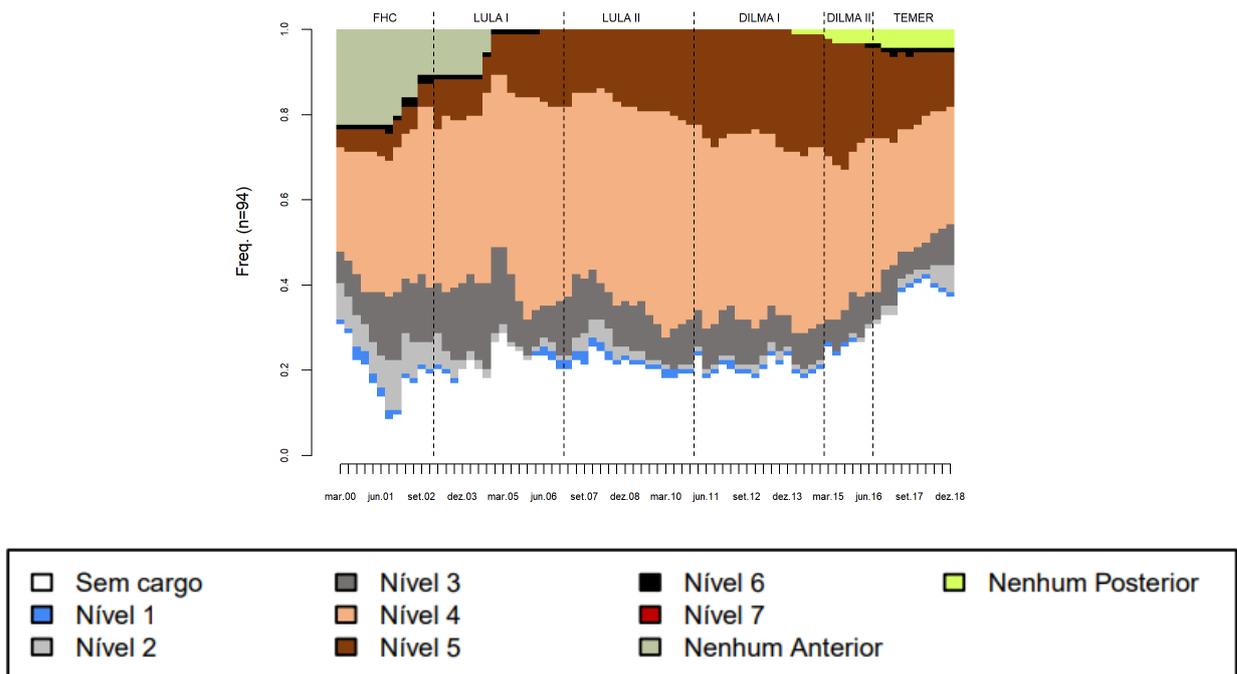
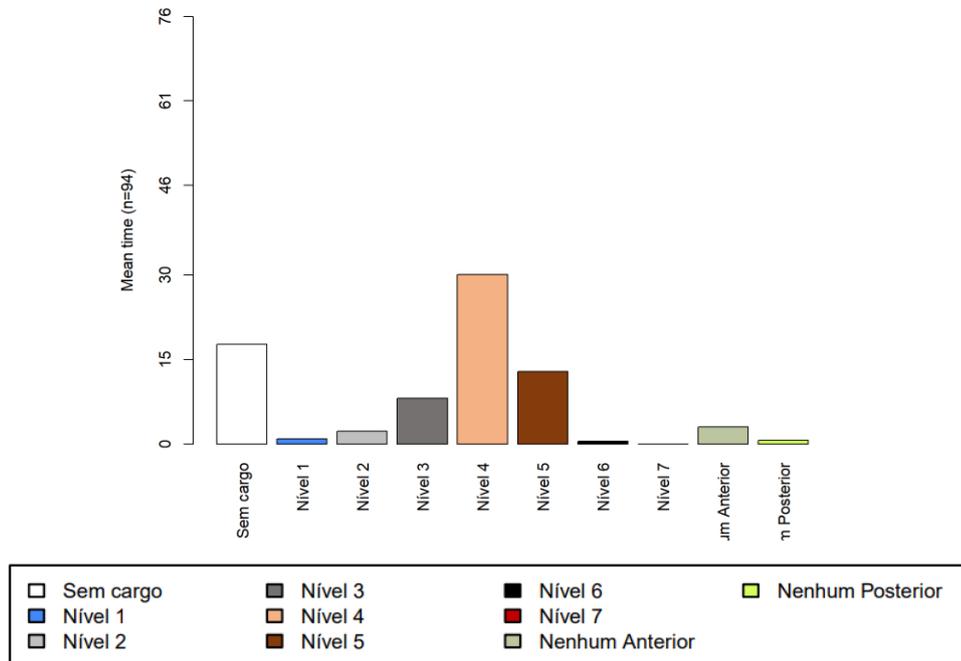


Figura 23.f: Tempo médio em um cargo no cluster Alta Mobilidade e Longa Trajetória



Então esse grupo traz um perfil de trajetórias de gestores com maior tempo de experiência e que se movimentaram principalmente entre Presidência e pastas com agendas novas e fortalecidas no período Lula I, II e Dilma II.

Em termos de cargos, as figuras 23.e e 23.f mostram que esses gestores passaram a maior parte do tempo de suas trajetórias ocupando cargos em comissão, predominantemente de nível 4, com um aumento progressivo em nível 5. Porém a concentração desses gestores sem cargo (figura 23.e) aumentou a partir do governo Dilma II, mas, ainda assim, com predominância de níveis 4 e 5.

Portanto, além de passarem tempo significativo na Presidência e MP, em todo de 50% tiveram cargos gerenciais e diretivos durante todo o período analisado.

Com o objetivo de mensurar a presença da Presidência nessas trajetórias, foi elaborada a Tabela 26: Quantidade de trajetórias com Movimentações entre Órgãos Centrais de Governo no Cluster 4.

Tabela 26: Quantidade de trajetórias com Movimentações entre Órgãos de Governo* do Cluster 4

	Quantidade de Trajetórias	Percentual
Total Trajetórias do Cluster	94	100
Trajetórias com a presença de Órgãos Centrais de Governo		
MP	7	7,45%
PR	8	8,51%
MP e PR	58	61,70%
Total de Trajetórias com Presença de Órgãos Centrais de Governo	73	77,66%

(*) Nesta tabela não foram somadas as permanências no Ministério da Fazenda, cujo contingente é bastante inferior aos dos Ministérios do Planejamento e da Presidência.

Ela mostra que 77,66% das trajetórias deste grupo contêm presença de um ou mais Órgãos Centrais de Governo considerados (MP e PR). Aproximadamente 70% têm a Presidência e 61,70% circularam por dois órgãos. técnico-políticos. Essa circulação caracteriza o técnico-político.

Em termos de cargos, as figuras 23.e e 23.f mostram que esses gestores passaram a maior parte do tempo de suas trajetórias ocupando cargos, predominantemente de nível 4, com um aumento progressivo em nível 5. Porém as quantidades de gestores com cargos foi diminuindo a partir do governo Dilma II, mas, ainda assim, com predominância de níveis 4 e 5.

Portanto, além de passarem tempo significativo na Presidência e MP, tiveram cargos gerenciais e diretivos.

Com o objetivo de visualizar as movimentações desses gestores entre órgãos e de cargos nos tempos que podem ser mais influenciados pela mudança política no Executivo, foi elaborada a Tabela 27: Mobilidade nas viradas presidenciais do Cluster Alta Mobilidade e Longa Trajetória, que apresenta retratos de períodos próximos a mudanças de mandatos presidenciais. O recorte de cada

retrato contempla 06 trimestres, sendo os 03 antes do marco da mudança e 03 posteriores a esse marco.

Tabela 27: Mobilidade nas viradas presidenciais do Cluster Alta Mobilidade e Longa Trajetória

CLUSTER 4	FHC - LULA1	%	PER/MUD	LULAI LULAI	%	PER/MUD	LULAI DILMAI	%	PER/MUD	DILMA I DILMA II	%	PER/MUD	DILMA-II TEMER	PERC	PER/MUD
INGRESSANTES	5			0			0			0			0		
Permanece Órgão	31	39,24		55	58,51		54	57,45		60	65,22		48	51,61	
Permanece Cargo															
Permanece Órgão															
Sobe Cargo	4	5,06	44,3	7	7,45	65,96	11	11,70	69,15	5	5,43	70,652	8	8,60	60,22
Permanece órgão															
Baixa Cargo	5	6,33		8	8,51		5	5,32		4	4,35		8	8,60	
Muda órgão															
Permanece Cargo	13	16,46		14	14,89		16	17,02		9	9,78		13	13,98	
Muda órgão															
Sobe Cargo	18	22,78		3	3,19		4	4,26		4	4,35		6	6,45	
Muda órgão															
Baixa Cargo	8	10,13	55,7	7	7,45	34,04	4	4,26	30,85	10	10,87	29,348	10	10,75	39,78
Saída	0			0			0			2			1		
FORA CARREIRA	10			0			0			0			0		
TOTAL	94			94		94	94		94	94		92	94		93

A tabela 27: Mobilidade nas viradas presidenciais do Cluster Alta Mobilidade e Longa Trajetória mostra, primeiro, que em todos os momentos anteriores e posteriores às viradas de governo, uma parte significativa de trajetórias tiveram alguma movimentação de órgão e/ou cargo. Mas os maiores percentuais de movimentações aconteceram nas viradas entre os governos FHC para Lula I, em que 55,7% das trajetórias se movimentaram. Nas demais viradas, a quantidade de mudança ficou em torno de 30%, atingindo quase 40% na virada Dilma II para Temer.

Vale destacar que de FHC para Lula I, 55,7% mudaram, mas 22,78% mudaram de órgão e ao mesmo tempo subiram de cargo. Isso mostra que esses contaram com a confiança do novo dirigente, sendo alçados para cargos de comando em novas agendas. No fim das contas, somando-se esse número (22,78%) com os 44,3% que permaneceram nos órgãos em que estavam, temos uma parcela de 67,08% de gestores que, aparentemente, contaram com a confiança do novo dirigente.

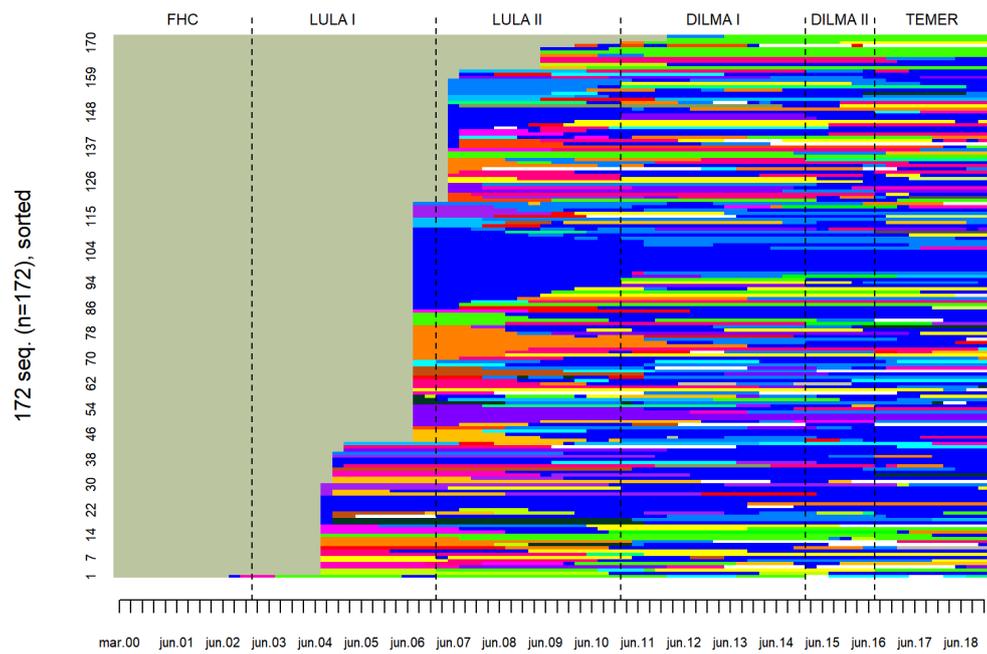
Esses dados levam à conclusão que a maioria dos gestores de Alta Mobilidade e Longa Trajetória lidaram bem com a variável política, mantendo-se em suas posições mesmo nas viradas de governo. Talvez tenham sido mais sensíveis a mudanças de ministros, mas esse dado não foi medido na parte quantitativa desta pesquisa.

Esses gestores se tornam, assim, de especial interesse nesta pesquisa. Seriam como uma espécie de “elite” mais próxima do tipo ideal da carreira. Esse tipo ideal corresponde àquele definido nas narrativas contemporâneas do momento de criação da carreira. A mobilidade era concebida para que a carreira fosse disseminadora da boa gestão.

Cluster 8: Alta Mobilidade e Média Trajetória, com predominância no Planejamento e na Presidência, e também, em patamar inferior, no MMA, MEC e MDS

Esse cluster contempla 172 trajetórias individuais. Aproximadamente $\frac{3}{4}$ do contingente do cluster entrou a partir de 2006.

Figura 24.a: Trajetórias por órgãos no tempo no cluster Alta Mobilidade Média Trajetória



□ CEDIDO	■ MAPA	■ MD	■ MDIC	■ MEC	■ MINC	■ MME	■ MS	■ MTUR	■ Nenhum Anterior
■ CGU	■ MDA	■ MDA	■ MDS	■ MF	■ MJ	■ MP	■ MT	■ PR	■ Nenhum Posterior
■ GDF	■ MCTIC	■ MDH	■ ME	■ MIN	■ MMA	■ MRE	■ MTB	■ APOSENTADO	

Figura 24.b: Concentração dos órgãos de alocação no tempo do cluster Alta Mobilidade e Média Trajetória

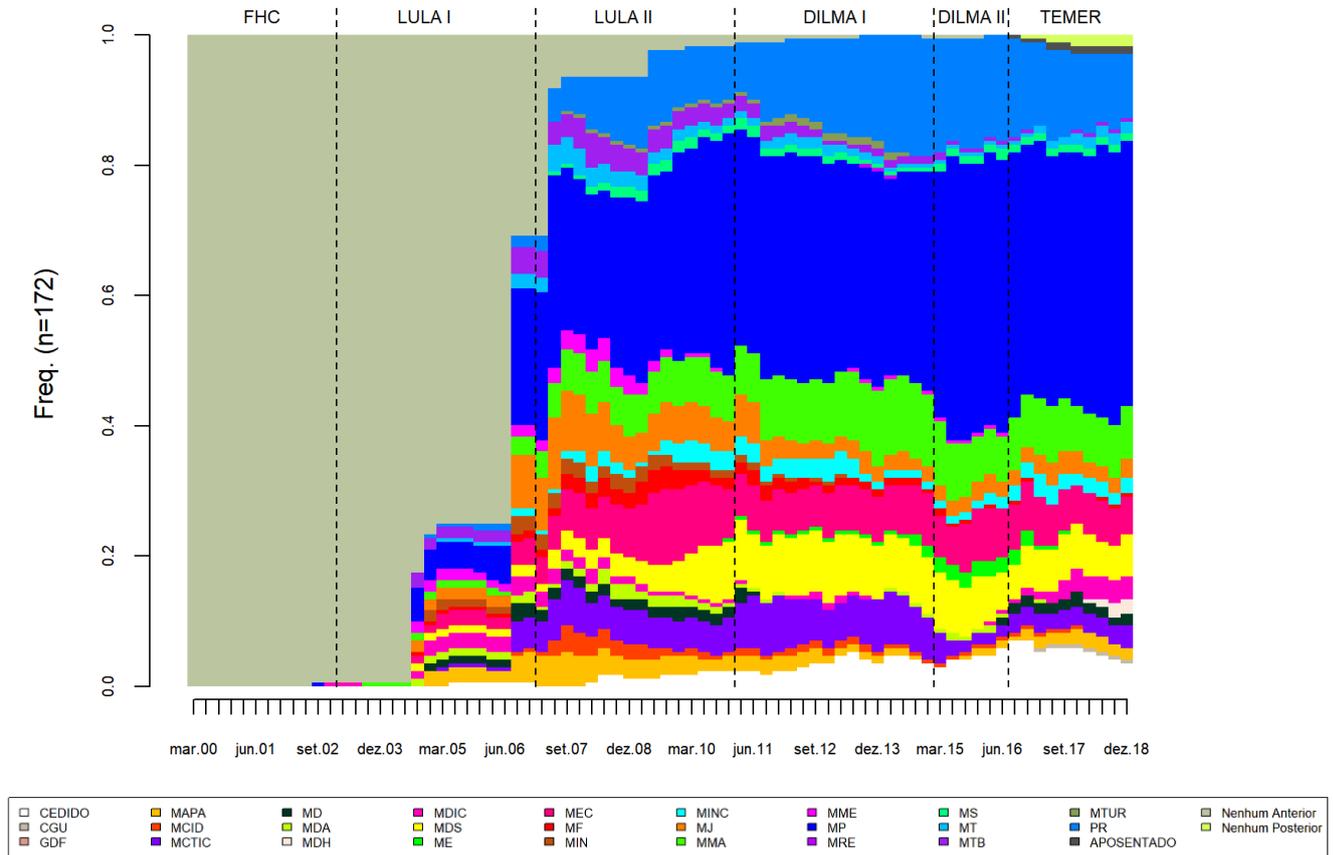


Figura 24.c: Tempo médio em órgão no cluster Alta Mobilidade e Média Trajetória

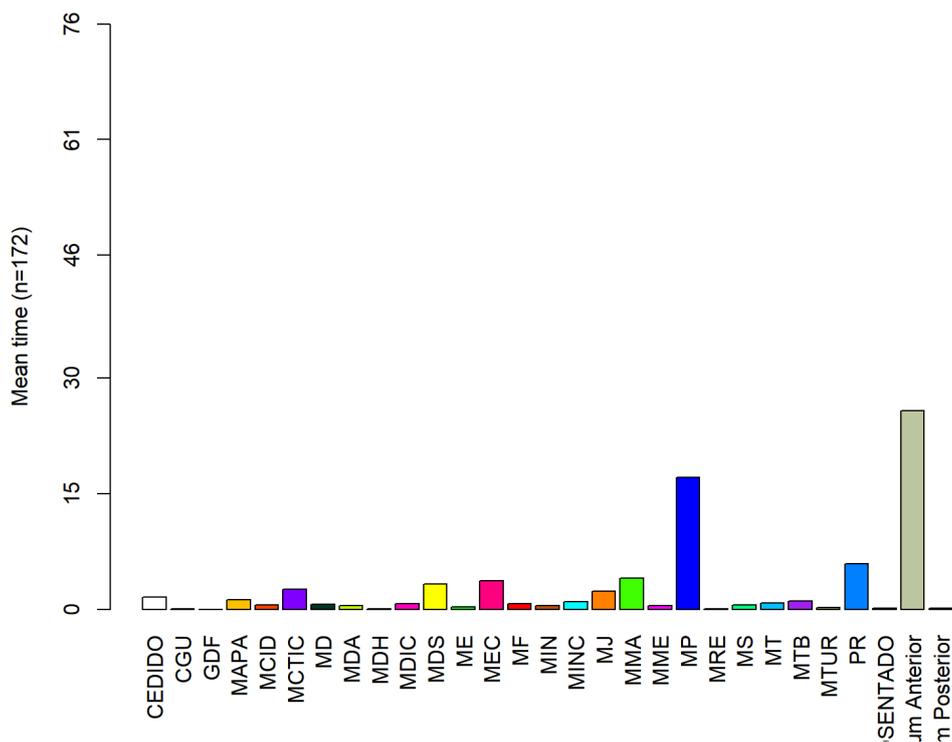


Figura 24.d: Trajetórias em cargos no tempo no cluster Alta Mobilidade e Média Trajetória

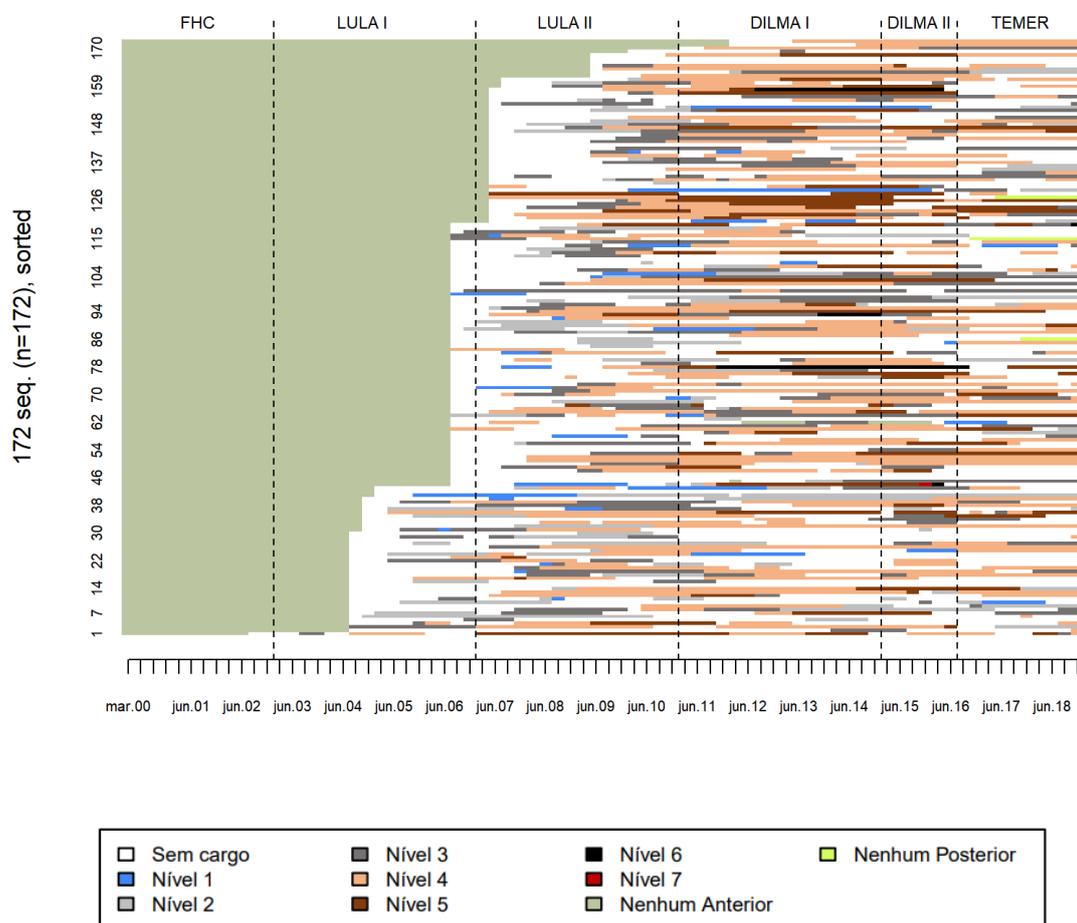


Figura 24.e: Concentração em cargos tempo no cluster Alta Mobilidade e Média Trajetória

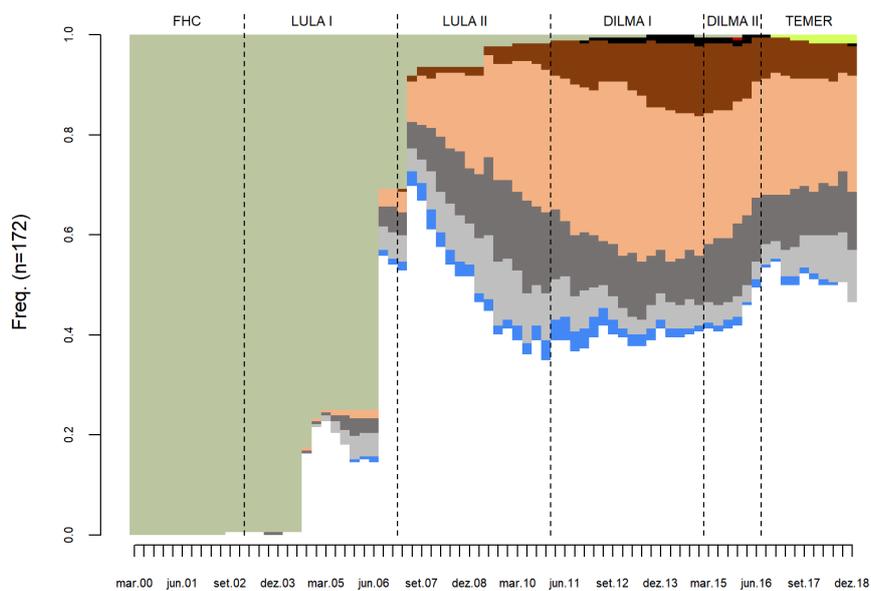
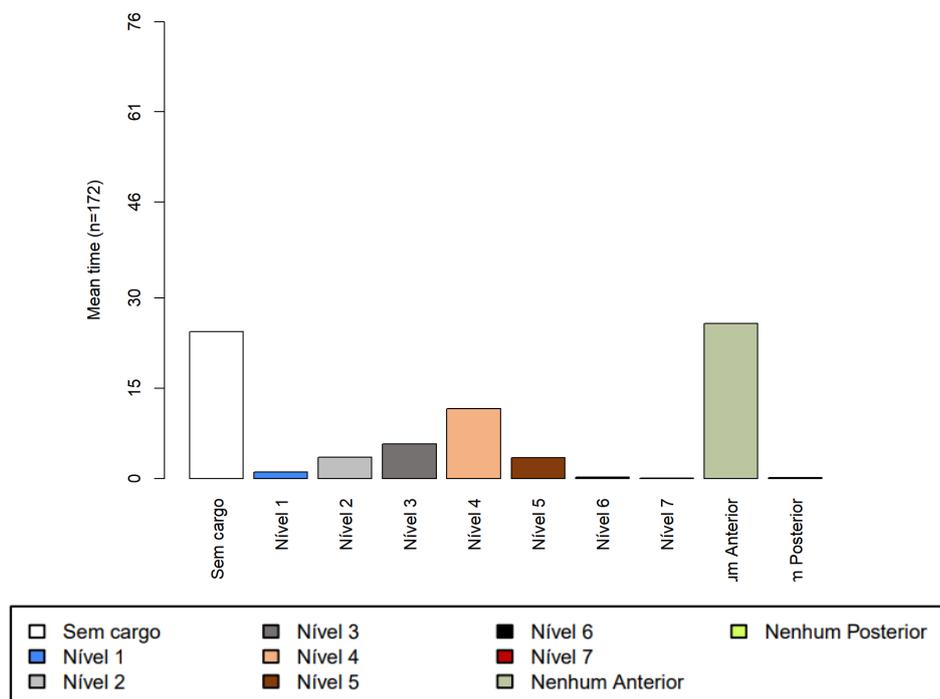


Figura 24.f: **Tempo médio em um cargo no cluster Alta Mobilidade e Média Trajetória**



Neste grupo foram agrupadas trajetórias semelhantes pelo seu tamanho. São trajetórias médias, que tem de 11 a 14 anos em 2018, e entraram entre julho de 2004 a maio de 2007 (turmas 8,9,10, 11 e 12), dentro dos mandatos Lula I e Lula II.

Esses gestores vivenciaram o período de implementação da agenda dos governos Lula e Dilma, e a mudança política com o *impeachment* da presidente Dilma e mandato do presidente Temer, este último, no seu um ano e meio de duração.

Em termos de trajetórias de órgãos, nos períodos iniciais, conforme a figura 24.a, é visível a predominância do MP e depois da Justiça. As turmas 10 e 11, que são de 2006, têm a maior quantidade de ingresso nesses mesmos ministérios. A turma seguinte, de 2007, apresenta uma pequena predominância da Presidência, de início.

É possível verificar, por meio da figura 24.b, que o perfil do cluster é de concentrações maiores no Planejamento e na Presidência. Isso corresponde a quase metade do contingente de gestores no período de seu ingresso até 2018.. Mas a outra parte está distribuída entre pastas setoriais, com algum destaque para, na ordem do maior para o menor, Meio Ambiente, MEC, MDS e MCTIC. Mas há gestores em várias outros setores, ministérios menores, encarregados de agendas que foram iniciadas e mantidas nos governos Lula a Dilma.

Conforme o tempo vai passando, ocorre um movimento em que o pessoal da Presidência e do Planejamento se movimentam para órgãos setoriais, e aqueles que entraram em órgãos mais diversificados, em julho e dez de 2014 (turmas 8 e 9), vão para o Planejamento.

O contingente que entrou na Justiça também vai se movimentando para diversos órgãos, principalmente durante a segunda metade do governo Lula II. Tem-se um aumento de gestores na Presidência a partir de então.

Em termos de cargos, a maioria dos ingressantes foi nomeada após alguns meses de sua entrada. As nomeações para níveis 4 e 5 começaram a crescer no Lula II, sendo que chegou a quase triplicar a quantidade de EPPGG com nível 4 até o final desse mandato (figura 24.e). Em Lula II os EPPGG passaram também a assumir cargos de nível 5.

Nos mandatos Dilma I e Dilma II foi aumentado significativamente a quantidade de gestores com cargo de nível 5, mantendo-se uma fatia relativamente maior no nível 4. A figura 24.e mostra que um pouco menos de 50% dos gestores, pós meados de Dilma I, estiveram em cargos em comissão (níveis 4 e 5) até o final do mandato Dilma II, quando aumentou bastante o contingente proporcional de EPPGG sem cargo.

Com o objetivo de mensurar a Presidência nesse cluster, foi elaborada a Tabela 28: Quantidade de trajetórias com Órgãos Centrais de Governo no Cluster 8. Essa tabela mostra que das 172 trajetórias, 68 registraram permanências no MP e na PR, ou seja quase 40%. Os dados mostram também que 41,28% delas, ou seja, 71, passaram pelo MP. Apenas 16 trajetórias, 9,3% das 172 contemplam passagens só pela PR.

Tabela 28: Quantidade de trajetórias com Órgãos Centrais de Governo no Cluster 8

	Quantidade	Percentual
Total Trajetórias	172	100
Presenças de MP e PR	68	39,53
Presenças de MP	71	41,28
Presenças de PR	16	9,30
	155	90,12

As categorias desta tabela são mutuamente exclusivas.

A característica mais forte desse cluster é da presença mais recorrente no MP-PR, ou seja, a circulação desses profissionais por Órgãos Centrais de governo.

Tabela 29: Mobilidade nas viradas presidenciais do Cluster Alta Mobilidade e Media Trajetória

CLUSTER 8	FHC-LULA1	LULAI-LULAI	%	PERM /MUD	LULAI-DILMAI	%	PERM / MUD	DILMA I-DILMA II	%	PERM / MUD	DILMA-II-TEMER	%	PERM / MUD
INGRESSANTES	1	118			1			0			0		
Permaneça Órgão													
Permaneça Cargo	0	21	48,84		76	44,97		99	57,56		74	43,53	
Permaneça Órgão Sobe Cargo	0	9	20,93	69,77	22	13,02	57,99	14	8,14	65,70	18	10,59	54,12
Permaneça órgão Baixa Cargo	0	2	4,65		10	5,92		8	4,65		19	11,18	
Muda órgão Permaneça Cargo	0	4	9,30		23	13,61		16	9,30		19	11,18	
Muda órgão Sobe Cargo	0	5	11,63		22	13,02		13	7,56		16	11,18	
Muda órgão Baixa Cargo	0	2	4,65	30,23	16	9,47	42,01	22	12,79	34,30	24	11,18	44,71
Saída	0	0			2			0			2		
FORA CARREIRA	171	11			0			0			0		
TOTAL	172	172		43	172		169	172		172			170

A tabela 29 mostra que houve maior quantidade de movimentações na viradas Lula II-Dilma I e Dilma II-Temer. São dois momentos que podem ser considerados mesmo de maior turbulência política. Mas, mesmo nas outras viradas, as movimentações são expressivas.

Portanto, nesse cluster Alta Mobilidade e Media Duração, as trajetórias também são sensíveis a mudanças nas viradas de mandatos presidenciais

Análise agregada dos clusters do Conjunto Alta Mobilidade

A Tabela 30: Mobilidade da trajetória por órgão dos clusters do conjunto Alta Mobilidade apresenta indicadores comparados de mobilidade das trajetórias entre órgãos. Mas é preciso ter em conta que o período de corte desta pesquisa é de 2000 a 2018 (*).

Tabela 30: Mobilidade da trajetória por órgão dos clusters do conjunto Alta Mobilidade

	2 - BCT	4 - BLT	8 - BMT
Cluster	(curta)	(longa*)	(media)
Média de n_organos	2,7	4,6	3,3
Média de media_trim_organos	15,1	19,4	18,9

A mobilidade aqui é medida pela quantidade de órgãos pelos quais o EPPGG passou em sua trajetória, bem como pela quantidade média de tempo em que esteve em cada órgão.

Quanto maior a quantidade de órgãos e menor o tempo de permanência em cada órgão, maior é a mobilidade entre órgãos.

Assim, nota-se que no Cluster 2 (AMCT), os EPPGG ficaram em média 15,1 trimestres em cada órgão (5,03 anos), tendo em média estado em 2,7 órgãos em sua trajetória. Corresponde a 5,59 trimestres por órgão (1,4 anos)

O Cluster 4 (AMLT), por sua vez, registra 19,4 trimestres por órgão (6,46 anos), tendo passado por 4,6 órgãos. Equivale a 4,21 trimestres em cada órgão (1,05 anos). Mas, neste caso, as trajetórias não estão completas.

Por fim, o Cluster 8 (AMMT), passou por 3,3 órgãos, em média, tendo permanecido 18,9 trimestres, (6,03 anos) em média, em cada órgão. Corresponde a 5,7 trimestres por órgão (1,43 anos).

Como observação geral, os três clusters desse conjunto apresentam trajetórias com permanência média de 05 a 06 anos em um órgão, apesar de terem tamanhos distintos. Essas permanências assemelham-se ao tempo de um mandato presidencial.

Porém, não é possível inferir que esses gestores se movam pela administração pública em sincronia com o início e o fim de agendas de governo ou com a entrada e saída de grupos políticos no poder, mas uma parte deles: entre 30 a 45%. A tabela 32 – Percentuais de Permanência e Mudança em Viradas Presidenciais do Conjunto Alta Mobilidade mostra que nas viradas de governos de coalizão política distinta, como FHC para Lula I e como Dilma II para Temer, a diferença entre a

quantidade de gestores que se movimenta, em relação àquela dos que permanece é maior. Somente na virada FHC-Lula I o cluster 4, de longa trajetória, apresenta uma quantidade maior de movimentações (55,7%) do que de permanência (44,3%).

Tabela 32: **Percentuais de Permanência e Mudança em Viradas Presidenciais do Conjunto Alta Mobilidade**

Viradas Presidenciais	FHC-Lula I			LULAI- LULAI			LULAI DILMAI			DILMA I- DILMA II			DILMAI-I TEMER		
Clusters Alta Mobilidade	4-Longa	8-Média	2- Curta	4-Longa	8-Média	2- Curta	4-Longa	8-Média	2- Curta	4-Longa	8-Média	2- Curta	4-Longa	8-Média	2- Curta
Permanece Órgão Permanece Cargo	44,3	NA	NA	65,96	69,77	NA	69,15	57,99	58,62	70,652	65,7	57,94	60,22	54,12	46,03
Permanece Órgão Sobe Cargo															
Permanece órgão Baixa Cargo															
Muda órgão Permanece Cargo	55,7	NA	NA	34,04	30,23	NA	30,85	42,01	41,38	29,348	34,3	42,06	39,78	44,71	53,97
Muda órgão Sobe Cargo															
Muda órgão Baixa Cargo															

A Tabela 33: Mobilidade da trajetória por cargo dos clusters do conjunto Alta Mobilidade traz a perspectiva de tamanho das trajetórias em cargos.

Como já mencionado, o tamanho de uma trajetória é definido pela quantidade de trimestres em que o EPPGG tenha estado em um órgão na Administração Pública Federal. Estando em um órgão, ele poderá ou não estar concomitantemente em um cargo de confiança. Portanto, pode-se medir também a quantidade de trimestres em que um EPPGG esteve em cargos. A medida aqui considera a quantidade de trimestres em que os cargos foram ocupados em uma trajetória, não necessariamente em trimestres consecutivos, já que essa condição não é contínua para ocupação de cargos, mas tão somente para exercício em algum órgão, enquanto o servidor for ativo.

Tabela 33: Mobilidade da trajetória por cargo dos clusters do conjunto Alta Mobilidade

Cluster	2 - CT (curta)	4 - LT (longa*)	8 - MT (media)
Media n de cargos	1,6	2,7	2,4
Média de tam_traj_cargos	13,3	54,7	25,7

(*) a partir de 2000.

Assim, o Cluster 2 (AMCT) ocupou algum cargo por um tempo médio de 13,3 trimestres, ou seja 04,43 anos. Isso equivale a 8,31 trimestres por cargo (2,07 anos). O Cluster 4 (AMLT), por sua vez, apresenta média bem maior, de 54,7 trimestres em média em algum cargo, o que corresponde a 18,12 anos, o que corresponde a 20,25 trimestres por cargo (5,06 anos) Por fim, o Cluster 8 (AMMT) ficou 25,7 trimestres em algum cargo, em média, ou seja , 8,56 anos. Corresponde a 10,70 trimestres (2,67 anos).

Em suma, se compararmos os tamanhos médios de trajetórias de órgãos e de cargos, temos o seguinte.

O Cluster 2, com trajetórias curtas, de 32,9 trimestres ou 11 anos, esteve 13,3 trimestres ou 4,43 anos em algum cargo.

O Cluster 4, com trajetórias longas de 72,4 trimestres ou 24 anos, esteve 54,7 trimestres, ou 18,12 anos em algum cargo entre 2000 e 2018.

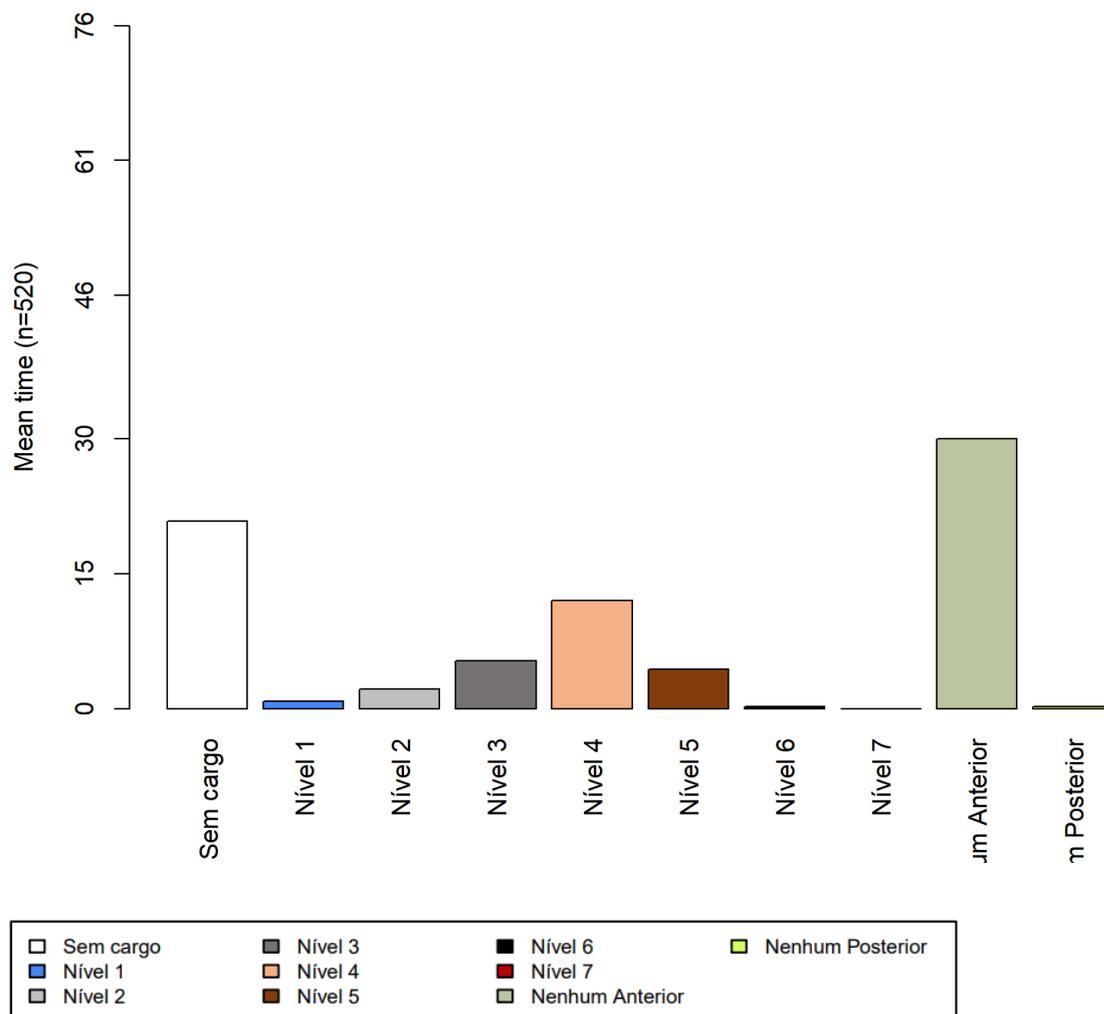
O Cluster 8, por sua vez, com trajetórias médias, de 50,1 trimestres ou 16,7 anos, esteve 25,7 trimestres ou 8,56 anos em algum cargo.

Como outra observação geral do conjunto de clusters denominados Alta Mobilidade, além de apresentarem mobilidade alta, de 5 a 6 anos em cada órgão, estiveram a maior parte do tempo de suas trajetórias ocupando algum cargo. Estiveram de 4,43 a 18,12 anos nessa condição, de 2000 a 2018.

Assim, pode-se inferir que esses EPPGG que se movimentam bastante durante suas trajetórias, costumam ocupar cargos de comissão e de confiança. E, indo além, que esses profissionais buscam e são atraídos por nomeações em seu curso profissional.

A figura 25 mostra, em perspectiva comparada, as médias de trimestres em que os gestores do Conjunto 3 – Alta Mobilidade estiveram em cada nível de cargo.

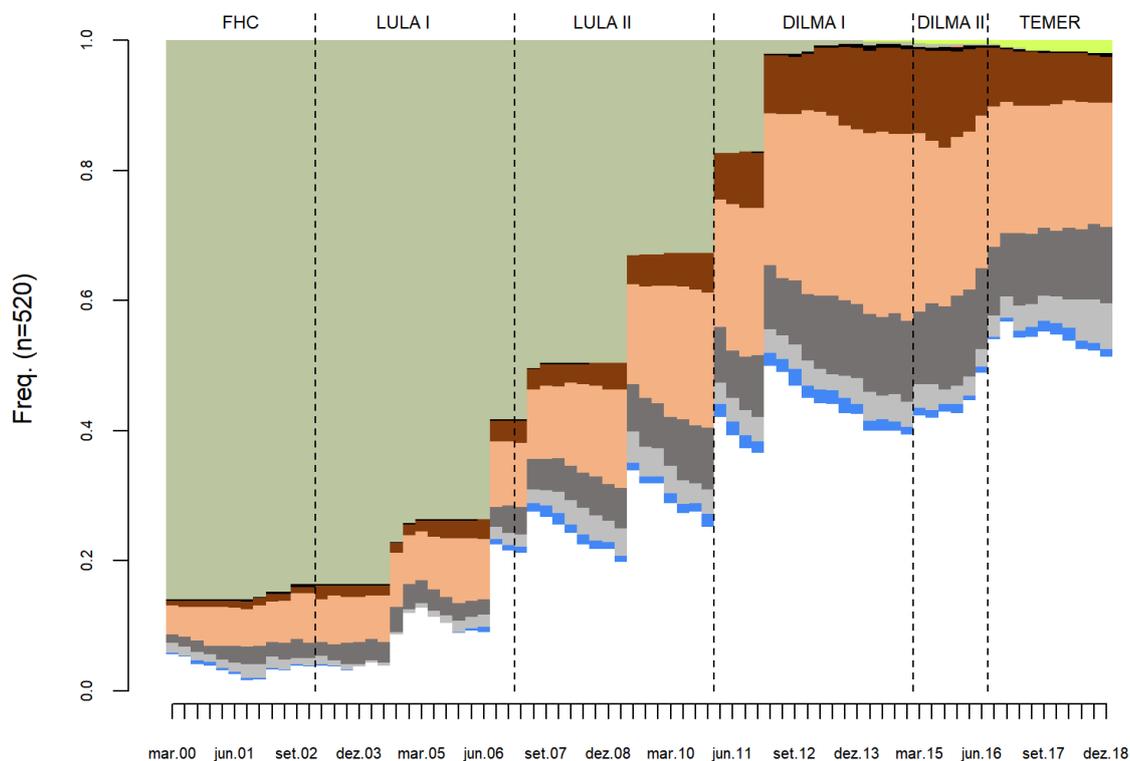
Figura 25: Médias de trimestres em nível de cargo do Conjunto 3 - Alta Mobilidade



Nota-se a predominância de tempo no nível 4, níveis 3 e, depois no nível 5.

Olhando as concentrações de cada nível ao longo do tempo, como mostra a Figura 26: Evolução das Concentrações de Gestores em níveis de cargos – 2000-2018, percebe-se que a proporção de gestores com cargo de nível 5 foi aumentando ao longo do tempo, tendo alcançado o máximo nos governos DILMA I e II, com decréscimo no governo Temer. Mas a faixa de cargos de nível 4 continuou predominante.

Figura 26: Evolução das Concentrações de Gestores do Conjunto 3 em níveis de cargos – 2000-2018



A tabela 34: Média de trimestres em cada nível de cargo dos clusters do conjunto Alta Mobilidade apresenta indicadores de mobilidade entre níveis de cargos presentes nas trajetórias dos três clusters deste conjunto.

Tabela 34: Média de trimestres em cada nível de cargo dos clusters do conjunto Alta Mobilidade

Cluster	2 –		8 – B
	AMCT (curta)	4 – AMLT (longa)	AMMT (media)
Média de n_trim_nivel1	0,5	0,9	1,1
Média de n_trim_nivel2	1,2	2,3	3,5
Média de n_trim_nivel3	4,0	8,1	5,8
Média de n_trim_nivel4	5,7	30,1	11,6
Média de n_trim_nivel5	1,8	12,9	3,5
Média de n_trim_nivel6	0,1	0,5	0,2
Média de n_trim_nivel7	0,0	0,0	0,0
Média de n_trim_sem_cargo	19,7	17,7	24,4

Observa-se que o Cluster 2 (AMCT) contempla trajetórias que estiveram mais tempo médio nos níveis 4 e 3 de cargos do que nos outros níveis, sendo respectivamente 5,7 trimestres (nível 4) e 4,0 trimestres (nível 3), em média.

Já o Cluster 4 apresenta um número de trimestres significativamente grande no nível 4, sendo média de 30,1 trimestres, e, na sequência, 12,9 trimestres no nível 5.

O Cluster 8 apresenta maior média relativa de trimestres no nível 4, sendo 11,6 trimestres e na sequência no nível 3, com média de 5,8 trimestres.

Em suma, essa tabela 20 mostra a superioridade do cluster 4, na ocupação de cargos de nível gerencial e diretivo.

Com o objetivo de verificar a composição de cada cluster em termos de tempo de carreira, foi elaborada a tabela 35: Turmas dos EPPGG de cada cluster do Conjunto Alta Mobilidade.

Tabela 35: Turmas dos EPPGG de cada cluster do Conjunto Alta Mobilidade

Turma	Cluster	Ingresso	Cluster 2		Cluster 4		Cluster 8	
			BCT	%	BLT	%	BMT	%
1		fev/90		0,00	12	12,77		0,00
2		set/96		0,00	9	9,57		0,00
3		ago/97		0,00	14	14,89		0,00
4		jun/98		0,00	17	18,09		0,00
5		jan/00		0,00	16	17,02		0,00
6		jan/02		0,00	6	6,38		0,00
7		jun/02		0,00	5	5,32	1	0,58
8		jul/04		0,00	5	5,32	29	16,86
9		dez/04		0,00	5	5,32	13	7,56
10		jun/06	2	0,79		0,00	30	17,44
11		jun/06	3	1,18		0,00	47	27,33
12		mai/07	3	1,18		0,00	41	23,84
13		abr/09	43	16,93		0,00	4	2,33
14		abr/09	37	14,57		0,00	4	2,33
15		fev/11	82	32,28		0,00	1	0,58
16		dez/11	84	33,07		0,00	2	1,16
Total c/ turma identificada			254	100,00	89	94,68	172	100,00
Total individuos do cluster			254		94		172	
Total do conjunto 3			52					

Percebe-se com muita clareza que as composições são bem distintas. O cluster 4 (AMLT) é composto majoritariamente por EPPGG das cinco primeiras turmas, enquanto que cluster 8 (AMMT) é composto pelas turmas 10, 11 e 12 e, por fim, o cluster 2 (AMCT), pelas últimas turmas, quais sejam, de 13 a 16.

Isso confirma que a ordem de chegada à carreira determina de que cluster o EPPGG do conjunto Alta Mobilidade faz parte.

Outra observação é a de que o cluster 4 (AMLT), que é o mais longo, também é aquele que ocupou cargos gerenciais e diretivos por mais tempo dentre os clusters. Isso significa que a experiência adquirida na própria carreira leva à assunção de cargos mais altos e por mais tempo.

Por fim, vale registrar que nos três clusters deste conjunto de Alta Mobilidade é possível verificar circulação entre os Órgãos Centrais de governo. O cluster 2, de trajetórias mais curtas, tem 27,16% de trajetórias que apresentam ao menos dois órgãos de coordenação central (vida Tabela 24). No cluster 4, de longa trajetória, são 61,70% (Tabela 26) e no cluster de média trajetória, por sua vez, registrou-se 39,53% (Tabela 28).

O dado permite concluir que esses EPPGG, que circularam entre Órgãos Centrais de Governo, provavelmente adquiriram uma experiência relevante em temas técnicos da agenda atrelados à dimensão política das ações governamentais. É provável que tenham trabalhado em articulação e coordenação governamental. São, portanto, necessariamente profissionais técnico-políticos. Aqui vale a definição de Abrúcio e Loureiro (1999), sobre a circulação de profissionais em Órgãos Centrais de Governo, não necessariamente aqueles das carreiras dos órgãos (o Ministério da Fazenda tem carreiras próprias), passando diferentes mandatos presidenciais.

5.2.4 - Conjunto 4 – Evadidos

Cluster 12: Evadidos dos últimos concursos

O cluster 12 é composto por 46 EPPGG, que tiveram passagem de curta duração pela carreira.

Estiveram predominantemente no MJ, depois MEC e depois no MP. Entraram no governo Lula I e até o final do governo Dilma I, saíram todos, exceto 1, que logo saiu também.

Figura 27.a: Trajetórias por órgãos no tempo no cluster Evadidos dos últimos concursos

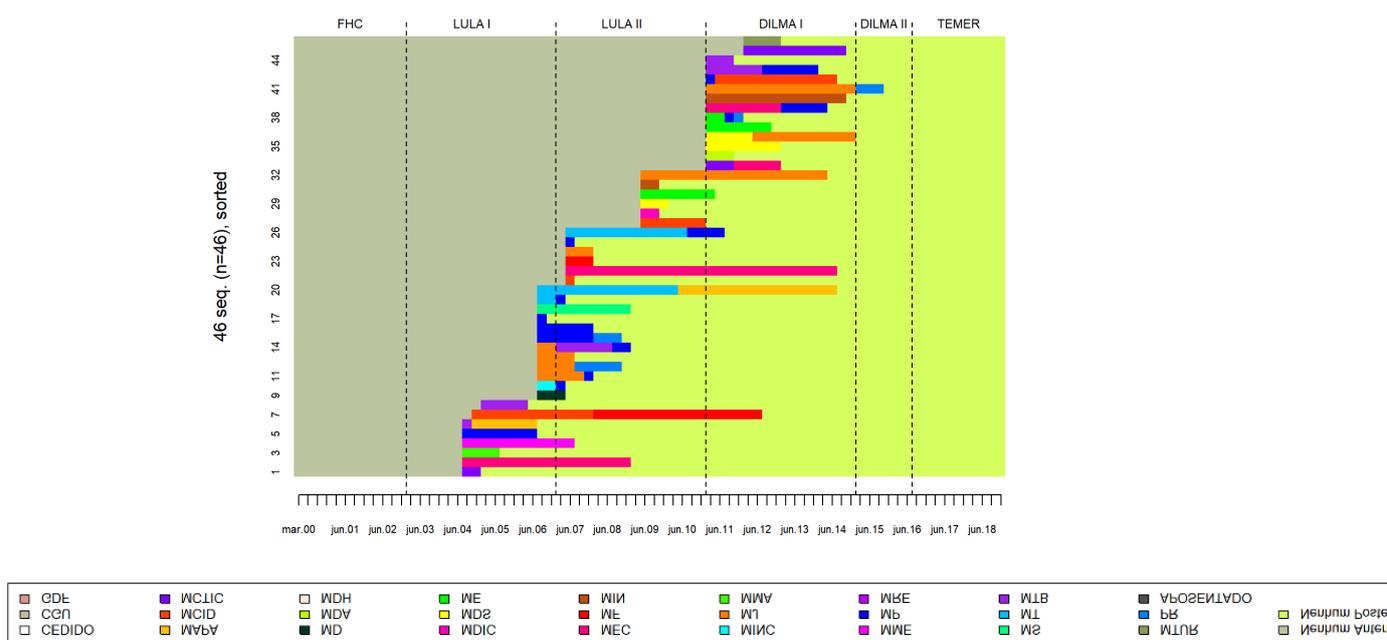


Figura 27.b: Concentração dos órgãos de alocação no tempo do cluster Evadidos dos Últimos Concursos

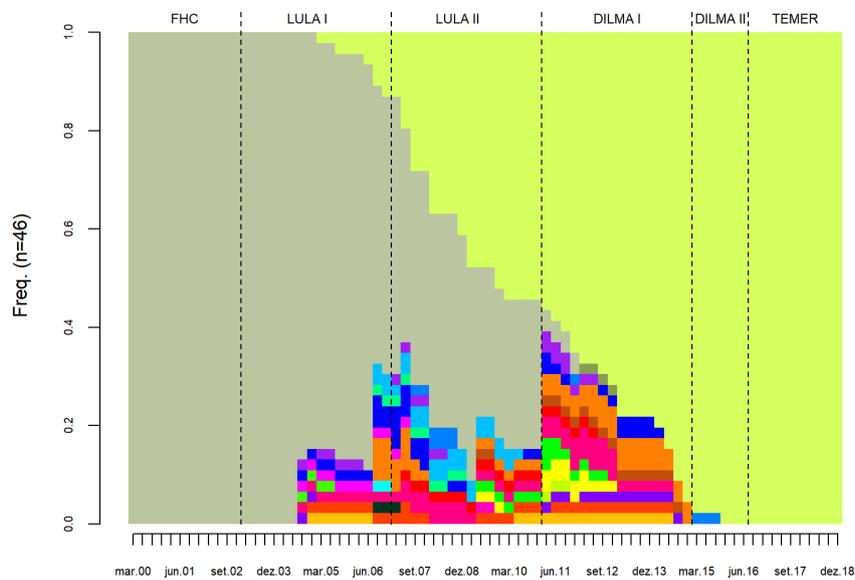


Figura 27.c: Tempo médio em órgão no cluster Evadidos dos Últimos Concursos

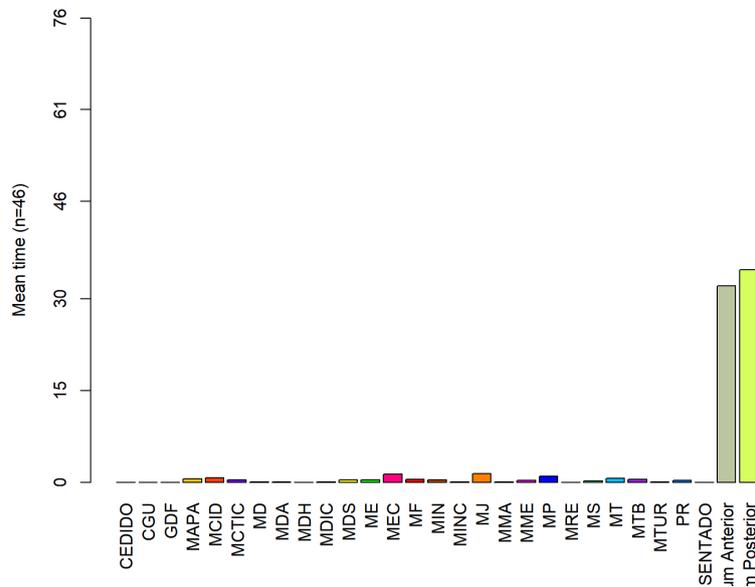


Figura 27.d: Trajetórias em cargos no tempo no cluster Evadidos dos Últimos Concursos

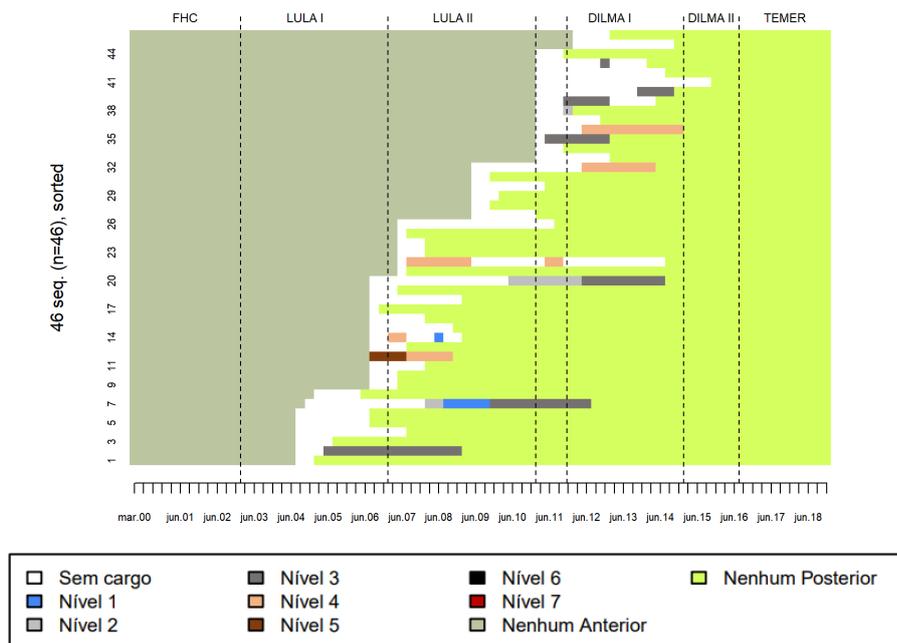


Figura 27.e: Concentração em cargos tempo no cluster Evadidos dos Últimos Concursos

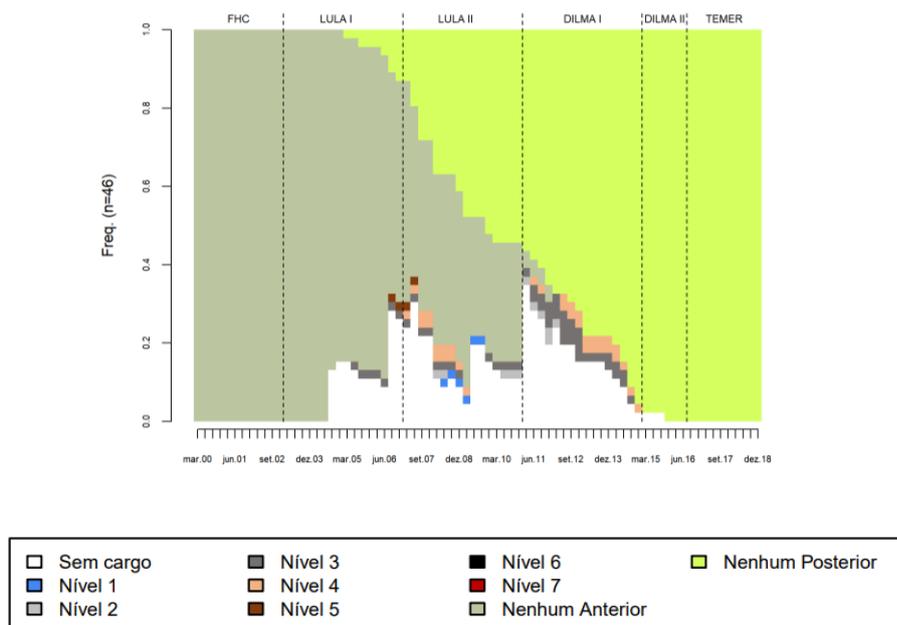
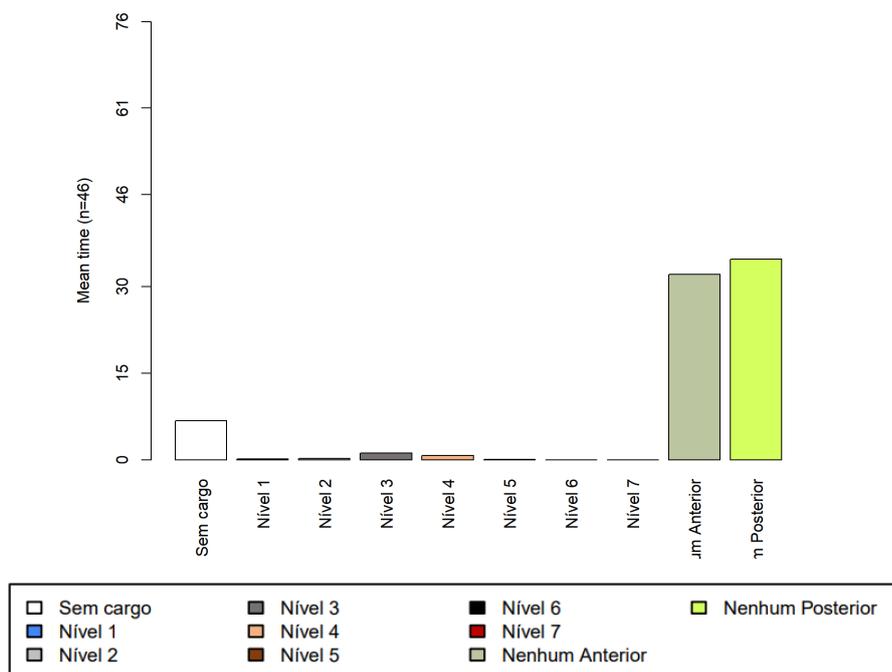


Figura 27.f: Tempo médio em um cargo no cluster Evadidos dos Últimos Concursos



Esses EPPGG ocuparam cargos por pouco tempo. Apenas um deles ocupou cargo diretivo.

Cluster 3: Evadidos dos primeiros concursos

O cluster 3 é composto por 83 gestores de concursos realizados até o período FHC.

Figura 28.a: Trajetórias por órgãos no tempo no cluster Evadidos dos Primeiros Concursos

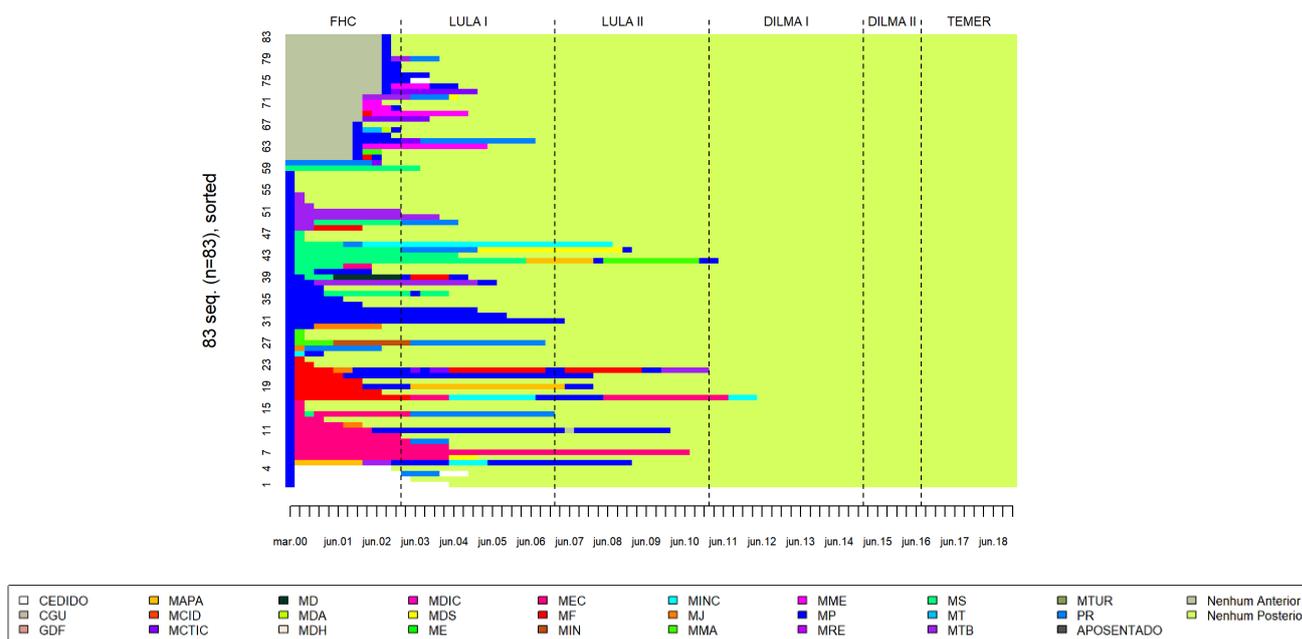


Figura 28.b: Concentração dos órgãos de alocação no tempo do cluster Evadidos dos Primeiros Concursos

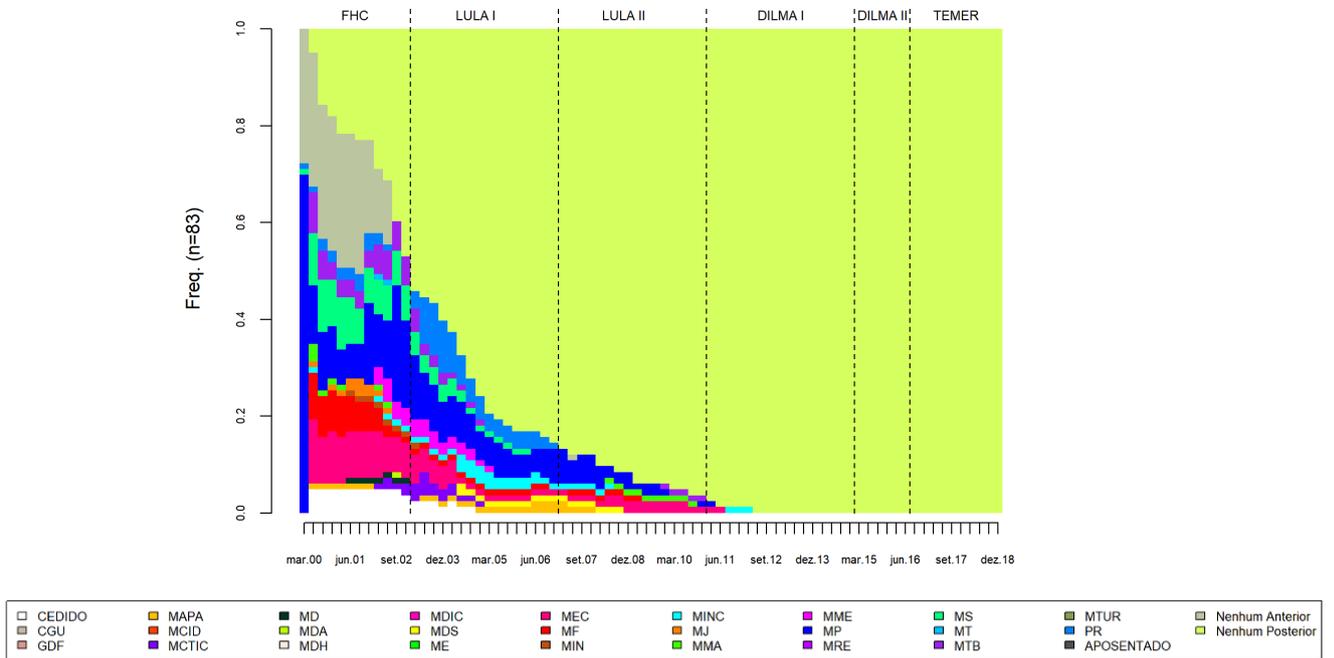


Figura 28.c: Tempo médio em órgão no cluster Evadidos dos Primeiros Concursos

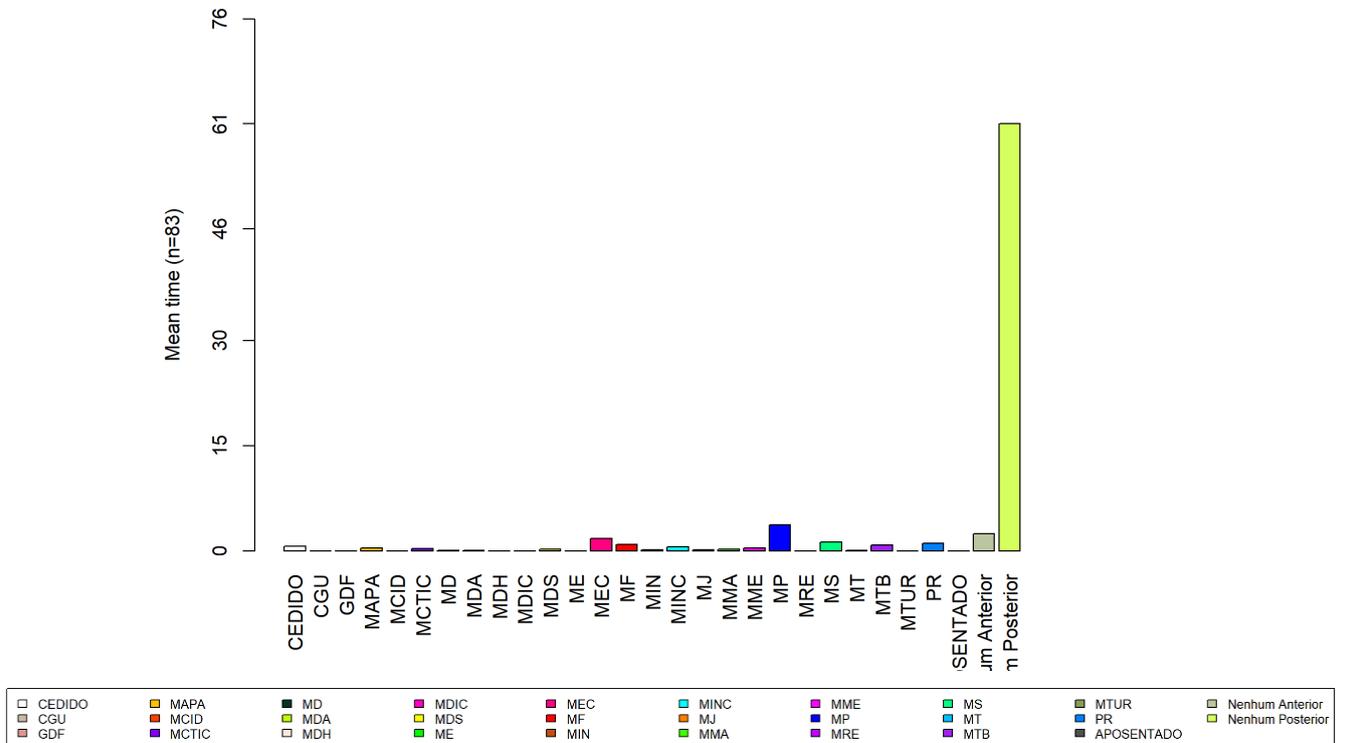


Figura 28.d: Trajetórias em cargos no tempo no cluster Evadidos dos Primeiros Concursos

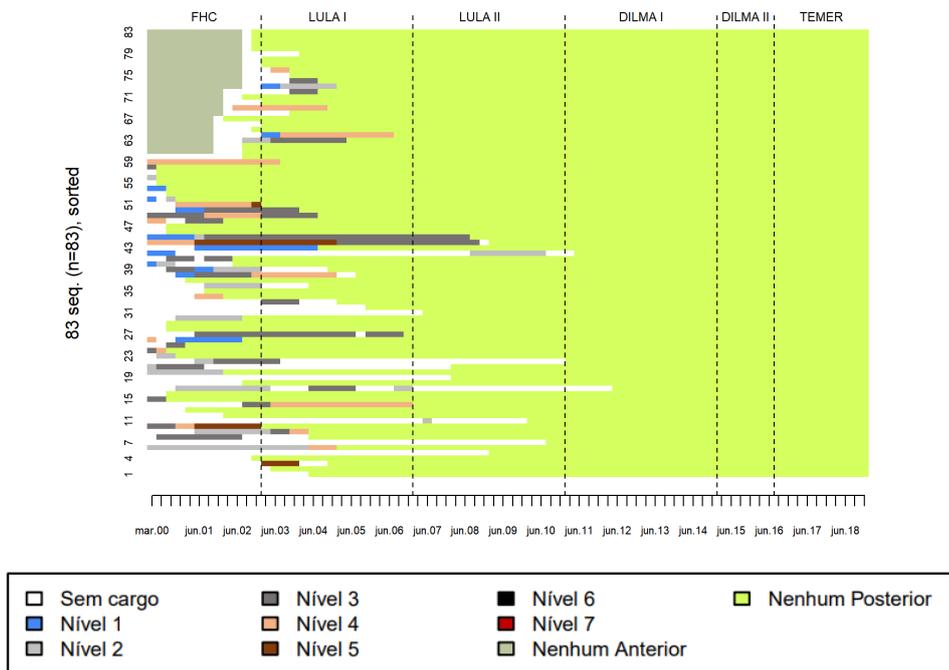


Figura 28.e: Concentração em cargos tempo no cluster Evadidos dos Primeiros Concursos

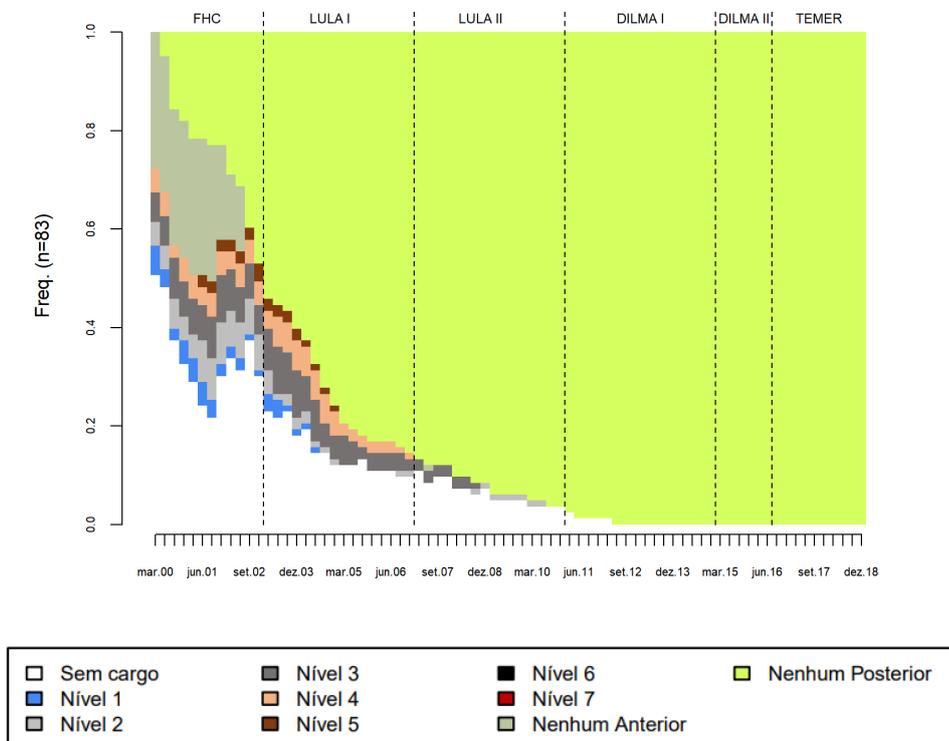
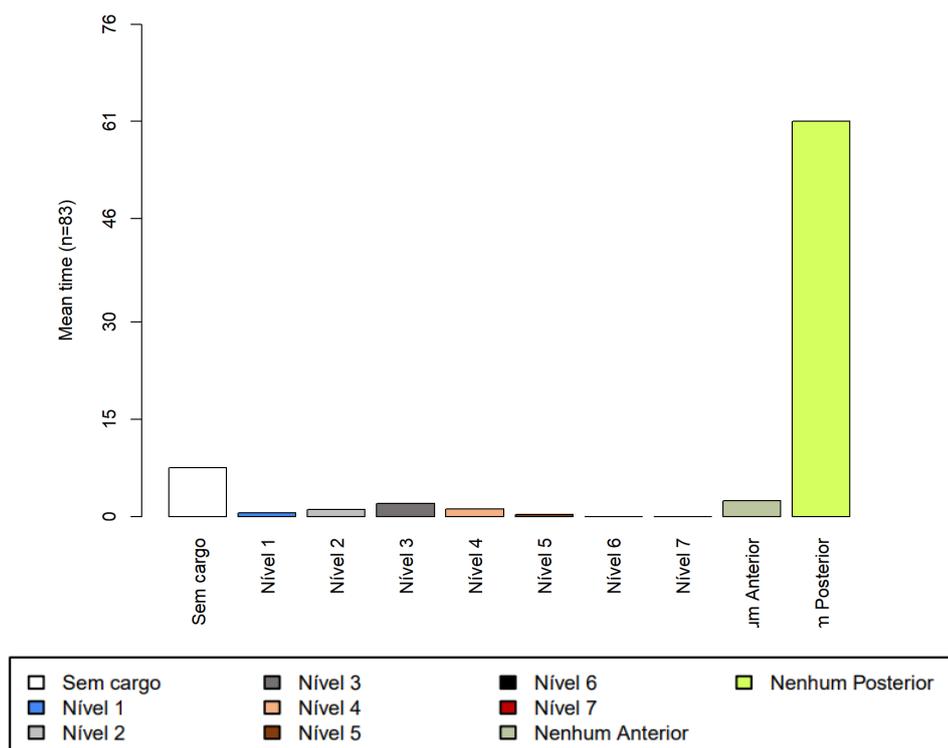


Figura 28.f: Tempo médio em um cargo no cluster Evadidos dos Primeiros Concursos



Estiveram em cargos diretivos apenas quatro EPPGG, 14 estiveram em cargos, dos quais, três também estiveram em nível 5.

As saídas da carreira no cluster 3 aumentaram significativamente a partir do final do mandato FHC e durante mandato Lula I.

A hipótese é de que a principal motivação das saídas tenha sido a atração de outras carreiras públicas, cuja remuneração era mais vantajosa, para as quais foram realizados concursos públicos e novos ingressos no serviço público.

Até 2004, a remuneração da carreira de EPPGG não era competitiva. Foi no período do governo Lula que a remuneração inicial passou de R\$ 2.376,02 como remuneração inicial e R\$ 4.647,37 como final (2003), para um piso de R\$ 12.960,77 e teto de R\$ 18.478,45. Esse é um fator de retenção da carreira, que anteriormente a 2004 não existia.

5.3 Considerações gerais sobre o conteúdo deste capítulo

Com o objetivo de compreender de forma mais aprofundada o comportamento dos integrantes da carreira de EPPGG na APF, que é marcado por grande diversidade de trajetórias, este capítulo padrones e agrupamentos.

Por meio do método de agrupamento de trajetórias semelhantes, aqui denominado de clusterização, foram identificados treze clusters de trajetórias de órgãos e de cargos semelhantes. Estes, por sua vez, foram agrupados em conjuntos, os quais puderam corresponder a tipos de mobilidade, denominados Setoriais, Órgãos Centrais de Sistemas da APF, Alta Mobilidade e Evadidos.

Conjunto 1 – Predominância Setorial

Temos um primeiro conjunto de clusters que apresentam presença destacada de órgãos finalísticos em cada um, quais sejam:

- cluster 1 – predominância do Ministério da Justiça (MJ);
- cluster 6 –predominância do Ministério da Cultura (MINC);
- cluster 7 – Ministério do Desenvolvimento Social (MDS);
- cluster 9 – Ministério da Saúde (MS);
- cluster 11 – com presença de diversos órgãos setoriais nas movimentações, além do MP, mas sem predominância de nenhum, o cluster se denomina Multissetorial.
- cluster 13 –predominância do Minas e Energia (MME).

Ao todo, são 305 indivíduos, ou seja, 25,8% do conjunto de indivíduos em análise (1183), que associaram sua atuação na administração pública a um órgão setorial predominantemente, ou a vários (cluster 11 – Multissetorial) , em outras palavras, a um campo de políticas públicas.

Conjunto 2 – Predominância Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal

Há um outro conjunto de clusters cujo padrão de trajetória é em Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal de governo, conforme abaixo:

- cluster 10 –predominância no Ministério da Fazenda (MF); e
- cluster 5 – Ministério do Planejamento (MP).

Esse conjunto de trajetórias mais concentradas nos Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal contempla 229 pessoas, ou seja, 19,4% do todo. Pode-se extrair desse dado, que esses gestores atuaram num campo de funções “burocrático-weberianas,” tais como, gestão de finanças, tributária, orçamentação, gestão de recursos humanos, logística e, provavelmente, de articulação governamental.

Conjunto 3 – Alta Mobilidade

O terceiro conjunto de clusters pôde ser agrupado segundo um padrão de presenças menos concentradas e mais diversificadas de órgãos. São três clusters que, em comum, apresentam um padrão mais intenso de mobilidade.

Mas há distinções entre eles, no que diz respeito ao tamanho das trajetórias, conforme abaixo:

- cluster 2 – com maior predominância de movimentações em que o MP, o MJ e a Presidência da República (PR) estão envolvidos;

- cluster 4 – com predominância de movimentações que envolvem PR e MP; e, por último,

- cluster 8 – com predominância de movimentações que envolvem, num primeiro patamar uma permanência do MP e a PR, e num segundo patamar, inferior, mas destacado em relação aos outros órgãos, com presença do MEC, do MDS e do Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC).

Ao todo são 520 indivíduos, ou seja, 43,9% do todo. Ou seja, quase metade dos gestores da carreira de EPPGG operaram mobilidade de forma mais intensa (se movimentaram bastante entre órgãos) em suas trajetórias entre 2000 e 2018.

Conjunto 4 - Evadidos

Por fim, há um quarto conjunto de clusters com trajetórias que foram interrompidas. Em razão dessa característica predominante de saída, esses clusters não são foco de interesse desta pesquisa, mas vale registrar, como segue:

- cluster 3 – que saíram da carreira após trajetória longa; e

- cluster 12 – que saíram após trajetória curta e média.

Esse último conjunto é constituído por 129 indivíduos, representando 10,9% do total de trajetórias em análise.

Em relação ao primeiro Conjunto, considerando que o tempo médio de permanência na carreira de 18,5 trimestres, verifica-se que os EPPGG dos seis clusters desse conjunto de Predominância Setorial de mobilidade tiveram uma média de permanência maior em um órgão. Esse dado revela que esses profissionais tiveram maior estabilidade nas suas trajetórias (Tabela 8 - Indicadores* de quantidade de trimestres em órgãos, cargos e níveis de cargos nos clusters do conjunto Predominância Setorial).

No entanto, os cluster Predominância MDS, Predominância Saúde e Predominância MME e Multissetorial apresentam média significativamente superior de trimestres em um cargo, em relação à média da carreira (11,9 trimestres por cargo).

Cabe destacar que, dentre estes últimos, chama a atenção o cluster predominância MME, cuja média é 21,7 trimestres em um cargo.

Além disso, pode-se inferir que Minas e Energia e MDS tenham sido setores bastante dinâmicos na agenda governamental e, por isso, os gestores que passaram tempo grande de suas trajetórias ali tenham tido mais oportunidades de assumir cargos de nível 4 e, até nível 5. A

longevidade desses gestores nessas áreas levou a nomeações baseadas em conhecimento técnico. Diferentemente dos setores citados, a despeito da longevidade, o cluster Predominância Saúde tem com concentração em cargos de nível 3, que são técnico operacionais.

Outra característica desse conjunto é o seu perfil técnico, já que os clusters com trajetórias predominantemente setoriais, ou seja, eles evoluem de cargos dentro de um órgão, exceção feita ao MDS, apresenta tempos de permanências em um cargo em um órgão quase iguais, assemelhando-se mais com o perfil médio da carreira.

Em suma, no conjunto Predominância Setorial, os clusters que melhor aproveitam o potencial de competências de assessoramento de nível superior dos integrantes da carreira do EPPGG são aqueles de Predominância MME, Predominância MDS e Predominância Saúde, sendo que em que os dois primeiros em nível gerencial e diretivo, e o último – Predominância Saúde – em um nível abaixo, que pode ser considerado técnico e/ou operacional.

Já a análise do conjunto Predominância Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal de Governo apresentou que os clusters Planejamento e Fazenda, apesar de corresponderem a permanências de trajetórias em Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal, são bastante distintos em termos de perfil de mobilidade, apesar de ambos serem constituídos por gestores de média e longa trajetória. Os Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal de governo têm atribuições bem distintas.

O Ministério do Planejamento, além de ser o órgão de transição entre movimentações, costuma ser grande e concentra funções de gestão do governo, que demandam EPPGG. Contempla o IPEA e a Enap, instituições de conhecimento, vocacionadas a atividades de pesquisa e capacitação, atrativas para perfis mais técnicos. O indicador de tempo médio sem cargo no cluster Predominância Planejamento é quase o dobro daquele registrado no cluster Predominância Fazenda.

Por sua vez, o cluster Predominância Fazenda apresentou uma maior concentração de gestores durante o governo Lula II, período marcado pela liderança de ações e políticas de combate à crise econômica mundial de 2008. É um órgão que costuma ser prioritário, por causa da sua pauta econômica, e por isso atrai e mantém quadros qualificados.

O conjunto Alta Mobilidade, como mencionado, apresenta uma mobilidade dinâmica, com movimentações mais frequentes entre órgãos e cargos ao longo de sua trajetória com prevalência da participação da Presidência nas trajetórias.

Os clusters que se assemelham por trajetórias mais diversificadas também se assemelham pela prevalência da Presidência.

Como observação geral, os três clusters desse conjunto apresentam trajetórias com permanência média de 05 a 06 anos em um órgão, apesar de terem tamanhos distintos. Essas permanências assemelham-se ao tempo de um mandato presidencial.

Pôde-se assim, inferir que esses gestores se movem pela administração pública em sincronia com o início e o fim de agendas de governo ou com a entrada e saída de grupos políticos no poder.

Como demonstrado no corpo do capítulo, o cluster 8 – Alta Mobilidade e Longa Trajetória (AMLT) apresenta em todos os momentos anteriores e posteriores às viradas de governo, uma parte significativa de trajetórias com alguma movimentação de órgão e/ou cargo. No cluster 4 – Alta

Mobilidade e Média Trajetória, houve maior quantidade de movimentações na viradas Lula II-Dilma I e Dilma II-Temer. São dois momentos que podem ser considerados mesmo de maior turbulência política. Mas, mesmo nas outras viradas, as movimentações são expressivas. Portanto, esse cluster de Alta Mobilidade e Média Duração também são sensíveis a mudanças nas viradas.

Essas constatações puderam ser feitas a partir da Tabela 32: Percentuais de Permanência e Mudança em Viradas Presidenciais do Conjunto Alta Mobilidade, que foi elaborada com o objetivo de visualizar as movimentações desses gestores entre órgãos e de cargos nos tempos que podem ser mais influenciados pela mudança política no Executivo, ou seja, três trimestres antes e três trimestres após a posse.

Como outra observação geral do conjunto de clusters denominados Alta Mobilidade, além de apresentarem mobilidade alta, de 5 a 6 anos em cada órgão, estiveram a maior parte do tempo de suas trajetórias ocupando algum cargo. Estiveram de 4,43 a 18,12 anos nessa condição.

Assim, pode-se inferir que esses EPPGG que se movimentam bastante durante sua trajetória, costumam ocupar cargos. E, indo além, que esses profissionais buscam e são atraídos por nomeações em seu curso profissional.

Todas características que têm sido mais enfatizadas no conjunto Alta Mobilidade, elas são mais marcadas no cluster 4, que é de Longa Trajetória, também, mostra a superioridade do cluster 4, na ocupação de cargos de nível gerencial e diretivo.

Por fim, o conjunto Evadidos contempla os gestores que saíram da carreira. A hipótese é de que a principal motivação das saídas tenha sido a atração de outras carreiras públicas, cuja remuneração era mais vantajosa, para as quais foram realizados concursos públicos e novos ingressos no serviço público.

Uma análise horizontal dos quatro conjuntos mostra que o conjunto 3, denominado Alta Mobilidade, em função da não predominância de um órgão nas suas trajetórias, representa mais de 50% do total de gestores da carreira de EPPGG e são aqueles que operaram mais dinamicamente a mobilidade que a carreira lhes confere em seu curso profissional, considerando o período entre 2000 e 2018.

Os gestores com maior mobilidade em suas trajetórias podem ter um perfil mais político que os demais, haja vista as recorrentes permanências (estadias não longas) desses profissionais na Presidência da República, que é um órgão central altamente sujeito ao contexto político. Isso remonta à definição do perfil técnico-político de Schneider, segundo o qual o ator com esse perfil tem a capacidade de analisar as implicações políticas dos projetos e tomar decisões segundo esse cálculo, ou de influenciar a decisão nesse sentido, ainda que a pura técnica levasse a outro sentido.

Em razão do foco desta pesquisa ser a mobilidade na carreira de EPPGG, o conjunto de Alta Mobilidade se torna especialmente interessante. A mobilidade desse conjunto é mais parecida com o que seria o tipo ideal da concepção da carreira.

Vale destacar, dentro desse conjunto, que o cluster 4, Alta Mobilidade e Longa Duração, apresenta mais tempo relativo em cargos de nível 4 e 5, e numa quantidade média de trimestres significativamente superior que aquele registrado nos outros clusters desse grupo.

Da análise das características identificadas nesses trajetórias individuais puderam ser extraídas algumas inferências.

Foi possível constatar que esses gestores, que têm a Presidência como órgão de permanência em sua trajetória, tiveram trajetórias diversificadas. Essa constatação pode ser explicada por uma espécie de credenciamento do profissional, ao adquirir uma visão mais abrangente do governo naquele órgão central e então passar a ser mais disputado pelos outros órgãos. Outra constatação é a de que esses gestores podem ter perfil mais “político” do que aqueles que têm trajetórias menos diversificadas e não passaram pela Presidência, porque suas passagens nesse órgão duraram aproximadamente o tempo de um mandato presidencial.

Além disso, e como objetivo fundamental desta tese, as entrevistas qualitativas junto a indivíduos dos grupos de mobilidade alta e baixa contribuirão para compreender o porquê e o como (que tipos de ações) eles lograram tal padrão de carreira. Em outras palavras, que tipo de capitais foram sendo mobilizados e construídos por esses atores no tempo, e por meio de que estratégias (mecanismos). A hipótese a ser testada é a de que a mobilidade seja um mecanismo recurso de aceleração de aprendizagem e de capacidade burocrática para o Estado.

CAPÍTULO 6 – Análise das Entrevistas

Até esta parte da tese foi desenvolvida uma análise dos dados quantitativos sobre o conjunto de trajetórias de EPPGG de 2000 a 2018. Foram encontrados alguns padrões, à despeito da grande diversidade de caminhos percorridos pelos gestores. No capítulo 4, dois padrões se destacaram em termos de intensidade de mobilidade, porque cada um corresponde a um fenômeno oposto ao outro: um corresponde a trajetórias de longas permanências e o outro a trajetórias com poucas e diversificadas permanências. Conforme o capítulo 5, a pesquisa chegou em quatro agrupamentos de traçados semelhantes. São eles, o Conjunto de Predominância Setorial, o de Predominância em Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal, os de Alta Mobilidade e os Evadidos.

Os EPPGG de Alta Mobilidade tiveram movimentação de dinâmica mais intensa, ao passo que tanto os de Predominância Setorial quanto os de Predominância em Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal tiveram comparativamente poucas movimentações, permanecendo por mais tempo em um mesmo órgão em sua vida profissional. O conjunto de Predominância em Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal contempla trajetórias de longas permanências nos Ministérios da Fazenda do Planejamento) e os Setoriais, longas permanências em órgãos finalísticos. No Capítulo 5 mostrou-se que as trajetórias que tiveram passagem pela Presidência, grande centro de governo, são também diversificadas. Essa ocorrência faz parte do Conjunto Alta Mobilidade. A combinação de diversos fatores presentes nesse conjunto de trajetórias - tais como tempo de permanência num órgão, a ocupação de um cargo com poder de gestão de recursos, a participação em uma agenda relevante, a atuação em Órgãos Centrais de governo, entre outros - pode levar à conclusão de que algumas trajetórias revelam perfis profissionais mais técnicos, outras, mais políticos, outras, técnico-políticos.

Com o objetivo geral de responder à pergunta sobre *se houve alguma influência dessas trajetórias na forma como foram produzidas transformações e resultados em políticas públicas no governa federal.*

O presente capítulo destina-se a contribuir para essa resposta analisando os conteúdos de 28 entrevistas realizadas com integrantes da carreira de EPPGG. Com base no modelo explicativo proposto no capítulo 2 – Marco teórico conceitual, as entrevistas sobre as trajetórias contemplam narrativas de suas vidas profissionais, razões, eventos, análises e autoanálises. Também foram exploradas as opiniões dos entrevistados sobre a importância da mobilidade e da própria carreira na Administração Federal brasileira.

O capítulo 6 mostra os perfis profissionais atuais dos gestores são resultado de suas experiências na carreira. Dentre os mecanismos de movimentação identificados, aquele que predominou quantitativamente foi o da aceitação de convites que envolveram nomeações. Esse dado mostra que as nomeações podem ser fator determinante para a maioria das movimentações dos gestores em suas trajetórias. Além disso, em sua maior parte, os convites foram feitos por dirigentes públicos, o que mostra que nesses casos foi estabelecida relação de confiança com os EPPGG que foram convidados para cargos gerenciais e de assessoramento à direção nos órgãos. Os números mostraram também que os convites para movimentações em geral advém não somente de integrantes da rede de gestores, mas também de uma rede de profissionais com os quais os gestores foram estabelecendo vínculos em suas vidas profissionais, mesmo antes de entrarem na carreira. Esses gestores teriam sido capazes de acessar o capital social das redes que identificaram ou aquelas das quais participam.

As razões que levam os gestores a sair voluntariamente de um Ministério, além da aceitação de convites, foram classificadas em insatisfação (29), movimento do grupo (30), autoavaliação de ciclo encerrado (7), busca por posição melhor (6) e por outra razão (25). Portanto, com exceção das situações de exoneração de cargo (7), os gestores saíram de um órgão por vontade própria. Esse dado traz várias informações. A primeira é que os gestores assumem e fazem uso de sua mobilidade, como algo intrínseco à sua trajetória como EPPGG, um recurso à disposição, escolhendo sair de onde estão.

Quanto ao trabalho realizado nos exercícios, os de Alta Mobilidade apresentam certo equilíbrio entre funções de gestão (40) e de políticas públicas (45). Já os EPPGG de baixa mobilidade apresentam mais exercícios em atribuições de gestão (33) do que em políticas públicas (13). Esse último dado pode ser explicado pelo fato de que as funções de gestão são menos cíclicas do que as de políticas públicas. Estas respeitam fases de formulação, implementação e avaliação, que ao serem concluídas podem levar o gestor a dar sua contribuição como realizada e buscar movimentação.

O capítulo 6 trouxe evidências de que os exercícios profissionais foram constituindo competências condizentes com o perfil técnico-político de carreira e que isso valeu a alguns gestores gozar de confiança de dirigentes políticos, reconhecimento profissional e pertencimento a redes. Esses últimos são os capitais utilizados pelos EPPGG para traçarem seus caminhos na APF.

Algumas narrativas mostram que há problemas na forma como alguns gestores fazem uso do recurso institucional da mobilidade, bem como da possibilidade de acessarem cargos de direção e assessoramento, e que esses problemas estariam num conjunto de regras informais compartilhadas por esses gestores. Contudo, não há consenso sobre a necessidade de regulamentar de forma mais rígida a mobilidade. Muitos depoimentos sobre o trabalho realizado nos exercícios mostram que não raro as organizações estiveram pouco organizadas, sem papéis definidos, levando aqueles gestores com espírito de serviço público a criarem papéis para si mesmos e até contribuírem para que processos e atribuições estivessem mais conectados com objetivos.

As perguntas analisadas foram as seguintes:

- Quais foram as motivações e visão sobre a carreira ao decidir ser EPPGG?
- Como foi a primeira alocação?
- Como aconteceu cada movimentação entre cargos ou entre órgãos?
- Qual o cálculo que levou à decisão de se movimentar?
- Qual foi o trabalho em cada exercício?
- O que o trabalho (em cada exercício) trouxe para o entrevistado em termos de acúmulos que ensejaram desenvolvimento profissional e oportunidades de ascensão?
- Quais são seus legados? Quais os resultados e desempenhos que tenham sido mais importantes?
- Qual é a autodefinição profissional?
- O que é a importância das nomeações para alcançar os objetivos para os quais a carreira foi criada?
- Quais são os pontos fortes e fracos da mobilidade da carreira?

Estas perguntas foram agregadas para facilitar sua correlação com os elementos das trajetórias apresentadas no Capítulo 2, onde se apresentou a aplicação do marco teórico-conceitual ao objeto de estudo). Estas categorias agregadas são: a) 1ª. Alocação; b) Movimentação; e c) Exercício. Também dialogam com o marco conceitual, conforme explicitado na Tabela 23 - Fontes e Inspirações dos

Conceitos, no mesmo capítulo 2. O resultado dessa agregação resultou nos seguintes focos: a) autodefinição profissional; b) mobilidade; c) o trabalho do EPPGG; d) capitais e redes; e e) motivações para ingresso na carreira. Foi feita uma análise transversal dos conteúdos das entrevistas a partir de cada um desses focos.

Esse exercício de agregação das categorias às narrativas dos gestores foi realizado por meio de uma leitura analítica de cada uma das entrevistas, com uso da ferramenta N-Vivo. A título de exemplo, o procedimento adotado e replicado em cada uma das entrevistas encontra-se no Anexo 1 - “Exemplo de Análise de uma Entrevista”.

Como explicado no Capítulo 3 - Metodologia, após a análise do perfil do conjunto de trajetórias, realizada com uso do TRAMiner e do OMA, foram selecionados, pelo critério da amostra de conveniência⁴⁴ (GUIMARAES, 2018, pg 16), 28 EPPGG para entrevistas qualitativas. Os 28 entrevistados (Ver Anexo 2- Lista de Entrevistados) foram selecionados entre os Setoriais (5 entrevistados), Alta Mobilidade (19) e Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal (4). Ou seja, são 19 de alta mobilidade e 09 de baixa mobilidade. Foram convidados profissionais conhecidos desta pesquisadora e aqueles que foram indicados por esses, em função de atenderem aos critérios mencionados.

O objetivo das entrevistas foi descobrir contextos, motivações, incentivos, cálculos, e outras características de indivíduos que trilharam algumas dessas trajetórias. Não são histórias de vida ou biografias coletivas (prosopografia), mas sim histórias no trabalho. O objetivo foi encontrar mecanismos que os fizeram atuar de uma forma ou outra no exercício de suas atribuições e quem sabe, encontrar fenômenos, artifícios, estratégias que apareçam em várias histórias e evidenciem as suposições do modelo conceitual, ou só de um pedaço desse. E, assim, tentar responder à pergunta: *se houve alguma influência dessas trajetórias na forma como foram produzidas transformações e resultados em políticas públicas no governa federal.*

A seguir, são apresentadas as seções correspondentes às categorias de análise.

Seção 1 - Auto- avaliação

Inicia-se pela auto definição profissional dos EPPGG entrevistados para propiciar ao leitor uma visão sobre o final da história, adiantando um pouco o que seria a resposta à pergunta sobre eles terem participado mudanças enfrentando barreiras para fazer com que as políticas públicas pudessem alcançar os seus resultados. Após discorrerem sobre sua trajetória, movimentações, trabalhos realizados, vivências, convivências e aprendizagem, os entrevistados avaliaram qual teria sido sua característica profissional mais marcante. No quadro 1, são apresentadas algumas expressões sintéticas das respostas a esta pergunta.

⁴⁴ 1.2.5 Amostragem de conveniência (não probabilística) “A amostra de conveniência é formada por elementos que o pesquisador reuniu simplesmente porque dispunha deles. Então, se o professor, por exemplo, tomar os alunos de sua classe como amostra de toda a escola, ele estará usando uma amostra de conveniência. Os estatísticos têm muitas restrições ao uso de amostras de conveniência. Mesmo assim elas são comuns na área de saúde, em que se fazem pesquisas com pacientes de uma só clínica ou de um só hospital. Mais ainda, as amostras de conveniência constituem, muitas vezes, a única maneira de estudar determinado problema. De qualquer forma, o pesquisador que utiliza amostras de conveniência precisa de muito senso crítico, pois os dados podem ser tendenciosos. O pesquisador que trabalha com amostras sempre pretende fazer inferência, isto é, estender os resultados da amostra para toda a população. Então, é muito importante caracterizar bem a amostra e estender os resultados obtidos apenas para a população da qual ela proveio.” (GUIMARAES, 2018, pg 16)

Quadro 2: Autoavaliação do Ponto Forte dos entrevistados*

1. Assessor/articulador de conversas e tradutor entre executivo e legislativo (1);
2. Assessor/meio de campo/cuidador do transversal/pau para toda a obra/apagador de incêndios (12);
3. Pegador de bomba e resolvedor de grandes problemas de gestão em área meio (6);
4. Dirigente ou assessor técnico de área finalística de projetos e políticas públicas em desigualdade e diversidade (5);
5. Trabalho e estudo com a perspectiva global de direitos humanos e educação e seus impactos em políticas públicas domésticas (11).
6. Alma econômica/tomada de decisão e assunção de responsabilidades em cargos executivos/ formulador e assessor de na tomada de decisão (8);
7. Realizador/generalista e especialista em gestão/especialista em como fazer as políticas se realizarem (4);
8. Articulador/produtor de análises e documentos/especialista em pp na área de proteção social não contributiva (3)
9. Trabalhador de área finalística/lidando com algo que faça sentido para a ponta (25)
10. Técnico com capacidade de gestão de projetos/sem traquejo político (15)
11. Planejador e implementador de políticas públicas na área social (14).

*Fonte: Entrevistas. O número entre parênteses refere ao código da entrevista respectiva.

O que cada entrevistado disse sobre o que seja (quem seja) profissionalmente, olhando para o passado, evidencia que esses perfis profissionais foram forjados durante a trajetória na carreira. Alguns depoimentos confirmam essa constatação. Ao longo do curso na carreira, eles desenvolveram um perfil profissional próprio de um EPPGG e distinto das aspirações temáticas anteriores ao ingresso. Vejamos o caso do entrevistado 7:

Eu fiz o concurso porque queria trabalhar com defesa da concorrência. Trabalhar no sistema que, na época, envolvia o CADE, SEAE, no Ministério da Fazenda e SDE no MJ. Foi por causa disso que eu fiz o concurso, tanto que a minha primeira alocação foi na SEAE com defesa da concorrência e eu me via trabalhando com concorrência e regulação para todo o sempre, embora eu não tivesse planos exatamente. (...) Toda a minha mudança de trajetória depois não tem nenhum planejamento, é tudo baseado em oportunidade. (...) Eu acho que eu sou (perfil de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental), por conta da minha formação, primeiro, e da minha **experiência**, eu não perdi o meu caráter técnico, de certa forma, mas perdi muito por conta da questão do ser um generalista, a possibilidade de focar em questões técnicas de especialista. Eu me considero alguém que tem perfil absolutamente generalista, mas focado nas atividades próprias dos ministérios centrais. (7)

O gestor em questão, apesar de ter clareza de sua vocação ao entrar na carreira, acabou configurando uma trajetória generalista, como resposta às oportunidades que se apresentaram. Ele desenvolveu conhecimento sobre os fluxos que envolvem as relações entre ministérios centrais, bem como acumulou capital de confiabilidade dos dirigentes, o que lhe conferiu acesso a posições vantajosas.

Da mesma forma, a vocação inicial do entrevistado 17 acabou sendo convertida em uma especialização mais ampla, porém associada à sua formação anterior. O conhecimento acumulado na área energética o tornou uma referência dentro da Administração Pública.

Eu sou engenheiro mecânico. Antes já de entrar na carreira eu fiz o mestrado em Engenharia Mecânica, muito mais na área de automação industrial e de processos

produtivos. Tinha trabalhado um pouco nessa área durante o mestrado, fazendo consultoria inclusive. A carreira de EPPGG mudou totalmente o rumo da minha vida. (...) eu me defino hoje como um especialista na área de Energia. (17)

No caso do entrevistado 24, o interesse anterior bastante genérico se concretizou ao longo do tempo por meio de aprendizagens.

Então, o interesse na carreira veio ainda durante a minha graduação, porque eu estudava Ciência Política na UnB e a gente já tinha alguns colegas que faziam pós ou enfim, que estavam na carreira de EPPGG (...) tinha interesse por políticas públicas e comecei a cogitar “poxa, essa é uma carreira interessante e tem possibilidade”, (...) como você aprendeu o que faz...? (entrevistadora) - *On the job*. Pondo a mão na massa. Fui aprendendo (desenvolvimento de projetos de mudança organizacional). Claro, tinha uma equipe, tinham pessoas ali que já sabiam como fazer, já tinham experiência e eu fui aprendendo, colando com o gerente mais experiente, com o colega que já sabia, já tinha feito. (24)

Em outras palavras, os gestores foram aprendendo e desenvolvendo competências em processos específicos de trabalho nos órgãos por onde passaram. Suas preferências e o grau de facilidade que encontraram nesse exercício o levaram a ser mais especializados em determinadas funções, o que configurou um perfil profissional, não necessariamente correlato com sua formação original. A especificidade e a diversidade de desafios nas políticas públicas e na gestão governamental fez com que os profissionais especializados sejam fruto da experiência.

Segundo o conceito de Fligstein e McAdam (2012) de ator de um campo de ação estratégica, teríamos aqui um bom contingente deles, exceto o entrevistado número 15. Os outros entrevistados parecem se autoavaliar como detentores de skills sociais, ou seja, a capacidade de compreender os significados e o funcionamento de um campo, incorporar os objetivos desse campo e atuar de forma a mobilizar e levar os demais integrantes desse campo para ações coletivas e organizadas que levem a mudanças no meio social.

Seção 2: Análise da Mobilidade: identificação dos mecanismos.

A compreensão da mobilidade nas trajetórias dos EPPGG foi buscada por meio da extração das movimentações de cada uma das trajetórias narradas em cada uma das 28 entrevistas. Cada entrevista foi sistematizada em uma ficha discriminando o marco temporal da movimentação, o órgão e a unidade de destino e o mecanismo (ou estratégia) que ensejou essa movimentação (ver Anexo 3 Ficha de Movimentações por Trajetória). Após preencher a ficha para cada entrevistado, foram extraídos alguns indicadores da análise do conjunto das fichas.

Foi utilizado o conceito de mecanismo utilizado por Faletti e Lynch, 2008. Segundo os autores, os mecanismos seriam componentes de processos causais e podem ser usados como uma argumentação causal. Os mecanismos podem ser tipos, exemplos, causas e indicadores. (FALETTI e LYNCH, 2008, pp. 334). Na análise das trajetórias, os mecanismos extraídos correspondem a sub-processos do processo de movimentação de um gestor em sua trajetória. Seria como se fossem gatilhos ou pequenos elos, cujos tipos podem se repetir em diversos processos de movimentações nas trajetórias.

Como já mencionado, a amostra é composta por 19 gestores de Alta Mobilidade e 09 de baixa mobilidade. Os de Alta Mobilidade, no total, ocuparam cargos nos órgãos pelos quais passaram, tendo ocupado mais de um cargo dentro de um mesmo órgão. Isso quer dizer que eles tiveram

nomeações internas ao mesmo órgão. Apenas um deles não mudou de cargo dentro de um órgão. Ou seja, os 18 tiveram ao menos uma nomeação dentro de um mesmo órgão, além da primeira. A média é de 2,1 nomeações internas em cada órgão. Já dentre os 09 EPPGG de baixa mobilidade, a quantidade de nomeações dentro de um mesmo órgão é maior que a dos de Alta Mobilidade. A média é de 4,11 nomeações dentro de um mesmo órgão. Isso significa que os EPPGG de baixa mobilidade, entrevistados, tiveram ascensão hierárquica dentro de um mesmo órgão.

Pode-se inferir que, em razão de os gestores de baixa mobilidade permanecerem tempos mais longos dentro de um órgão, eles vão adquirindo conhecimentos e experiências que o levam a assumir posições hierarquicamente superiores, a cada vez.

Com relação aos mecanismos pelos quais aconteceram cada uma das movimentações dos gestores entre órgãos em sua trajetória, a leitura de cada entrevista levou à identificação dos seguintes mecanismos.

- Movimentação por aceitação de um convite. O convite pode ter sido feito por um EPPGG sem cargo, um EPPGG exercendo cargo de dirigente público, um colega não gestor, um dirigente público não gestor. Além disso, o convite pode ter sido feito para mudança de órgão com nomeação, ou sem nomeação.
- Movimentação por exoneração
- Movimentação de saída por motivo de insatisfação, de “movimento de grupo”, de “ciclo encerrado”, ou outros.
- Saída de “Cena” – quando o gestor resolve sair do órgão por razão política, com a intenção de ficar um tempo fora das atividades relacionadas à produção de políticas públicas e as de gestão governamental, buscando desenvolvimento ou alocação em órgãos de capacitação e de pesquisa, ou unidades de estudos dentro dos órgãos.
- Movimentação por Mudança de Papel dentro de um Arranjo de Política Pública. Essa movimentação ocorre entre dois órgãos ou numa sequência maior de órgãos que fazem parte de um mesmo arranjo de política pública. O gestor, apesar de se movimentar, permanece no mesmo campo de política pública. Neste caso, considerando-se aqui não só o órgão central finalístico de uma política, mas outros cujas funções concorrem para a eficácia ou para os resultados da política.

A tabela 36: Movimentações de EPPGG por Aceitação de Convite apresenta a quantidade de movimentações por convite em relação a existência ou não de nomeações. Observa-se que no universo de entrevistados houve 160 convites realizados e aceitos pelos gestores para mudança de órgão. Destes, 86,88% foram convites que envolveram nomeações, contra apenas 13,13% que não envolveram nomeações. Esse dado mostra que as nomeações podem ser fator determinante para a maioria das movimentações dos gestores em suas trajetórias.

Tabela 36: Movimentações de EPPGG por Aceitação de Convite

Mecanismo	Alta Mobilidade	Baixa Mobilidade	TOTAL	Percentual
Movimentações por Convite	96	64	160	
com Nomeação	80	59	139	86,88%
sem Nomeação	16	5	21	13,13%

Convite por Dirigentes Públicos	36	32	68	42,50%
Convite por EPPGG Dirigentes	21	11	32	20,00%
Convite por EPPGG	23	5	28	17,50%
Convite feito por colegas	16	16	32	20,00%

Pode ser observado também, na tabela 36: Movimentações de EPPGG por Aceitação de Convite, a soma das vezes que cada entrevistado se movimentou por aceitação de convite, distinguindo o autor do convite (EPPGG, EPPGG Dirigente Público, Colega não EPPGG ou Dirigente Público não EPPGG).

Nessa mesma Tabela 36: Movimentações de EPPGG por Aceitação de Convite é possível verificar que a maioria dos convites, 62,50%, foram feitos por dirigentes públicos e 20% dos autores dos convites foram EPPGG Dirigentes. Enquanto isso, 17,50% dos convites foram feitos por EPPGG sem cargo e 20% por colegas, sem cargo. A superioridade quantitativa do mecanismo de movimentação “aceitação de convite de dirigentes públicos” permite inferir que foi estabelecida relação de confiança com os EPPGG que foram convidados para cargos gerenciais e de assessoramento à direção nos órgãos.

Vale ressaltar que o resultado do conjunto diversificado de trajetórias dos EPPGG advém da mobilidade da carreira e da mobilidade horizontal da organização dos quadros de gerência, com atribuições de direção e assessoramento, da Administração Pública Federal (FERNANDES, 2013).

O entrevistado 9 relata uma sequência de movimentações realizadas por convite de um dirigente público, em um processo em que a confiança estabelecida com um dirigente o levou a indicar o profissional para nomeação junto a outro dirigente, com quem também estabeleceu relação de confiança.

Eu comecei a negociar como a base (de dados) vinha (...) e eu só apertava um botão e atualizava um painel todo colorido, com gráficos e tal, sobre o programa (refere-se a um programa dentro de política pública). Claro que daí isso virou ouro. E aí eu me inseri. (...) depois eu trabalhei muito tempo com o Secretário X, como assessor dele. Sem cargo (...) E aí fiz outra trajetória (...) mais voltada para o rural e essa ação mais de assessoria nesse sentido. (...) a Dilma foi eleita a primeira vez, ela lançou o programa de combate à miséria e eu fui convidado para trabalhar no gabinete do Ministério(...) O Secretário X meio que indicou, porque ele era secretário do Terra Legal. O Lula tinha mudado o ministro, e a secretária executiva, junto com o Secretário X, me indicaram para a equipe do novo ministro. (...)Virei diretor no INCRA, que é DAS 5, que é cargo de natureza especial. (...) Porque o Secretário X foi ser o presidente do INCRA e ele me chamou para ir com ele. (...) Eu desenvolvi outras habilidades. Porque o ministro era o Fulano, e o Fulano tem um pouco esse perfil. O que discutir com ele, ele tem que entender. Se era uma coisa nova, uma negociação que tinha que fazer com o Ministério da Fazenda, uma mudança, tinha que sentar e ele espancava o negócio até ele entender completamente. (...) Isso, até o fim de 2014. Aí em 2015 o ministro Fulano saiu do MDA e foi para a secretaria geral da presidência e o Beltrano, que era o secretário executivo no MDA, foi ser o secretário executivo lá na secretaria geral e eu fui junto. (entrevista 9)

Além disso, os números mostram que o mecanismo da aceitação de convite para movimentação entre órgãos advém não somente de integrantes da rede de gestores, mas também de

uma rede de profissionais com os quais os gestores foram estabelecendo vínculos em suas vidas profissionais, mesmo antes de entrarem na carreira. Por exemplo, na entrevista 10 é possível verificar a formulação de um convite decorrente de laços estabelecidos na Faculdade de Direito da USP.

Mas a SAL⁴⁵ era o caso clássico dessa rede de conexões em princípio paulistana. Muita gente que era de São Paulo foi da USP e tal, passou em algum momento por ali. (...) Um amigo meu (...) falou –“ olha, eu tinha encerrado minha passagem por Brasília, ia voltar para me formar aqui e tal”. Ele já era formado em Sociologia e estava se formando em Direito. Mas foi convidado, com uma proposta irrecusável. – “Conversei longamente com o Ministro X e estou me mudando para Brasília com uma missão, que é de transformar uma Medida Provisória num ministério. Preciso me cercar de pessoas de absoluta confiança e inclusive de pessoas muito criativas, que saibam tirar leite de pedra e falar que tem sais minerais, e que entendam também muitas coisas de sua área de tecnologia, entretenimento inovação, sociedade da informação etc. (...) E aí tava naquela época em que iam começar a construir o Marco Civil da Internet. Porque tinha uma discussão sobre liberdade na internet, um crime, a lei de crimes virtuais que era um AI5 digital e o Lula prometeu em Julho que ia fazer alguma coisa, mas que.... O Ministro Y estava bancando muito, mas não sabia o que era, o meu amigo tinha uma ideia. (...). Ele falou, cara, vem trabalhar comigo, você é especialista nessa área, é vida real. O meu amigo, que era secretário de assuntos legislativos, (...). Aí é a chance que você (eu) tem de fazer a legislação. (Entrevista 10)

O entrevistado 23 conta que foi chamado para trabalhar em uma área nova, por colegas com quem já tinha trabalhado no governo.

(...) em 2011, governo Dilma, assumiu uma nova equipe na Presidência da República, na então Secretaria Geral da Presidência da República, várias pessoas conhecidas também foram trabalhar lá e eles precisavam montar um time, uma equipe para lidar com Conselhos e Conferências Nacionais. Participação social, democratização da gestão pública e todo esse assunto, aí alguns colegas que estavam trabalhando lá lembraram do meu nome, (...) me interessei muito pelas propostas, tinham também várias inovações e vários projetos que eles queriam implementar, eu ia ficar responsável por alguns deles e eles fizeram convite e eu aceitei. (23)

Nota-se aqui que esses gestores teriam sido capazes de acessar o capital social das redes que identificaram ou aquelas das quais participam. Segundo LIN (2001 a) o capital social são recursos inseridos em uma estrutura social que são acessados e ou mobilizados por ações intencionais. Ou seja, os recursos são capturados dentro das redes sociais.

Em termos de comparação entre as movimentações dos EPPGG de Alta Mobilidade e os de Baixa Mobilidade, a tabela 36 permite constatar que os primeiros tiveram 83,33% do total dos convites que aceitaram (96), envolvendo nomeação para algum cargo. Já os EPPGG com Baixa Mobilidade tiveram 92,19% dos seus convites, com nomeação. Ou seja, parece não haver distinção nos mecanismos de movimentação com nomeação, entre os dois padrões de mobilidade.

Os EPPGG se movimentaram também motivados por razões de saída, não somente em virtude de convites recebidos para atuar em outros órgãos. A tabela 37: Mecanismos de Saída de Órgãos detalha as razões de saída de um órgão, agrupadas em três tipos. As Movimentações de saída

⁴⁵ Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça.

voluntária, que estão subdivididas em motivos de insatisfação, de movimento de um grupo, por considerar que o ciclo de trabalho foi encerrado no órgão, busca por uma posição melhor e outro; a saída não voluntária, por exoneração; e o último Mecanismo é denominado Saída de “Cena, que se subdivide por razão política, para desenvolvimento e por razão pessoal particular.

Tabela 37: Mecanismos de Saída de Órgãos

	Movimentação de saída voluntária					Saída de "Cena"			Saída involuntária
	insatisfação	movimento de grupo	ciclo encerrado	outro	busca por posição melhor	política	desenvolvimento profissional	questão pessoal	Exoneração
Baixa Mobilidade	9	14	3	6	2	9	6	1	1
Total					34			16	1
Alta Mobilidade	20	16	4	19	4	23	11	10	6
Total					63			44	7

As razões que levam os gestores a sair voluntariamente de um Ministério, além da aceitação de convites, foram classificadas em insatisfação (29), movimento do grupo (30), autoavaliação de ciclo encerrado (7), busca por posição melhor (6) e por outra razão (25). Portanto, com exceção das situações de exoneração de cargo (7), os gestores saíram de um órgão por vontade própria.

O depoimento do entrevistado 11 traz um argumento sobre a mobilidade, não sobre o seu caso específico, mas sobre outras pessoas. O argumento ilustra o mecanismo de saída por insatisfação associada à procura de proteção.

E a mobilidade deu para elas a possibilidade de, por um lado, reduzirem a sua frustração no dia a dia, porque elas estavam trabalhando com temas nos quais elas acreditavam muito e, com a mudança da administração, elas puderam ir trabalhar em outra coisa, em que elas se frustram menos ou elas puderam ir trabalhar com pessoas que dão para elas determinada proteção.(...) (11)

Esse dado traz várias informações. A primeira é que os gestores assumem e fazem uso de sua mobilidade, como algo intrínseco à sua trajetória como EPPGG, um recurso à disposição, escolhendo sair de onde estão. Outra informação é que eles são impactados por mudanças de dirigentes, tanto quando são exonerados quanto quando saem de um órgão dentro da movimentação de um grupo, que provavelmente se move em razão de deslocamento de grupos políticos e de afinidade dentro da APF. Reproduzo abaixo o trecho de uma entrevista em que o gestor explica o que lhe fez sair do órgão. A motivação, no caso, foi de insatisfação.

Não era só reforma do Ministério, mas com fusão de órgãos, direitos humanos, mulheres, igualdade racial, etc... (...), com doutrina austera, queria cortar ministérios e cortar cargos. (...), vieram me pedir, ...escuta, precisamos de uma nova proposta de decreto, uma estrutura regimental cortando 30 por cento dos cargos. Minha

resposta foi,... olha, eu até consigo fazer isso. Nas vezes passadas a gente fez isso já, dialogando e com algum tempo, e com isso saiu um excelente resultado que foi aceito por todos. Posso conversar? Quanto tempo eu tenho? Ele falou. É para hoje e não fale com ninguém. Então eu preciso saber mais ou menos diretrizes, caminho. Corte quase tudo que puder de Direitos Humanos. (...) Eu não queria ser o responsável por transformar o dinheiro de direitos humanos em bala de borracha. (...) E foi aí, quando inspirado em Hannah Arendt, (...) eu disse, olha, entregar no fim do dia eu não consigo, mas entregar o meu pedido de exoneração eu consigo. (10)

Uma outra situação de saída de um órgão ocorre quando um grupo inteiro sai junto em razão de substituição de ministro, de agenda e, por conseguinte, de equipe. É denominada aqui de movimento de grupo. O entrevistado 23 relata uma situação típica, em que a equipe é substituída em função de mudança de dirigente.

Fiquei na Presidência da República de 2011 até 2015, quando teve a mudança de governo em 2015, a presidenta continuou a mesma, mas o ministro Gilberto Carvalho saiu e, quando ele saiu, boa parte da equipe que estava lá com ele também acabou sendo substituída e, com isso, as pessoas que tinham me convidado para ir para lá já não estavam mais, chegou um time novo, chegou uma equipe nova, as prioridades também mudaram, os projetos que eu estava tocando, que eu estava desenvolvendo já não eram mais prioritários em relação à agenda que chegou (23)

Na distinção dos gestores com baixa e alta mobilidade em função do padrão de mobilidade, a tabela 41 mostra que somente os casos de saída por Insatisfação, por Exoneração e por Busca por Melhor Posição apresentam disparidades entre gestores de Alta Mobilidade e de Baixa Mobilidade. Os de Alta Mobilidade saíram mais por razão de Insatisfação, por Exoneração e por Busca por Melhor Posição, enquanto que os de Baixa Mobilidade apresentaram maior estabilidade.

Contudo, ambos apresentaram, em quase igual medida, a saída de um órgão em função de Mudança de um Grupo. Mas os de Alta Mobilidade, quando saem de um órgão, na maioria dos casos, o motivo é a mudança de dirigente. Em segundo lugar, o motivo alegado é a insatisfação com a situação de trabalho no órgão.

Foram identificadas também situações em que os EPPGG decidem mudar de órgão porque avaliaram que sua contribuição já se esgotou, alegando que o ciclo foi encerrado. Na amostra de entrevistados, essa situação aconteceu com menor recorrência do que as outras. Mas revela uma disposição para participar de mudanças na política pública e a autopercepção de que desenhar e implementar mudanças seja seu papel, enquanto gestor.

Por fim, a Tabela 37 apresenta o mecanismo denominado Saída de Cena, presente nas decisões individuais dos gestores. Esse cálculo aconteceu por várias vezes. Nas entrevistas, foi possível contabilizar 44 vezes entre os de Alta Mobilidade e 33 entre os de Baixa Mobilidade. A saída de cena é principalmente motivada por uma insatisfação de ordem política, que pode ser a discordância com as linhas de atuação adotadas naquele momento, e implica na busca de uma situação de bastidores.

O entrevistado 4 relata seu cálculo para sair de cena e ir para um órgão de capacitação, a Enap.

Fiquei aquele primeiro ano. Eu fiquei de 2015 até 2016. Em 2016 teve, de novo, outro soluço no Ministério, o Valdir Simão assumiu o Ministério, para Secretaria de Gestão veio a Patrícia Audi. Eu aproveitei o momento para: "Olha, é um momento

muito legal, acho que eu estou precisando dar uma geral, dar uma sacudida na minha vida. Estou há muito tempo nesse Ministério, estou há muito tempo cuidando sempre das mesmas coisas Estrutura e pessoal, pessoal e estrutura,..., está na hora de"...Falei assim: "Chega, estou cansada disso". O colega gestor tinha recém chegado na Secretaria Executiva e me sugeriu voltar para Enap e eu achei que era uma boa. (4)

Da mesma forma, o entrevistado 2 decide ir para o IPEA, órgão de pesquisa, para poder ficar afastado da influência direta do novo governo que se instalava com o impeachment da Presidente Dilma.

(...) o Ministério estava acabando na verdade. Foi o impeachment da Dilma. Então com toda aquela mudança de governo, não fazia sentido eu ficar ali, ainda mais como chefe de gabinete. Eu não estava vinculado a uma política finalística que eu tivesse que ficar ali defendendo. O que acontece é que nesse processo, claro, como chefe de gabinete, você conversa com muita gente. Eu estava conversando com o chefe de gabinete do Ipea sobre um acordo de cooperação técnica. E ele perguntou "você não quer vir aqui para o Ipea nesse período agora de transição?" Eu falei "olha, até que não é uma má ideia". Porque eles estavam também com alguns gestores indo para lá, bastava me colocar também naquela lista. (...) Então eu vou para o Ipea e volto a ficar muito ligado ao IPC de novo, que está no Ipea ainda. As pessoas me receberam super bem lá, tenho a minha salinha, autonomia, as minhas questões, de publicação, também algumas missões técnicas do projeto. (2)

As falas acima ilustram situações em que o gestor decidiu se retirar da linha de frente de um assunto (estruturas e gestão de pessoas na APF- entrevista 4; e política pública do MDA, entrevista 2) e articula sua movimentação para órgãos de estudos e pesquisas, o IPEA e a ENAP. Esses dois órgãos foram opção para "saída de cena" de muitos gestores. Outro órgão também identificado como destino para os gestores que quiseram sair de cena foi o CADE, considerado como um órgão em que o gestor se concentra no estudo sobre o comportamento de empresas de algum setor da economia, tendo em vista a defesa da concorrência.

Embora pudesse ser avaliada como uma atitude de retração, não desejável para os integrantes da carreira, a análise global das trajetórias possibilita afirmar que o mecanismo de saída de cena tende a fazer parte do desenvolvimento profissional da carreira.

Saída de Cena é uma habilidade bastante sofisticada do jogo. Um cálculo estratégico. Primeiro, não se pode sair do jogo sem jogar. É preciso conseguir acumular pontos para sair e depois de um tempo, poder voltar em posição vantajosa (não começar do zero). No campo político institucional na administração pública, corresponde a saber quais são os fatores chave, as variáveis que definem o contexto, sendo essas variáveis de ordem sobretudo política. De saber, também, enxergar um resultado alcançado. Nem sempre é tão fácil encontrar resultados em processos em andamento. Pode ser um erro de estratégia para um ator técnico-político permanecer numa política ou programa quando não existe mais possibilidade de inovar, mudar, ou obter um ganho maior do que já foi obtido.

Aqui se encontra correlação com a teoria da "perspectiva de carreiras" do tipo social técnico-político, desenvolvida por Ben Schneider. Segundo essa teoria, as preferências do técnico-político nas suas decisões respeitam a lógica de sua manutenção enquanto servidor com reputação e confiabilidade em sua carreira, porque esse é o seu objetivo. A saída de cena também é uma estratégia do EPPGG no *campus* (Bourdieu) da carreira, na APF, que lhe confere a possibilidade de retornar rapidamente à posição vantajosa nesse campus.

O mecanismo formal da mobilidade (gerenciado pelo órgão supervisor da carreira) foi utilizado poucas vezes por esses gestores, ao menos no que diz respeito à participação ativa do órgão gestor da carreira na definição da nova unidade de exercício. Apenas 8 movimentações envolveram uma estadia à disposição no Ministério do Planejamento, que é um período de transição à espera de nova alocação. Nesse quesito, os gestores de Alta Mobilidade apresentaram bem maior incidência, 7, contra 1 dos de Baixa Mobilidade.

Vale transcrever a narrativa do entrevistado 13, que passou pouco mais de um mês nessa situação de transição dentro do órgão supervisor da carreira.

Fui direto para o depósito. Fui, fiquei lá um mês e tanto na geladeira. É um horror. Não sei se você conhece o trabalho do Goffman, o Estigma? Eu me senti muito identificado com o Estigma do Goffman. Todo mundo passava e eu parecia um leproso. As pessoas te olhavam meio assim... Eu falava que eu parecia a barata do Kafka. Me senti dessa forma. Se você quer uma metáfora que explica bem a situação, era essa. As pessoas, de um lado olhavam assim "O que esse cara aprontou?", e outras "Eu não quero ser identificado como da turma dele". É, isso muito forte. Com exceção de alguns colegas que estavam nem aí e iam, sentavam, conversavam. Mas a maioria, principalmente os que trabalhavam na SEGES⁴⁶ tinham medo até de passar perto, de ser confundido com...(13)

Dentre os entrevistados, apenas um mencionou ter participado de um processo seletivo interno, promovido pela SEGES para ocupação de vaga em algum órgão.

Além dos mecanismos expostos e analisados até esta parte, procurou-se saber, nas entrevistas, se é mais comum a movimentação ocorrer em função de uma busca proativa do gestor ou se ela acontece com mais frequência por causa de uma contingência, ou seja, uma oportunidade que aparece para o gestor. Entre as movimentações verificadas nas entrevistas, encontramos 79 que ocorreram a partir de contingências para saída e 34 de busca ativa por uma saída. Apenas um dos 19 gestores de Alta Mobilidade entrevistados alegou ter construído sua carreira mais por busca ativa do que por contingências.

Esse dado desmistificaria a ideia de que os gestores constroem suas carreiras como resultado de um planejamento prévio. Mas a análise interna das trajetórias mostra que a aceitação dos convites, considerados contingenciais, pode ser uma estratégia de o gestor assumir um outro papel dentro do campo de políticas públicas em que ele estava atuando. Portanto, a aceitação estaria, sim, inserida num cálculo de planejamento da carreira.

Outro mecanismo de mobilidade denominado Mudança de Papel dentro do Arranjo de Política Pública foi identificado em 12 das 19 trajetórias de Alta Mobilidade. Portanto, os gestores que se movimentaram bastante entre órgãos podem sim ter algum engajamento com uma área de política pública, e não apenas os gestores de mobilidade menos intensa e que permanecem por tempo maior em um mesmo órgão. Por exemplo, o entrevistado 4 teve uma sequência de movimentações que foi da Casa Civil da PR (Secretaria de Acompanhamento e Monitoramento), em que era responsável pelo acompanhamento da área social com destaque para a Educação, para a Secretaria Executiva do MEC, depois para a SECADI (Secretaria Direitos Humanos e Vulnerabilidades Sociais do MEC) e depois para a SENARC, do MDS. O campo é o da Educação, numa perspectiva intersetorial e de inclusão social.

⁴⁶ Secretaria de Gestão (SEGES), unidade do Ministério do Planejamento, órgão supervisor da carreira responsável pela gestão da carreira de EPPGG.

Outro exemplo é o entrevistado 3, em que quatro movimentações aconteceram dentro do campo da assistência social não contributiva. Envolveram a Casa Civil da PR (Secretaria de Acompanhamento e Monitoramento), a SENARC do MDS, uma Assessoria Especial responsável pelo Planejamento dos Programas da Assistência Social não Contributiva no PPA (Plano Plurianual de Investimentos), depois foi para o Gabinete da Ministro do MDS e por fim na SENARC, do MDS. Esse gestor esteve no monitoramento dos programas, na sua implementação, na sua formulação e na sua coordenação intersetorial.

Muitos convites para movimentação acontecem porque o gestor passa a ter reconhecimento em determinada área e concorrem assim, para que o seu objetivo de carreira seja alcançado. As aceitações de convite são formas de os gestores manifestarem suas preferências, dentro de um perfil tecno-político (Schneider, 1994). Esse dado leva também à constatação que a quantidade de movimentações de um gestor em sua trajetória pode ser influenciada pelo desenho das políticas públicas na APF. Elas podem ser resultado também de sua capacidade de mobilizar recursos das redes (capital social, LIN).

Quanto mais transversalizada for a política dentro da AP, ou seja, quanto mais relações intersetoriais houver dentro de uma política, mais movimentações acontecerão nas trajetórias dos gestores que têm alta mobilidade. Por sua vez, conclui-se que a mobilidade dos gestores é um fator favorável à dinamização de políticas públicas, porque se um gestor assume o papel do outro no mesmo campo, sua perspectiva se amplia, suas decisões são mais certeiras e os processos são mais rápidos e fluídos.

Seção 3 - A Atuação dos EPPGG nos seus Exercícios

Nesta seção são analisadas as narrativas dos EPPGG sobre os exercícios e desafios concretos em seus campos de trabalho. A ideia de campos, na teoria dos campos de ação estratégica (Fligstein e McAdam, 2012) tem especial importância para a análise da atuação dos atores porque estes dependem do campo para atuarem nos processos de mudança social. O campo se constitui pela existência de um objetivo comum e aceito pelos seus integrantes, pelo compartilhamento, entre estes, dos significados e de suas formas de trabalhar, ou seja, do funcionamento do campo. Na referida teoria, um campo de ação estratégica seria uma forma de produção de impactos no meio social. Portanto, na teoria dos campos de ação estratégica, os atores estratégicos, que são aqueles que contribuem para a mobilização dos demais ao engajamento e à produção de resultados de um campo, obviamente sempre estão ligados a um campo, que é a matéria-prima do seu trabalho.

Para analisar o trabalho dos gestores nos seus exercícios na APF na perspectiva de sua atuação dentro de campos, o primeiro passo foi identificar o que distingue um trabalho do outro na Administração Pública Federal, já que ela comporta muitas possibilidades de atuação e funções. Foram criados códigos correspondentes a funções de trabalho realizadas pelos EPPGG em cada um dos seus exercícios (período de atividade do gestor num órgão, antes de se movimentar para outro)⁴⁷. A intenção foi detectar como os gestores trabalharam nos campos, que atividades desempenharam efetivamente, tentar relacionar essas atividades com finalidades de políticas públicas e objetivos organizacionais da APF, entender qual sua efetiva contribuição para o desenvolvimento e objetivos do campo de atuação. Interessa saber de que forma usaram seus skills e acúmulos trazidos de suas

⁴⁷ Há estudos sobre trabalho e funções da burocracia que desenvolveram e adotaram classificações semelhantes. O Banco de Talentos de EPPGG, desenvolvido pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento é uma referência bastante consistente. Outra pesquisa é a do Censo desenvolvido pela Enap. Há também as competências dos EPPGG, definidas pelo órgão supervisor da carreira para políticas de gestão e ações de desenvolvimento desses profissionais.

movimentações anteriores (decorrente da mobilidade da carreira) para tomarem parte de processos de melhorias, transformações e construções no campo da administração pública.

Relembrando, na teoria dos campos de ação estratégica de Fligstein e McAdam (2012), o ator estratégico de um campo de ação estratégica é aquele que detém os skills para captar os significados e os objetivos de um campo, traduzi-los e dissemina-los aos outros integrantes do campo, de forma a fazer com que estes produzam resultados com impacto no meio social.

Os mencionados códigos das funções de trabalho estão apresentados na tabela 38 - Funções mais comuns dos Entrevistados.

Tabela 38: Funções mais comuns dos Entrevistados

FUNÇÕES	Quantidade de exercícios de gestores Alta Mobilidade	Quantidade de exercícios de gestores Baixa Mobilidade
FUNÇÕES DE GESTÃO E GOVERNANÇA		
Gestão de recursos	4	3
Relações político-governamentais do Centro de Governo	3	2
Assessoria de primeiro escalão dos Órgãos Centrais de	7	9
Dirigentes Públicos	6	4
Assessoria Comunicação	1	1
Articulação Projetos Internacionais	4	1
Assessoria de Dirigentes Finalísticos	10	4
Nível Executivo de área finalística	1	3
Funções de planejamento e gestão estratégicos	4	6
Subtotal	40	33
FUNÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS		
Formulação de Políticas Públicas	19	4
Coordenação e Monitoramento de Políticas Públicas	10	2
Implementação de Políticas Públicas	16	7
Subtotal	45	13
FUNÇÕES DE CAPACITAÇÃO E PESQUISA		
IPEA – ENAP	5	7
CADE (01 Alta Mobilidade)	1	0
Subtotal	6	7
FUNÇÕES DE ESTRUTURAÇÃO DA GESTÃO		
Estruturação da Gestão/ Modernização/ Estruturas/ Processos	5	5
Subtotal	5	5
TOTAIS DOS EXERCÍCIOS	96	58

A Tabela 38: Funções mais comuns dos Entrevistados mostra que a maior parte dos exercícios dos EPPGG Alta Mobilidade (85) e dos gestores de baixa mobilidade (46) correspondem a funções de gestão e governança e em políticas públicas. Os Alta Mobilidade, contudo, apresentam certo

equilíbrio entre funções de gestão (40) e de políticas públicas (45). Já os EPPGG de baixa mobilidade apresentam mais exercícios em atribuições de gestão (33) do que em políticas públicas (13).

Esse último dado pode ser explicado pelo fato de que as funções de gestão são menos cíclicas do que as de políticas públicas. É claro que a gestão contempla atividades organizadas por ciclos anuais, semestrais, etc. A menção à característica cíclica de políticas públicas corresponde às suas fases de formulação, implementação e avaliação, que ao serem concluídas podem levar o gestor a dar sua contribuição como realizada e buscar movimentação.

Em suas falas, os gestores identificaram os programas e políticas públicas das quais participaram nas fases de elaboração e/ou de implementação. Vale destacar algumas citações tais como: Programa de Áreas de Proteção da Amazônia, Sistema Nacional de Unidades de Conservação, Pacto Universitário a Favor da Diversidade e Direitos Humanos, Plano Real, Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica - Fundeb, Fundo de Financiamento ao estudante do ensino Superior - Fies, Programa de Desenvolvimento Agrário, pauta internacional de DDHH (projetos de cooperação), Inclusão Digital, Sistema ECAD – Escritório Central de Arrecadação e Distribuição (direitos autorais), TV Digital, Acessibilidade para de Pessoas com Deficiência nas Comunicações, Política Nacional de Participação Social, Mecanismos Democráticos de Participação da Sociedade em Orçamento e Planejamento, Fóruns de Competitividade da Indústria Têxtil e Confecções, Arranjos Produtivos Locais, Programa Juventude Viva, Política Nacional de Agroecologia, Territórios da Cidadania, Brasil Sem Miséria, Marco Civil da Internet, entre outros.

É um leque de temas diversificado, que mostra a amplitude da atuação da carreira. A fala abaixo ilustra a participação ativa de um gestor na formulação de políticas de promoção da participação social.

(...) Um dos projetos, talvez o mais importante que ficou na minha mão, sob minha responsabilidade, por exemplo, foi de promover os mecanismos de democratização e de participação da sociedade na área de planejamento e orçamento, (...) durante essa época também, por iniciativa do ministro chefe da Secretaria Geral, Gilberto Carvalho, e por conta de uma meta que foi incluída no PPA a gente estava tentando desenvolver uma estratégia de participação social e de democratização da gestão pública que fosse transversal, que servisse para o governo todo. (...) a que teve mais visibilidade foi o decreto da Política Nacional de Participação Social. Esse decreto foi editado em 2014, instituindo um sistema nacional de participação social, sem muita novidade, mas dando nome aos bois e ele ganhou as manchetes na [época] porque logo depois de publicado, enfrentou muita crítica e muita reação do parlamento. (23)

O gestor 14 relata os desafios que enfrentou para implementar uma política.

(...) Naquele momento, eles estavam regulamentando uma lei, que era uma demanda dos artistas, de aumentar o poder de fiscalização do governo sobre as associações de captação, principalmente sobre o sistema ECAD⁴⁸. (...) Isso foi em 2016, logo após o Impeachment. Então, assim, a gente estava iniciando esse processo. A Dilma tinha acabado de sancionar a nova lei, a gente estava iniciando a montagem da estrutura para começar a cumprir essas atribuições e era um trabalho bem pesado. (...) até em termos de sistema. (...) ainda estava em nível muito embrionário e burocrático, de processos que a gente tinha que analisar. As associações tinham que enviar

⁴⁸ O Ecad - Escritório Central de Arrecadação e Distribuição - é a entidade brasileira responsável pela arrecadação e distribuição dos direitos autorais das músicas aos autores e demais titulares.

calhamaços de papéis, de comprovações para que a gente pudesse licenciar e, a partir daí,, começar a fiscalizar, a criar uma estrutura de fiscalização. (...) (14)

Apesar de terem participado de diversos programas, sua atuação esteve em grande parte voltada para questões de relações e articulação institucional, chefia de gabinete, gestão organizacional, alta direção e coordenação central de governo. As atividades de articulação surgiram como elementos fortemente presentes nas situações em que os gestores agiram como atores estratégicos, ou seja, quando atuaram de forma direta na produção de uma mudança no meio social. A competência⁴⁹ da articulação também é muito marcante dentre as capacidades que foram sendo desenvolvidas pelos gestores em suas trajetórias.

Foi possível, assim, identificar em algumas falas que houve situações em que os gestores atuaram segundo o conceito de ator estratégico de Fligstein e McAdam (2012). Dentre os 19 gestores de Alta Mobilidade entrevistados, 10 (52,6%) teriam atuado, em algum momento, como atores estratégicos e entre os 09 de Baixa Mobilidade, 08 (88,9%) teriam sido atores estratégicos pelo menos em um de seus exercícios. A maioria desses gestores apresentam pelo menos dois exercícios com atribuições correspondentes as de um ator estratégico em suas trajetórias.

As atuações como atores estratégicos concentraram-se em funções de políticas públicas. Entre os de Alta Mobilidade há uma concentração de 8 gestores que atuaram dessa forma em políticas públicas e 2 em atribuições de gestão. Já entre os de Baixa Mobilidade, há um equilíbrio entre atuações como atores estratégicos em funções de gestão (3), em funções de políticas públicas (5) e em funções de estruturação de gestão (2). Os dados revelam, portanto, que as funções relacionadas com políticas públicas são aquelas em que há uma tendência maior de que haja situações em que os gestores atuem como atores estratégicos.

Foi possível verificar, portanto, que há situações em que o gestor atua como um ator estratégico e há outras em que ele tem participação em processos de trabalho que são relevantes nas políticas e na gestão, sem contudo serem aqueles que conduzem ações e estratégias que levem diretamente a uma transformação almejada pela política pública. O que contribui para se fazer a distinção entre uma atuação e outra é a relação do gestor com o seu objeto de trabalho. Participar de um processo de mudança na APF não é suficiente para que o gestor possa ser classificado como o ator estratégico de Fligstein e McAdam (2012). Isso depende do tipo de mudança, bem como do tipo de engajamento do gestor nesse processo de mudança. Em outras palavras, isso significa que em qualquer uma das funções exercidas pelos EPPGG ele pode atuar como ator estratégico ou como agente de mudança.

Como já mencionado, o ator estratégico de um campo de ação estratégica é aquele que detém os skills para captar os significados e os objetivos de um campo, traduzi-los e dissemina-los aos outros integrantes do campo, de forma a fazer com que estes produzam resultados com impacto no meio social. A fala abaixo é exemplar para definir tal situação. O gestor relata o que lhe foi demandado pelo dirigente que o convidou para assumir uma posição na organização X, e como ele enfrentou os desafios para tal.

” (...) seja o canal de mudança do governo” (como um todo e, ao fazer isso, gerencie a transformação digital do governo, cuide da desburocratização, dos projetos lá da

⁴⁹ Competências – o termo é usado aqui no sentido de conhecimentos, habilidades e atitudes que distinguem o desempenho de quem as detém, daquele de quem não as detém. As competências mostram sua existência no desempenho concreto do trabalhador, nas situações práticas do trabalho. Esse conceito foi abordado anteriormente, nesta tese.

Casa Civil, traga novos métodos e transforme a ... (*organização X*)... e o governo. Então eu me coloco como um agente de transformação. O que isso implica? Implica às vezes gerenciar, sim, e está aqui contrato, prodoc, acordo... Implica formular, mas implica sobretudo em ajudar a mudar uma cultura. E aí tem um quê muito de evangelização” (entrevistado 10)

O gestor em questão tinha experiência em projetos de inovação no setor público e no setor privado, desenvolvendo engajamento e especialidade. Ao ser encarregado pela área X, incorporou a agenda desenvolvendo metodologia de trabalho junto a equipes da Administração Pública cujo objetivo expresso era de melhorar a prestação do serviço público levando a mudanças no padrão do serviço e satisfação dos usuários. Ele entendeu que o fator de maior importância para mudar a forma de prestação de um serviço público para torna-lo adequado ao usuário é o de saber lidar com a cultura no serviço público. Lidar com a cultura se traduz na compreensão dos significados que levam os servidores a agirem de certa forma, e, dentro desse universo, identificar e comunicar os caminhos possíveis para que a transformação possa ocorrer.

É claro que uma política pública implica um amplo processo, com fases que se intercalam e sobrepõe, por vezes, e que cada parte da engrenagem tem sua importância para o alcance do seu resultado. Mas, o ator estratégico tem uma função ampliada e decisiva, que envolve o convencimento dos demais agentes de um campo, para que esses ajam de forma a contribuir no sentido do objetivo da mudança, conforme dito pelo entrevistado 10.

Agente de mudança, por sua vez, é entendido aqui como aquele que participa da cadeia de ações de um processo de mudança, mas não tem uma ação que leve diretamente à mudança no meio social. A fala abaixo ilustra este conceito.

“(...) E acho que o viés da inovação, dos projetos, das grandes mudanças foi, ao longo desse período, o que me fez movimentar, sair de um lugar para ir para outro.” (entrevistado 23).

O entrevistado se considera como agente de mudança porque busca estar envolvido em projetos de inovação e de grandes mudanças.

Segue outro exemplo de um gestor que agiu, na situação narrada, como o ator estratégico do campo:

“(...)” Era o Pacto Universitário a favor da diversidade e direitos humanos. Nós chegamos a ter 330 universidades conosco, praticamente todas públicas. Nós fizemos um evento na Capes⁵⁰ no final de 2017, naquele momento do impeachment, com mais de 30 universidades públicas. Ninguém ficou falando: ‘fora Temer’. Entenderam que aquilo era política pública. Que estavam fazendo uma coisa super necessária. O pessoal LGBT⁵¹ ficou super próximo de nós. Uma coisa que me orgulha muito. Eu aprendi muito com a diversidade.” (entrevistado 5)

O gestor se refere a uma iniciativa própria, de envolver as Universidades num pacto pela educação inclusiva, com respeito à diversidade e direitos humanos. Para isso, construiu a narrativa e

⁵⁰ A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) é uma fundação vinculada ao Ministério da Educação do Brasil que atua na expansão e consolidação da pós-graduação *stricto sensu* em todos os estados brasileiros.

⁵¹ **LGBT** é uma sigla que significa Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgênero. Em uso desde a década de 1990, o termo é uma adaptação da sigla **LGB**, que começou a substituir o termo *gay* em referência à comunidade LGBT mais ampla a partir de meados da década de 1980 que aproximadamente a partir de 1988, ativistas começaram a usar o inicialismo *LGBT* nos Estados Unidos.

conseguiu mobilizar o desejo das comunidades acadêmicas para aderirem ao pacto, dando assim, concretude ao objetivo de promover ações de proteção aos direitos humanos dentro das instituições de ensino. Além disso, mobilizou seu capital de conhecimento na área da diversidade, bem como sua rede de relações no campo do ensino superior, adquirido em outros exercícios na Administração Pública. Usando o conceito de capital social de LIN (2001 a), o gestor foi capaz de identificar e usar o capital social de uma rede de instituições de ensino, em prol da mobilização de um objetivo novo.

Em suma, o amplo campo de atuação dos gestores na APF contempla exercícios em diversas fases de políticas públicas e em funções de governança e gestão de recursos. É comum que os gestores atuem como agentes de mudança, estando inseridos em processos de políticas públicas e mudanças organizacionais. Contudo, nem sempre atuam como atores estratégicos. Quando o são, parece ser a capacidade de articulação aquela que mais se sobressai, já que a atuação do ator estratégico no campo contempla a narrativa e o convencimento para que outros atores, participantes do campo, passem a agir no sentido do objetivo identificado pelo ator estratégico, no campo, e assim produzam uma mudança no meio social.

Para finalizar esta seção, vale à pena transcrever uma reflexão de um gestor sobre o papel do EPPGG e sobre o quanto a consciência de propósito pode fazer com que ele tenha uma atuação diferenciada.

Citando a fala de um Ministro em sua entrevista de admissão:” O meu papel no governo é exatamente o mesmo do presidente. Ministro falando. Meu papel é o mesmo papel do Lula, Presidente da República, que é de ajudar a pensar os rumos do país e construir os caminhos para que isso aconteça. Com uma diferença, ele tem todo o poder e eu não tenho nenhum. E eu estou ciente disso.”

E agora vem a sua análise sobre essa frase.

O meu Marco Zero na administração pública foi trabalhar em conjunto com alguém que era o dono da bola, para tentar fazer com que as minhas ideias, a minha política, falando pela instituição, fossem aceitas e entendidas e adotadas pelo vizinho, para fazer o dele. O que é Enap prestando serviço de transformação governamental?. O que é projeto de inovação ajudando o Ministério da Saúde a entender e fazer um aplicativo. A gente tentando convencer a Casa Civil a ouvir o usuário.[É todo poder ele tem, todo o poder ele não tem nenhum. E aí assim e o gestor, ele é o não dono da bola dentro de uma unidade que já não é a dona da bola. Se o direto, ,em alguns casos não é dono da bola, tem lugar que é, mas onde eu passei ninguém era dono da bola. Era dono da meta bola, da lei que ia fazer a política do consumidor. Se o gestor se realiza como aquele cara das funções de gestão governamental implementação de políticas públicas, se ele não tem cargo, e pode sim, desde que ele tenha propósito.

E aí, em alguma medida é mais fácil você conseguir propósito, quando você tem identidade (...) parte é identidade e parte é impacto. Impacto da sua ação. Tipo, se meu papel é ficar colocando o livro na estante, eu acho que eu não vou ficar feliz, se o meu papel é garantir que os 7.000 alunos de Gestão Pública do país tenham acesso ao meu texto.. (...) Se fosse uma disputa, a disputa não seria por cargo, disputa é por satisfação, por felicidade, por reconhecimento, é por impacto. (entrev. 10).

Seção 4: Capitais, competências e redes

A presente seção dedica-se à identificação e análise dos capitais acumulados e competências desenvolvidas pelos gestores nos seus sucessivos exercícios na APF e as vantagens que seu uso trouxe para eles, em termos de melhoria de suas posições nos seus campos de atuação, bem como no *campus* da carreira. Relembra-se aqui o que Bourdieu traz uma contribuição importante para o estudo das carreiras ao compreendê-las como um processo de acúmulo e conversão de capitais. Essa concepção foi bastante útil no momento em que, neste trabalho, o conjunto de integrantes da carreira de EPPGG foi analisado como um *campus*, em que a existência do eixo político ajudou a posicionar os indivíduos ali e entender suas trajetórias e estratégias ao longo do tempo (Rossier, 2020). Transpondo esse raciocínio para o contexto da carreira de EPPGG, tomando a base de Bourdieu, os gestores acumulam capitais em suas trajetórias na Administração Pública, a depender por onde passam e se movimentam. Em outras palavras, o processo de passar por etapas reconhecidas e posições formais leva ao acúmulo de capitais.

Nas 28 entrevistas, os capitais mencionados pelos gestores giram em torno de confiança de atores relevantes e o estabelecimento de redes entre profissionais com os quais os gestores trabalharam em suas trajetórias profissionais. As competências seriam conhecimentos acumulados, articulação, e capacidade de resolução de problemas a partir de uma visão sistêmica.

Os EPPGG de mobilidade menos intensa citaram que os conhecimentos acumulados em áreas específicas o levaram a acumular o seu principal capital, o reconhecimento pelos pares, da sua excelência no tema. As áreas específicas citadas por esses gestores foram previdência social, energia, expansão de rede e fiscalização de obras de escolas, estrutura organizacional da APF, políticas sociais, capacidade de aplicar conhecimentos de TI em áreas de políticas públicas.

O gestor 16 relata que permaneceu na área da previdência social por longo tempo. E essa permanência lhe valeu conhecimentos acumulados em uma política, bem como o reconhecimento entre os pares. Esse reconhecimento lhe valeu a permanência em posições de comando e de formulação.

(...) Eu fui ocupar uma Coordenação Geral de Estudos Previdenciários na Secretaria de Previdência Social. E realmente foi uma coisa que marcou a minha vida porque quando eu entrei na Previdência Social fiquei na Previdência Social praticamente toda a década. (16)

O mesmo vale para o gestor 17, que pondera entre permanecer no Ministério em que esteve, ainda que passando por vezes por situações de incertezas, mas podendo gozar do prestígio que adquiriu numa rede temática de política pública, ou sair e ir para outra área onde seu conhecimento não lhe valerá tal prestígio.

Teve períodos ruins lá, claro, algumas transições, mudança de secretário, mudança de Governo, que eu até procurei sair do Ministério. Teve processo já, de saída. Um deles foi barrado pela secretária da época, outro já estava no caminho final e eu mesmo acabei desistindo. Porque depois que está muito tempo, e lá é um Ministério muito técnico e muito em contato com o mercado, então você acaba criando ou virando uma referência dentro da administração pública para interlocução com o mercado também, o mercado começa a te respeitar, no sentido dessa interlocução e esse conhecimento acabou pesando, eu falei - olha, eu vou deixar tudo isso que eu já tenho, colegas que eu fiz, amizades que eu fiz ao longo do tempo e começar uma coisa nova? (17)

Os gestores com mobilidade mais intensa citaram que desenvolveram em seus trabalhos competências como leitura política de projetos, capacidade de articulação em arranjos transversais de políticas públicas, capacidade relacional, capacidade de criar links e redes, aplicação de visão sistêmica na ampliação do escopo de políticas específicas. Enfatizaram que essas competências foram desenvolvidas como um processo de aprendizagem nos seus exercícios. O conhecimento sobre o funcionamento geral da Administração Pública foi bastante citado como fonte de capital.

Na sequência, serão transcritos os trechos das entrevistas que melhor explicam o significado de cada uma das competências citadas no parágrafo anterior.

Sobe a capacidade de leitura política de projetos, os gestores 1 e 10 apresentam uma visão de como ela foi operacionalizada. Esses servidores, em órgãos distintos, enfrentaram a mesma questão de ter que lidar com interesses políticos e traduzi-los de forma a manter a consistência técnica de um projeto, ainda que não em sua completude, na forma como foi concebido originalmente, mas na medida do possível naquele jogo de forças.

Mas se você botasse o projeto de lei na mão dele (o parlamentar), para ele dizer de supetão a posição do Governo, ele não tinha muita facilidade para ler aquele projeto de lei em termos de políticas públicas, uma análise; para quem eu tenho que perguntar e o que está envolvido aqui, qual é o custo disso, o que está em jogo. E o meu papel era justamente dar esse tipo de assessoria técnica. Como um gestor, generalista e etc. (1)

(...) Então, olha, tem um trabalho técnico, tem um trabalho que você vai ter que adequar o político, a pressão política ao que dá na análise técnica, você vai fazer as discussões com parlamentares, muitas vezes, porque mandava o projeto de lei criando um Ministério novo, aí tinham as emendas, alterações, então a gente, muitas vezes, olhava “tem um monte de problema aqui, um monte de dificuldade, como é que a gente vai superar, não podemos deixar essas emendas irem adiante, porque vai causar um problema para a administração pública” (...) Eu não tinha a mesma condição que eu tenho hoje de fazer algumas discussões, de pontuar algumas... de construir alguns argumentos. É aquela coisa que você realmente só pega com a vivência, com a experiência. Eu não estou dizendo que antiguidade é posto, mas a antiguidade te dá uma visão. (10)

No que diz respeito à competência de articulação em arranjos transversais de políticas públicas, os entrevistados 12 e 28 são exemplares. O gestor 28 revelou ter vocação para lidar com programas intersetoriais, e desenvolveu essa competência nos seus exercícios.

Então eu cuidei, tive contato, tinham, acho, se eu não me engano, 18 Ministérios envolvidos no Territórios da Cidadania. 17, alguma coisa assim.(...) Eu prefiro trabalhar com esses programas que são mais amplos do que necessariamente com programas individuais, que trabalham com uma política só ou com uma área só. Eu gosto um pouco de transitar nesses programas mais guarda-chuva, porque eu acho que me dão uma visão mais geral da atuação do Governo e eu gosto (...) acho que tenho uma facilidade de articulação, uma capacidade... a gente conhece bastante gente, na época que eu conheci, porque isso é muito conjuntural, na época tinha contato, um trânsito bom com vários Ministérios, contato com muita gente, acho que tem uma lógica de trabalhar, acho que é perfil mesmo (28)

Da mesma forma, o gestor 12, apesar de não ter revelado que essa era sua vontade prévia, ele mostra que apreciou a experiência, relevando ser das mais importantes pela qual passou.

Ganhei uma visão bem mais ampla sobre as políticas e mais essa coisa da intersectorialidade da coordenação, de informação... Foi muito legal essa experiência para formar você. (...) Era uma época que tinha muita coisa, eu tenho críticas, eu acho que tem que fazer uma análise sobre a efetividade do que se fazia na SDH, especialmente, que era onde eu trabalhava, todas as dificuldades de ser uma política transversal, o que cabe à SDH, o que cabe aos órgãos. (...) Eu acho que da trajetória como um todo é isso (o que foi mais relevante), ter podido participar, ainda que nesse papel mais transversal, de uma série de políticas públicas nas quais eu acredito. De trabalhar na SDH monitorando e depois do PNDH 3 ou pela Secretaria-Executiva, mas de trabalhar com coisas que eu via e vejo propósito. (12)

Sobre a competência de ampliação do escopo de uma política pública com visão sistêmica, o exemplo abaixo é ilustrativo.

Mas a variável internacional, ela sempre está envolvida. É isso. Por exemplo, cheguei no artesanato brasileiro, aí cheguei para o meu chefe: "você não levam esse povo para uma feira internacional? Você não trazem um comprador internacional? É artesanato brasileiro para brasileiro?". Aí ele fez: "Hum, não tinha pensado nisso". Aí eu já fiz um acordo de cooperação com a Embratur, para a gente levar o artesanato brasileiro para as feiras internacionais de turismo, para pelo menos expor o artesanato brasileiro, porque é cultura. Já fiz uma proposta para projeto comprador, para no ano que vem trazer compradores europeus para as feiras internacionais, duas feiras internacionais maiores do Brasil. (...) aí já estou chamando o SEBRAE junto, porque tem que capacitar o pessoal, obviamente, não adianta fazer essas coisas sem estar capacitado. Então é isso, eu cheguei lá para fazer uma coisa, estou fazendo outra. (25)

Mas a visão sistêmica de problemas e de políticas públicas ensinou nos gestores não apenas que enxergassem a possibilidade de ampliar o escopo de uma política, como pode ser observado no depoimento do entrevistado 25. Ela também leva à capacidade de resolução de problemas.

A narrativa apresentada abaixo traz uma perspectiva bem completa da capacidade de um EPPGG resolver problemas com visão sistêmica.

Eu acho que eu sou o típico generalista. (...) era chamado de "meu factótum" (pela minha chefe). E a tradução era essa mesma, faz tudo. [A chefe] dizia: "Você negocia com a ONU e resolve o problema do convenio que está encalacrado no empenho". (...) Então, eu acho que o que me valeu muito durante a carreira é isso, é topar resolver os problemas e estruturar coisas, eu diria que está nessas duas pontas: resolver problemas e pensar sempre, que é uma coisa, aliás, que quando eu dou aula eu falo muito para os alunos isso: "Olha, gente, tem duas coisas no mundo das organizações complexas que nós nunca podemos deixar de lado. Uma é buscar soluções criativas e sempre fazer uma análise se esse problema é um problema circunscrito ou se é um problema sistêmico que você teria que buscar uma solução mais estruturada para as coisas". Isso é uma coisa que eu acho que eu aprendi bem, nós conseguíamos detectar bem quando o problema era uma coisa mais circunscrita ali ou quando era algo que você precisava ter um estudo mais aprofundado e propor uma solução mais macro. Isso desde a época dos rótulos, da maquiagem de produtos, que nós logo percebemos e falamos: "Opa, isso aqui não é um problema pontual, isso aqui é uma tendência"...(13)

Da mesma forma, o gestor 28 narra que gosta de resolver problemas, e o fez dentro de uma unidade da Presidência da República, que lida com toda a complexidade das questões do governo.

O meu perfil, acho que é um perfil mais de estruturação nesses momentos em que a coisa está mais bagunçada (...) E eu fui trabalhar na Casa Civil exatamente no momento em que estava uma crise gigante ali, de informação, de organizar as coisas, não sei o quê, então a Beltrana (dirigente) me chamou um pouco para ter esse papel ali de apoio a ela na organização das coisas (28)

Por conta de que eu gosto da coisa mais gerencial (questões de gestão administrativa), que você vê o resultado rápido e na hora. (...) Hoje eu gosto muito disso aí. (...) Foi consequência, na verdade. Aquela coisa: como ninguém quer. E é raro a pessoa que tem coragem para assumir. Não são só os gestores não. Os APO (analistas de planejamento e orçamento) também, se pegar o Tesouro. Para uma pessoa desta, pegar um cargo desse tipo é coisa rara. As pessoas fogem como o diabo da cruz. Eu lembro quando eu estava na SPOA (Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração). Eu chamava os colegas. Todo mundo fugia. Ninguém queria ir para lá. Porque todo mundo foge. Mas eu não fujo. (...) Valorizo mais esse estilo de gestão, de resolver essas questões. Resolver os problemas e encontrar soluções, no caso, do chefe que me pede. Provavelmente é jogo rápido. (...) eu sempre tive respostas rápidas e resolvi o assunto de uma forma relativamente rápida. Rápida e correta. (6)

A fala acima mostra um gestor que tem capacidade de resolução de problemas gerenciais, e revela também que, apesar de em geral os gestores demonstrarem a capacidade de resolução de problemas, eles não gostam de problemas de gestão de recursos.

Quanto à competência de gerar links e criar redes em torno de assuntos, o depoimento ilustra o desenvolvimento dessa capacidade como fruto da própria mobilidade.

As pessoas com quem eu fui interagindo nos lugares que eu passei que foram valorizando o meu trabalho e me convidaram. (...) Eu era a pessoa que tinha o conhecimento técnico e que conhecia as pessoas que sabiam mais dos assuntos específicos, que conseguia formar as redes. (2)

Eu gosto muito dessa parte relacional. Obviamente trabalho muito com analítica e técnico-gerencial, a gente faz porque é fácil até, simples. (26)

Ao contrário do que se esperava no momento inicial desta pesquisa, as redes de gestores são consideradas pelos entrevistados como úteis, mas não determinantes de acesso a posições, em detrimento das redes construídas ao longo da trajetória.

Os meus núcleos são muito mais dos colegas que eu trabalhei nas equipes ao longo do tempo, que são muitos, do que da minha turma.(7)

O gestor 10 explica bem qual é o papel que a sua rede de gestores desempenha em sua vida profissional, declarando a relativa importância das redes construídas em função de temas de trabalho.

Entrevistadora – Fale sobre o uso de seus contatos com gestores como elemento facilitador das suas articulações. Entrevistado - Faz sentido, foi contribuinte, mas não é determinante. Entendeu, então acaba sendo o cartão de visitas para ser melhor aceito e não a rede de conexão por onde passa aí tal coisa. (...). Então, os novos, que

começaram com DAS (cargo) alto, tinham suas próprias redes. (...) Então a partir daí, nessa posição de diretor da instituição X, mais que nunca, ser gestor, ter conexões de gestor e ter redes institucionais e pessoais de gestor, me ajudaram a chegar lá e me ajudaram a fazer o trabalho. Mas (...) (a grande rede de *facebook* dos EPPGG) serve para disseminação de informação com algum canal de retorno e reflexão breve a respeito. Mas não é o principal canal de informações que eu tenho nem de conexões. (...) Se fosse para fazer um epílogo sobre esses meus privilégios, eu diria que, eu acho que a rede de gestores para mim é uma ferramenta muito interessante de conexão, articulação e manutenção, mas não necessariamente de acesso. Porque as chegadas, tirando esse último caso, o acesso aos cargos, se deu por outras redes, por outras legitimidades, outras formações, outras trajetórias e outros conhecimentos, mais do que da rede em si.(10)

Complementando a questão do papel dos vínculos com colegas gestores, o gestor 28 explica que o papel institucional da pessoa se sobrepõe ao relacionamento pessoal que se possa ter com ela num ambiente de reunião de políticas públicas.

Na verdade, tinha uma relação muito mais forte do ponto de vista de função institucional, então quem tinha que estar na reunião era alguém com poder de mando e representatividade alta dentro do Ministério, então era muita reunião com secretário executivo, com secretários, com um diretor ou outro, mas era muito mais vinculado a cargo do que a relações pessoais. (28)

A confiança de atores relevantes parece ser o capital mais forte para o acesso. E a confiança dos atores relevantes é principalmente fruto de uma construção em exercício anterior, ou seja, nas relações de trabalho. Por reconhecimento de competência, os gestores passam a gozar da confiança de atores que têm poder e são requisitados para novas funções, por meio de convite ou por indicação. E usam o seu conhecimento de redes, para gerar novos links, necessários para questões específicas que se apresentam (Lin, 2001a). Esse é um processo de acúmulo e conversão de capitais (Savage, 2005 e Bourdieu)

Uma análise, feita pelo gestor 12, explica isso de forma bem pragmática, associando a mobilidade com o fazer política.

A gente tem uma vivência no órgão, a gente muda, a gente leva isso, tem essa rede que você forma e que depois a gente sabe que a política, fazer política pública também, no limite, é você conseguir falar no telefone com não sei quem, que sabe e que responde no outro Ministério, então eu acho que esse aspecto dessas vivências, você forma redes no serviço público que eu acho que são bastante úteis (12).

Por fim, o que pode se depreender do conjunto de falas acima é que competências valiosas, como a articulação, a formação de redes, e a aplicação de visão sistêmica para processamento de problemas são fruto da mobilidade. Em outras palavras, os gestores dependem das experiências e acúmulos vividos em diversos exercícios para conseguirem desenvolver essas competências. O exercício num só local, sem mobilidade, não seria propenso a tal resultado.

Uma análise geral das competências citadas acima, é que elas se inscrevem num perfil generalista. Ao contrário da tradição burocrática que valoriza a especialidade como grande capacidade da administração, bem como o saber setorial no campo das políticas públicas, a contribuição do EPPGG está justamente na transversalidade. Conforme os depoimentos sobre as motivações dos gestores para buscar a carreira de EPPGG, destaca-se que a possibilidade de trabalhar

em diversos temas gerou fascínio nos postulantes. Portanto, esse atrativo já engendra na carreira profissionais dispostos a se movimentarem.

Seção 5 – Análise crítica dos gestores na AP, por eles próprios

Por fim, cabe se debruçar sobre as análises que os gestores entrevistados fizeram a respeito da importância da mobilidade para o desempenho das atribuições da carreira de EPPGG na APF.

Como era de se esperar, houve muitas manifestações positivas sobre a mobilidade, mas com distintos argumentos. E, apesar de ser considerada por unanimidade um ponto de não retorno, um recurso institucional do qual não se pode abrir mão, muitas ressalvas foram feitas. Inclusive, os depoimentos acusaram possíveis mecanismos presentes em comportamentos de alguns gestores que foram apresentados de forma negativa, sobre os quais não foi possível fazer um estudo aprofundado. Esses comportamentos não desejáveis poderiam comprometer a produtividade dos integrantes da carreira, pelo menos no que corresponde ao alcance de um denominado *ethos* dessa carreira.

O entrevistado 17 argumenta em favor da mobilidade, no sentido que ela permite para a Administração Pública que seus dirigentes aportem capacidade adequada e de forma rápida para atender as prioridades do governo.

A mobilidade, eu acho que ela é fundamental, inclusive para a própria administração, não só para o servidor, para, a depender da priorização do Governo, mobilizar a sua equipe de uma área para outra. (...) no geral, o gestor consegue responder quando ele é deslocado para uma área totalmente nova. E ele tem uma bagagem teórica de formulação de políticas que permite que ele vá para uma área totalmente distinta, mas aquela bagagem dá para ele o ferramental para ele poder atuar. Acho até que deveria ter mais (a mobilidade ser estendida para outras carreiras) dentro da administração. (17)

O entrevistado 1 traz a dimensão da circulação do conhecimento, com bastante entusiasmo, inclusive.

Mobilidade? Eu acho sensacional. Fundamental. Circulação mesmo de ideias e encontros. (1)

De acordo com seu colega no 1, o gestor 2 explica melhor essa questão da circulação de ideias e como ela beneficia as políticas públicas pelas quais o gestor vai passando em seu curso profissional.

Eu acho que, sem dúvida alguma, (a mobilidade) é fundamental para a carreira e para administração pública porque tem uma capacidade de aprendizado, de fertilização cruzada entre as áreas que é muito grande. Eu senti muito isso quando eu levei um pouco o que eu sabia, o que eu aprendi na área de saúde para a assistência social. Em várias discussões que fazíamos, tinha um pouco esse paralelo do SUS e do SUAS. Então, de uma forma ou de outra, você traz ideias, você poliniza. Você polemiza e poliniza, traz umas ideias de fora.(2)

O entrevistado 3, num discurso não tão otimista quanto os entrevistados 1 e 2, diz que a mobilidade é a “única coisa boa que sobrou”.

E é a grande vantagem da carreira, porque você ganha experiência, é como se você olhasse o mesmo objeto por vários ângulos, é interessante. Mas eu diria que a principal vantagem da carreira ainda é essa, foi o que sobrou.

O gestor 3 concedeu uma entrevista em que pontuou, em vários momentos, certo incômodo ou insatisfação com as oscilações políticas que geraram instabilidade, mal uso ou insuficiente de informações. Em sua opinião, quem quer trabalhar e desenvolver um trabalho legal “você fica, não tem incentivo para você ficar mudando toda hora.”

Eu tenho vinte e três anos de serviço quase. Eu não fiquei pulando de galho em galho, tirando um breve período. Eu não sei se o padrão é pular de galho em galho. O breve período que eu me movimentei mais, que foram nos dois anos que eu acho que eu fiz umas duas ou três movimentações, a nossa tendência é (...) chega e trabalha lá por um bom tempo. Porque o custo de transação é alto para a pessoa, você vai para um lugar tem que se aclimatar, tem que se apropriar do assunto. Então, eu acho que assim o incentivo é muito mais para você ir e ficar, do que para você ir e ficar mudando toda hora, pelo menos, na minha turma. (3)

Já o entrevistado 14 considera a possibilidade de sair, por meio da mobilidade, como algo muito bom, justamente para compensar as instabilidades de política, para poder contribuir indo para outro lugar e escapando dos temidos “limbos” (que seriam situações de suspensão de atividades e incerteza quanto ao desfecho). “Como a gente não tem esse lócus que eu te falei, esse lugar e a gente fica muito suscetível aos humores da política, a mobilidade é boa”.

Mencionou-se que o recurso da mobilidade seja também uma forma de retenção de servidores de alta qualidade e competência, que escolhem permanecer vinculados à APF mesmo em situações de quebra político-institucional (menciona a entrada do Presidente Jair Bolsonaro), em que poderia ir embora (sair da carreira)

Eu acho (...) que a mobilidade evita uma maior evasão. Eu acho, não fosse a mobilidade, possivelmente você teria muito mais casos (...) de pessoas que ou resolvem tirar um tempo ou resolvem sair da carreira de uma vez, porque ela te dá uma válvula de escape, pelo menos, temporária.(...) é que pessoas que têm esse compromisso e é um compromisso, quase um compromisso moral, mas um compromisso parte moral e parte ideológico que, não fosse a mobilidade, é muito possível que essas pessoas, nesse momento, tivessem saído do serviço público. E a mobilidade deu para elas a possibilidade de, por um lado, reduzirem a sua frustração no dia a dia, porque elas estavam trabalhando com temas nos quais elas acreditavam muito e, com a mudança da administração, elas puderam ir trabalhar em outra coisa, em que elas se frustram menos ou elas puderam ir trabalhar com pessoas que dão para elas determinada proteção.(...) Não fosse a mobilidade, nenhuma dessas dinâmicas poderia acontecer. Eu acho que a mobilidade, ela ajuda a reter servidores de alta competência e de alta qualidade que já teriam dado banana para o serviço público há muito tempo. (11)

O entrevistado 6 diz que a mobilidade se justifica porque o gestor tem que ser agente de mudança, tem que melhorar os processos de trabalho nas políticas públicas. E defende que seja estabelecido um tempo máximo de permanência, de quatro anos, para o EPPGG ter tempo de produzir mudanças e ser obrigado a sair para o próximo desafio.

A não ser que a pessoa seja de um cargo alto, para manter (por mais tempo) naquele negócio. Senão tem que rodar. Tem que sair. Porque você gerencia e muda. Eu lembro o colega gestor falando muito isso: “que o gestor era para chegar e mudar.

Não passando o resto da vida fazendo aquela mesma coisa.” Você tem que chegar lá e falar: “serve para alguma coisa? Por que ninguém está vendo isso”. Então você tem que mudar algumas coisas. Isso é bom.” (6)

O gestor 25 traz uma dimensão sobre a gestão da mobilidade como um livre mercado, argumentando contra regulamentações. Ele havia mencionado que é preciso encontrar gestores com afinidade com a área e perfil para trabalhar nelas.

Eu acho que o livre mercado resolve o problema. Eu até acho que, por exemplo, o Governo poderia limitar. (...) Tipo, sei lá, eu preciso de mais gestores na área social, então eu digo que, 50% dos gestores tem ir para lá. Mas uma coisa é você dizer “olha, a área social e são esses Ministérios”, outra coisa é eu começar a dizer para você qual o lugar que você tem que ir. (25)

A sequência de análises acima constitui um leque bem interessante, fundamentando uma boa justificativa para a manutenção do recurso institucional da mobilidade, bem como da abertura horizontal que a mobilidade de cargos possibilita.

Mas há muitos aspectos negativos apontados pelos entrevistados. O aspecto que surge mais vezes e que é uma espécie de estigma da carreira é que os gestores ficam “pulando de galho em galho”, maximizando seu interesse particular. O entrevistado 17 emite sua opinião a esse respeito.

Eu acho que tem que ter um pouco de bom senso ali, porque eu tenho colegas que pulam de Ministério a cada ano praticamente, no limite. Eu vejo que isso é muito ruim, esse é um extremo que é prejudicial à administração. Eu acho que tem que ter um pouco de meio termo, bom senso ali, para tentar equilibrar o que é interesse particular ali do servidor, com interesse da administração. (17)

Outro entrevistado associa esse comportamento de ficar pouco tempo em um órgão à busca por cargos, já que uma espécie de regra informal teria se estabelecido entre os EPPGG.

(...) e eu acho que existe uma proposta inicial da carreira de ser isso (ocupar cargos de comando), quando você vai na lei de 89, no decreto, de a carreira para (ter atribuição de) ocupar cargos de direção e assessoramento. Na exposição de motivos, no inciso tal do artigo... tem ali qual é a competência do gestor. Então em última instância, imaginando que a carreira tenha sido feita para isso, imaginando que qualquer pessoa que passou no concurso, prova de títulos, teve uma formação experiência inicial e essa rede, numa carreira que foi feita para ocupar cargo. Se ela se mover sem ocupar (cargo) é quase que o refugio entre aspas da carreira e não regra da carreira. (10)

Outra explicação para a existência dessa regra informal, que parece ser mesmo bem presente entre os gestores, fazendo parte de seu *mindset* (mentalidade), provém de um gestor que foi testemunha dos primórdios da carreira. Ele diz que naquele contexto os EPPGG foram muito aproveitados em posições de alto comando, devido à falta de quadros e ao caos administrativo (mencionado por outro entrevistado, já citado). Tal fato teria influenciado a ambição dos ingressantes posteriores na carreira e gerado a tal busca por cargos e, ao mesmo tempo, gerado certa antipatia dos dirigentes em relação aos gestores, como se fossem profissionais com os quais não se pudesse contar para levar a cabo agendas de médio e longo prazos, porque seriam sempre capturados por DAS, abandonando projetos em andamento.

Essa percepção (sobre a ocupação de cargos) mudou muito ao longo dos anos. No começo, quando só tinha a nossa turma (primeira), e não tinha muita concorrência na Esplanada, não só eu, mas outros colegas também tiveram carreiras meteóricas, subiram rapidamente, ou passaram nos altos escalões muito rapidamente. Então, era importante que houvesse essa mobilidade para que (...) se maximizassem o aproveitamento dos talentos. Bom, o cara está tão bem aqui, o cara está dando tão certo, nesse DAS 4. Ah, mas tem um DAS 5 do outro lado, ele vai fazer melhor. Depois, tem o seis (DAS), depois tem um cargo de natureza especial. Então, nem sempre o que valeu para a nossa turma, lá no começo, continua valendo para uma carreira de mil pessoas. (8)

Para ter quadros de excelência que fossem dele (do Dirigente), que não dependesse da caneta do Ministro do Planejamento, me dá dois gestores (com cargo), no dia seguinte, o gestor vai embora. Então, no começo, nós, enquanto corporação, tivemos certa dificuldade em vender para os ministros, para os altos dirigentes, que a carreira de gestor era uma boa aposta para preencher esse espaço de quadro dentro do ministério. Porque o cara passava três, quatro meses, não pintava um DAS, começava a pedir para ir embora. Se conseguisse o DAS em outro ministério, ia embora... Então, os ministros diziam: não está resolvendo para mim. Eu preciso de gente que fique aqui. Para DAS 5 e DAS 6, eu arranjo gente de fora, eu trago gente que eu conheço. Eu preciso de gente para a linha. Então, naqueles anos, nos primeiros anos, nos anos Bresser, nos anos do Governo Fernando Henrique, as primeiras turmas depois da nossa ficaram meio estigmatizadas na Esplanada como: esses caras são muito bons, mas não se pode contar com eles. Se aparecer um DAS maior do outro lado, eles largam e vão embora. Então, nós tivemos certa dificuldade em nos colocar como carreira, como corporação, porque tinha essa pecha de sermos interesseiros e que não para em lugar nenhum. Só querem o DAS maior. (8)

E complementa com a consequência desse comportamento de busca por cargos, para a Administração Pública, que não tira proveito do acúmulo de competências. Seria benéfico somente para os funcionários.

O entrevistado 13, já de turma posterior à primeira turma, relata uma situação em que os gestores buscavam DAS 4 para poderem se movimentar logo, antes do término do estágio probatório.

Inclusive a minha turma foi uma das turmas que muito rapidamente, quase todo mundo, os melhores foram tendo DAS4 porque era a única forma de mobilidade, não tinha outro jeito. Então, acabou que nós fomos para um DAS muito alto logo de cara porque foi a única saída para a mobilidade. Para quem errou a escolha (primeira alocação) não tinha outra saída a não ser um DAS4. E todo mundo começou a correr atrás de um DAS4. Esse colega, inclusive, ele foi convidado também para assumir essa Coordenação Geral e ele falou: "Ah, não, eu já estou aqui e estou bem com DAS3. Vamos tentar trazer um outro colega que não está feliz onde está" (13)

Ele traz outro elemento do *mindset* relacionado com cargos. Seria um estigma para os gestores que ocuparam altos cargos, de estes serem evitados pelos gestores mais novos, no mesmo ambiente de trabalho, porque seriam uma ameaça permanente de sua substituição.

Por exemplo, hoje, eu estou fora. Eu fui tudo que eu fui e não tem mais nada para mim na administração, porque eu fiquei grande demais para ficar embaixo de um diretor. Todo mundo me olha como o cara que veio para tomar lugar. A turma que está lá na cúpula do Ministério X, tem bastante gente que me conhece, que trabalhou comigo, mas é a vez deles. (8)

Ou seja, uma vez Secretário-Executivo, sempre Secretário-Executivo, ou é melhor sair de "cena". Mas essa declaração traz também um dado sobre o capital de reconhecimento entre pares que

aqueles que chegaram ao topo acumularam. Eles acabariam por trilhar um curso profissional somente em altos cargos, o que seria considerado uma trajetória brilhante, de forte marca.

Os burocratas com maiores qualidades técnicas e capacidade de mobilização política permanecem, a despeito das mudanças de governo. Embora configurando um padrão informal, tal característica é crucial para o funcionamento estável do presidencialismo brasileiro. Essa conclusão, extraída do artigo de Abrúcio e Loureiro (1999), sobre a permanência de burocratas no Ministério da Fazenda em diversos mandatos, sem pertencerem às carreiras internas do órgão, pode ser aplicada no caso em questão nesta tese.

Além dessas regras informais que influenciam o comportamento de parte dos gestores, foi citado também outro elemento improdutivo para o resultado da carreira, que é a tendência de alguns EPPGG se acomodarem em um órgão. Narrativa do gestor 16.

O cara quer só encontrar um barranco para se encostar. Isso existe? Existe. Cabe aí ao órgão central de gestão da carreira, meio que criar mecanismos para dar um empurrãozinho motivacional, para que essa pessoa se mexa um pouco. (16)

Ratificando a existência desse comportamento de acomodação, o gestor 6 engata uma proposta para inibir o que seria esse mal aproveitamento de recursos públicos investidos na carreira.

Tem que “ter tempo máximo também para você ficar numa área.” (citando fala de outra colega, gestora). Quatro anos no máximo. Tem muita gente que se acomoda. Vai para um órgão e fica o resto da vida lá no órgão sem ter função nenhuma. A trava não era pelo tempo mínimo. Devia ser pelo tempo máximo em cada órgão, na minha avaliação. (6).

Por fim, cabe mencionar as propostas de alguns entrevistados, para combater os males citados acima, bem como para melhorar o desenho da carreira. O entrevistado 10 cita um exemplo de experiência que poderia ser difundido na APF, para resgatar gestores que estariam perdidos, sem sentido de sua vida profissional.

Às vezes a Administração Pública inventa pseudo mobilidades⁵² para dar oportunidade de talentos se revelarem, pessoas que estavam encostadas, buscando um sentido para a vida. – (10)

O gestor 14 propõe que os gestores sejam descentralizados apenas para as Secretarias Executivas dos órgãos e não para qualquer unidade, como prevê a regulamentação atual (2018) da carreira. Seria uma forma de circunscrever e clarificar bem as atribuições dos gestores, protegendo-os das instabilidades políticas e também como forma de registro e aproveitamento (gestão do conhecimento) da memória de cada ministério e dos governos, portanto.

Se a carreira tivesse uma estabilidade, se as atribuições dela fossem mais claras e mais asseguradas, eu creio que teria que ter um regramento um pouco mais rígido da mobilidade, justamente para dar tempo de acumular essa memória. A mobilidade é importante também porque você leva experiências de um lugar para outro. Isso, sem dúvida, acho que ajuda bastante. (14)

⁵² Citando o caso da contratação de facilitadores de transformação governamental na Enap.

Entrevistadora: você está se referindo àquilo que você disse antes, que você acha que os EPPGG podem se movimentar mas deveriam ficar mais nessa “Secretaria-Executiva”, nesse lugar de gestão do conhecimento? Resposta do entrevistado 14: Exatamente.

O entrevistado 15 se queixa de ter sido preterido a assumir determinadas funções porque os decisores na época não consultaram seu currículo e preferiram trazer pessoas “amigas”. Sugere que haja sempre a possibilidade, aberta, de análise de currículos de gestores com interesse a ocupar vagas, sejam elas para nomeações, sejam elas para simples exercício. Da mesma forma, o entrevistado 3, que sugere que a mobilidade seja regulamentada de forma a manter seus ganhos para a APF sem gerar distorções e também para que os servidores possam traçar seus planos profissionais. São propostas endereçadas tanto aos Ministérios que recebem gestores, quanto ao órgão supervisor da carreira.

Depreende-se dessas narrativas que há problemas na forma como alguns gestores fazem uso do recurso institucional da mobilidade, bem como da possibilidade de acessarem cargos de direção e assessoramento, e que esses problemas estariam num conjunto de regras informais compartilhadas por esses gestores. Contudo, não há consenso sobre a necessidade de regulamentar de forma mais rígida a mobilidade. Muitos depoimentos sobre o trabalho realizado nos exercícios mostram que não raro as organizações estiveram pouco organizadas, sem papéis definidos, levando aqueles gestores com espírito de serviço público a criarem papéis para si mesmos e até contribuírem para que processos e atribuições estivessem mais conectados com objetivos.

O depoimento abaixo expressa a ideia da carreira de EPPGG como um campus dentro da Administração Pública Federal.

“É preciso focar no ‘ethos’, na representação que a carreira cria de si, para si e para a sociedade. Vive-se em um sistema de Administração Pública que não contempla formas muito ariadas de desempenho funcional, mas o Gestor precisa alimentar, culturalmente, que sua atuação é republicana, que ele atrai responsabilidade independente do desempenho de cargo na estrutura organizacional e que ele é demandado para situações heterogêneas, onde há precariedades evidentes e onde as situações apresentam especificidades não atendidas pelos recursos disponíveis. É dessa atuação republicana e da disposição a ser corresponsável pela própria atribuição de papéis nos locais de exercício, que, de forma humilde pode se constituir uma trajetória viável para o Gestor que ingressa na carreira.”⁵³

A qualidade das análises feitas pelos gestores entrevistados revela a amplitude e consistência da forma como avaliam a importância da carreira na APF, e o quanto ela poderia ser melhor aproveitada.

Este capítulo trouxe evidências de que os exercícios profissionais foram constituindo competências condizentes com o perfil técnico-político de carreira e que isso valeu a alguns gestores gozar de confiança de dirigentes políticos, reconhecimento profissional e pertencimento a redes. Esses últimos são os capitais utilizados pelos EPPGG para traçarem seus caminhos na APF.

⁵³ Trecho de mensagem de João Guilherme Lima Granja Xavier da Silva, escrita em 29/11/2010, como contribuição à elaboração do discurso de um colega, para a cerimônia de encerramento de uma edição do Curso de Formação Inicial de EPPGG.

CAPÍTULO 7 – Conclusões

Há poucos estudos sobre a mobilidade dos EPPGG na Administração Pública Federal. Sobre esse tema há muitas lendas, estereótipos, além, é claro de projeções sobre o quanto seria bom se outras carreiras pudessem contar com o recurso institucional da mobilidade.

Mas, na verdade, as reais movimentações que aconteceram no curso profissional dos gestores foram possíveis tanto por causa do mencionado recurso institucional, quanto da mobilidade horizontal do sistema de cargos gerenciais e diretivos do Poder Executivo Federal, os tais cargos de direção e assessoramento superior. A nomeação para um cargo leva o gestor para um órgão, a exoneração o leva para outro. O quadro geral é de que cerca de 95% das trajetórias profissionais dos EPPGG, em seu cargo efetivo, são diferentes umas das outras. Tudo isso, misturado com o Presidencialismo brasileiro e suas peculiares formas de relacionamento entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, com coalisões diversas e instáveis em um sistema partidário de todas as cores imagináveis, permitiram aos gestores surfar em um mar bem turbulento, com alguns tsunamis, num país de democracia jovem e altíssima desigualdade social.

Por bem, para eles, sua boa remuneração e a regulamentação da carreira lhes permite não sucumbir, manter-se no exercício de suas atribuições e até dar um tempo de vez em quando, para além das férias dos mortais. Contam também com uma boa qualificação, já que foram aprovados num concurso público, com provas de conhecimentos e títulos, bastante concorrido, devido à atratividade do cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Contam também com um processo de formação inicial com efetiva socialização.

E, na vida profissional, muitos deles têm a oportunidade de vivenciar experiências riquíssimas de trabalho, em que aprendem, estabelecem vínculos, desenvolvem competências e vão acumulando capitais de reconhecimento entre os pares, prestígio e confiança dos dirigentes. Com esse combustível, vão em frente e, espera-se, em diversas frentes batalham pelos objetivos das políticas públicas do país, construindo em terra arrasada, inovando na obsolescência e instalando pontes no arquipélago da fragmentada e departamentalizada administração pública federal.

Mas há limites no ímpeto dessa batalha. Não ficar mal dentro da carreira, os colegas de cargo; não chegar ao limite de contrariar um objetivo político e nem criar uma situação que inviabilize seu futuro como gestor. Com essas regras em mente, o gestor vai trilhando seu caminho. Enfim, esse é o quadro que define a carreira do profissional técnico-político, segundo Schneider, teórico cuja obra publicada em 1996 foi fundamental para o desenvolvimento deste trabalho acadêmico que ora é finalizado por esta pesquisadora.

Então, o tese abordou de que forma esses gestores foram usando a autonomia que tiveram para agirem no seu campo, ou seja, na área do Estado, enquanto estiveram em cargos de comando; como foram usando da mobilidade da carreira, a expertise e os laços de conhecimento e reciprocidade com outros atores, para construir suas trajetórias; descobrir padrões e características das trajetórias e, além disso, verificar se tudo isso, que ora denominou-se a mobilidade dos gestores, possa ter resultado em formas de transformação que, em última instância, tenham o potencial de contribuir para as políticas públicas e o aperfeiçoamento da capacidade (burocrática) do Estado.

No período pós Fernando Henrique Cardoso, SOUZA (2017) aponta que as políticas sociais tiveram maior sucesso do que as de infraestrutura, em termos de implementação, porque o estado contava já com instituições e mecanismos que favoreceram a sua ação no nível local (Caixa Econômica Federal - CEF), a capacidade dos municípios na provisão de serviços de educação e saúde básica, além da concentração dos EPPGG nas áreas sociais, recursos humanos com competência para implementação de políticas.

Esta pesquisa mostra que os gestores participaram de um grande leque de políticas públicas e programas governamentais. Além disso, no capítulo 4, foi possível identificar correlações das movimentações dos gestores com prioridades nas agendas governamentais nesse período da pesquisa, 2000 a 2018. A pesquisa mostrou também alguns fatores contingenciais (situações) que favoreceram ao EPPGG mobilizar suas capacidades: ter respaldo do dirigente político e se deparar com um problema complexo e relevante de política pública. A insuficiência de quadros qualificados nos Ministérios e a amplitude de suas atribuições, que são de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, de direção e assessoramento superior, gerou grande demanda pelos gestores, por parte de vários ministérios. Esses ministérios nem precisavam onerar seus orçamentos com a remuneração desses profissionais, já que eles são todos lotados no Ministério do Planejamento, que arca com essa despesa.

Portanto, o modelo de estruturação e gestão da carreira de Especialista em Políticas e Gestão Governamental pode ajudar a compreender a dinâmica de funcionamento da Administração Pública Federal e trazer caminhos para a gestão dos recursos humanos, com melhoria de seu aproveitamento e motivação.

Síntese da Tese

O objetivo desta pesquisa foi mapear e compreender o conjunto de trajetórias profissionais dos EPPGG dentro da APF à propósito de sua característica institucional de mobilidade, que a distingue das outras carreiras do Estado, e com isso, contribuir para o conhecimento sobre as capacidades burocráticas. Esse mapeamento correspondeu a identificar e explicar alguns padrões de trajetória.

As perguntas norteadoras desta pesquisa corresponderam a quais são os padrões típicos de mobilidade; por que alguns gestores estão em um padrão e não em outro; quais seriam os resultados da mobilidade real dos EPPGG; eles realmente concretizam um tipo diferenciado (superior) de capacidade burocrática para formulação de políticas públicas e gestão governamental.

Para dar conta desse objetivo, o trabalho de pesquisa foi feito em duas partes. A primeira foi quantitativa e buscou responder às questões de mapeamento e busca de padrões nas trajetórias de órgãos e de cargos do universo de EPPGG entre 2000 e 2018. A segunda parte foi qualitativa, e valeu-se da análise de 28 entrevistas entre gestores de alta e de baixa mobilidade, buscando compreender os mecanismos das movimentações, os cálculos que estiveram presentes em cada movimentação e a relação com o contexto. Foram identificadas competências e capitais acumulados, bem como que trabalhos foram efetivamente realizados em seus exercícios.

Foi possível identificar 13 clusters por similaridade de trajetórias, os quais foram agrupados em 4 conjuntos, em função das áreas dos ministérios predominantes nessas trajetórias (finalísticas, atividades meio e centrais de governo), tamanho da trajetória e quantidades de movimentações entre órgãos e entre níveis de cargo de direção e assessoramento superior.

As 28 entrevistas foram analisadas como casos e, delas, extraídos elementos comuns que podem ganhar força explicativa para o todo.

No capítulo 4, é possível ver que em vários momentos da história da APF no período 2000 a 2018, os EPPGG foram chamados pelos dirigentes para participar de grandes empreendimentos de políticas, com importância para o país. Por exemplo, o chamamento de gestores em 1994, à época do governo Itamar Franco, para o Ministério da Previdência Social, com o objetivo de fazer a Reforma

da Previdência e a “revolução gerencial” das Superintendências do INSS; o convite generalizado para integrantes da carreira irem para o Ministério da Reforma do Estado – o MARE, em 1995, pelo então Ministro Bresser Pereira, para implementar o Plano Diretor da Reforma do Estado. Isso foi antes de 2000, mas já trouxe elementos para entender o que aconteceu pós 2000 no movimento geral das trajetórias dos EPPGG.

Nos mandatos FHC I e II houve um movimento de substituição dos gestores mais antigos, que se movimentaram para outros ministérios, por gestores novos, que foram entrando nos concursos públicos. Isso aconteceu nos Ministérios do Trabalho, da Saúde, da Justiça, do Planejamento, da Fazenda e da Educação. Além disso, a partir desse período, os gestores deixaram de se concentrar em ministérios mais tradicionais e antigos e passaram a povoar também um maior número de pastas, em consonância com a intensificação de políticas públicas nos governos FHC, Lula e Dilma, bem como devido também à falta de quadros para enfrentar tais desafios.

Merecem destaque as concentrações de EPPGG que foram se configurando a partir de 2004 no MDS, por conta da implementação da Política Nacional de Assistência Social e do Conselho Nacional de Assistência Social, bem como dos programas de transferência de renda Bolsa Família e posteriormente Brasil sem Miséria. E também o concurso de 2006, que dirigiu para a área da Regulação um grande contingente de gestores, que passaram a atuar em órgãos responsáveis pela regulação de políticas e serviços públicos.

Enfim, as movimentações nas trajetórias de órgãos dos EPPGG indicam que há uma sincronia entre fatos políticos e mudanças organizacionais na Administração Pública. Novos Ministérios foram sendo criados e em parte povoados por novos gestores.

Outro achado desta pesquisa é que de fato, há uma alta diversidade de trajetórias dos gestores no período, como um resultado da mobilidade que a carreira lhes confere e também das nomeações e exonerações em cargos de direção e assessoramento superior. São dois sistemas de mobilidade transversal, o recurso institucional da mobilidade de órgãos e o sistema de ocupação de cargos de gerência e direção da administração pública, que data de 1967, com o Decreto-Lei 200.

Constatou-se que os EPPGG passaram o maior tempo médio relativo de suas trajetórias em ministérios aqui considerados como Órgãos Centrais de Governo, a saber, Ministério de Planejamento, Presidência da República e Ministério da Fazenda, o que significa que eles estiveram majoritariamente em funções de gestão governamental, ou seja, finanças, tributação, orçamentação, planejamento, gestão de recursos humanos e articulação e coordenação governamental. Já no que diz respeito à sua presença em órgãos finalísticos, em termos de tempo médio, as pastas que se destacaram foram justiça, saúde, educação, desenvolvimento social, trabalho e cultura. São áreas em que é relevante o papel do Estado. Em geral, há um vai e vem do Ministério de Planejamento para outros órgãos, em que o período nesse ministério é considerado, do ponto de vista do EPPGG, como uma situação temporária, já que esse é o órgão supervisor da carreira.

No quadro geral dos EPPGG no período analisado, a média de permanência dos EPPGG em cada órgão (ou situação) é de 18,5 trimestres em média, ou seja, 4,6 anos. A permanência em um cargo (e sem cargo), por sua vez, é de em média 11,9 trimestres, o que corresponde a 2,96 anos, quase 03 anos. Então esses profissionais mudam de cargo dentro do mesmo órgão. Mas, no geral, há uma correlação entre as mudanças de órgãos e as mudanças de cargos ao longo do tempo.

Cerca de 50% do conjunto analisado esteve em cargos em comissão no período de 2000 a 2018, predominantemente nos níveis 4 (maior tempo relativo) e 3, tendo passado pouco mais da metade de suas trajetórias em algum cargo, no período de 2000 a 2018. O nível 4 é de comando gerencial, com relativo poder de decisão na gestão de recursos. Desde o final de 2007 até início de 2014 a concentração de ocupação de cargos de nível 4 e nível 5 apresenta crescimento constante. A entrada de novos integrantes foi intensificando esse movimento, ao assumirem cargos de nível 4 e nível 5, ganhando mais poder e importância nos órgãos da APF. Os gestores mais novos na carreira vão substituindo aqueles que são mais longevos. A partir de 2014 percebe-se um decréscimo das presenças desses cargos, no todo, intensificado pela diminuição de cargos de nível 3, mas permanecendo as faixas do nível 4 e do nível 5.

As trajetórias de cargos dos EPPGG não tiveram uma correlação direta com a própria estrutura da carreira, que se organiza em uma estrutura de classes e padrões e o gestor vai trilhando esses degraus ao cumprir critérios de antiguidade e de participação nos Cursos de Aperfeiçoamento oferecidos pela Enap. Ou seja, concretamente, não há correlação entre uma classe e um padrão da estrutura formal da carreira com o nível de responsabilidade e de complexidade das posições que concretamente vão ocupando na administração do cargo de confiança ocupado. A ascensão para níveis de responsabilidade mais elevados não segue um movimento contínuo e crescente, como acontece em carreiras tradicionais, que pressupõe a ampliação gradual de níveis de responsabilidade e complexidade de atribuições com o passar do tempo. Há ingressantes que já entram na carreira com experiência acumulada e adequada às atribuições de maior complexidade e responsabilidade e são nomeados, em razão da dinâmica de relações de confiança e oportunidades no contexto da APF.

O conjunto complexo de percursos profissionais, organizados segundo critérios de semelhanças das sequências de órgãos e de cargos, resulta na constatação de que quase 44% dos gestores tiveram uma mobilidade mais intensa que os demais.

O capítulo 5 mostra quatro conjuntos que conformam agrupamentos de clusters com trajetórias semelhantes. Na classificação geral, a quantidade e trajetórias cujos padrões de mobilidade foram representados pelos quatro conjuntos de clusters é, do maior para o menor, assim organizada: o Conjunto de Alta Mobilidade, com 520 trajetórias, corresponde ao maior deles, com 43,96% do universo; depois vem o Conjunto de Predominância Setorial (Finalística), com 305 trajetórias e 25,78% do todo; na sequência está o Conjunto de Predominância em Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal, com 229 indivíduos em uma fatia de 19%; e, por último, o Conjunto de Evadidos, com 10,90% do todo e 129 trajetórias.

No capítulo 5, dois padrões se destacam em termos de intensidade de mobilidade, porque cada um corresponde a um fenômeno oposto ao outro: um corresponde a trajetórias de longas permanências e o outro a trajetórias com poucas e diversificadas permanências ao longo do seu curso profissional como integrante da carreira de EPPGG. Assim, as hipóteses testadas na comparação entre eles é que as principais características de um e de outro seriam o perfil técnico-político do Conjunto Alta Mobilidade e o perfil mais técnico dos demais Conjuntos (Predominância Setorial e Predominância em Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal de Governo), que foram, então denominados como de Baixa Mobilidade.

Os EPPGG de Alta Mobilidade que se movimentam bastante durante suas trajetórias, costumam ocupar cargos gerenciais e diretivos. E, indo além, esses profissionais buscam e são atraídos por nomeações em seu curso profissional. A proporção de gestores com cargo de nível 5 foi

aumentando ao longo do tempo, tendo alcançado o máximo nos governos DILMA I e II, com decréscimo no governo Temer. Mas a faixa de cargos de nível 4 continuou predominante.

Os gestores de Alta Mobilidade apresentam a Presidência em suas trajetórias, por tempo relativamente maior do que os outros órgãos por onde passaram. Portanto, os gestores que têm a Presidência como órgão de permanência em sua trajetória, costumam ter trajetórias diversificadas. Essa constatação pode ser explicada por uma espécie de credenciamento do profissional, ao adquirir uma visão mais abrangente do governo na Presidência e então passar a ser mais disputado pelos outros órgãos. Mas também significa que gestores com experiência relevante na carreira e confiança dos dirigentes foram demandados para a Presidência da República.

Além disso, 195 gestores desse conjunto composto por 520 gestores de Alta Mobilidade, circularam em dois ou mais Órgãos Centrais de Governo (68 gestores no cluster de média trajetória, 58 no cluster de longa trajetória e 69 entre os de curta).

A circulação em Órgãos Centrais de governo, a presença da Presidência da República nas trajetórias e a ocupação de cargos mais altos nesses órgãos e também nos demais são fatores que conjugados levam à conclusão de que os EPPGG de Alta Mobilidade sejam profissionais do tipo de carreira técnico-política (Schneider, 1996) e aqueles que circularam nos órgãos centrais tem a variável política mais acentuada em seu perfil.

Na definição do perfil técnico-político de Schneider, o profissional com esse perfil tem a capacidade de analisar as implicações políticas dos projetos e tomar decisões segundo esse cálculo, ou de influenciar a decisão nesse sentido, ainda que a pura técnica levasse a outro sentido. A Presidência tem atribuições de articulação e coordenação governamental, portanto, é fortemente marcada pela variável política em suas decisões e processos de trabalho. Na circulação em mais de dois Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal, provavelmente adquiriram uma experiência relevante em temas técnicos da agenda atrelados à dimensão política das ações governamentais. É provável que tenham trabalhado em articulação e coordenação governamental e problemas complexos e de nível estratégico para o governo como um todo. São, portanto, necessariamente profissionais técnico-políticos. Aqui vale também a definição de Abrúcio e Loureiro (1999), sobre a circulação de profissionais em Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal, não necessariamente aqueles das carreiras dos órgão (o Ministério da Fazenda tem carreiras próprias), perpassando diferentes mandatos presidenciais.

Não foi possível afirmar que esses gestores se movam pela administração pública em sincronia com o início e o fim de agendas de governo ou com a entrada e saída de grupos políticos no poder, mas apenas uma parte deles: entre 30 a 45%. Nas viradas de governos de coalisão política distinta, como FHC para Lula I e como Dilma II para Temer, a diferença entre a quantidade de gestores que se movimentam, em relação àquela dos que permanece é maior. Mas na virada Dilma II para Temer, apesar de coalisões distintas sendo substituídas, o percentual de gestores que mudaram aumentou em relação aos períodos de viradas anteriores, mas não foi maior do que o percentual de gestores que permaneceram .

Constatados os fatores associados à alta mobilidade de gestores que os caracterizam os gestores de perfil técnico-político, e uma parte com a característica política mais claramente presente, há que considerar nuances no perfil dos gestores de baixa mobilidade, que impedem uma afirmação categórica de que eles sejam puramente técnicos.

Os gestores de Baixa Mobilidade que tiveram atuação predominantemente setorial (em órgãos finalísticos), em especial aqueles dos clusters Predominância MDS e Predominância Minas e Energia, a considerar a conjugação dos fatores de tempo de permanência, poder hierárquico na gestão de recursos e relevância da agenda nos governos, provavelmente vivenciaram uma situação de desenvolvimento profissional de um gestor, lidando sim, com a dimensão política do campo em que atuam. Há, portanto, uma possibilidade maior desses gestores atuarem como atores num campo de ação estratégico (Fligstein e McAdam). Esse gestor, que não apresentou alta mobilidade em sua trajetória, então teria mais tempo para estabelecer relações com outros atores do campo, inclusive aqueles fora da esfera governamental, e de desenvolver ações cujos resultados, de médio ou até longo prazos, poderiam ser visualizados em seus impactos no meio social. Essa é uma fatia que corresponde a 55 gestores, 5,83%.

A característica de perfil mais técnico parece mais adequada para os clusters de Predominância Setorial na Justiça, na Cultura, na Saúde e no cluster Multissetorial. Nesses as permanências são longas em órgãos e permanências de tamanho menor em cargos. Portanto, eles mudam de cargos dentro de um órgão com maior frequência. Já o Cluster Multissetorial, apesar de ter tempos de permanência não longas em órgãos, assemelha-se ao Cluster Saúde, com 18,5 trimestres em média por cargo e presença maior no nível 3.

O fato de eles serem mais técnicos não significa que eles desconsiderem a variável política no seu trabalho, principalmente se atuam em campos de políticas públicas, sujeitos a influência de atores da sociedade e à influência de políticos. É uma fatia que corresponde a 236 gestores.

O mesmo argumento vale para o Conjunto que atua nos Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal, dos Clusters de Predominância Planejamento e os de Predominância Fazenda.

O Capítulo 6 trouxe a análise das entrevistas, que permitiu identificar algumas movimentações em função de suas motivações/cálculos, objetivos, relação com a política, estratégias.

O primeiro aspecto é que os perfis profissionais vigentes foram forjados durante a trajetória na carreira. Ao longo do curso na carreira, eles desenvolveram um perfil profissional próprio de EPPGG e distinto das aspirações temáticas anteriores ao ingresso. A especificidade e a diversidade de desafios nas políticas públicas e na gestão governamental fez com que os profissionais especializados fossem fruto da experiência.

Quanto à mobilidade de cargos, os EPPGG de baixa mobilidade entrevistados apresentaram o dobro de mudanças de cargo dentro de um órgão em relação aos de alta mobilidade. Em razão de os gestores de baixa mobilidade permanecerem tempos mais longos dentro de um órgão, eles vão adquirindo conhecimentos e experiências que o levam a assumir posições hierarquicamente superiores, a cada vez.

Os mecanismos de mobilidade identificados nas movimentações dos EPPGG entre exercícios foram os seguintes: movimentação por aceitação de um convite (de EPPGG sem cargo, de EPPGG exercendo cargo de dirigente público, de colega não gestor e de dirigente público não gestor), com ou sem nomeação; movimentação por exoneração; movimentação de saída por motivo de insatisfação, de “movimento de grupo”, de “ciclo encerrado”, ou outros; saída de “cena”; movimentação por Mudança de Papel dentro de um Arranjo de Política Pública.

O mecanismo de movimentação quantitativamente predominante dentre os identificados nas entrevistas foi o da aceitação de convites que envolveram nomeações. Esse dado mostra que as nomeações podem ser fator determinante para a maioria das movimentações dos gestores em suas trajetórias. Vale ressaltar que o resultado do conjunto diversificado de trajetórias dos EPPGG advém da mobilidade da carreira e da mobilidade horizontal da organização dos quadros de gerência, com atribuições de direção e assessoramento, da Administração Pública Federal (FERNANDES, 2013). Além disso, em sua maior parte, os convites foram feitos por dirigentes públicos, o que mostra que nesses casos foi estabelecida relação de confiança com os EPPGG que foram convidados para cargos gerenciais e de assessoramento à direção nos órgãos. Os números mostraram também que os convites para movimentações em geral advém não somente de integrantes da rede de gestores, mas também de uma rede de profissionais com os quais os gestores foram estabelecendo vínculos em suas vidas profissionais, mesmo antes de entrarem na carreira. Esses gestores teriam sido capazes de acessar o capital social das redes que identificaram ou aquelas das quais participam.

As razões que levam os gestores a sair voluntariamente de um Ministério, além da aceitação de convites, foram classificadas em insatisfação (29), movimento do grupo (30), autoavaliação de ciclo encerrado (7), busca por posição melhor (6) e por outra razão (25). Portanto, com exceção das situações de exoneração de cargo (7), os gestores saíram de um órgão por vontade própria. Esse dado traz várias informações. A primeira é que os gestores assumem e fazem uso de sua mobilidade, como algo intrínseco à sua trajetória como EPPGG, um recurso à disposição, escolhendo sair de onde estão. Outra informação é que eles são impactados por mudanças de dirigentes, tanto quando são exonerados quanto quando saem de um órgão dentro da movimentação de um grupo, que provavelmente se move em razão de deslocamento de grupos políticos dentro da APF.

Os EPPGG de Alta Mobilidade, quando saem de um órgão, na maioria dos casos, o motivo é a mudança de dirigente, com movimento de saída do grupo que ali trabalhava. Em segundo lugar, o motivo alegado é a insatisfação com a situação de trabalho no órgão. Mudaram de órgão também, com menor recorrência, porque avaliaram que sua contribuição já se esgotou, alegando que o ciclo foi encerrado.

É comum o mecanismo da saída de “cena”, em que o gestor decide se retirar da linha de frente de um assunto e articula sua movimentação para órgãos de estudos e pesquisas, o IPEA e a ENAP, ou para alguma capacitação de médio ou longo prazos. Esse mecanismo de saída de cena tende a fazer parte do desenvolvimento profissional da carreira. Aqui se encontra correlação com a teoria da “perspectiva de carreiras” do tipo social técnico-político, desenvolvida por Ben Schneider. Segundo essa teoria, as preferências do técnico-político nas suas decisões respeitam a lógica de sua manutenção enquanto servidor com reputação e confiabilidade em sua carreira, porque esse é o seu objetivo. A saída de cena também é uma estratégia do EPPGG no *campus* (Bourdieu) da carreira, na APF, que lhe confere a possibilidade de retornar sem ter perdido posição vantajosa nesse campus.

O mecanismo formal da mobilidade, com intermediação do órgão supervisor da carreira, foi utilizado poucas vezes por esses gestores, ao menos no que diz respeito à participação ativa do órgão gestor da carreira na definição da nova unidade de exercício.

Quanto ao trabalho realizado nos exercícios, os de Alta Mobilidade apresentam certo equilíbrio entre funções de gestão (40) e de políticas públicas (45). Já os EPPGG de baixa mobilidade apresentam mais exercícios em atribuições de gestão (33) do que em políticas públicas (13). Esse último dado pode ser explicado pelo fato de que as funções de gestão são menos cíclicas do que as de políticas públicas. Estas respeitam fases de formulação, implementação e avaliação, que ao serem concluídas podem levar o gestor a dar sua contribuição como realizada e buscar movimentação.

Os entrevistados mostraram que atuaram num leque de temas diversificado, que mostra a amplitude da atuação da carreira. Apesar de terem participado de diversos programas, sua atuação esteve em grande parte voltada para questões de relações e articulação institucional, chefia de gabinete, gestão organizacional, alta direção e coordenação central de governo.

A capacidade de articulação surgiu como elemento definidor nas situações em que os gestores agiram como atores estratégicos. Essa competência também é muito marcante dentre as capacidades que foram sendo desenvolvidas pelos gestores em suas trajetórias.

Conforme os dados, os gestores atuaram algumas vezes como atores estratégicos. Os dados revelam, que as funções relacionadas com políticas públicas são aquelas em que há uma tendência maior de que haja situações em que os gestores atuem como atores estratégicos. Em seus exercícios, eles atuaram mais vezes como agentes de mudança e por vezes como atores de um campo de ação estratégica (Fligstein e McAdam). Como já mencionado, participar de um processo de mudança não é suficiente para que o gestor possa ser classificado como o ator estratégico de Fligstein e McAdam.

O capítulo 6 trouxe evidências de que os exercícios profissionais foram constituindo competências condizentes com o perfil técnico-político de carreira e que isso valeu a alguns gestores gozar de confiança de dirigentes políticos, reconhecimento profissional e pertencimento a redes. Esses últimos são os capitais utilizados pelos EPPGG para traçarem seus caminhos na APF.

Por fim, tanto os números da mobilidade quanto as narrativas mostram que há um contingente significativo de gestores que não se encaixam no perfil adequado ao desempenho correlato ao Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Algumas narrativas mostram que há problemas na forma como alguns gestores fazem uso do recurso institucional da mobilidade, bem como da possibilidade de acessarem cargos de direção e assessoramento, e que esses problemas estariam num conjunto de regras informais compartilhadas por esses gestores. Contudo, não há consenso sobre a necessidade de regulamentar de forma mais rígida a mobilidade. Muitos depoimentos sobre o trabalho realizado nos exercícios mostram que não raro as organizações estiveram pouco organizadas, sem papéis definidos, levando aqueles gestores com espírito de serviço público a criarem papéis para si mesmos e até contribuírem para que processos e atribuições estivessem mais conectados com objetivos.

Conclusão

Se o pressuposto da criação da carreira é o de suprir o Estado com profissionais técnico-políticos, mas apenas uma parte deles desenvolveu um tipo de trajetória que levasse a isso é porque, em primeiro lugar, esse perfil é fruto de desenvolvimento no trabalho (dependendo portanto das oportunidades apresentadas e da disposição do gestor para criar oportunidades). Em segundo lugar, há insuficiência de mecanismos de regulação que possam melhorar o aproveitamento do gestor.

A mobilidade foi atrativo para a carreira de pessoas que gostam de desafios e que não se sentem confortáveis com a acomodação em apenas um lugar de trabalho. São pessoas que procuram essa realização pessoal pelo trabalho lidando com problemas e questões públicas, mais do que somente um emprego com estabilidade, aposentadoria e demais atrativos associados com a carreira de servidor público.

Apesar das análises de que o projeto da carreira teria ficado incompleto porque faltaram ser definidos os mecanismos de acesso a cargos em comissão, o acesso aconteceu. Os gestores disputaram os cargos com outros servidores e com não servidores. As experiências narradas demonstram que a mobilidade per se foi necessária e suficiente para o sucesso profissional. Ou seja, essa pesquisa parece apontar para uma relativa desnecessidade de mecanismos formais de acesso aos cargos, exclusivos para os Gestores, mas, curiosamente, também demonstra a importância de existirem esses mecanismos para balancear melhor a distribuição dos EPPGG entre os ministérios aumentando o poder normativo-institucional que eles poderiam ter para "captar" e inserir organicamente os seus Gestores, especialmente por ocasião dos concursos.

Quando da confluência de interesses entre o líder político (produzido pela dinâmica política) e o interesse de um gestor que se orienta por um projeto tecnopolítico, isso é bom para a administração pública. Nem sempre ocorre esta confluência – mas mesmo assim, experiências de trabalho podem ajudar o gestor no acúmulo de capitais. O que também pode acabar sendo bom para a administração pública. As habilidades e a experiência do EPPGG são diferenciais que interessam ao dirigente político porque facilitam a conexão entre tomada de decisão e a implementação. Esses diferenciais são construídos dinamicamente com a mobilidade. No caso dos gestores de atuação predominantemente em órgãos finalísticos, a mobilidade é vertical, para ascensão hierárquica, mas são também nomeações definidas por mecanismos que não seguem regras formais de promoção. As experiências relatadas nas entrevistas são evidências nesse sentido.

As escolhas foram livres, mas, pelo que pôde ser percebido nas entrevistas, elas aconteceram como reação às oportunidades que apareceram. Ou seja, os gestores não desenharam suas trajetórias como um plano prévio, mas sim como resultado das circunstâncias de cada momento. Essa constatação sugere, na verdade, que a inexistência de regras e de política para a carreira (e para a gestão dos cargos de direção, de forma mais ampla) trouxe incerteza que não levou necessariamente a trajetórias de fracasso e frustração, mas ao aproveitamento criativo do espaço aberto pela debilidade institucional da carreira.

Segundo alguns entrevistados, não havia mecanismos de acompanhamento do aproveitamento do servidor, de avaliação de desempenho, critérios para a movimentação dos gestores, a regulamentação do aperfeiçoamento da carreira. Ou seja, para além do que a lei de criação da carreira estabeleceu, não foram regulamentados ou criados processos de gestão da carreira em seu exercício na administração pública. Na verdade, houve regulamentações que foram instituídas mas que com o tempo deixaram de ser seguidas.

As regulamentações nunca foram bem recebidas porque o órgão supervisor é fraco perante os ministérios, ou seja, ele consegue impor restrições ao Gestor em suas iniciativas pessoais de movimentação, mas nada pode, na prática, contra um ministério ou unidade que não cuida adequadamente da inserção dos seus EPPGG.

Se considerarmos que o Estado brasileiro esteja em uma situação de construção institucional, com ambientes entrelaçados, conexões e sobreposições (Abers e Keck, 2013), um dos principais desafios para o funcionamento do governo passa pela busca por um nível mínimo de comunicação, articulação e coordenação entre os diversos atores envolvidos, e a produção de coerência e complementaridade entre suas ações (PIRES, 2015). A falta de uma estrutura institucional mais ordenada e coerente é uma situação simétrica à de desequilíbrios e desigualdades na organização dos cargos e carreiras e deve haver evidentes nexos de causalidade entre uma e outra dimensão.

A minha pesquisa sugere que a trajetória profissional bem sucedida, com prestígio e reconhecimento dos pares e de atores relevantes da AP, seja uma aspiração importante dos EPPGG, e que eles atuem segundo os princípios de rede e de mercado para trilhar seus objetivos. Supõe-se que essa liberdade que a mobilidade enseja, ao tempo que propicia a busca de situações de vantagem, pode também conferir agilidade na montagem de equipes e implementação de estratégias para processos de políticas públicas. Há várias outras vantagens extraídas das entrevistas, como, garantia de continuidade, transições não destrutivas, memória institucional, troca menos traumática de equipe.

A mobilidade serviu para que as atribuições da carreira fossem realizadas e, desta forma, elas contribuem sim para a capacidade burocrática do Estado, mas não de uma forma organizada e nem de curto prazo. Não é de uma hora para outra que se tem profissionais capacitados para implementar políticas públicas em um contexto tão complexo como o do governo brasileiro. Esse tempo foi indispensável para a construção individual das trajetórias. É nesse sentido que a ideia ou modelo de carreira faz sentido como mecanismo que contribui para construir capacidades, especialmente as de tipo relacional, que dependem de atuação interativa e da interpretação de situações e problemas pelo servidor público.

Fazendo relação com o campo teórico da pesquisa.

O campo burocrático é bastante dinâmico, repleto de divisões internas, grupos distintos, interesses, disputas e objetivos. Se uma política pública, considerada em sua materialidade de atores, regras, interesses e objetivos, em sua porção “estado”, ou melhor, em seu campo de ação estatal, for considerada como um campo de ação estratégica, temos o seguinte. Uma hierarquia de servidores e dirigentes, com posições e funções distintas, uma divisão de trabalho, um objetivo para alcançar (e uma cultura). O gestor geralmente seria um ator que lidera ou que constitui o subgrupo daqueles que tem uma missão relacionada com a mudança. A amplitude e a intensidade da mudança podem ser de graus diversos, isso depende das circunstâncias. Se é uma agenda nova, se é uma forma nova de se fazer, e depende também do quão estão arraigadas as estruturas, processos e significados e poder do status quo a ser mudado. Mas é esperado que o gestor faça parte de alguma mudança, seja melhoria, inovação ou, no extremo, a destruição, a total substituição. E geralmente é assim que acontece.

Nesse sentido, o gestor é um ator que passa a fazer parte de um campo de ação estratégica.

São atores que adentram a um campo e incorporam a lógica (regras, objetivos, natureza, cultura, trabalho) mobilizando seus recursos e capacidades para alcançar o objetivo (ou o novo objetivo) do campo. Mas, ao mesmo tempo, sabem e agem para acumular recursos porque podem sair e buscar outro campo. Eles têm essa prerrogativa institucional (as regras do jogo do campo da carreira o permitem).

Atuam na mudança do campo, quando novos dirigentes (incumbentes) e novos problemas que surgem por fatores externos, seja na relação com outros campos, seja no cenário político, na relação com campos, enfim, quando esses “problemas” abalam as bases e funcionamento do campo (significados compartilhados, objetivos comuns, relação com outros campos, no mínimo dois grupos opostos, sendo um dominante e outro “resiliente”, opositor). Esses atores entram para construir algo ou para substituir, destruir uma parte ou tudo, para construir algo novo. Podem ajudar a institucionalizar novas regras, fortalecer, criar processos complementares para aperfeiçoar os resultados, a eficácia e a efetividade da política (do campo), estabelecer laços e parcerias com outros atores e campos, e, em certa medida, induzirem o coletivo, a ação coletiva dentro do campo. Ante a alta cristalização de culturas na burocracia pública, o sucesso nesse trabalho é difícil de ser alcançado. É um trabalho que demanda capacidade de compreender as narrativas e significados dos outros e

fazer a tradução, a conversão, falar os diversos idiomas. Um profissional bem sucedido nesse papel seria um broker e; ou um líder.

Loureiro e Abrúcio (1999) operacionalizaram o conceito do perfil técnico-político em seu estudo sobre o Ministério da Fazenda:

“Nesse sentido, as relações de poder no alto escalão (entre políticos e burocratas e destes entre si) configuram-se no Ministério da Fazenda de forma bastante específica. Tal especificidade decorre da própria natureza de seus burocratas (e/ ou especialistas recrutados fora da burocracia que tomam decisões) como atores políticos híbridos. Ou seja, são técnicos especializados que agem politicamente, levando em conta interesses, orientações teóricas, políticas e mesmo ideológicas. Portanto, para os fins deste estudo, são considerados políticos os membros da alta burocracia que atuam nas diferentes secretarias do Ministério da Fazenda, não só implementando suas políticas, mas igualmente participando do processo decisório, e para aí aportando recursos políticos como a articulação de ideias e interesses e o saber técnico necessários para a formulação dessas políticas”.

Nas movimentações dos gestores é a mudança do dirigente, do líder da política ou programa, ou da área, um dos fatores determinantes que é mais recorrente. Frequentemente esse líder não é um EPPGG, mas uma pessoa que goza da confiança do grupo que faz parte da coalizão política no momento. É comum que políticos dirigentes constituam suas equipes com participação de gestores, seja em razão de enxergarem nos gestores os recursos humanos (reconhecidos), em tese, dotados de qualificação para tocarem a agenda do momento, seja por conhecimento prévio ou indicação por parte de pessoas de sua confiança ou de referência. Os gestores querem participar de políticas importantes e ter alguma delegação de poder e autonomia para fazê-lo. Ao mesmo tempo, os dirigentes políticos querem os gestores porque eles são bom implementadores.

Há alguns dirigentes que seriam “puxadores de gestores”, que vão constituindo um grupo de gestores que gozam de sua confiança e são chamados para compor suas equipes. Gozar da confiança desses dirigentes políticos é um capital muito valioso para os gestores. Da mesma forma, gestores dirigentes que se destacam por suas realizações e que gozam de prestígio são atraentes para aqueles que querem construir uma trajetória bem sucedida (alta mobilidade, realizações e altos cargos). O gestor que tenha a confiança de um líder tem capital especial.

A mobilidade é útil para essas estratégias do “ser” técnico-político. Ela é um instrumento útil para a administração pública, que confere aos novos dirigentes a possibilidade de constituírem equipes com profissionais qualificados e experientes, assim como um instrumento útil para os gestores gerenciarem seu curso profissional e sim, contribuírem para mudanças resultantes das políticas públicas das quais participam, constituindo-se fator de capacidade burocrática do Estado.

Os exercícios profissionais foram constituindo competências condizentes com o perfil técnico-político de carreira e que isso valeu a alguns gestores gozar de confiança de dirigentes políticos, reconhecimento profissional e pertencimento a redes. Esses últimos são os capitais utilizados pelos EPPGG para traçarem seus caminhos na APF e empreender mudanças. O pressuposto da criação da carreira era suprir o Estado com profissionais técnico-políticos, mas apenas uma parte deles desenvolveu um tipo de trajetória que levasse a isso, pois esse perfil é fruto de desenvolvimento no trabalho e os mecanismos de regulação que possam melhorar o aproveitamento do gestor não são

suficientes ante a força dos Ministérios que gerem seus EPPGG. A falta de regras e de política para a carreira (e para a gestão dos cargos de direção, de forma mais ampla) trouxe incerteza, que não levou necessariamente a trajetórias de fracasso e frustração, mas ao aproveitamento criativo do espaço aberto pela debilidade institucional da carreira. Por fim, a mobilidade serviu para que os atribuições da carreira fossem realizadas e, desta forma, contribui sim para a capacidade burocrática do Estado, mas não de uma forma organizada e nem de curto prazo. Ao contrário da tradição burocrática que valoriza a especialidade como grande capacidade da administração, bem como o saber setorial no campo das políticas públicas, a contribuição do EPPGG está justamente na transversalidade.

Sobre a contribuição deste trabalho

Fugindo da perspectiva jurídico-legal, a presente pesquisa discutiu carreiras com uma abordagem de trajetórias que vão sendo construídas pelos próprios profissionais, como atores que calculam seu papel (posição) na carreira e sua contribuição para as políticas públicas das quais participam.

Enfim, o que se pode afirmar é que após o ingresso na carreira, a trajetória profissional de cada um é algo de difícil controle, e mesmo de planejamento, a partir de um órgão supervisor. Mas o seu mapeamento, no tempo, pode explicar as vantagens ou desvantagens concretas da mobilidade, em relação aos objetivos de criação da carreira.

Alguns quesitos parecem mostrar que um EPPGG com trajetória técnico-política bem sucedida, quais sejam:

- sua participação em alguma política pública relevante;
- sua posição em cargo gerencial ou diretivo em um órgão responsável por política pública relevante;
- a recorrência de participação em políticas públicas relevantes diferentes, em mais de duas vezes em sua trajetória profissional
- a sua longa permanência em cargos de direção e gerência, em sua trajetória.
- circulação entre órgãos centrais de governo.

Os gestores que tem trajetória com maior número de movimentações acabam revelando perfil político mais acentuado, acumulando mais capitais, podendo atuar como atores estratégicos e, assim, contribuindo para o aumento da capacidade do Estado.

Direções para futuras pesquisas

A continuidade desta pesquisa implica a investigação das pistas que puderam ser identificadas no conteúdo deste documento.

Em busca de maior consistência científica deste trabalho, seria necessário proceder a comparação entre o padrão de trajetórias com alta mobilidade e aquele de baixa mobilidade, de forma a obter uma visão mais abrangente sobre o comportamento dessa carreira no campo da administração pública federal.

Um ponto crítico de método é que a pesquisa estudou trajetórias de sucesso e um contraponto precisará ser feito no futuro com a pesquisa sobre os Gestores que se evadiram ou que não obtiveram êxito na ocupação de cargos ou funções comissionados.

A constituição dos clusters, como mencionado, foi feita a partir de dados sobre alocação dos gestores em os órgãos superiores de alocação, sem, contudo, chegar ao nível da unidade organizacional em que os mesmos tiveram seus exercícios dentro dos órgãos. Uma pesquisa futura poderá comportar tal nível de detalhamento porque os dados existem no SIAPE e seria possível identificar as movimentações em campos de forma mais nítida.

Referências bibliográficas

ABBOTT, Andrew e HRYCAK, Alexandra. Measuring resemblance in sequence data: an optimal matching analysis of musicians' careers. **American Journal of Sociology**, Chicago, v.96, n. 1, p. 144-185, July 1990.

ANDRADE, Marcos Paulo; BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Agenda governamental brasileira: discursos presidenciais e Mensagens ao Congresso (1995-2014). **Agenda Política**. Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos, v. 9, n. 1, p. 280-306, jan./abr. 2021. DOI : <https://doi.org/10.31990/agenda.2021.1.10>. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/593/335>

ARAÚJO, Bruno César Pino Oliveira de. **Trajetórias ocupacionais de engenheiros jovens no Brasil**. 2016. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3136/tde-23062016-153336/pt-br.php>

BLAIR-LOY, Mary. Career patterns of executive women in finance: an optimal matching analysis. **The American Journal of Sociology**, Chicago, v. 104, n. 5, p. 1346-1397, Mar. 1999. DOI:[10.1086/210177](https://doi.org/10.1086/210177).

BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. **Una invitación a la sociología reflexiva**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2012.

BOURDIEU, P., WACQUANT, L., & FARAGE, S. (1994). Rethinking the State: genesis and structure of the bureaucratic field. **Sociological Theory**, 12(1), 1-18. <http://dx.doi.org/10.2307/202032>

BOURDIEU, P. (2014). Sobre o Estado. Cursos no Collège de France. São Paulo: Companhia das Letras.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 24, n. 78, 2019. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v24n78.76950>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/76950>. Acesso em: 21 jan. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRULON, Vanessa. Transpondo Bourdieu para as Organizações: um convite à sociologia reflexiva em estudos organizacionais. In: ENCONTRO DA ANPAD, 37., 2013, Rio de Janeiro, **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ANPAD, 2013.

BURT, Ronald S. A note on social capital and network content. **Social Networks**, Chicago, v.19, n.4, p. 355-373, Oct. 1997. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0378-8733\(97\)00003-8](https://doi.org/10.1016/S0378-8733(97)00003-8). Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0378873397000038>.

BURT, Ronald S. The contingent value of social capital. **Administrative Science Quarterly**, New York, v. 42, n.2, p. 339-365, June 1997.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Prioridades em políticas públicas: mensagens ao Congresso Nacional na agenda governamental 1991/2020. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 30, e017, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-98732230e017>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/dcvTTnj8jhqpkzM4dbTmtgp/abstract/?lang=pt> . Acesso em: 21 jan. 2023.

CHEIBUB, Zairo; MESQUITA, Wânia Amélia Belchior. **Os especialistas em políticas públicas e gestão governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional**. Brasília: Enap, 2001. 71p. (Texto para discussão, 43). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/664>.

CINGOLANI, Luciana; THOMSSON, Kaj; DE CROMBRUGGHE, Denis. **Minding Weber more than ever? The impacts of State Capacity and Bureaucratic Autonomy on development goals**. UNU-MERIT Working Paper Series, 2013.

CRUZ, Rachel. Carreiras burocráticas e suas transformações: o caso dos gestores governamentais no Brasil. *In*: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz e PACHECO, Regina Silva (org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 307-328.

DE RECURSOS, OCDE Avaliação da Gestão. Humanos no Governo—Relatório da OCDE: Brasil 2010. Governo Federal.[Paris]: OCDE, 2010.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields [1983]. **Contemporary sociological theory**, v. 175, 2012.

EMIRBAYER, Mustafa. Manifesto for a relational sociology. **American Journal of Sociology**, Chicago, v.103, n.2, p. 281-317, Sept. 1997.

EMIRBAYER, Mustafa; GOODWIN, Jeff. Network Analysis, Culture, and the Problem of Agency. **American Journal of Sociology**, Chicago, v.99, n.6, p. 1411–1454, May 1994.

EVERETT, Jeffery. Organizational research and the praxeology of Pierre Bourdieu. **Organizational Research Methods**, v. 5, n. 1, p. 56-80, 2002.

FALLETI, Tulia G.; LYNCH, Julia. From process to mechanism: varieties of disaggregation. **Qualitative Sociology**, Lodz, v.31, p. 333-339, June 2008. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11133-008-9102-4>. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11133-008-9102-4#citeas>

FARIA, José Henrique de; LEAL, Anne Pinheiro. A gestão por competências no quadro da hegemonia. *In*: FARIA, José Henrique de (org.). **Análise crítica das teorias e práticas organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 124-141.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A Carreira dos gestores governamentais e sua trajetória em trabalhos fundamentais. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental – Respvblica**. Brasília, v.11, n. 1, p. 11-42, jan./jun. 2012.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. Profissionalização da alta gerência: trajetória, experiências de referência e perspectivas no Brasil. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental – Respvblica**. Brasília, v.12, n. 1, p. 59-73, jan./jun. 2013.

FLIGSTEIN, Neil; McADAM, Doug. **A theory of fields**. New York: Oxford University Press, 2012.

FLIGSTEIN, Neil. Social skill and the theory of fields. **Sociological theory**, v. 19, n. 2, p. 105-125, 2001.

GABADINHO, Alexis; RITSCHARD, Gilbert; MÜLLER, Nicolas S.; STUDER, Matthias. Analyzing and visualizing state sequences in R with TraMineR. **Journal of Statistical Software**. Innsbruck v.40, n.4, p. 1-37, Apr. 2011.

GRAEF, Aldino; FERNANDES, Ciro Campos Christo; SANTOS, Luiz Alberto dos. Administrando o Estado: a experiência dos gestores governamentais. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília, ano 45, v.118, n. 2, p. 91-111, jul/ago. 1994.

GRAEF, A.; CARMO, MPB. A organização de carreiras do Poder Executivo da Administração Pública Federal Brasileira: o papel das carreiras transversais. In: **Congreso internacional del clad sobre la reforma del estado y de la administración pública**. 2008.

GUEDES, André Teles. **Elites estatais e reforma do estado na nova república**: o projeto ENAP e a formação da carreira de gestor governamental no Brasil. 2012. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1721>.

GUIMARÃES, Paulo Ricardo Bittencourt. **Métodos quantitativos estatísticos**. 2.ed. Curitiba: IESDE Brasil, 2018.

HOLANDA, Nilson. O contexto da criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental - Respvblica**, Brasília, v.4, n.1, p. 17-38, jan./jun. 2005.

JASPER, James. A Strategic Approach to Collective Action: Looking for Agency in Social-Movement Choices. **Mobilization: An International Quarterly**. V. 9, n. 1, p. 1-16, 2004.

KINGDON, John W. Agendas, alternatives, and public policies. 2nd. NY: **HaperCollins College Publisher**, 1995.

LAUMANN, Edward O.; KNOKE, David. **The organizational state: Social choice in national policy domains**. Univ of Wisconsin Press, 1987.

FARIA, José; LEAL, A. **A gestão por competências no quadro da hegemonia**. FARIA, J. Análise crítica das teorias e práticas organizacionais. São Paulo: Atlas, 2007.

LIMOEIRO, Danilo; SCHNEIDER, Ben Ross. **State-led Innovation**: SOEs, institutional fragmentation, and policy making in Brazil. Cambridge: MIT Industrial Performance Center-IPC, 2017. (MIT-IPC Paper, 17-004).

LIN, Nan. Building a network theory of social capital. *In*: LIN, Nan; COOK, Karen; BURT, Ronald (org.). **Social capital**: theory and research. New York: Routledge, 2001.

LIN, Nan. Institutions, networks and capital building: societal transformation. *In*: LIN, Nan. **Social capital**: a theory of social structure and action. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 184-209.

LOPEZ, Félix; CARDOSO JR., José Celso. Desmascarando *fake news* sobre o emprego público no Brasil. *In*: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). **Economia pós-pandemia**: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. p.115-127.

LOPEZ, Félix; SILVA, Thiago. **O Carrossel burocrático nos cargos em comissão**: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do executivo federal brasileiro (1999-2017). Brasília: IPEA, 2020. 44p. (Texto para Discussão, 2597).

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS**, São Paulo, v.14, n.41, p. 69-89, out. 1999.

MACHADO, Rosângela Aparecida dos Reis. **Burocracia e política no Brasil**: análise da inserção da carreira dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental na máquina pública. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

MACHADO, Rosângela Aparecida dos Reis. **Problemas e impasses da carreira pública no Brasil**: a experiência dos gestores governamentais na Administração Pública Federal. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

MARGARITES, Gustavo Conde; FREITAS, Gabriella Rocha de. Habilidade social, relações entre campos e mudanças: a teoria do campos de ação estratégica em A theory of fields. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 33, n. 2, p. 613-619, mai./ago, 2018. Resenha da obra: FLIGSTEIN, Neil; MCADAM, Doug. A theory of fields. New York: Oxford University Press, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0102-699220183302017>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/fdmb4HSvVrYRBMKXnK4XBRP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 abril 2021.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. A rede dos gestores locais em São Paulo. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 2, p. 437-472, 2017.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e poder no estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 15–41, fev. 2006.

MELUCCI, Alberto. Challenging codes: Collective action in the information age. Cambridge University Press, 1996.

MONTEIRO, Lorena Madruga. Modelo “top-down”: uma reflexão sobre a implementação de políticas públicas e a participação dos gestores governamentais. **Revista Gestão Organizacional**,

Chapecó, v. 9, n. 3, set./dez. 2016. DOI: <https://doi.org/10.22277/rgo.v9i3.3253>. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/view/3253>.

MONTEIRO, Lorena Madruga. Reforma da administração pública e carreiras de Estado: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo Federal. **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.47, n. 5, p. 1117-1143, set./out. 2013.

NICOLINI, Alexandre Mendes. **Aprender a governar**: a aprendizagem de funcionários públicos para as carreiras de estado. 2007. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Bahia, 2007.

RAMAGEM, Ricardo Dias. **Arranjos institucionais e a construção de capacidades relacionais do estado para produção de políticas públicas intersetoriais**: o caso do programa água para todos. 2020. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/39080>.

REIS, Maria Stela; FERRAREZI, Elisabete; ANTICO, Cláudia. A realidade de governo como matéria-prima na capacitação de servidores públicos na Escola Nacional de Administração Pública no Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 17., 2012, Cartagena, Colombia. **Anais [...]**. Colombia: CLAD, 2012.

ROSSIER, Thierry. Accumulation and conversion of capitals in professorial careers. The importance of scientific reputation, network relations, and internationality in economics and business studies. **Higher Education**, London, v.80, p. 1061-1080, 2020.

SANTOS, Aleksandra Pereira. Comprometimento e entrenchamento em carreiras do setor público: estudo exploratório e confirmatório. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v.22, n.73, p. 355-378, set./dez. 2017.

SAVAGE, Mike; WARDE, Alan; DEVINE, Fiona. Capitals, assets, and resources: some critical issues. **The British Journal of Sociology**, London, v.56, n.1, p. 31-46, Mar. 2005.

SAVAGE, Mike; SILVA, Elizabeth B. Field analysis in cultural sociology. **Cultural sociology**, v. 7, n. 2, p. 111-126, 2013.

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

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.51, n.1, p. 27-45, jan./fev. 2017.

ANEXOS

Anexo 1: Lista de Entrevistados

N. de entrevista	Data entrevista	nome	Número do cluster	Nome do cluster	Turma	nascto	TIPO (conjunct)
20	17/06/2021		1	Justiça	14	28/01/1980	Setorial
9	20/02/2020		2	BCT	13	10/01/1970	Borb
10	23/11/2020		2	BCT	14	18/02/1978	Borb
11	24/11/2020		2	BCT	15	03/11/1980	Borb
12	25/11/2020		2	BCT	15	01/02/1986	Borb
14	10/12/2020		2	BCT	15	23/03/1972	Borb
15	12/12/2020		2	BCT	15	27/09/1977	Borb
1	15/09/2020		4	BLT	4	11/01/1973	Borb
3	16/10/2020		4	BLT	3	09/03/1970	Borb
4	20/10/2020		4	BLT	2	21/07/1969	Borb
5	29/10/2020		4	BLT	3	10/11/1970	Borb
6	30/10/2020		4	BLT	4	19/04/1961	Borb
8	14/11/2020		4	BLT	1	22/08/1961	Borb
13	03/12/2020		4	BLT	5	07/06/1963	Borb
2	13/10/2020		5	MP	5	29/05/1970	Org Central
7	06/11/2020		10	Fazenda	6	23/04/1975	Org Central
21	22/06/2021		7	MDS	7	21/03/1967	Setorial
22	29/06/2021		7	MDS	7	24/06/1979	Setorial
16	14/02/2021		5	Planejamento	1	12/04/1965	Org Central
19	16/06/2021		5	Planejamento	1	20/01/1961	Org Central
23	07/12/2021		2	BCT	16	05/05/1983	Borb
17	11/06/2021		13	Minas e Energia	6	26/09/1975	Setorial
18	14/06/2021		11	Educação	4	11/09/1973	Setorial
24	08/12/2021		8	BMT	11	28/07/1976	Borb
25	06/12/2021		4	BLT	5	06/04/1974	Borb
26	07/12/2021		8	BMT	11	05/08/1978	Borb
27	10/12/2021		8	BMT	11	22/04/1980	Borb
28	24/01/2022		8	BMT	12		Borb

Anexo 2: Roteiro de Entrevistas

Nome:

Turma:

Mes e ano de início na carreira:

Área do concurso:

Formação:

Experiência anterior:

Idade ao entrar:

1) Por que prestou o concurso. Qual a sua visão sobre a carreira e seu futuro nela?

2) Conte sua trajetória no cargo de EPPGG

Descreva os estados e movimentações, tentando correlacionar o órgão/unidade, cargo(s), contexto político e política pública.

3) Razões de mudança ou permanência

- Interesse pela área (conteúdo do trabalho) - aprendizagem
- Prestígio/caráter estratégico da política
- Interesse em participar de grupo (prestígio - potencial de desenvolvimento), independentemente do conteúdo da política
- Familiaridade/proximidade/confiança - permanecer no grupo que conhece/time
- Convite ou demanda?
- Cargo (exoneração de onde está/ nomeação/ expectativa de nomeação)

4) Quem convidou? Da turma/ de equipe familiar/ puxador

5) Já puxou alguém/ já indicou alguém

6) Quem são os "puxadores" na carreira?

7) Participa de alguma rede/grupo? Isso influenciou movimentação?

8) Papel da capacitação/formação -isso influenciou movimentação?

9) Como vc se define? Em termos de perfil profissional. Especialista/ genérico/setor/área de gestão.

10) O que vc valoriza mais em sua trajetória?

11) Qual é sua expectativa em termos de trajetória?

12) Você acha que a mobilidade da carreira é um fator positivo para a adm publica?

Fatores positivos-Fatores negativos

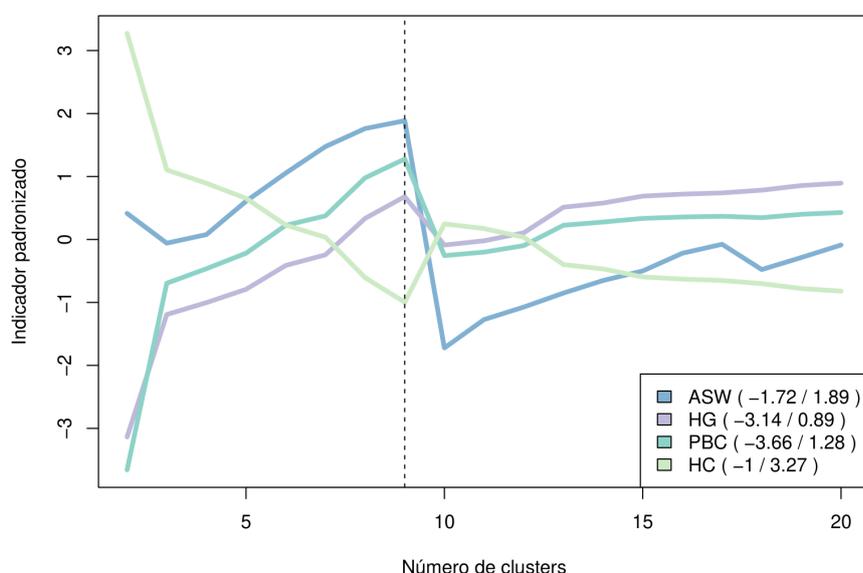
13) Vc acha que os eppgg tem que ocupar cargos?

Anexo 3: Nota sobre a quantidade de clusters

As medidas da qualidade são uma ajuda valiosa na seleção do número de grupos do ponto de vista estatístico. A tabela abaixo apresenta as medidas utilizadas nesse trabalho para auxiliar na escolha do número ideal de clusters. A coluna Min/Máx informa de um bom agrupamento minimiza ou maximiza determinada medida.

Nome	Abrev.	Min/Máx	Interpretação
Average Silhouette Width	ASW	Máx	Coerência do agrupamento. Alta coerência indica altas distâncias entre grupos e forte homogeneidade dentro do grupo.
Hubert's Gamma	HG	Máx	Medida da capacidade do agrupamento para reproduzir as distâncias (ordem de magnitude).
Point Biserial Correlation	PBC	Máx	Medida da capacidade do agrupamento para reproduzir as distâncias.
Hubert's C	HC	Min	Distância entre o agrupamento obtido e a melhor agrupamento teoricamente possível com esse número de grupos e essas distâncias.

O gráfico mostra os índices padronizados para vários números de clusters. Nota-se que as medidas ASW, HG e PBC têm tendência de aumento entre um e nove clusters onde há uma quebra. Esse padrão sugere que a escolha por nove clusters é uma boa decisão. A mesma interpretação vale para a medida HC.



Referência: Studer, Matthias (2013). WeightedCluster Library Manual: A practical guide to creating typologies of trajectories in the social sciences with R. LIVES Working Papers, 24. DOI: <http://dx.doi.org/10.12682/lives.2296-1658>. 2013.24.

Anexo 4: Abreviações

CEDIDO	Cedido
GDF	Governo do Distrito Federal
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Pesca
MCID	Ministério das Cidades
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações
MD	Ministério da Defesa
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDH	Ministério dos Direitos Humanos
MDIC	Ministério do Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ME	Ministério do Esporte
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MIN	Ministério do Interior
MINC	Ministério da Cultura
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Ministério do Planejamento
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
MT	Ministério dos Transportes
MTB	Ministério do Trabalho
MTUR	Ministério do Turismo
PR	Presidência da República
APOSENTADO	Aposentado
Nenhum	
Anterior	Tempo antes de entrar na carreira
Nenhum	
Posterior	Tempo posterior à saída da carreira, por exoneração ou falecimento

Siglas

Funccep	Fundação Centro de Formação do Servidor Público
ESAF	Escola de Administração Fazendária
CESGRANRIO	Centro de Seleção de Candidatos ao Ensino Superior do Grande Rio
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Pessoal

Anexo 5: Tabela de “DE-PARA” de órgãos e agrupamento de órgãos

SIAPE	Nome Órgão por Extenso	Correspondente na Base Dados para TraMiner	obs
MC	Ministério das Comunicações	MCTIC	Extinto em 2016 e integrado ao MCTIC
MCID	Ministério das Cidades		Criado em 2003 e em 2019 juntou com MIN e deu no Ministério do Desenvolvimento Regional
MIN	Ministério da integração nacional		O MIN juntou com MCID em 2019 dando no Ministério do Desenvolvimento Rural
MPS	Ministério Previdencia social	MTB	Incorporada pelo Ministério do Trabalho e Emprego em 2015
MTB	Ministério do Trabalho	MTB	
MTFCGU		CGU	
MPA		MAPA	
MT	Ministerio dos Transportes		10 de abril de 1992 a 19 de novembro de 1992 — Ministério dos Transportes e das Comunicações 19 de novembro de 1992 a 12 de maio de 2016 — Ministério dos Transportes 12 de maio de 2016 a 31 de dezembro de 2018 — Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil

Corrigida em 13 de outubro de 2020

Elaboração própria

Anexo 6: Tabela de equivalência de cargos

Denominação no SIAPE	Nível		
AS-0002	2	Autoridade Pública Olímpica - assessor	tabela CGCD-Enap
CA-0001	4		
CA-0002	4		
CA-0003	2		
CCD-0001	6	CCD 000.2 - CARGO COMISSIONADO DE DIRECAO (Agencia)	
CCD-0002	6	CCD 000.2 - CARGO COMISSIONADO DE DIRECAO (Agencia)	
CCS-0004	4		tabela CGCD-Enap
CCS-0005	5		tabela CGCD-Enap
CCT-0001	1		
CCT-0002	1		
CCT-0003	2		
CCT-0004	3		
CCT-0005	4		
CD-0003	4		
CD-0004	4		
CGE-0001	5		
CGE-0002	4		
CGE-0003	4		
CGE-0004	3		
CTE-0011 (EPL)	4	CTE 001.1 - CARGO COMISSIONADO TEMPORARIO (Portal da Transparência)	Assessor IV (Portaria 1668 - 17set2012-cessão)
CTE-0015(EPL)	4	conforme informação obtida junto a Servidor da EPL	
CTE-0018(EPL)	4	conforme informação obtida junto a Servidor da EPL	
CTE-0019(EPL)	4	conforme informação obtida junto a Servidor da EPL	
CTE-0027(EPL)	4	conforme informação obtida junto a Servidor da EPL	
DAS-1	1		
DAS-2	2		
DAS-3	3		
DAS-4	4		
DAS-5	5		
DAS-6	3		

FCT-0004	0	agência reguladora - energia elétrica	
FG-0001	0		
FG-0002	0		
FG-0005	0		
FGR-0001	0		
FGR-0002	0		
FGR-0003	0		
FPE-1011	1		
FPE-1012	2		
FPE-1013	3		
FPE-1014	4		
FPE-1021	1		
FPE-1022	2		
FPE-1023	3		
FPE-1024	4		
FVS-0004	0	agencia nacional de saude suplementar/ ag. Nac. vigilancia sanitária	
FVS-0005	0	agencia nacional de saude suplementar/ ag. Nac. vigilancia sanitária	
GR-0001	0	sem informação	
GR-0003	0	sem informação	
GR-0004	0	sem informação	
GT-0001	0	sem informação	
GT-0003	0	sem informação	
NES-0065	7		
NES-0081	7		
NES-0082	7		
RGA-0001(PR)	0	gratificação representação gabinete	
RGA-0001(MJ)	0	gratificação representação gabinete	
RGA-0002(PR)	0	gratificação representação gabinete	
RGA-0002(MJ)	0	gratificação representação gabinete	
RGA-0003(PR)	0	gratificação representação gabinete	
RGA-0004(PR)	0	gratificação representação gabinete	
RGA-0004(MJ)	0	gratificação representação gabinete	
RGA-0005(PR)	0	gratificação representação gabinete	
RGA-0005(MJ)	0	gratificação representação gabinete	
Secretario Executivo	6		
Subchefe da Casa Civil-PR	6		

Anexo 7: Estrutura Organizacional do Poder Executivo, por Setores

Elaboração - Antonio Amaral

Para fins analíticos, os Ministérios foram agrupados em setores temáticos, que seguiram, em boa medida, divisão semelhante à adotada em algumas das Secretarias do Ministério do Planejamento para análise de propostas e coordenação de políticas intersetorial: econômica, estratégica e articulação governamental, infraestrutura e social.⁵⁴ A distribuição está apresentada abaixo:

Quadro: Ministérios por Setores

Econômico	Estratégia e Articulação Governamental	Infraestrutura	Social
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA	Advocacia Geral da União – AGU	Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT ⁵⁵	Ministério da Cultura – MinC
Ministério da Fazenda – MF	Casa Civil da Presidência da República – CC/PR	Ministério da Integração Nacional – MI	Ministério da Educação – MEC
Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA ⁵⁶	Casa Militar da Presidência da República/Gabinete de Segurança Institucional – GSI/PR ⁵⁷	Ministério das Cidades – MCid	Ministério da Previdência Social – MPS ⁵⁸
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MICES ⁵⁹	Ministério da Defesa	Ministério das Comunicações – MC	Ministério da Saúde – MS
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP	Ministério da Justiça – MJ	Ministério de Minas e Energia – MME	Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDS ⁶⁰

continua

⁵⁴ De acordo com o Decreto nº 9.035, de 2017, que aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo de cargos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Departamento de Modelos Organizacionais da Secretaria de Gestão apresenta divisão idêntica à proposta neste estudo. Já a Secretaria de Orçamento Federal divide sua estrutura em programas de área Social, Econômica, Infraestrutura e Especial.

⁵⁵ O Ministério da Ciência e Tecnologia foi fundido com o Ministério da Comunicações e transformado em Ministério da Ciência, Tecnologia Informações e Comunicações – MCTIC por meio da Medida Provisória nº 726, de 2016 (artigo 1º, inciso V e artigo 2º, inciso II).

⁵⁶ O Ministério da Pesca e Aquicultura foi fundido ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento por meio da Medida Provisória nº 696, de 2015 (artigo 1º, inciso II e artigo 2º, ver alterações ao artigo 29, inciso I da Lei nº 10.683, de 2003, no qual as competências do extinto Ministério da Pesca foram incorporadas ao MAPA). Posteriormente, a Secretaria de Aquicultura e Pesca, que reteve as atribuições do extinto MPA, foi transferida pelo Decreto nº 9.004, de 2017, para o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MICES.

⁵⁷ O Gabinete de Segurança Institucional foi transformado em Casa Militar, perdendo o status de Ministério, por força da Medida Provisória nº 696, de 2015 (artigo 1º, inciso III, artigo 2º – ver alterações ao artigo 1º, inciso VI e artigo 6º da Lei nº 10.683, de 2003 – e art. 3º, inciso VIII). Posteriormente, retomou a denominação de GSI, bem como a qualificação como Ministério, por meio da Medida Provisória nº 726, de 2016 (artigo 3º, inciso II, art. 4º, inciso XV e art. 5º, inciso III). Para fins de análise, dada a excepcionalidade, a Casa Militar foi considerada, em substituição ao GSI, ainda que não tivesse o status de Ministério durante sua breve existência como tal.

⁵⁸ O Ministério da Previdência Social foi fundido com o Ministério do Trabalho e Emprego e transformado no Ministério do Trabalho e Previdência Social por meio da Medida Provisória nº 696, de 2015 (artigo 3º, inciso I). Posteriormente, a Medida Provisória nº 726, de 2016 transferiu as competências relativas a previdência social para o Ministério da Fazenda (artigo 7º, incisos III e IV, e artigo 12 – ver alterações ao artigo 27, inciso V, e artigo 29, inciso XII, da Lei nº 10.683, de 2003, que transfere as competências e estrutura básica relativa a previdência social para o Ministério da Fazenda).

⁵⁹ O Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços foi transformado em Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior pela Medida Provisória nº 726, de 2016 (art. 2º, inciso I).

⁶⁰ O Ministério do Desenvolvimento Agrário foi extinto pela Medida Provisória nº 726, de 2016, e, a princípio, fundido com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (art. 4º, inciso VII e art. 7º, inciso V). Porém, cerca de quatro meses depois, a Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário, criada a partir da extinção do MDA, foi transferida, juntamente com toda a estrutura que compunha o extinto MDA, para a Casa Civil da Presidência da República por meio do Decreto nº 8.865, de 2016.

continuação

Econômico	Estratégia e Articulação Governamental	Infraestrutura	Social
Ministério do Turismo – MTur	Ministério das Relações Exteriores – MRE	Ministério do Meio Ambiente – MMA	Ministério do Desenvolvimento Social – MDS ⁶¹
Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República – SMPE/PR ⁶²	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE/PR ⁶³	Ministério dos Transportes – MT ⁶⁴	Ministério do Esporte – ME
	Secretaria de Governo da Presidência da República – SEGOV/PR	Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República – SAC/PR ⁶⁵	Ministério do Trabalho e Emprego – MTb ⁶⁶

(Conclusão)

Econômico	Estratégia e Articulação Governamental	Infraestrutura	Social
	Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República – SRI/PR ⁶⁷	Secretaria Especial de Portos da Presidência da República – SEP/PR ⁶⁸	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República – SPM/PR ⁶⁹
	Secretaria Geral da Presidência da República – SG/PR ⁷⁰		Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR ⁷¹

⁶¹ O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi transformado pela Medida Provisória nº 726, de 2016, no Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, com a fusão do Ministério do Desenvolvimento Agrário (art. 4º, inciso VII e art. 7º, inciso V). Porém, com a transferência da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário, e as demais estruturas e competências do extinto MDA para a Casa Civil da Presidência da República (por meio do Decreto nº 8.865, de 2016), o Ministério foi renomeado para Ministério do Desenvolvimento Social pela Medida Provisória nº 782, de 2017 (art. 74, inciso II).

⁶² A Secretaria da Micro e Pequena Empresa foi criada pela Lei nº 12.792, de 2013, com status ministerial, a partir de competências alocadas no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (artigos 2º e 6º). Posteriormente, a Medida Provisória nº 696, de 2015, transformou a SMPE em Secretaria Especial vinculada à Secretaria de Governo da Presidência da República (art. 1º, inciso VIII e art. 2º – ver alterações ao artigo 3º da Lei nº 10.683, de 2003). Por fim, a Secretaria Especial de Micro e Pequena Empresa foi transferida para o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços por meio do Decreto nº 9.004, de 2017.

⁶³ A Secretaria de Assuntos Estratégicos foi criada com nível de Ministério por meio da Lei nº 11.754, de 2008. A Medida Provisória nº 696, de 2015 extinguiu a SAE e transferiu suas competências ao Ministério do Planejamento (art. 1º, inciso V e art. 2º – ver alterações ao artigo 27, inciso XVII, alínea a).

⁶⁴ O Ministério dos Transportes foi transformado em Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, por meio da Medida Provisória nº 726, de 2016, que transferiu as estruturas e competências das Secretarias de Aviação Civil e de Portos (artigo 6º inciso I e artigo 7º, inciso I).

⁶⁵ A Secretaria de Aviação Civil foi transferida para o Ministério dos Transportes por meio da Medida Provisória nº 726, de 2016 (artigo 4º, inciso II e artigo 7º, inciso I).

⁶⁶ O Ministério do Trabalho e Emprego foi fundido com o Ministério da Previdência social por meio da Medida Provisória nº 696, de 2015 (artigo 3º, inciso I). Posteriormente, com a transferência das competências e estruturas referentes à previdência social para o Ministério da Fazenda pela Medida Provisória nº 726, de 2016 (artigo 7º, incisos III e IV, e artigo 12 – ver alterações ao artigo 27, inciso V, e artigo 29, inciso XII, da Lei nº 10.683, de 2003), o Ministério passou a ser denominado Ministério do Trabalho.

⁶⁷ A Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República foi extinta pela Medida Provisória nº 696, de 2015, e suas competências incorporadas pela Secretaria de Governo da Presidência da República (artigo 1º, inciso IV e artigo 2º, ver alterações à Lei nº 10.683, de 2003, art. 3º, incisos IX a XI).

⁶⁸ A Secretaria Especial de Portos da Presidência da República foi incorporada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil pela Medida Provisória nº 726, de 2016 (artigo 1º, inciso I, artigo 6º, inciso I).

⁶⁹ A Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República foi fundida ao Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos criado pela Medida Provisória nº 696, de 2015 (artigo 1º, inciso VII, e art. 2º, ver alteração à Lei nº 10.683, de 2003, artigo 27, inciso XXV).

⁷⁰ A Secretaria Geral da Presidência da República foi substituída pela Secretaria de Governo, por meio da Medida Provisória nº 696, de 2015 (artigo 3º, inciso II). Posteriormente, a Secretaria-Geral foi recriada pela Medida Provisória nº 768, de 2017, abrangendo parte das competências da Secretaria de Governo e outras competências relativas a parcerias, investimentos estratégicos e planejamento estratégico de longo-prazo.

⁷¹ A Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República foi transferida para o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos criado pela Medida Provisória nº 696, de 2015 (artigo 3º, inciso IV, e art. 2º, ver alteração à Lei nº 10.683, de 2003, artigo 27, inciso XXV). O Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos foi posteriormente fundido ao Ministério da Justiça e Cidadania pela Medida Provisória nº 726, de 2016 (artigo 1º, inciso VII e artigo 6º, inciso IV). Por fim, a Medida Provisória nº 768, de 2017 criou o Ministério dos Direitos Humanos, com estrutura semelhante ao do extinto Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos.

Anexo 8: Legislação sobre Carreira

Leis e Decretos

- Lei nº 7.834, de 06 de outubro de 1989 – Criação da carreira de EPPGG.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7834.htm
- Decreto 3.762, de 5 de março de 2001 - Regulamenta a Gratificação de Desempenho de Atividade do Ciclo de Gestão (GCG).
- Decreto n.º 5.176, de 10 de agosto de 2004, - Regulamentação da carreira, com reforço das suas atribuições legais e estabelecimento da sua estrutura de classes e padrões.
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5176-10-agosto-2004-533302-publicacaooriginal-16649-pe.html>
- Decreto 5.707/2006. “A gestão por competências, inclusive, é uma das diretrizes centrais da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), instituída pelo decreto 5.707/2006. Entre outras finalidades, a política propõe a adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições. O decreto ainda centraliza e responsabiliza a ENAP pela coordenação e supervisão dos programas de capacitação gerencial de pessoal civil.” (DIZNER et all.)
- Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008 - Estabelece a sistemática para avaliação de desempenho dos servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional , definindo critérios para progressão funcional.
- Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008 - Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória de carreiras que passam a ser remuneradas, exclusivamente, por subsídio.

Portarias MP

- PORTARIA 16, DE 01 DE FEVEREIRO DE 2008 - Estabelece normas de alocação para os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG)
- PORTARIA 81, DE 02 DE JULHO DE 2009 - Estabelece diretrizes a serem observadas para a supervisão da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG)
- PORTARIA 94, DE 28 DE JULHO DE 2009 - Regulamenta o monitoramento da inserção e das atividades exercidas pelos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) durante o estágio probatório.
- PORTARIA 151, DE 09 DE NOVEMBRO DE 2009 - Estabelece diretrizes a serem observadas para a supervisão da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) – (altera o Anexo da Portaria 81 de 2 de julho de 2009)

Anexo 9: Exemplo de análise de uma entrevista

A narrativa se inicia no momento de sua trajetória, em que o gestor já tinha bastante experiência no campo da avaliação de instituições públicas de ensino superior, no MEC, e, após alguns meses fora do Brasil para estudos, busca uma recolocação na APF federal. As palavras em negrito, após cada citação, correspondem à categorização, para codificação posterior.

“Quando eu estava no exterior eu recebi um contato de um amigo meu, também gestor (...) para poder compor lá uma equipe de assessoria da Casa Civil”. – **OPORTUNIDADE (convite)**

”Ele estava na Casa Civil (...) o dirigente estava montando uma assessoria de acompanhamento das políticas públicas. A Subchefia de Articulação e Monitoramento, a SAM.” – **DESAFIO (construção institucional em área diferente)**

“E lá em Portugal, eu estava voltando e ele já estava **contatando para eu poder trabalhar lá na área de educação**. Foi um momento da minha **ruptura com a educação superior, porque lá passa a ser outro universo**. (...) eu topei porque eu sempre considero que tem um ciclo nos temas e nas áreas que eu trabalho. Eu acho que já estava tendo um ciclo de esgotamento desses temas de avaliação de ensino superior, provão, avaliação das funções de cursos. (...) **E como eu tinha trabalhado muito nessa temática também na época do governo FHC, eu tinha um pouco de dificuldade de entrar nesse novo grupo**. Mas esse grupo já chegou com muita gente carimbada nesse tema. É um tema que as universidades tinham muita gente para trabalhar e opinar nesse tema. Eu já não era tão essencial como era antes, tão indispensável como era antes. Então eu achei que já era um ciclo que tinha se encerrado.” (5) - **Cálculo de movimentação- sair e buscar lugar para voltar a ser importante**

Na narrativa acima podemos destacar os seguintes elementos, para análise da movimentação:

- movimentação por convite de colega da carreira para assumir DAS 4 Casa Civil - PR, ou seja, órgão e cargo para os quais não é necessária a autorização de praxe do órgão supervisor da carreira;
- o colega que convidou sabia da especialidade e da experiência relevante do gestor convidado no campo da Educação, e visualizou que ele poderia contribuir na avaliação de políticas de Educação a partir do órgão central;
- tarefa de criação institucional;
- contexto da saída – político, de substituição de grupos no setor (campo) organizacional em que estava;
- contexto da entrada – político, de mudança ministerial na Casa Civil (José Dirceu para Dilma);
- cálculo – missão cumprida com sucesso e desafio com possibilidade de sucesso e reconhecimento em outro campo, órgão central de governo (patamar reconhecidamente superior)

Do ponto de vista do gestor, aqui se nota a associação entre estratégia de construção de trajetória bem sucedida com motivação e acúmulo de capitais para contribuir para o desenvolvimento do Estado. Há um deslocamento entre campos de ação estratégica (Fligstein e McAdam) no campo abrangente da APF federal. A concepção da carreira de tipo social denominado técnico-político desenvolvida por Schneider (1996) se encaixa plenamente nesse movimento profissional, uma vez que a preferência de decisão do ator em questão, o EPPGG, foi influenciada por seus objetivos de crescimento profissional (visão de futuro) pelo caminho da competência técnica (bom trabalho e reconhecido).

É de se supor que a Administração Pública só ganhe com isso, em termos de contar com capacidade e alcançar resultados.

Mas movimentações podem ser causadas por outras razões, como insatisfação com a situação vivida no órgão, o sentimento de frustração da expectativa construída pelo gestor quando decidiu entrar naquele campo. No exemplo abaixo, percebe-se que não houve suficiente respaldo e prioridade do dirigente para a agenda de inserção do gestor, de forma que sua contribuição foi se tornando cada vez mais ‘burocrática’ e sem relevância, apesar da sua posição de nível 5 (diretor). A experiência no exercício (apesar da insatisfação resultante) propiciou aprendizagem em termos de ampliação da visão sobre o funcionamento da AP, além do estabelecimento de laços de confiança com atores com quem o trabalho demandava interlocuções. Isso propiciou, no caso, uma oportunidade de “saída de cena” bem sucedida.

“(....) A Subchefia de Articulação e Monitoramento...acabou se voltando muito mais para a infraestrutura do que para a área social. É porque lá dentro da SAM havia algumas áreas diferentes. (...) e a ênfase foi mais no PAC, nas grandes construções e reformas. (...) Isso que era a essência que interessava a Dilma. (...) Fora a dificuldade da condução do dirigente, que não pôde mais se dedicar à SAM, ela tinha que ficar muito assessorando a Dilma o tempo todo. O projeto que era previsto se perdeu. Ainda mais a crise forte do governo, o Lula muito isolado, muito desprestigiado. Era um momento de grande crise. Foi um momento crítico. Até terminar o primeiro mandato. Terminando o primeiro mandato, no início do segundo mandato eu fui para o MEC. (...)” (5)

Pergunta: O que você ganhou ali? “ Experiência política, de trabalhar com atores políticos diversos, de sentir a perspectiva central da política pública em um órgão dessa natureza, com todas as confluências políticas, as influências, essa perspectiva macro de um governo de crise. Isso tudo dá uma visão, amadurece, para quando você chega lá na ponta em um ministério. Você sente mais o que conta mesmo, o que pega, aquilo que interessa mais(...) Mas você sente mais o que pega para uma alta gestão, um pouco a ideia da comunicação política, a ideia do marketing, de se vender um governo.” **ACÚMULOS E DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES**

...” Mas foi uma experiência boa, de interação lá (na Casa Civil – SAM) com o MEC. Tanto que eu pude ir para o MEC depois com tranquilidade, interagindo lá com o Secretário-executivo. Ele era um excelente gestor. Aí terminou o mandato e eu fui para o MEC depois.”(5)

Nesse caso, o EPPGG já com experiência em avaliação da educação no MEC e na Casa Civil, constrói a perspectiva futura de contribuir para política da educação orientada para problemas sociais mais básicos, atuando novamente no MEC. Para isso, mobiliza a confiança construída junto a um ator político do MEC e, após manifestar seu desejo e passar alguns meses na Secretaria Executiva desse ministério, surge a oportunidade de ser nomeado como Diretor de Estudos de Vulnerabilidades Educacionais, em uma Secretaria com agenda nova e desafios de implementação – a diversidade e a inclusão. O desafio era de implementação da agenda e de gestão da Secretaria.

Tem-se mais uma situação em que estratégias de construção da trajetória profissional bem sucedida (porque caminha para assunção de novos desafios e complexidade) estão associadas a objetivos de contribuição e desenvolvimento do Estado em políticas públicas, agora de defesa de direitos e inclusão social.

Outra questão a destacar é que o respaldo do dirigente político torna-se um fator de sucesso da atuação do gestor dentro de um campo.

“ Então no segundo mandato do governo Lula, eu fiquei uns oito meses na secretaria executiva. E depois, no restante do mandato, nessa diretoria, com o respaldo do Secretário-Executivo e do Secretário de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do MEC– SECAD⁷² com relação ao trabalho. Embora fosse uma secretaria muito política, de movimentos sociais – e o próprio governo tinha essa característica – havia um entendimento de que seria importante ter gestores também atuando em determinadas posições no MEC. Porque em outras áreas do MEC também tinha gestores, na SERES, SESU. Aí, até o final do mandato (Lula-II) então foi lá, atuando nesse tema lá.” (5)

A apoio contribuiu para o alcance de bons resultados, pelos gestores.

“ Nós tínhamos uma equipe boa, coordenadores, equipes internas. Fizemos uma boa pauta de monitoramento para apoiar os temas da SECADI. (...)Nós respaldávamos o trabalho da SECADI. Você tinha lá: coordenadores e diretores de algumas áreas lá, que eram mais da área política, dos movimentos sociais. Então nós ajudávamos a mostrar melhor os indicadores. Fazendo os relatórios periódicos. (...) Tanto que o trabalho foi bem respaldado. (...) Então o Secretário Executivo valorizou o trabalho. Ele percebia que era um trabalho importante. Estava dando resultados. (...) Nós tivemos uma excelente aproximação com a SENARC, com o MDS em termos do (programa) Bolsa Família. Colocamos vários indicadores e estudos, apontando a desigualdade. Então foi começando o tema, a ter uma maior presença dentro do MEC. Que era um tema muito marginal, muito largado. E aí o resultado – também importante – destes três anos e meio de trabalho na diretoria é que a aproximação com a SENARC foi muito boa. A aproximação com a turma do Bolsa Família... “ (5)

(...)a agenda aumentou e se diversificou.(...) E você tinha que dar vazão a várias pautas que estavam reprimidas. Principalmente da área social.

“Eu fui nessa gestão conseguindo colocar na SECADI (...) a ideia de não somente olhar a diversidade, mas olhar a desigualdade. Até porque essas coisas estão relacionadas. Foi um momento onde eu pude mergulhar na temática não só da diversidade, mas da desigualdade. Porque eu estava com o Bolsa (Programa Bolsa Família) comigo. E tinha uma relação muito forte lá com o MDS, com a SENARC.”

O gestor esteve à frente e teve a oportunidade de participar de um momento dinâmico e criativo, de fortalecimento da integração entre sociedade (movimentos sociais) e Estado na pauta da defesa e promoção dos direitos humanos e diversidade, bem como articulação setorial entre Bolsa Família e Educação (respeito à diversidade e inclusão social) nos objetivos e ações de inclusão social e combate à desigualdade.

Não é possível atribuir os resultados diretamente à atuação de um profissional, mas é possível identificar um contexto virtuoso de mobilização de capacidades para inovação em políticas públicas

⁷² A Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), em articulação com os sistemas de ensino, implementa políticas educacionais nas áreas de alfabetização e educação de jovens e adultos, educação ambiental, educação em direitos humanos, educação especial, do campo, escolar indígena, quilombola e educação para as relações étnico-raciais. O objetivo da Secadi é contribuir para o desenvolvimento inclusivo dos sistemas de ensino, voltado à valorização das diferenças e da diversidade, à promoção da educação inclusiva, dos direitos humanos e da sustentabilidade socioambiental, visando à efetivação de políticas públicas transversais e intersetoriais. Foi criada pelo Decreto Nº 6.320 de 20 de dezembro de 2007

em prol da sociedade, em que um EPPGG com capacidade de gestão e articulação, contribui para um empreendimento de criação institucional, mobilizando conhecimentos, pessoas, atuando como agente de desenvolvimento de um campo na AP.

A próxima movimentação do gestor acaba sendo uma reedição do mecanismo da sua última movimentação. Com mudança de Governo, primeiro mandato de Dilma Rousseff, o convite ao MDS, com nomeação a DAS-5, agora com o desafio de gerir as condicionalidades, que era um dos pilares do Programa Brasil Sem Miséria. O convite parte de uma colega gestora (em função da reconhecida experiência e reputação do gestor no tema do monitoramento das condicionalidades, e em razão dos laços já estabelecidos com atores governamentais envolvidos com o tema).

“Uma das diretoras, gestora, ela estava por sair da diretoria de constitucionalidades – colega gestora – que eu tinha muito contato durante aquela diretoria, havia toda uma proximidade por causa do tema e tudo mais.” (...)” E me indicou para o diretor do Bolsa Família, de constitucionalidades. Por conta do trabalho que estava sendo feito no MEC. A proximidade tinha sido tão boa com o MEC. Nunca eles tinham tido uma proximidade mais intensa e valorizada no MEC. E aí – terminando então o mandato – eu fui assumir a diretoria de constitucionalidades lá do Bolsa Família.” (5)

Dentro do campo, o gestor implementou mudanças organizacionais, na perspectiva de agregar inteligência para o uso de informações estratégicas para o fortalecimento das relações intersetoriais do Programa.

“ Mudei a estrutura também. Coloquei lá uma área de estudos e análises, que não tinha. Eu chamei o um profissional para ir para lá, nessa área de estudos e análises. Assim como eu tinha na experiência no MEC, uma experiência de área de estudos e análises, eu achava que era importante na política pública é...” (...)“ quando nós precisamos ter os dados, as interpretações. Então é uma experiência que eu sempre valorizo. Onde eu posso ser diretor, onde eu posso ter um poder de gestão, trazer algum tipo de abordagem nesta perspectiva.” (5)

A decisão pela “saída de cena” aconteceu com a mudança do mandato presidencial (Dilma II), motivada pelo cálculo de que a sua missão tivesse sido cumprida no MDS e que, assim, o ciclo foi concluído. (5)

Decidiu voltar para o MEC, mas não conseguiu ter a atuação desejada.

(...) Então, como eu tive muita sorte nas experiências anteriores, então eu fui meio que apostar que poderia estar lá como DS5, como diretor de programas. Bacana. Mesmo sem conhecer direito o secretário executivo. Isso foi um erro. Porque o cara era muito “fechadão”, desconfiado. Centralizador ao máximo.” (...) “. E ninguém ter informação estratégica (...). Então não havia condição de fazer. (...). Eu fiquei meio desesperado naquela época. “O que eu estou fazendo aqui?” (...) completamente estranho lá. Deslocado. Aí eu falei: “não dá para ficar aqui não. Eu vou pirar aqui se eu ficar nessa situação.” (...) E aí eu fui para a CAPES para ser o coordenador geral lá. (...) Eu conhecia algumas pessoas da CAPES, servidores. Mas foi a oportunidade do (...) me despachar de vez.”

A “saída de cena” foi uma decisão do próprio gestor, em razão da frustração de sua expectativa de ter uma atuação relevante na secretaria executiva do MEC.

Por razões de ordem pessoal, posteriormente, o gestor solicitou movimentação para a Enap, trilhando o caminho formal da mobilidade, já que a movimentação não envolveu nomeação para DAS 4 ou superior. *“Foi superbacana. Aquela parada. Aquele momento de contribuir com a ENAP e, ao mesmo tempo, se recompor para o que viesse.”*

Esse foi o trecho de sua trajetória até 2017.

Anexo 10: Ficha de Movimentações por Trajetória

Ficha de Movimentações do Entrevistado 25

Marco temporal	Ocorrências	Órgão de Destino	Unidade interna no órgão de destino	Mecanismo (ou estratégia) de movimentação
2000	Posse no cargo (primeiro exercício)	MF	Secretaria de Assuntos Internacionais	por escolha
dez/00	Movimentação 1	MDIC	Secretaria do Desenvolvimento da Produção	nomeação DAS 4 - convite de pessoa da rede de trabalho no órgão anterior
			permaneceu 04 anos	Observação: houve arranjo para “driblar” a regra da permanência mínima de estágio probatório - depois voltou para DAS 3 Experiencia anterior à carreira ajudou /permaneceu na virada presidencial
set/02	Movimentação 2	MP	Enap	Com DAS 3, por ajuda de gestor que estava na Enap
				Saiu por incompatibilidade com nova equipe pós virada para Lula 1 SAÍDA DE CENA
set/05	Movimentação 3	MTB	Coord-geral de planejamento e gestao estratégica	com DAS 4 – buscou por ajuda da rede de gestores - problema pessoal, financeiro
			permaneceu 02 anos	
Ago/07	Saída de licença mestrado		Hum ano de licença	SAÍDA DE CENA Não ia sair de licença, mas foi pq Lula 2 deu MTB para PDT – troca completa de equipe Na volta da licença foi bem recebido, pq tinha segurado a barra do seu substituto no órgão anterior, que estava chegando, antes de o gestor sair de licença
set/08	Movimentação 4	MP	SEGES	DAS 4 - convite de um dirigente gestor
			permaneceu 05 anos	teve movimentação interna Seu currículo em área internacional colaborou para permanência
out/13	Saída de licença para doutorado		licença de 3,5 anos	conseguiu sair pq aceitou ser chefe de gabinete por 6 meses, num acordo com dirigente não gestora, que admirava capacidade dele e tinha o poder de decisão para aprovar sua licença.
				SAIDA DE CENA - construção de inflexão para carreira – decisão de mudar de área.
jun/16	Retorno da licença	MP	SEGES (na transição)	no retorno – Impeachment (estratégia não teve resultado) - Gestões junto a colegas gestores para ir para a ENAP, mas foi atropelado por novo convite

Marco temporal	Ocorrências	Órgão de Destino	Unidade interna no órgão de destino	Mecanismo (ou estratégia) de movimentação
set/16	Movimentação 5	MDS	Inclusão social e produtiva	DAS 4 - convite de amigo Gestor dirigente que tinha desafio novo, com quem tinha trabalhado (na Enap) e que confiava nele.
jun/17	Movimentação 6	MP	SEGES (na transição)	exoneração da equipe inteira da área onde estava no MDS - questão política
set/17	Movimentação 7	MF	Secretaria de Assuntos Internacionais	Sem cargo (DAS), selecionado em processo seletivo regular para movimentação de gestores teve movimentação interna DAS 3 lhe foi oferecido após um tempo, por confiança, pela sua chefe, mas não deu certo (ficou chefe informal e depois não foi formalizado – “saia justa”)
Jun/2018	Movimentação 8	MP	SEGES (na transição)	Resolveu sair. Pensando no que fazer.
Dez/2018	Movimentação 9	MDIC		convite de ex-colega MDIC (não gestor), que encontrou no restaurante do ministério. Movimentação regular, sem cargo.

O entrevistado número 25, ficou em média 3,8 anos em um órgão, tendo se movimentado (órgão e cargo) 08 vezes em sua trajetória de 19 anos (76 trimestres), que vai de 2000 a 2018. Ele mudou de posição de cargo (incluindo a situação sem cargo) 14 vezes.

Dentro desse indicador de média, contudo, há algumas permanências de 04 e 05 anos no mesmo órgão. Houve também mudanças de unidade dentro de um órgão, bem como mudanças de cargo dentro de um órgão. Considerando as movimentações internas no órgão, que nesta pesquisa não foram contadas, esse gestor teve ainda mais movimentações. Essas internas, nesse caso, aconteceram por nomeação.

O caso mostra que há várias formas de os gestores se movimentarem de um órgão para o outro, e a maioria delas se deu por convite ou pedido de ajuda para algum colega com quem trabalhou, independente de esse colega ser da carreira. Foram 9 movimentações no período descrito acima e, destas 06 aconteceram dessa forma. Os laços de confiança bem como o reconhecimento dos pares foram criados durante os exercícios em cada órgão, nas experiências vividas. Ele trouxe formação e experiência em setor privado antes de entrar na carreira.

A trajetória do entrevistado 25 indica que no campo de trabalho do gestor (ator) acumulou capitais que o levaram a movimentações e nomeações. Reconhecimento e confiança dos pares. No caso em questão houve mudanças de equipe por razão de virada de governo, troca de ministro, mas o gestor manteve seus acúmulos, passando por essas turbulências sem conflitos ou disputas.

O artifício (mecanismo) da *saída de cena* foi acionado algumas vezes. Foram duas licenças, sendo uma para mestrado (hum ano) e outra para doutorado (três anos e meio), bem como idas para a Enap, situação em que os gestores saem da arena de disputas e problemas da administração direta do governo federal e se envolvem com atividades de estudos e desenvolvimento de capacidades de servidores e pares para a própria administração pública. Essas permanências são temporárias e parecem vitais para os gestores seguirem suas trajetórias nessa carreira.

Gráficos

Gráfico 1: Quantidade de EPPGG no Ministério da Justiça e no CADE 2000-2016.....	79
Gráfico 2: Quantidades de EPPGG nas Agências Reguladoras no período de 2000 a 2016...	83
Gráfico 3: Entropia de Cargos e Órgãos	96

Figuras

Figura 1: Total de EPPGGs ativos por trimestre	19
Figura 2: Total de EPPGGs ativos por trimestre, com identificação da turma de entrada	19
Figura 3	Erro! Indicador não definido.
Figura 4: Linha do tempo de uma trajetória.....	55
Figura 5: Trajetórias dos EPPGG por órgãos da APF federal da 2000 a 2018.....	68
Figura 6: Concentração de EPPGG em órgãos no tempo	75
Figura 7: As 10 trajetórias mais frequentes	88
Figura 8: Subtrajetórias de órgãos da APF mais frequentes.....	90
Figura 9: Índice de entropia por trimestre.....	91
Figura 10: Tempo médio em cada órgão	92
Figura 11: Trajetórias de EPPGG por cargos	97
Figura 12: Concentrações de EPPGG por cargos no tempo	98
Figura 13: Tempo médio de permanência em cargos	100
Figura 14.b: Concentração dos órgãos de alocação no tempo do cluster Predominância Justiça.....	110
Figura 14.c: Tempo médio em órgão no cluster Predominância Justiça	111
Figura 14.d: Trajetórias em cargos no tempo no cluster Predominância Justiça.....	111
Figura 14.e: Concentração em cargos tempo no cluster Predominância Justiça	112
Figura 14.f: Tempo médio em um cargo no cluster Predominância Justiça.....	112
Figura 15.a: Trajetórias por órgãos no tempo no cluster Predominância Justiça	114
Figura 15b: Concentração dos órgãos de alocação no tempo do cluster Predominância Justiça.....	115
Figura 15 c: Tempo médio em órgão no cluster Predominância Justiça	115
Figura 15.d: Trajetórias em cargos no tempo no cluster Predominância Justiça.....	115
Figura 15e: Concentração em cargos tempo no cluster Predominância Justiça	116
Figura 15 f: Tempo médio em um cargo no cluster Predominância Justiça.....	116
Figura 16 a: Trajetórias por órgãos no tempo no cluster Predominância Justiça	118

Figura 16 b: Concentração dos órgãos de alocação no tempo do cluster Predominância Justiça.....	118
Figura 16 c: Tempo médio em órgão no cluster Predominância Justiça	119
Figura 16 d: Trajetórias em cargos no tempo no cluster Predominância Justiça.....	119
Figura 16 e: Concentração em cargos tempo no cluster Predominância Justiça	120
Figura 16 f: Tempo médio em um cargo no cluster Predominância Justiça	120
Figura 17 a: Trajetórias por órgãos no tempo no cluster Predominância Justiça	123
Figura 17 b: Concentração dos órgãos de alocação no tempo do cluster Predominância Justiça	123
Figura 17 c: Tempo médio em órgão no cluster Predominância Justiça	124
.....	124
Figura 17 d: Trajetórias em cargos no tempo no cluster Predominância Justiça.....	124
Figura 17 e: Concentração em cargos tempo no cluster Predominância Justiça	125
Figura 17 f: Tempo médio em um cargo no cluster Predominância Justiça	125
Figura 18 a: Trajetórias por órgãos no tempo no cluster Predominância Justiça	132
Figura 18 b: Concentração dos órgãos de alocação no tempo do cluster Predominância Justiça.....	132
Figura 18 c: Tempo médio em órgão no cluster Predominância Justiça	133
Figura 18 d: Trajetórias em cargos no tempo no cluster Predominância Justiça.....	133
Figura 18 e: Concentração em cargos tempo no cluster Predominância Justiça	134
Figura 18 f: Tempo médio em um cargo no cluster Predominância Justiça	134
Figura 19 a: Trajetórias por órgãos no tempo no cluster Predominância Justiça	127
Figura 19 b: Concentração dos órgãos de alocação no tempo do cluster Predominância Justiça.....	127
Figura 19 c: Tempo médio em órgão no cluster Predominância Justiça	128
Figura 19 d: Trajetórias em cargos no tempo no cluster Predominância Justiça.....	128
Figura 19 e: Concentração em cargos tempo no cluster Predominância Justiça	129
Figura 19 f: Figura 18 f: Tempo médio em um cargo no cluster Predominância Justiça	129
Figura 20.a: Trajetórias por órgãos no tempo no cluster Predominância Fazenda	140
Figura 20.b: Concentração dos órgãos de alocação no tempo do cluster Predominância Fazenda	140
Figura 20.c: Tempo médio em órgão no cluster Predominância Fazenda.....	141
Figura 20.d: Trajetórias em cargos no tempo no cluster Predominância Fazenda	141
Figura 20.e: Concentração em cargos tempo no cluster Predominância Fazenda.....	142
Figura 20.f: Tempo médio em um cargo no cluster Predominância Fazenda	142
Figura 21.a: Trajetórias por órgãos no tempo no cluster Predominância Fazenda	144

Figura 21.b: Concentração dos órgãos de alocação no tempo do cluster Predominância Fazenda	146
Figura 21.c: Tempo médio em órgão no cluster Predominância Fazenda.....	146
Figura 21.d: Trajetórias em cargos no tempo no cluster Predominância Fazenda	147
Figura 21.e: Concentração em cargos tempo no cluster Predominância Fazenda.....	148
Figura 21.f: Tempo médio em um cargo no cluster Predominância Fazenda	148
Figura 22.a: Trajetórias por órgãos no tempo no cluster Alta Mobilidade Curta Trajetória .	153
Figura 22.b: Concentração dos órgãos de alocação no tempo do cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória	153
Figura 22.c: Tempo médio em órgão no cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória	154
Figura 22.d: Trajetórias em cargos no tempo no cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória	154
Figura 22.e: Concentração em cargos tempo no cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória	155
Figura 22.f: Tempo médio em um cargo no cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória	155
Figura 23.a: Trajetórias por órgãos no tempo no cluster Alta Mobilidade Curta Trajetória .	160
Figura 23.b: Concentração dos órgãos de alocação no tempo do cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória.....	160
Figura 23.c: Tempo médio em órgão no cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória	161
Figura 23.d: Trajetórias em cargos no tempo no cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória	161
Figura 23.e: Concentração em cargos tempo no cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória	162
Figura 23.f: Tempo médio em um cargo no cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória	162
Figura 24.a: Trajetórias por órgãos no tempo no cluster Alta Mobilidade Curta Trajetória .	167
Figura 24.b: Concentração dos órgãos de alocação no tempo do cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória	168
Figura 24.c: Tempo médio em órgão no cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória	168
Figura 24.d: Trajetórias em cargos no tempo no cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória	169
Figura 24.e: Concentração em cargos tempo no cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória	169
Figura 24.f: Tempo médio em um cargo no cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória	170
Figura 25: Médias de trimestres em que os gestores do Conjunto 3 – Alta Mobilidade estiveram em cada nível de cargo	177
Figura 26: Proporção de gestores com cargo de nível 5 foi aumentando ao longo do tempo	178
Figura 27.a: Trajetórias por órgãos no tempo no cluster Alta Mobilidade Curta Trajetória .	180
Figura 27.b: Concentração dos órgãos de alocação no tempo do cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória	181
Figura 27.c: Tempo médio em órgão no cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória	181
Figura 27.d: Trajetórias em cargos no tempo no cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória	182
Figura 27.e: Concentração em cargos tempo no cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória	182

Figura 27.f: Tempo médio em um cargo no cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória.....	183
Figura 28.a: Trajetórias por órgãos no tempo no cluster Alta Mobilidade Curta Trajetória .	183
Figura 28.b: Concentração dos órgãos de alocação no tempo do cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória	184
Figura 28.c: Tempo médio em órgão no cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória	184
Figura 28.d: Trajetórias em cargos no tempo no cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória	185
Figura 28.e: Concentração em cargos tempo no cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória	185
Figura 28.f: Tempo médio em um cargo no cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória	186

Quadros

Quadro 1: Livro de códigos e categorias analíticas	63
Quadro 2: Autoavaliação do Ponto Forte dos entrevistados.....	192
Quadro 3: Ministérios por Setores	247

Tabelas

Tabela 1: Concursos realizados para EPPGG.....	18
Tabela 2: Tempo médio de permanência de um EPPGG em cada órgão	21
Tabela 3: Fontes e Inspirações do Marco Conceitual	54
Tabela 4: Mandatos Presidenciais e Entradas de EPPGG na APF	61
Tabela 5: Distribuição de EPPGG ingressantes na 5ª turma	69
Tabela 6: Distribuição de EPPGG da turma 6, que ingressaram entre dez/2001 e jan/2002	72
Tabela 7: Distribuição de EPPGG ingressantes na 7ª turma, que ingressaram a partir de julho de 2002.....	73
Tabela 8: Distribuição dos EPPGG ingressantes na turma 8, entre julho e agosto de 2004	76
Tabela 9: Distribuição dos EPPGG ingressantes na turma 9, que entraram entre dez de 2004 e janeiro de 2005.....	78
Tabela 10: Distribuição de EPPGG ingressantes na 10ª turma, opção Regulação, em junho de 2006.....	80
Tabela 11: Distribuição de EPPGG ingressantes na 11ª turma, em junho de 2006.....	81
Tabela 12: Distribuição de EPPGG ingressantes na 12ª turma, que ingressaram em maio/2007	82
Tabela 13: Distribuição dos EPPGG das turmas 13 e 14 (2019).....	85
Tabela 14: Distribuição dos EPPGG ingressantes da turma 15.....	86
Tabela 15: Distribuição de EPPGG ingressantes na turma 16, em janeiro de 2012.....	87
Tabela 16: Indicadores de Permanências e Transições entre Cargos e Órgãos em 76 trimestres (2000 a 2018).....	94
Tabela 17: Indicadores Gerais de Movimentações e Permanências em Órgãos e Cargos por Trimestres - 2000 a 2018	Erro! Indicador não definido.
Tabela 18: Indicador de quantidade média de tempo em cada nível de cargo de confiança e sem cargo.....	101
Tabela 19: Tabela geral de classificação de clusters e conjuntos	108
Tabela 20: Indicadores* de quantidade de trimestres em órgãos, em cargos e nos níveis de cargos nos clusters do conjunto Predominância Setorial.....	136
Tabela 21: Turmas dos EPPGG de cada cluster do Conjunto Predominância Setorial	138
Tabela 22: Indicadores* de quantidade de trimestres em órgãos, cargos e níveis de cargos nos clusters do conjunto Predominância Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal	150
Tabela 23: Turmas dos EPPGG de cada cluster do Conjunto Predominância Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal	151
Tabela 24: Órgãos Centrais de Sistemas da Administração Pública Federal nas Trajetórias do Cluster Alta Mobilidade e Curta Duração	156

Tabela 25: Mobilidade nas Viradas Presidenciais nas Trajetórias do Cluster Alta Mobilidade e Curta Trajetória).....	158
Tabela 26: Quantidade de trajetórias com Movimentações entre Órgãos com maior Tempo de Permanência do Custer (PR-MP-MJ)	163
Tabela 27: Mobilidade nas viradas presidenciais do Cluster Alta Mobilidade e Longa Trajetória....	165
Tabela 28: Quantidade de trajetórias com Movimentações entre Órgãos com maior Tempo de Permanência do ICuster (MP-PR).....	171
Tabela 29: Mobilidade nas viradas presidenciais do Cluster Alta Mobilidade e Media Trajetória....	172
Tabela 30: Tempo médio de trajetórias dos clusters do conjunto Alta Mobilidade	
Tabela 31: Mobilidade da trajetória por órgão dos clusters do conjunto Alta Mobilidade	173
Tabela 32: Percentuais de Permanencia e Movimentação em Viradas Presidenciais do Conjunto Alta Mobilidade	175
Tabela 33: Mobilidade da trajetória por cargo dos clusters do conjunto Alta Mobilidade	176
Tabela 34: Média de trimestres em cada nível de cargo dos clusters do conjunto Alta Mobilidade..	178
Tabela 35: Turmas dos EPPGG de cada cluster do Conjunto Alta Mobilidade.....	179
Tabela 36: Quantidades de Movimentações de EPPGG por Origem do Convite . Erro! Indicador não definido.	
Tabela 37: Consolidação de Quantidade de Movimentações por Convite em relação a Nomeações	Erro! Indicador não definido.
Tabela 38: Consolidação de Quantidades de Origens dos Convites para Movimentações de EPPGG	Erro! Indicador não definido.
Tabela 39: Comparação de Quantidades de Convites Aceitos por EPPGG de Alta Mobilidade quanto à existência de Nomeação	Erro! Indicador não definido.
Tabela 40: Comparação de Quantidades de Convites Aceitos por EPPGG de Baixa Mobilidade quanto à existência de Nomeação	Erro! Indicador não definido.
Tabela 41: Mecanismos de Saída de Órgãos	200
Tabela 42: Funções mais comuns dos Entrevistados.....	205
