

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

O AMADORISMO COMO TRAÇO DISTINTIVO DA BUROCRACIA FEDERAL BRASILEIRA

Autor: Nelson do Vale Oliveira

Tese apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília/UnB como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor.

Brasília, outubro de 2009

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

TESE DE DOUTORADO

O COTIDIANO DA BUROCRACIA
O amadorismo no dia-a-dia do Serviço Público Federal

Autor: Nelson do Vale Oliveira

Orientador: Doutor Luis Augusto Sarmiento Cavalcanti de Gusmão (UnB)

Banca: Prof. Doutor Eurico Cursino dos Santos (UnB)
Prof. Doutor . Caetano Ernesto Pereira de Araújo (UnB)
Prof. Doutora Cecília Olivieri (USP)
Prof. Doutor .Nelson Gonçalves Gomes (UnB)
Prof. Doutor Marcelo Rosa (Suplente) (UnB)

Em memória de Cilda do Vale Cruz

Agradecimentos

Muitos foram os que colaboraram para a conclusão deste trabalho. Deve-se registrar a importância da disponibilização de documentos públicos na Internet. Não fosse o acesso fácil e rápido a incontáveis destes documentos jamais poderíamos ter empreendido este trabalho. Agradeço ao Tribunal de Contas da União e ao Ministério do Planejamento, órgãos que foram as principais fontes de informação. Foram muitas as situações nas quais, impossibilitado de relatar episódios que presenciei, recorri a relatórios de auditoria que narravam eventos similares. Graças ao caráter público destes documentos foi possível revelar muito do cotidiano do Serviço Público.

Mesmo milhares de documentos não substituiriam o relato vívido e rico que “informantes” nos ofereceram. Colegas de trabalho, servidores e funcionários de vários órgãos da Administração Pública colaboraram contando todo o tipo de desventuras que viveram. Outros ainda contribuíram lendo e criticando vários trechos, pelo que sou muito grato.

Fique registrado meu reconhecimento e admiração aos desenvolvedores que disponibilizaram gratuitamente os softwares utilizados ao longo da pesquisa, todos livres e de código aberto.

Agradeço o apoio recebido do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília que, além do necessário ao desenvolvimento das atividades, ofereceu também suporte e compreensão durante os infortúnios e dificuldades enfrentados ao longo dos trabalhos. Por fim, agradeço a confiança, os ensinamentos e estímulo que recebi de meu orientador que acompanhou o trabalho de perto e com zelo ímpar.

Resumo

Um profissional conhece seu trabalho, especializa-se nele, possui os instrumentos necessários e executa as tarefas de forma previsível e cautelosa. A burocracia pública federal, no entanto, está em constante reformulação, repleta de novos projetos, vale-se de procedimentos obscuros e instáveis, é generalista e apressada. Com uma organização resultante de sucessivas e inacabadas reformas, trabalha sem gestão de pessoas ou de materiais. Não há aumento de responsabilidade, complexidade das tarefas ou hierarquia ao longo dos anos de serviço: os chefes são nomeados sem qualquer critério formal, não têm mandato e são removidos sem aviso prévio. Projetos novos são iniciados usando os mesmos recursos dos antigos, que são, simplesmente, esquecidos. Até mesmo repartições inteiras são criadas e extintas ao sabor das circunstâncias. O burocrata, na verdade, nunca sabe o que fará na semana seguinte. Poderá passar os dias carimbando papéis ou reunindo-se com embaixadores, ou mesmo ficar sem qualquer tarefa específica. O resultado é um ambiente de trabalho marcadamente amador, no qual as atividades se dão de forma exploratória e incipiente.

Abstract

Understanding each step of the job, possessing the necessary instruments and being specialized, together with executing tasks in a careful and predictable way are characteristics of a professional. Brazilian federal bureaucracy, however, is ever changing, full of new projects and generalist. It uses obscure and unstable procedures and works in a never ending rush. The structure and organization of the federal administration is the result of a series of unfinished reforms and is barely able to manage people and resources. Throughout his years of labor, the public employee will not see any increase of responsibility or complexity of his tasks. Neither will reach higher posts for there is absolutely no formal criteria for one to be promoted or dismissed. New projects get started with the same resources of the old ones, which are merely forgotten. As a matter of fact, Ministeries, Institutes, Bureaus and Sections are created and closed depending on the circumstances. In his daily work, the bureaucrat cannot foresee what he is going to do in the next week. He may spend his time stamping documents or meeting diplomats. He also may be left without any specific task. As a result, the public administration work resembles an amateur in his garage, exploring and testing as many projects he pleases.

Resumé

Un professionnel connaît son métier, il y est spécialisé, a des instruments nécessaires et réalise les tâches de façon prévisible et prudente. La bureaucratie publique fédérale, est cependant, dans une constante reformulation, bondée de nouveaux projets, s'en sert de procédures obscures et instables, est généraliste et pressée. Avec une organisation résultant de réformes successives et inachevées, travaille sans gestion des personnes ou des matériels. Il n'y a pas de accroissement de responsabilité, complexité des tâches ou d'hierarchie au long des années de service: les chefs sont nommés sans aucun critère formel, ils n'ont pas de mandat et sont démis sans préavis. Des nouveaux projets sont commencés en utilisant les mêmes ressources des anciens, qui sont, tout simplement, oubliés. Même des Administrations Publiques entiers sont créés et abolis selon les circonstances. Le bureaucrate, en faite, ne sait jamais ce qu'il fera dans la semaine suivante. Il pourra passer les journées en tamponnant des papiers, en se réunissant avec des ambassadeurs, ou rester sans aucune tâche spécifique. Le résultat est un environnement de travail notamment amateur, dans lequel les activités se présentent d'une façon exploratrice et débutante.

Sumário

Considerações Iniciais.....	9
Técnicas e procedimentos adotados.....	16
Pacto Federativo Brasileiro.....	19
Sistemas de Atividades Auxiliares.....	22
Burocratas.....	23
Capítulo I - O Cotidiano.....	25
A vida na Repartição.....	25
O trabalho.....	28
As "atribuições do cargo".....	28
Informalidade.....	34
Reuniões.....	36
A frustração.....	37
A vida no Gabinete.....	39
O dirigente.....	40
A vontade Política.....	43
A vaidade.....	46
A Relação com o Corpo Técnico.....	48
Capítulo II - A Estrutura.....	51
Estrutura Organizacional.....	51
A hierarquia Institucional.....	51
Os Sistemas de Atividades Auxiliares.....	66
A estrutura Funcional Programática.....	71
A influência política.....	77
Quantos burocratas são necessários para se trocar uma lâmpada?.....	78
Infra-Estrutura.....	81
O Rei e o Mendigo.....	82
Recursos Humanos.....	86
Comissionados.....	87
Concursados.....	103
Terceirizados.....	125
Consultores.....	129
A unânime crença na carência de Recursos Humanos.....	131
A democracia supõe o amadorismo?.....	140
Capítulo III – Execução.....	144
O Ciclo das Políticas Públicas.....	145
1- Caiu de Pára-Quedas.....	145
2- Driblando a Burocracia.....	152
3- O sapo cururu.....	160
4- Dando em Água.....	168
5- Cada enxadada é uma minhoca.....	174
As principais características dos trabalhos.....	178
Conclusão.....	195
Bibliografia.....	199
Documentos de Referência.....	199
Obras Acadêmicas.....	205
Artigos.....	211

Considerações Iniciais

*Como o romance, a história seleciona, simplifica, organiza, faz com que um século caiba numa página...
(Veyne, Como se escreve a História)*

Este trabalho apresenta uma imagem do cotidiano da burocracia da Administração Pública Federal brasileira hoje, fruto de uma investigação composta de um estudo de caso e de uma pesquisa documental. O fio da meada é a ideia de um amadorismo crônico, revelado muito menos na falta de formação ou dedicação profissional dos funcionários do que em características gerais dos procedimentos cotidianos, tais como obscuridade, pressa e contingência. Não ignoramos que essa realidade resulta em, larga medida, de desenvolvimentos históricos situados na “longa duração” da qual nos fala Braudel, mas nossa análise não cobrirá tais desenvolvimentos: isto nos levaria muito longe! Além disso, o principal objetivo aqui é oferecer uma descrição compreensiva de um estado de coisas social, não explicá-lo em termos de causas mais estruturais, historicamente constituídas.

Apresentamos, em três capítulos, detalhes do dia-a-dia das repartições, da rotina dos burocratas, do funcionamento real da máquina pública, focalizando alguns episódios ilustrativos desse funcionamento. Num primeiro momento, descrevemos a estrutura física e organizacional na qual opera a burocracia. Em seguida, abordamos os recursos humanos: o perfil dos funcionários, as forma de recrutamento e exclusão, assim como seus reflexos nos trabalhos desenvolvidos. Por fim, buscamos descrever como as coisas de fato ocorrem: de que forma nascem, são executados e morrem os projetos. Episódios colhidos pela observação direta e por relatos de servidores entremeiam cada tema com o propósito de mergulhar o leitor o mais profundamente possível no universo dos burocratas.

Existem muitos estereótipos da Burocracia Pública. Nenhum é completamente verdadeiro, mas são todos úteis para uma primeira aproximação. Um deles pinta funcionários encarregados de tarefas repetitivas e monótonas, preguiçosos "batedores de carimbo" que, certos de possuírem empregos vitalícios e uma aposentadoria integral, desdenham o cidadão e se valem das normas para evitar trabalho. Outro apresenta

burocratas corruptos e conhecedores da máquina pública que, valendo-se dos conhecimentos e oportunidades de sua condição, buscam obter vantagens pessoais. Há ainda a imagem dos apadrinhados mal qualificados, pendurados em "cabides de emprego", que gozam uma fonte de renda extra sem, às vezes, sequer comparecer à repartição. Ainda outro estereótipo retrata o servidor como um "marajá", muito bem remunerado, vivendo numa "ilha da fantasia" cujo único aborrecimento são as tediosas tarefas às quais se dedica. De qualquer forma, não obstante os estereótipos, o emprego público é cobiçado e o servidor invejado. A burocracia é, ao mesmo tempo, o ícone da ineficiência e a maior aspiração profissional de milhões de brasileiros.

Existem, de fato, profissionais que se parecem, uns mais outros menos, com estas imagens, mas se quiséssemos traçar um perfil geral do funcionário público, ele seria, não há dúvida, muito menos caricato. O fato é que precisamos, nesse caso, chegar mais perto do socialmente real, como diria Weber, se desejarmos escapar de imagens simplificadas desses personagens. O objetivo perseguido foi apresentar um relato descritivamente rico, colorido, vívido de suas práticas cotidianas, esclarecendo as motivações reais e não deduzidas de ideias abstratas de comportamentos como "sentar em cima do processo" ou "apressar um projeto patrocinado". Parece-nos haver uma carência de descrições da burocracia em seu cotidiano. Multiplicam-se dados estatísticos, estudos jurídicos, comparações internacionais, mapeamentos de processos e até mesmo teorias sobre o Serviço Público e, não obstante, quase não há quem se disponha a revelar ao público externo o que se passa no interior da repartição. Nosso propósito é oferecer uma contribuição neste sentido.

Para isto nos valem de uma pesquisa documental acompanhada de um estudo de caso. O volume de documentos analisados foi substancial e inclui cerca de uma centena de Relatórios de Auditoria, dezenas de Relatórios de Atividades, além de contratos, minutas de termos de referência, projetos básicos, correspondências e atas de reuniões. Com exceção dos Relatórios de Auditoria e de Atividades, as demais fontes de informação não foram claramente identificadas no texto para proteger a identidade dos "informantes". A tese, contudo, seria impossível sem o recurso a tais fontes. O estudo de caso foi realizado, ao longo de dois anos e meio, em uma Secretaria do Ministério do Planejamento,

interagindo com os atores enquanto servidor público da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Uma vez que nosso propósito consistia em oferecer uma descrição densa, na feliz expressão de Geertz, do cotidiano da Administração Pública, as questões práticas colocadas eram: como encontrar os detalhes? como reconhecer sua relevância e descrevê-los de uma forma ao mesmo tempo simples, clara e rica? Um pesquisador não pode, simplesmente, adentrar uma repartição e exigir a apresentação de documentos, a participação em reuniões e esclarecimentos sobre cada comportamento. Informantes, por outro lado, não os tínhamos em todos os recantos da Esplanada para obter informações sobre seu funcionamento. Por isso, delineou-se uma estratégia de investigação mais sistemática, que passava pelo estabelecimento tanto de uma linha mestra quanto pela definição do conjunto mínimo de informações a ser levantado. A linha mestra foi a ideia de que o amadorismo, entendido em termos da presença de características como obscuridade, pressa, improviso e contingência nas ações e procedimentos, permeia o serviço público brasileiro. Os dados levantados incluíram todos os relatórios de auditoria de natureza operacional elaborados pelo controle externo entre 2000 e 2008, além de Relatórios de Atividades, Relatórios de Auditoria, Termos de Referência, Atas de Reuniões, e outros documentos publicados pelos próprios atores. Documentos como estes podem ser ricas fontes de informação, mas ainda são pouco explorados. Listas de discussão e fóruns virtuais são outras fontes de dados interessantes, às quais acrescentamos ainda a observação feita durante participação ativa no cotidiano de algumas repartições. Cientes das implicações éticas relacionadas à divulgação de parte destas informações, buscamos, quando necessário, casos e situações semelhantes ocorridos em outras repartições e descritos em documentos públicos ou publicáveis de modo a, preservando os atores envolvidos, trazer ao leitor as informações importantes.

O objeto de estudo, o cotidiano da burocracia federal entre 2000 e 2008, é propositalmente amplo. Limitá-lo significaria, também, aumentar a dificuldade para obter documentos e informações. O estudo de caso foi feito no Ministério do Planejamento, mas a pesquisa documental foi mais abrangente, incluindo documentos e relatórios de órgãos da Administração Direta e Indireta. O limite temporal (2000 a 2008) foi estabelecido tão

somente para que se desse ênfase ao presente (ou passado recente), mas documentos da década de 1990 foram usados ocasionalmente.

Foram muitas as contribuições relevantes dos próprios burocratas, colhidas em conversas informais ou agendadas especificamente para este fim. Elas, importante notar, não se restringiram a relatos. O conhecimento que trouxeram sobre o cotidiano de outros órgãos, as análises e interpretações que elaboraram foram sempre muito úteis e bem-vindas. A identidade destes atores precisa ser preservada, mas registro minha gratidão por sua ajuda e confiança.

Nossa "hipótese", a de que o amadorismo é um elemento chave para compreender o cotidiano do serviço público, seria melhor definida como uma "linha mestra" ou "fio da meada". Ela carece da precisão e rigor associados às hipóteses científicas, pelo menos quando operamos com uma ideia unificada de ciência, mas é um instrumento útil para suscitar questionamentos e ajudar a manter o foco em meio ao emaranhado de informações coletadas. Não se trata de uma generalização forte, do tipo lei ou assemelhada, mas apenas, nas palavras de Veyne (1998), de um "resumo da trama". Acolhemos, aqui, a ideia de explicação social como inventário de variáveis contextuais relevantes, debilmente apoiadas em generalizações. Em Giddens encontramos uma formulação muito clara dessa ideia. Criticando aqueles que insistiam em identificar a teoria social como um corpo de hipóteses universais do tipo lei, ele observa:

[Sobre a natureza da explicação nas ciências sociais] Considerarei ponto pacífico que a explicação é contextual, o esclarecimento de indagações. (...) A maioria das perguntas "por que?" não necessitam de uma generalização para serem respondidas, nem as respostas implicam logicamente que deva existir alguma generalização ao alcance das vistas, que poderá ser invocada para servir de suporte a elas. (GIDDENS, 1989: 2)

A explicação pode ser feita em função de um contexto específico e, nestes casos, explicar significa explicitar, esmiuçar em detalhes. Não é a confirmação de uma fórmula abstrata e geral, mas a apresentação de uma descrição mais rica, substantiva e específica. Neste sentido Paul Veyne afirma que:

em história, explicar é explicitar: quando o historiador recusa deter-se na primeira liberdade ou no primeiro acaso encontrado, ele não os

substitui por um determinismo, mas os explicita descobrindo outras liberdades e acasos. (VEYNE, 1998: 86)

A partir de um conhecimento superficial do cotidiano do Serviço Público, buscamos novos eventos, situações e informações que revelassem mais sobre ele. Não se tratava de reduzir a uma formulação abstrata o comportamento dos burocratas, mas de compreender melhor uma miríade de situações específicas irredutível ao conhecimento superficial e geral que se tinha inicialmente. Ao invés de enquadrar um evento específico em um conjunto mais ou menos amplo de leis e regras gerais, explicitam-se os detalhes: a sequência dos eventos, as ideias e motivações dos atores, etc. O tema do amadorismo, insistimos, nos serviu como um guia, uma diretriz, que ajudou a saber o que e onde procurar.

O objetivo deste trabalho não é chegar a uma formulação abstrata e abrangente. Não será concluído com uma afirmação impactante como: "A administração é amadora". Antes, a partir de uma indagação do tipo "o amadorismo é parte importante do cotidiano da Administração Pública?" construímos uma descrição mais complexa e específica. Se tivéssemos de concluir em uma frase, ela seria repleta de ressalvas e limitações. De fato, após a apresentação dos vários elementos que levam um gestor público a buscar contornar a aplicação de uma lei ou a descontinuar um determinado projeto, não temos praticamente nada a acrescentar. Como lucidamente observa um conhecido filósofo da história:

Se, por meio do pensamento histórico, já compreendemos como e por que razão é que Napoleão estabeleceu a sua supremacia na França revolucionária, nada se acrescenta à nossa compreensão desse processo com a afirmação (ainda que verdadeira) de que aconteceram coisas semelhantes noutros lugares. (COLLINGWOOD, 1981: 277)

A generalização não é o objetivo aqui, e poderia até mesmo chegar a ser inútil. A descrição de eventos semelhantes, caso tivesse como intuito sugerir que o que se passou de determinada forma voltará a suceder da mesma forma, seria enganosa. Existem, claro, muitas outras razões para se comparar uma realidade à outra além da construção de um conhecimento geral: a construção de um conhecimento enciclopédico, a curiosidade, a busca de algumas afinidades e diferenças. Nada disso precisa desembocar em uma formulação geral.

Cumpramos esclarecer que o tipo de trabalho que realizamos não é essencialmente distinto daquele que um leigo em ciências sociais empreenderia caso desejasse se debruçar com o mesmo afincamento sobre o assunto. Estudar documentos oficiais, conversar com burocratas, ler obras sobre o tema, nada disso tem como pré-requisito um aprofundado conhecimento de teóricos sociais. Acompanhamos, novamente, Giddens quando afirma que:

Não existe uma clara linha divisória entre a reflexão sociológica esclarecida levada a efeito por atores leigos e as diligências similares por parte de especialistas. Não quero negar que existam linhas divisórias, mas elas são inevitavelmente vagas, e os cientistas sociais não têm um monopólio absoluto sobre as teorias inovadoras nem sobre as investigações empíricas do que estudam. (GIDDENS, 1989: 37)

ele continua:

As melhores e mais interessantes ideias nas ciências sociais a) participam na promoção do clima de opinião e dos processos sociais que lhes dão origem, b) estão em maior ou menor grau entrelaçadas com teorias em uso que ajudam a constituir aqueles processos e c) é improvável, portanto, que sejam claramente distintas da reflexão ponderada que atores leigos empregam, na medida em que discursivamente articulam, ou se aperfeiçoam sobre, teorias em uso. (GIDDENS, 1989: 38)

A investigação sociológica não precisa, assim, resultar em um conhecimento contra-intuitivo ou inacessível ao senso comum. Descrever com acurácia uma situação significa levantar certos pontos que alguns poderão tomar por óbvios, mas outros, em outros contextos ou momentos terão como informação valiosa. Ademais, o fato de algo parecer estar tão claro que não mereça atenção pode ser enganoso. Estranhar, perguntar, descrever são lições valiosas que tomamos à antropologia.

As humanidades e as ciências sociais em geral, e a sociologia em particular, lograram construir tradições de pensamento ricas que compõem um edifício intelectual impressionante do qual nos orgulhamos por ser herdeiros. Mesmo sendo eminentemente descritivo, este trabalho tem dívidas para com a teoria social. Citaremos apenas uma pequena parte dela.

Os trabalhos de Montesquieu, Rousseau e Tocqueville nos foram valiosos especialmente por explicitarem valores que se tornaram, de uma forma ou de outra, muito

caros para a sociedade contemporânea. As contribuições de Weber, o rigor com que trabalha a definição de seus conceitos, a riqueza com a qual delimita tipos e a noção de uma sociologia interpretativa de cunho metodologicamente individualista nos são de grande valor. O rigor de Hans Kelsen ao separar as normas jurídicas do comportamento dos homens, insistindo sem cessar que a clara e metódica descrição e interpretação daquelas não permite deduzir nem o comportamento nem as crenças dos homens, é um constante alerta tanto para o jurista como para o sociólogo. A influência de fatores independentes da vontade individual sobre o comportamento dos indivíduos, expressa de forma lúcida e clara por Durkheim também é de valor inestimável. O papel central atribuído por Marx à tecnologia na transformação da sociedade ajuda a compreender o fenômeno de super servidores, capazes de "levar nas costas" departamentos e secretarias inteiras. Há décadas sistemas informatizados são capazes de eliminar o trabalho de escritório e muito do trabalho burocrático ainda consiste em redigir documentos padronizados, elaborar relatórios e consolidar informações, tarefas que poderiam ser realizadas sem interferência humana. Há funcionários com boa formação acadêmica e cultural, cujas habilidades potencializadas pela tecnologia são, literalmente, capazes de atender a toda uma repartição, tornando mais ocioso o dia-a-dia dos demais e deixando o setor dependente de seu trabalho. Por fim, os apelos de autores como Paul Veyne, Collingwood, Giddens, Geertz e, de maneira particular e mais próxima, Luis de Gusmão, para a importância do estudo conteudisticamente rico, ressaltando que o valor das ciências sociais e humanidades não está atrelado a sua maior ou menor similitude com os estudos da natureza, foram lúcidos e convincentes.

Uma última observação metodológica: nossa descrença em relação a **leis** sociológicas de validade trans-histórica não implicou a rejeição de **conceitos** formulados por este ou aquele teórico social. Com efeito, sempre que o uso se revelou útil, apropriado, não hesitamos em recorrer a tais conceitos. Evitamos apenas, alertados por Gusmão, ilações dedutivas a partir de simples conteúdos conceituais.

Técnicas e procedimentos adotados

Os trabalhos foram realizados a partir de anotações de campo, conversas com informantes e pesquisa documental. As informações colhidas foram classificadas e comentadas separadamente, e em seguida consolidadas antes da seleção dos episódios a serem apresentados.

Durante o estudo de campo impressões, memórias de conversas com colegas e reuniões de trabalho foram registradas manualmente, em princípio, e em seguida transferidas para um software de gestão de anotações, chamado "Tomboy Notas", que permite que as notas sejam vinculadas umas às outras, facilitando a organização. A linha mestra do trabalho foi definida como o amadorismo. Esta ideia surgiu, na verdade, quando em conversas com outros funcionários se faziam comparações entre o trabalho desenvolvido na Administração Pública e atividades que eles cultivavam noutros contextos. As reuniões dos grupos da Igreja de um colega, por exemplo, tinham atas, pauta e secretário, coisa que não se via no Serviço Público. Outro tinha um controle sobre os pastéis mais vendidos na barraca que tinha na feira aos domingos. Um terceiro ajudou a construir o site de sua igreja: planejamento, divisão clara de tarefas, protótipo, teste, tudo feito com uma seriedade ímpar. Nada disso encontrávamos no serviço público federal. Contrastadas com estas atividades, as práticas cotidianas da burocracia pareciam, realmente, amadoras. Esta observação levou à escolha do cotidiano da Burocracia como objeto de estudo, ao invés de sua influência em processos decisórios, como pretendido inicialmente. Uma vez estabelecida a linha mestra, foram feitas conversas informais com alguns funcionários para obter uma visão mais rica do cotidiano da máquina pública.

Dado o caráter pouco estruturado do estudo de campo, considerou-se apropriado realizar uma pesquisa documental que extrapolasse seus reduzidos limites, dando uma visão mais abrangente da burocracia federal. Os Relatórios de Atividades e os Relatórios de Auditoria de Natureza Operacional foram selecionados como fontes privilegiadas de informações porque neles os atores têm relativa liberdade para registrar seu trabalho, versando não apenas sobre resultados alcançados, mas também sobre a execução e até mesmo o dia-a-dia. A estes relatórios juntaram-se documentos, em sua maioria públicos,

aos quais se obteve acesso ao longo dos trabalhos

Segue uma relação dos tipos de documentos pesquisados.

- Todos os Relatórios de Atividades do Ministério do Planejamento, de 2000 a 2008
- Todos os Relatórios de Auditoria de Natureza Operacional - ANOP do TCU, de 2000 a 2008
- Relatórios de Auditoria da Controladoria Geral da União, sem amostra definida
- Documentos públicos, disponibilizados pelos órgãos na Internet, sem amostra definida
- Documentos não publicados, mas de natureza pública
- Obras e pesquisas relacionadas ao tema

Os nomes e informações capazes de identificar inequivocamente pessoas ou instituições, constantes de documentos não publicados, foram omitidos. Sempre que esta identificação era indispensável para a compreensão de um caso, ele foi retirado totalmente do texto, preservando a privacidade dos envolvidos. Este trabalho não tem o intuito de denunciar práticas ilícitas ou imorais, de modo que eventuais indícios de condutas deste tipo não foram investigados.

A Tecnologia da Informação é, por vezes, mal interpretada pelas ciências sociais. Sua lógica e sua aplicação corriqueira no campo das ciências exatas faz com que passe despercebido ao sociólogo, especialmente àquele que se dedica a uma pesquisa predominantemente qualitativa, o valor que os recursos de manejo de informações podem trazer ao seu trabalho. O fato, porém, é que tais tecnologias podem ser utilizadas para muitos outros fins além de cálculos e estatísticas. Podem, de fato, ajudar na elaboração de trabalhos exclusivamente qualitativos de formas ainda pouco exploradas.

A Internet viabilizou o compartilhamento de informações por pessoas, não apenas por grandes empresas, disponibilizando para qualquer um, em praticamente qualquer lugar, um volume de informações muito maior do que é capaz de processar. As ferramentas de busca e organização de conteúdo contribuem significativamente para que qualquer pessoa tenha uma capacidade de pesquisar um volume surpreendente de informações em um tempo ridiculamente pequeno. Estão disponíveis em meio eletrônico muitas revistas,

livros, textos, pesquisas, dados e estatísticas aos quais o pesquisador outrora se esforçava para acessar. Ocorre que a capacidade de processamento e organização dos pesquisadores não necessariamente tem acompanhado este ritmo e isto se deve, em parte, ao desconhecimento das ferramentas e da forma de utilizá-las.

Em outros trabalhos nossa principal dificuldade foi a organização dos conteúdos. São lidas milhares de páginas em centenas de obras entre livros e revistas, além das aulas e seminários. Todo esse conteúdo precisa ser processado em um período curto, dado que o pesquisador tende a dedicar tanto quanto possível seu tempo a novas leituras. É arriscado deixar à memória a tarefa de organizar e recuperar as informações para a redação. Cultivamos, por isso, o hábito de catalogar na forma de fichamentos ou outras anotações, todas as passagens importantes. Durante o mestrado, fizemos este trabalho em parte à mão e em parte em uma planilha eletrônica. Este processo, não obstante ter sido proveitoso, foi insuficiente, de modo que para o doutorado, durante o qual seria necessário dividir o tempo entre a academia e o trabalho, era preciso encontrar ferramentas mais sofisticadas.

A solução encontrada foram ferramentas utilizadas para criação e gestão de conteúdo na Internet. Elas permitem uma gestão fácil e rápida de praticamente qualquer conteúdo, de modo a dar a leigos a possibilidade de publicar em sites textos por conta própria, de forma descentralizada, preservando a organização planejada inicialmente. Utilizou-se um CMS (Content Management System - Sistema de Gestão de Conteúdo) chamado Drupal (<http://www.drupal.org>), e vários módulos que o complementam, customizando-o para que se adequasse aos fins propostos. Para tanto, foi necessário adquirir um conhecimento sobre desenvolvimento de sites de internet, (administração de servidor web, de Banco de Dados, Sistema de Gestão de Conteúdo, linguagem de marcação de hipertexto - HTML, de estilo de formatação - CSS, de script - PHP, dentre outros) que se provaram muito úteis.

Por fim desenvolveu-se um site na Internet, hospedado no domínio <http://nelsondovale.no-ip.org> no qual os trabalhos foram desenvolvidos. A cada nova citação importante encontrada, criava-se um novo conteúdo no site, especificando a publicação, o autor, a editora, etc., e os comentários necessários. Criaram-se tipos de conteúdo específicos para as obras, citações e notas de campo, bem como filtros por meio

dos quais é possível acessar esta informação. A ferramenta ainda está limitada em muitos aspectos nos quais não precisaria estar, mas nosso interesse não era elaborar qualquer sistema. O sistema, acreditamos, poderia ser aperfeiçoado com grande proveito para futuras pesquisas e, por isso, permanecerá, juntamente com os dados levantados, disponível para consulta.

O que é mais importante ressaltar aqui é que estas ferramentas foram usadas para catalogar conteúdo, facilitando sua posterior busca e utilização quando da análise e da redação final. Este uso é, certamente, de grande valia para qualquer trabalho de pesquisa documental. Parece-nos que a utilização de ferramentas semelhantes em estudos qualitativos poderia facilitar sobremaneira o trabalho operacional envolvido nas pesquisas em ciências sociais e humanidades e, acreditamos, a sugestão de seu uso pode ser uma das mais valiosas contribuições deste trabalho.

Antes de passar a uma descrição mais detalhada, buscou-se apresentar nas próximas páginas uma noção geral do poder executivo, para familiarizar o leitor, sem entrar em detalhes ou discussões técnicas ou jurídicas.

Pacto Federativo Brasileiro

A Constituição Federal atribuiu competências à União, Estados e Municípios, estabelecendo uma divisão do trabalho não muito clara, de pouca utilidade para compreender as atividades efetivamente desenvolvidas por cada ente. As relações entre a União e os demais entes são de desigualdade. Embora o Governo Federal detenha a maior parte dos recursos, ele presta relativamente poucos serviços ao cidadão, dos quais o mais importante em escopo e orçamento é a seguridade social. Os serviços são prestados majoritariamente por estados e municípios: cabe a estes assegurar saúde, educação, segurança, saneamento básico, urbanização, justiça, dentre outros.

O Poder Executivo Federal, via de regra, não realiza operacionalmente seus projetos, mas pactua com terceiros para sua execução. Isto soa óbvio para quem trabalha na Esplanada dos Ministérios, mas merece ser observado mais de perto, pois é importante

para a compreensão do tipo de tarefas nas quais estão normalmente envolvidos os funcionários públicos.

Cumpra notar, inicialmente, que não são servidores públicos quem constroem estradas ou elaboram os projetos, não são eles que visitam as casas para levantar informações, ou que distribuem óculos a crianças com deficiência visual quando tais projetos são propostos pelo poder público. A forma mais natural de execução destas tarefas consiste na contratação de empresas para a prestação dos serviços, e é chamada, apesar disso, de "execução direta". Assim, se o Ministério dos Transportes contratasse uma empresa para construir uma ponte, diríamos que o Ministério construiu a ponte diretamente.

Grande parte dos projetos e atividades da Administração Federal, no entanto, são executados de forma "indireta", ou seja, a Administração celebra um acordo com uma entidade, normalmente um Estado, um Município ou uma ONG, para que esta execute os serviços ou contrate uma empresa para fazê-lo. Assim, a distribuição de Livros Didáticos (convênios com municípios), a realização de exames de vista e distribuição de óculos (convênios com ONG), a publicação de revistas técnicas (convênio com empresa estatal municipal) e até mesmo desenvolvimento de softwares (convênio com ONG, e repasse de recursos a Universidade).

As tarefas realizadas quando se é responsável pela execução (que pode ser feita por uma contratação) e aquelas feitas quando se repassam recursos para terceiros são largamente diferentes. No segundo caso, o órgão assume papéis de planejamento, monitoramento e fiscalização, passando a atuar como uma espécie de Banco de Desenvolvimento que, na expressão de um servidor, "troca recursos por prestações de contas". Ele elabora programas para repassar recursos a quem estiver disposto a elaborar e executar projetos que atendam a determinados critérios.

Esta tarefa de planejamento é geralmente sobrepujada pelo mero atendimento a demandas por recursos. Os servidores contam histórias sobre "prefeitos de chapéu na mão", pedindo dinheiro de ministério em ministério para financiar seus projetos. Também os "ongueiros" (dirigentes de OnG) percorrem a Esplanada em busca de recursos. O atendimento a estas demandas é feito, em teoria, de acordo com critérios pré-estabelecidos.

É ao estabelecimento de tais critérios que, na prática, se chama "planejamento", mas mesmo isso é pouco observado. Certa feita, em uma discussão realizada num programa de modernização das administrações municipais, uma consultora, observou que "quem conhece a realidade dos municípios sabe que os recursos de convênios serão obtidos por aqueles que têm melhor estrutura institucional, quer dizer, que têm funcionários para conhecer os programas federais e realizar as prestações de contas". É neste sentido que podemos entender a solicitação que o funcionário de uma prefeitura fez em uma lista de mensagens da qual fazem parte servidores federais:

Estou com um projeto elaborado para inicio da construção de um Estacionamento p/ transportes alternativos aqui na minha cidade, pois já é impossível a situação... Então, eu pergunto a todos se alguém pode me indicar qual o caminho e onde há recursos para tal ação. Se no Ministério dos Transportes, ou das Cidades. Enfim..

outras prefeituras também buscam ajuda:

Entre os programas disponíveis no Ministério do Turismo, qual poderia ser mais adequado para festa da Pesca (...), realizada normalmente em outubro, e para isso necessitamos de ajuda.

e ainda: *“Entre os programas disponíveis no Ministério do Turismo, qual poderia ser mais adequado para festas de exposições / laço. Pois preciso da sua ajuda.”*

O programa federal que servirá de origem dos recursos importa à prefeitura tão pouco quanto o projeto da prefeitura importa para o programa federal. A prefeitura está em busca de um balcão onde obter recursos e os órgãos públicos estão em busca (mais apropriadamente: estão aguardando) prefeitos e "ongueiros" capazes de executar os recursos. Esta forma de execução é tão importante que o Governo Federal elaborou, em 2007, um "Manual do Prefeito" que era acompanhado de uma brochura contendo uma listagem de programas federais que repassam recursos para prefeituras. Nesta estrutura, o papel dos prefeitos e ongueiros é o de tomar recursos e o dos órgãos federais é disponibiliza-los.

Sistemas de Atividades Auxiliares

Os órgãos do poder executivo federal não são responsáveis por uma série de questões que afetam diretamente o seu funcionamento: as chamadas "atividades meio" ou "atividades auxiliares". Com o objetivo de racionalizar o uso de recursos públicos optou-se por centralizar o controle destas atividades que seriam normatizadas e, por vezes, até mesmo geridas centralmente.

Criou-se uma estrutura de Sistemas, um para cada tipo de atividade definida como "auxiliar", tais como orçamento, pessoal, serviços gerais, comunicação e planejamento. Cada sistema é, na verdade, um conjunto de normas e diretrizes elaboradas por um "órgão central" e executadas por "unidades setoriais" existentes em cada órgão (Ministérios e Autarquias) da Administração Pública. A maior parte dos órgãos centrais são unidades da Presidência da República e dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda. Esta estrutura é chamada por alguns servidores de "supra-organizacional", porque ela não cria vínculos de hierarquia institucional e tampouco observa os existentes.

O Decreto Lei nº 200, que "dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa", afirma o seguinte:

Art. 30. Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central. § 1º Os serviços incumbidos do exercício das atividades de que trata este artigo (...) ficam, conseqüentemente, sujeitos à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

Esta estrutura tem uma importância central na compreensão dos problemas diários que um burocrata enfrenta, repercutindo pesadamente na gestão de recursos humanos, na forma de contratação, na forma de relacionamento com os órgãos de controle e até mesmo na forma como ele percebe seu trabalho e o justifica perante a sociedade. Uma das formas evidentes destes efeitos é a separação entre responsabilidade e poder. Cabe a uns executar

os serviços e a outros controlar os recursos humanos e financeiros. Ainda nos tempos do antigo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), Anísio Teixeira, com implacável lucidez, comentava essa questão:

Com fundamento numa distinção perfeitamente óbvia entre serviços de meios e de fins, ou serviços auxiliares e serviços executivos, como melhor se poderiam chamar, praticou-se a monstruosidade de se centralizarem os serviços de meios, sob o pretexto de que estes podem ser estandardizados e concentrados, à maneira de serviços industriais, para maior economia e eficiência da máquina do estado. Desse modo, transformou-se todo o governo federal em um "organismo" único, em rigor uma única repartição, cujo diretor-geral seria o Presidente da República; o diretor do DASP - o seu super assistente; os ministros - meros diretores de serviços; os chamados diretores - apenas chefes de seção.(...) Como, porém, "organização" não é "organismo", os detentores dos "meios" ficaram efetivamente com a força, o poder, e os dos "fins", com a veleidade e a impotência. (...) O ministro da Fazenda, na sua função de detentor também dos meios, era o único que se aproximava um pouco do poder autônomo da grande linha de força das funções que, por ironia, se chamavam "adjetivas". (TEIXEIRA, 1998: 609)

Os efeitos narrados por Anísio Teixeira ainda são visíveis. O Ministério da Saúde, por exemplo, não tem autonomia sequer para abrir concurso público para repor seus quadros sem a bênção do Ministro do Planejamento. O Ministério dos Transportes não poderá, caso queira, criar uma carreira de especialistas em transporte ferroviário. Por outro lado, com uma decisão autônoma poderá o órgão central do orçamento contingenciar os recursos do Ministério do Turismo. A racionalidade e centralização da estrutura de sistemas é interpretada como a única racionalidade possível, já que, assim se supõe, o conjunto dos órgãos finalísticos não tem as qualidades técnicas e morais para bem administrar seus próprios recursos.

Burocratas

Chamaremos de burocratas a todos aqueles que trabalham na Administração Pública em atividades relacionadas à administração e serviços de escritório, seguindo o uso comum do termo. Não há um termo usado pelos próprios atores para definir aquele que

trabalha com a administração da máquina pública, provavelmente em função da grande importância que eles atribuem a distinções resultantes de recrutamento, compondo uma classificação como a seguinte:

- Ocupante de cargo de natureza especial
- Servidor comissionado
- Servidor efetivo
- Servidor cedido ou requisitado
- Consultor
- Funcionário terceirizado
- Bolsista
- Estagiário

As atividades exercidas por estes profissionais são frequentemente as mesmas, razão pela qual usaremos o termo "burocrata" para designar a todos. Por outro lado, note-se que um médico ou um professor universitário, mesmo quando servidores públicos, não são percebidos como burocratas. De maneira geral, os "servidores públicos", burocratas ou não, são melhor remunerados do que os trabalhadores da iniciativa privada. Ao passo que aqueles ganham, em média, quatro salários mínimos, estes ganham apenas dois. Esta informação não é, no entanto, muito elucidativa. Deve-se considerar que o servidor público também tem uma escolaridade média muito superior à da iniciativa privada e que as atividades desenvolvidas requerem, em sua maior parte, um nível médio de escolaridade formal, ao passo que a média brasileira está mais próxima do nível fundamental.

Nem todo indivíduo atuante na burocracia é servidor público. Terceirizados, consultores e bolsistas não são servidores, mas atuam na burocracia federal. Por isto, estabilidade no cargo, livre-nomeação, concurso público, aposentadoria integral, nenhuma destas características são partilhadas por todos os burocratas, de modo que será necessário descrever seu perfil com mais minúcias no momento oportuno.

Capítulo I - O Cotidiano

*Quem quisesse julgar o governo da época pelas suas
leis cairia nos erros mais ridículos.
(Tocqueville, O Antigo Regime e a Revolução)*

A vida na Repartição

No seriado de TV "Os Aspones", no qual se fazia uma sátira do serviço público, foi apresentado um episódio em que os servidores chegavam cedo à repartição, receosos do rigor que o novo chefe prometia impor com relação ao horário. Uma das personagens, caçoando da impontualidade do servidor público, dizia: "Nunca cheguei menos atrasada em toda minha vida: oito e dez em ponto!". A esta hora, na Esplanada dos Ministérios, ela provavelmente teria sido uma das primeiras a chegar. O expediente não se inicia às oito horas. Tanto que um servidor brincava que às oito horas era possível correr pelado pelos corredores. É certo que cada repartição tem suas peculiaridades quanto a este ponto, mas a visão do estacionamento às oito e mesmo às nove horas da manhã confirma o que ele dizia em tom brincalhão.

O expediente tem início efetivamente entre as 9:00 e 9:40, horário para o qual são agendadas as primeiras reuniões do dia. Há quem chegue às oito e mesmo às sete e meia, especialmente quando, em função disso, podem deixar a repartição às 17:00 ou 16:30, escapando aos momentos de maior atividade do dia, durante a tarde. O período da manhã corre geralmente de forma razoavelmente tranquila. A leitura de notícias e documentos tomará a maior parte do tempo.

À hora do almoço boa parte dos que moram no Plano Piloto e cercanias tem tempo de almoçar em casa com suas famílias. Nem todos o fazem, especialmente os que têm cargos comissionados, devido às reuniões que não respeitam qualquer horário. Nos restaurantes do Ministério do Planejamento a comida é muito barata: uma refeição custa entre três reais e três e cinquenta e esta é outra razão para não almoçar em casa. Servidores

de outros ministérios fazem fila na porta do prédio, aguardando para aproveitar o baixo preço, que é claramente compensado pela baixa qualidade. O grupo dos que almoçam no Ministério inclui tanto os que simplesmente moram longe ou ganham pouco como os que, sobrecarregados de trabalho, têm de participar de reuniões ou preparar documentos para o início da tarde durante o almoço. Dirigentes e Gerentes de Projeto, também, têm uma rotina muito dependente da de suas chefias, de modo que não raro são vistos almoçando no Ministério.

As variações mais sensíveis do ritmo das atividades ocorrem ao longo do dia de trabalho, do ciclo orçamentário e dos mandatos eleitorais. A ideia de que a semana em Brasília começa às terças e termina às quintas, que pode ser válida para muitos políticos ou setores da burocracia, não corresponde efetivamente à rotina da maior parte dos burocratas do poder executivo. Durante um dia de trabalho as tarefas são mais intensas no período da tarde, não só porque é mais longo (a manhã vai das 9:00 ao meio dia, ao passo que a tarde vai das 14:00 às 18:00) como também porque é maior a probabilidade de que os chefes estejam na repartição. É ao final do ano, entre meados de outubro e a metade de dezembro, que os trabalhos são mais intensos. Isto porque coincidem os períodos de prestação de contas de convênios, ateste de faturas de empresas, elaboração de relatórios para o próximo exercício. As eleições, por sua vez, imprimem um grau de insegurança significativo, de modo que muitos trabalhos desaceleram ou param por completo.

O dia de trabalho corre sem muitos tumultos. O uso da internet é uma das principais atividades, quer seja para fins profissionais, pessoais ou mesmo para recreação, o que torna as repartições um tanto silenciosas. Os corredores na Esplanada dos Ministérios são muito longos, atravessando todo o prédio de uma ponta a outra. Alguém poderia acreditar estar sozinho no prédio ao passar por alguns corredores, não fosse pelas recepcionistas que se sentam, uma por andar, numa mesa de escritório em frente ao hall dos elevadores. Numa ocasião, a propósito, duas delas discutiam qual ficaria no andar do restaurante, onde o movimento e burburinho as ajuda a vencer a monotonia do expediente. Sobre esta característica, o silêncio das repartições, temos alguns relatos divergentes. Há, certamente, salas nas quais há muita conversa e o burburinho de escritório. O que observamos, no entanto, foi a predominância de um ambiente extremamente calmo, com

corredores silenciosos e, salvo nos pisos térreo e do restaurante, recepcionistas e ascensoristas entediados.

Normalmente as tardes e tardinhas são mais movimentadas. Muitas reuniões se iniciam após as 18:00, e nelas são tomadas as mais urgentes e importantes decisões. A marcante ausência dos dirigentes dos órgãos certamente tem um impacto sobre isso. Gerir a Secretaria não é tarefa à qual dedique muito tempo um Secretário. Seus compromissos principais são com outras autoridades, de modo que eles confiam esta questão, normalmente, ao Secretário Adjunto. O mesmo ocorre com os Diretores de departamento, cujas principais atribuições consistem em lidar com o Secretário, outras autoridades e com fornecedores. Há secretarias em que esse distanciamento entre os dirigentes e os funcionários é tamanho que a sala do diretor se situa no gabinete do Secretário, fisicamente muito afastada de seus subordinados.

A maior parte dos servidores deixa o Ministério entre as 18 e 18:30. Este, porém, é um conforto do qual não gozam os servidores mais dedicados e grande número dos ocupantes de cargos em confiança. Como as principais reuniões ocorrem ao final do expediente e podem levar muitas horas e resultar na necessidade de elaboração urgente de algum documento, alguns chegam a deixar a repartição após as 20 ou 20:30, com patentes prejuízos para sua saúde e vida pessoal.

Existem repartições cujo trabalho é sazonal. Na Secretaria de Orçamento, por exemplo, o trabalho se intensifica nos meses que antecedem a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Em geral, porém, é quando se aproxima o final do exercício orçamentário que aumenta a movimentação na Esplanada, numa correria para executar a contento o orçamento. As aquisições ao final do ano são conhecidas como aquelas nas quais mais se gasta com futilidades. A compra de equipamentos completamente desnecessários, desde webcams a impressoras laser coloridas, é feita nesse período para evitar que sobrem recursos no orçamento. A aquisição de materiais de escritório, incluindo de informática, é relativamente fácil de se justificar e, por isso, é uma das opções para as compras de final de ano. Os servidores alegam que o contingenciamento orçamentário empurra os gastos para os meses do final do ano, quando as unidades já conhecem o volume real de recursos de que dispõem. Além disso, seria, segundo eles, necessário gastar

todo o recurso porque no caso de sobra ocorreria, no ano seguinte, corte de verbas para o programa. A Secretaria de Orçamento Federal de fato monitora a execução, mas os casos que observamos não confirmaram o rumor de cortes proporcionais aos recursos excedentes do ano anterior.

Outras razões podem ser encontradas no fato de que o orçamento de uma unidade é uma espécie de "autorização para gastar naquele ano", não cumulável para o exercício seguinte. Os recursos não executados em um determinado ano ficam para o Tesouro. Há, por fim, a vergonha de não ter executado todo o orçamento, algo que pode ser interpretado como prova de incompetência gerencial. A falta de recursos é uma das principais desculpas que os gestores podem apresentar para os eventuais insucessos. Deixar que sobrem recursos significa privar-se dessa desculpa, correndo o risco, mesmo, de passar por incompetente.

O trabalho

Quase a totalidade dos trabalhos consiste em tarefas de escritório e reuniões. Trata-se de "alimentar sistemas", elaborar relatórios e correspondências e participar de reuniões. O preenchimento ocasional de relatórios em papel fatalmente culmina em sua digitação em um sistema ou planilha informatizada. Da mesma forma como se amontoam processos e cópias de processos, também se multiplicam planilhas e sistemas. As reuniões não são "de equipes". Elas envolvem quase sempre pessoal de mais de um setor e são feitas não para acordar um trabalho e sim para tomar decisões ou discutir estratégias.

As "atribuições do cargo"

Não existe uma divisão clara de tarefas entre os burocratas. Não é o fato de um burocrata ser servidor desta ou daquela carreira, terceirizado, bolsista, consultor ou mesmo estagiário que determinará as atividades que irá exercer. Características pessoais, desempenho, iniciativa, sagacidade, e a formação do burocrata têm um peso muito maior

na determinação de suas tarefas do que a forma pela qual foi recrutado. Isto, não obstante ocorrer de maneira muito natural, está em franca desconformidade com as normas vigentes. Passemos a alguns exemplos: contratou-se, certa ocasião, um consultor para produzir um manual sobre a implementação de uma tecnologia que permite a vários computadores trabalharem juntos, substituindo máquinas mais caras e complexas por um conjunto de máquinas simples. Assim que ficaram claras a qualidade de seu trabalho, sua perspicácia e capacidade de convencimento, ele passou a ser demandado para outras tarefas: participou de discussões sobre elaboração de normativos, de termos de referência, reuniões com dirigentes, etc. Em outro exemplo, um servidor concursado, com formação superior em jornalismo, esquivou-se por algum tempo de novas atribuições. Assim que essa sua postura começou a ganhar fama, passou a ser cada vez menos demandado, até ser relegado à tarefa de "fazer o clipping", copiando e colando notícias da internet, apesar de o Ministério dispor de software para gerar clippings automaticamente. Os exemplos poderiam ser facilmente multiplicados.

A ideia de que as funções de um ocupante de cargo público estejam claras e delimitadas previamente à nomeação soa implausível à luz da pesquisa realizada. É certo que algumas tarefas, especialmente operacionais, demandam uma certa especialização, o que resulta na permanência de um servidor por algum período nas mesmas atividades.

Um diretor que assuma um departamento na Esplanada se deparará com uma situação na qual terá sob suas ordens servidores de várias carreiras, terceirizados, estagiários, etc. Isto é apenas uma característica com a qual terá de lidar. Ele distribuirá as tarefas para os burocratas capazes ou dispostos a executá-las. O monitoramento do estágio poderá ser feito pelo terceirizado mais disposto, a gestão de um contrato por um consultor e os serviços de secretária por uma servidora em cargo de confiança.

A irregularidade formal desta situação é por vezes equiparada à corrupção e a busca de profissionalização do serviço público é entendida como observância da lei. Assim, em seu artigo sobre "Corrupção, Nepotismo e Gestão Predatória", Luis Alberto dos Santos e Regina Luna dos Santos Cardoso, afirmam que a emenda constitucional 19 reduziria o uso discricionário dos cargos em comissão. Segundo eles:

O novo dispositivo constitucional estabelece que "as funções de

confiança, exercidas exclusivamente por 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”.

Esta redação veio expressamente proibir a criação e uso, ainda que autorizados em lei, de cargos comissionados para finalidade estranhas às expressamente previstas, o que desde logo impede, por exemplo, o uso desses cargos para burlar o concurso público, mediante a nomeação precária para cargos cujas tarefas sejam típicas de cargos efetivos ou empregos permanentes.

Assim, um engenheiro, médico, contador ou motorista jamais poderá vir a ser nomeado para exercer tais funções técnicas ou de mero apoio sem que tenha sido aprovado em concurso publico. (SANTOS, L. A & CARDOSO 2004: 110)

Os autores estão supondo, com razão, que a realidade do serviço público é muito diferente. Se é verdade que não pode alguém ser formalmente nomeado para um cargo cujas funções sejam exclusivas de servidores concursados, também é verdade que no dia-a-dia existe uma grande confusão de tarefas e cada qual exerce as atribuições que as circunstâncias exigem. O cargo de DAS 102.1, por exemplo, tem a remuneração de cerca de R\$ 2.000,00. Os gerentes veem o cargo como uma posição a ser ocupada por um profissional que ganhará este valor. Funções como redigir documentos, organizar agenda, atender telefonemas, por vezes em inglês, etc. São vistas como razoáveis para esta faixa salarial e, portanto, são delegadas ao funcionário.

O gestor público não percebe esta distribuição de tarefas em razão da competência e disposição do funcionário como um ato imoral ou causador de ineficiência, mesmo quando tem consciência da ilegalidade. O fato de haver uma carreira como a de Agente Administrativo responsável por tarefas típicas de escritório nunca impediu que tais tarefas fossem delegadas a servidores comissionados ou terceirizados.

Um servidor não sabe quais serão suas atividades ao ser nomeado e tampouco as costuma saber o nomeador. No dia a dia as atividades e funções se confundem a tal ponto que, não fossem os crachás, um observador dificilmente poderia distinguir quem é estagiário, servidor, comissionado ou terceirizado. Em várias situações, na verdade, os próprios burocratas se enganam quanto ao "vínculo" uns dos outros. Vimos subordinados e

terceirizados serem tomados por chefes, comissionados confundidos com concursados e até mesmo estagiários assumindo tantas responsabilidades que eram confundidos com comissionados.

Observamos em uma secretaria um terceirizado ocupando, na prática, posto de chefia, tendo servidores como subordinados, que o reconheciam como chefe. Registre-se que era o terceirizado o funcionário com o melhor perfil gerencial e maior experiência no setor. Observamos ocupantes de DAS 102.2 (salário de cerca de R\$ 2.500,00) exercendo funções de secretária e terceirizados elaborando termos de referência, negociando com fornecedores e atestando serviços prestados. No mesmo departamento outro ocupante do mesmo DAS 102.2 fazia o papel de assessor e de suporte em informática.

A norma mencionada não teve o resultado descrito pelos autores nos setores que observamos, cuja realidade não era, aliás, distinta de outras encontradas em relatórios de auditoria, como o caso dos órgãos do Sistema Nacional de Transplantes.

(...) a partir das entrevistas realizadas com os integrantes da Coordenação-Geral do Sistema Nacional de Transplantes, constatou-se que as definições das atribuições de cada colaborador que integra o quadro daquele órgão não vêm sendo observadas. Também nas visitas aos estados do Pará, de Pernambuco e de Goiás, constatou-se que as respectivas CNCDOs não dispõem formalmente papéis e rotinas de trabalho dos seus funcionários. (TCU 2005g: 49)

A falta de padronização de procedimentos e a total ausência de formalização de atribuições e responsabilidades é corriqueira. Os relatos dos informantes sugerem, também, não haver uma lista exaustiva de atribuições. As tarefas atribuídas a um servidor podem mudar muito com o tempo e os dirigentes, ao longo do mandato, do mês ou da semana. Isto explica porquê o Gabinete de uma Secretaria do Ministério do Planejamento fez circular, por duas vezes em dois anos, um formulário que os funcionários deveriam preencher, especificando as tarefas que realizavam em seus setores. Esta é, de fato, a única forma pela qual seria possível obter esta informação, uma vez que os gerentes não conseguiriam fornecer-las sobre seus subordinados e que não há qualquer formalização ou controle de tarefas operacionais.

Uma consequência desta desorganização é a desigualdade na distribuição das

tarefas entre os servidores. Alguns poucos assumem um grande volume de atividades, enquanto a maioria trabalha um mínimo ou permanece no ócio mais completo. Um informante, certa feita, afirmou que é preciso tomar cuidado para não ganhar a fama de "pau pra toda obra" ou a reputação de "burro de carga". Ele explicou que quando fica patente que um servidor não recusa serviço e é capaz de executar o que se pede, ele será cada vez mais demandado, para alívio dos demais. Não existe qualquer controle para limitar as tarefas atribuídas a um único servidor, chegando a haver várias reuniões simultâneas e documentos complexos a serem produzidos em poucos dias ou mesmo horas. Há departamentos que chegam a depender do trabalho de alguns ou mesmo de um único servidor.

Os dirigentes de repartições reclamam muito da escassez e insuficiente formação de recursos humanos, o que certamente é em parte decorrente da forma aleatória como se distribuem as tarefas tanto no tempo como entre os servidores. Esta característica já foi bem descrita por Gilberto Amado.

O pulso da Administração não tem um ritmo. Pode dizer-se que se regula pelo movimento dos espasmos. A uma fase de grande atividade sucede um esmorecimento longo. Grandes surtos do progresso logo se embatem em lentas estagnações de desânimo. E nada se faz de persistente e firme.
(AMADO, 1998:103)

Este movimento de espasmos concentra tarefas em certos momentos, sobrecarregando os funcionários e levando à demanda por mais pessoal. Ocorre que estes espasmos ocorrem, para cada projeto, em momentos diferentes, de modo que quando um projeto está em pleno desenvolvimento, outro pode estar parado. Quando for a vez deste último se tornar prioritário, o primeiro esfriará. Um projeto "patrocinado" por um dirigente passará a segundo plano quando ele não estiver, dando lugar a outro considerado importante por outra chefia. O Tribunal de Contas pode levar a que se priorize um terceiro projeto em detrimento de ambos. Constantemente surgem novas ideias, novos projetos, inovações que são incorporadas com grande facilidade à carteira de ações da repartição.

Os "espasmos" de cada projeto, movidos cada qual por suas peculiaridades, determinam o ritmo de trabalho, que será diferente para cada setor de cada departamento e até mesmo para cada burocrata específico. Enquanto alguns trabalham freneticamente das

oito horas da manhã às nove horas da noite, outros passam o dia confortavelmente. Gustavo Coração menciona um episódio característico.

Vendera uma única caneta, e eu fiz o cálculo, venderia quatro em oito horas de berros e gesticulações. Tirando o preço da mercadoria e os nove fora de um possível intermediário como se explicaria a roupa e a gordura do camelô? — É muito simples, esclareceu-me mais tarde uma pessoa dotada de senso prático, o homem é funcionário da Prefeitura...
(CORAÇÃO, 1998: 598)

Destas figuras que se aproveitam de seus cargos e da falta de gerência do serviço público, transformando seu expediente em ócio e seu ócio, novamente, em renda, se encontram incontáveis exemplares na burocracia federal. No terceiro andar de um prédio da Esplanada, por exemplo, em uma sala composta por quatro baias, cada qual com seu computador, e uma mesa de reuniões, dava expediente um destes servidores. Ele havia ficado sozinho naquela sala após mais uma das frequentes alterações de dirigentes e os demais mal tomavam conhecimento dele. Tinha uma única atribuição e a cumpria, a cada dia, em no máximo vinte minutos de trabalho. Durante o restante de seu tempo, tinha um "bico". Ele elaborava monografias sob encomenda. Aceitava monografias em qualquer área: Ciência Política, Comunicação Social, História, Direito. Trabalhava ao lado de um rádio a pilha que tocava músicas de Reginaldo Rossi ou a rádio CBN. Imprimia os trabalhos ali mesmo e estava dispensado à hora do almoço porque sua categoria profissional faz jus a uma jornada reduzida de trabalho.

Não é um caso único. Observamos e tivemos notícias de vários outros casos de burocratas que passam seu expediente realizando trabalhos como profissionais autônomos, obtendo com isto uma renda extra. Eis alguns exemplos, todos de servidores concursados: um Advogado, servidor de um Ministério da área social, prestava serviços forenses a terceirizados demitidos de outro Ministério; um técnico em informática prestava assistência técnica por telefone e pela internet a empresas clientes; já no poder legislativo, engenheiros e arquitetos têm a sua disposição caríssimos softwares nos quais elaboram projetos que vendem a seus clientes e, tanto no executivo quanto no judiciário encontramos os que preparam no expediente as aulas que ministram em seguida em faculdades e cursinhos. Há outros que, se não trabalham para fora, preferem dedicar seu tempo a estudar para prestar o próximo concurso público.

Informalidade

As imagens das pilhas de processos repletos de carimbos, reconhecimentos de firma e autenticações, podem levar a uma interpretação equivocada do dia-a-dia da burocracia. É certo que no trato com cidadãos e empresas é exigida a observação de muitas formalidades. Elas servem não apenas como tentativas de padronização e racionalização, mas também como garantias para o servidor, que tendo observado tão rigorosamente quanto possível aquilo que há de mais visível na norma, acredita estar livre de responsabilização.

Internamente, no entanto, os trabalhos se dão de uma forma naturalmente pouco formalizada. A formalização é vista como uma espécie de garantia, uma segurança provavelmente buscada devido a alguma desconfiança. Quem recebe um memorando ou ofício solicitando informações, por exemplo, logo pensa que "estão formalizando esta demanda para ter meios de prova no futuro, em um processo disciplinar ou auditoria". Por esta razão evitam-se os formalismos. Antes de mandar um ofício, por exemplo, faz-se um telefonema e antes de solicitar informações certifica-se de que as informações existem e estão disponíveis.

Há procedimentos para os quais se espera um certo formalismo. Assim, é necessário preencher os formulários para solicitar férias, elaborar termos de referência para contratações e justificar por escrito as solicitações de diárias e passagens. A maior parte dos procedimentos, no entanto, não é feita com tanta formalidade. Assim, quando se pretende solicitar informações a um determinado órgão, elaborar um parecer sobre um projeto ou cobrar um posicionamento sobre uma questão, é de bom tom tomar um caminho mais informal. Na verdade, mesmo quando o procedimento formal é necessário, há uma espécie de etiqueta que sugere que se faça antes o procedimento por vias informais. Assim, faz-se um telefonema ou uma reunião para avisar acerca de um ofício que será enviado. O ofício serve nestes casos tão somente para formalizar os entendimentos.

O Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União alerta para o cuidado com a manifestação escrita:

O estabelecimento de boas relações com esses gestores é de suma

importância. O contato inicial deve ser por telefone, seguido de uma comunicação escrita, especificando a natureza do trabalho que será realizado. (...)

Ainda sobre os contatos com os gestores do objeto da auditoria, é oportuno destacar que esses contatos deverão ser regulares, permitindo, entre outras coisas, conferir a exatidão de dados obtidos a partir de outras fontes e apurar a opinião dos gestores acerca das evidências levantadas. (29) (TCU 2000: 22)

Manter boas relações com o gestor implica em não lhe enviar documentos formais sem seu conhecimento. Um documento escrito pode ser interpretado como uma espécie de ameaça. Não se deve formalizar qualquer coisa sem que a outra parte a esteja esperando, sob o risco de ter seu comportamento interpretado como uma postura agressiva. O Manual também sugere que os auditores mantenham um contato permanente com os gestores, pedindo sua opinião sobre as evidências. Isto garantirá que não haverá surpresas para o gestor no relatório final.

Os procedimentos para muitas tarefas não são normatizados, padronizados ou mesmo documentados. Assim, por exemplo, a construção de uma proposta de normativo não tem qualquer rito pré-definido, não se encaminham memorandos ou ofícios antes de comunicar ao órgão destinatário por telefone, não se formalizam reuniões por meio de pautas ou atas. Neste sentido, lemos em auditoria sobre o FNDE.

Não foi definido nenhum tipo de mecanismo que integre a área de análise de prestação de contas com as gerências dos programas do FNDE. Quando alguma gerência solicita informação acerca da prestação de contas de determinado programa, esse contato se dá informalmente e sobre questões pontuais. (TCU 1998b: 14)

Informalidade não é sinônimo de corrupção nem antônimo de eficiência. Foi por meio de um acordo informal que a Ahimoc pôde disponibilizar informações que, de outro modo, teria sido impossível:

[Como boa prática] cita-se ainda a parceria informal entre a Ahimoc e a Hermasa Navegação S.A. para a realização de atividade de manutenção, como o levantamento batimétrico. A empresa, que tem toda a estrutura necessária para uma navegação segura, costuma fornecer aos outros navegantes dados sobre o canal de navegação e as condições de navegabilidade. (TCU 2006d: 38)

O Tribunal, aqui, ao invés de fazer vista grossa ao pacto informal com uma empresa privada, o elogia ressaltando sua eficiência. Trata-se de uma boa prática para contornar as dificuldades enfrentadas pelo gestor. A Ahimoc não tem condições de levantar e disponibilizar as informações necessárias para a adequada navegação dos rios sob sua responsabilidade. Como a Hermasa Navegação levanta estas informações para uso próprio, fez-se um acordo informal para que ela colaborasse divulgando suas informações sobre as condições de navegabilidade, suprimindo a falta da Ahimoc.

Certamente que se tal "acordo informal" implicasse qualquer ônus para a Administração Pública, teria sido considerado uma forma de corrupção e, mesmo como está, poderia ter sido questionado pelo órgão de controle, mesmo não existindo qualquer indício de que se buscava obter ganhos pessoais. O acordo tampouco parece ser decorrente de qualquer tentativa de obter ganhos pessoais.

A informalidade em que se dão as tarefas está relacionada tanto à complexidade dos procedimentos formais quanto à instabilidade na qual os trabalhos ocorrem. A formalização de tarefas operacionais demanda um tempo de amadurecimento do qual a Administração não dispõe. Cada procedimento está sob constante ameaça de alteração ou extinção, seja do procedimento em si seja da própria unidade que o executa. Deste modo, qualquer dirigente que pretenda produzir resultados a curto prazo, precisa encontrar mecanismos para executar seu trabalho, cumprindo ou não as formalidades.

Reuniões

As reuniões consomem grande parte do tempo de trabalho dos burocratas com melhor formação ou maior hierarquia. Estes eventos são realizados de maneira surpreendentemente informal, de tal modo que não se verificou em nenhuma das reuniões ao longo de dois anos e meio a utilização de instrumentos simples de formalização, como pauta, designação de secretário e ata. As convocações para as reuniões trazem um título ou assunto, um horário e, na maior parte das vezes, os nomes dos participantes. Não trazem pauta ou horário previsto para o encerramento. Efetivamente, são conduzidas ao gosto da maior autoridade presente e não têm hora para serem encerradas.

A pontualidade é um ponto fraco das autoridades. É usual reuniões começarem com 30 ou 40 minutos de atraso, tomando o tempo de diversos servidores. A ausência de pautas para as reuniões e das figuras de um coordenador ou moderador e de um secretário é muito importante, já que implica que os atores com maior hierarquia terão um peso maior nos trabalhos, levando as discussões para longe do assunto para o qual os demais foram convocados.

A frustração

Um burocrata aprende cedo a não cultivar expectativas. Ele vê um projeto no qual trabalhou por meses ser abandonado, as ideias que discutiu serem esquecidas, as contratações da qual participou serem adiadas. Da complexidade dos processos institucionalizados à simplicidade da visão dos dirigentes, o que o burocrata vê é a certeza de que "não vai dar em nada".

Não entender a razão ou não concordar com os procedimentos que se executa é um importante elemento de frustração. A "papelada para constar" ou processos "para inglês ver", que tanto causam revolta à opinião pública, estão ancorados em uma profunda desconfiança que paira sobre os agentes públicos. Supõe-se, simplesmente, que cada ato seu, salvo prova em contrário, deve ser motivado pela busca de ganhos privados de forma ilícita ou imoral. Assim, não basta ao burocrata cumprir suas tarefas: é preciso cumpri-las e manter registros suficientes de que atingiu os objetivos previstos executando os procedimentos especificados. A falta destes registros pode implicar em responsabilização. Para o burocrata que, por exemplo, carimba e rubrica quinhentas folhas de um processo, que pede ao candidato a consultor para trazer outros currículos para "completar o processo" ou exige mais um documento de uma prefeitura para liberar um convênio, a expressão "para inglês ver" tem ainda uma outra dimensão: a frustração. Os servidores mais críticos veem claramente a insensatez de muitos procedimentos, de trabalhos monótonos e improdutivos, como planos e indicadores a serem, em tese, cumpridos pelo governo seguinte, ou a exigência da apresentação de documentos em processos de licitação por parte das empresas que perderam o certame e, portanto, não serão contratadas. Quanto

mais ele vê, mais se frustra. Um funcionário de uma estatal, por exemplo, ironiza, em seu blog na Internet, o processo de contratação. Ele afirma que:

(...) merece destaque o indefectível mecanismo anticorrupção para compra de materiais. Assim, se precisamos adquirir cinco unidades de um parafuso qualquer, algo que causa um rombo de cerca R\$ 0,28 aos cofres públicos, devemos antes imprimir três orçamentos e anexá-los à pasta que foi criada especialmente para a tramitação deste processo. Dali a uns dois meses e outra dúzia de papéis, se tudo sair como esperado, estaremos recebendo os tais parafusos. Logicamente, ao final do processo, teremos gasto mais dinheiro com papel e tinta para impressão de toda a documentação de aquisição do que com o produto em si, sem falar do tempo empatado brincando de despachante. Não é divertido?

E continua:

Para a formalização de grandes contratos (...) a quantidade de papel a ser amontoada é tamanha que faz com que muitas empresas proponentes pensem seriamente se vale mesmo a pena participar da licitação. São pastas e mais pastas quase estourando com quilos de cópias autenticadas que ninguém nunca vai pôr os olhos, com exceção, talvez, do operador da fotocopadora e do estagiário que montou a pasta. Existem muitos outros casos onde a “papelada pra constar” atulha estantes e alimenta traças, e a quantidade de recursos gastos somente para administrar isso tudo tende a ser muito mais do que apenas significativa. No final do dia, a bola de neve atinge proporções tão absurdas que chego a imaginar se não se gasta mais recursos para lidar com toda essa selva de papel do que com a própria atividade fim da empresa. (DOMBROSKY, Robson "Arquivo Morto" in www.cenasdocotidiano.com, post de 31 de maio de 2008, acessado em 14 de junho de 2008)

A informatização está entre os pontos fracos da Administração Pública. Seus inúmeros sistemas informatizados têm muito pouca integração, de modo que a informação disponível para um órgão, não está para outro. A prática de utilizar documentos em meio físico é arraigada e são raríssimos os processos que correm exclusivamente em meio digital. Os recursos de informática de que dispõem os servidores são por vezes inferiores a serviços prestados gratuitamente por empresas ao público geral.

Não há um meio instituído de se armazenar e recuperar os documentos eletrônicos que são gerados diariamente. Processos simples são feitos manualmente e em papel, sem

digitalização. Não é que não haja infra-estrutura ou técnicos capacitados. Os servidores são perfeitamente capazes de criar bancos de dados, de tornar eletrônicos os processos internos da Secretaria, de confeccionar atas e pautas para reuniões, mas simplesmente não o fazem.

A vida no Gabinete

Os Ministérios são compostos por Secretarias, que se dividem em Departamentos. Os Departamentos podem se dividir em Gerências e estas em Divisões. Cada Ministro, assim como cada Secretário, na Esplanada dos Ministérios conta com seu próprio gabinete dotado de uma estrutura composta por algo entre cinco e oito funcionários. Os Diretores de Departamento, por sua vez, contam com salas privativas que por vezes chegam a ser verdadeiros gabinetes.

A vida nos gabinetes tem seu ritmo próprio, que interfere de forma significativa nos trabalhos das repartições subordinadas, mas a recíproca dificilmente é verdadeira. Há ali um distinto clima de respeito e formalidade. As secretárias, talvez por estarem acostumadas a lidar com autoridades, são peculiarmente cordiais e prestativas, embora funcionem, em certas circunstâncias, como verdadeiras barreiras, isolando e livrando seus superiores de solicitações diversas.¹

São várias as secretárias e assessores que se comportam como secretárias. Tomemos o caso de um Gabinete de Secretaria no Ministério do Planejamento. O controle da agenda foi sua tarefa mais evidente ao longo de todo o período observado. Trabalhava ali uma assessora com um DAS 4, uma remuneração em torno de vinte salários mínimos mensais, cuja única atribuição era o controle da agenda. O papel daquele gabinete na Secretaria era o de uma espécie de auxiliar para certas tarefas administrativas: como compra de passagens, obtenção de passaportes, organização da agenda, revisão do estilo de textos (tipo e tamanho das fontes, alinhamento e espaçamento dos parágrafos, etc.). Ele não desempenhava qualquer papel relevante nas discussões técnicas: além da assessora responsável pela agenda, os outros funcionários do gabinete eram uma terceirizada

¹ Devemos esta informação a nossos “informantes” em diversos órgãos da burocracia pública federal, aí incluindo-se Ministérios, Autarquias, Empresas Públicas e Agências Reguladoras.

responsável por prestar uma espécie de assessoria de imprensa, duas secretárias e a chefe de gabinete. Havia também outras duas assessoras, que recebiam documentos e tinham a responsabilidade de redistribuí-los para os diretores e cobrar respostas. Por fim, havia também os funcionários da copa que atendiam o Gabinete.

O Secretário trabalhava em uma sala muito ampla, com um mobiliário sofisticado e confortável: armários, quadros, grandes espelhos, tapetes, uma mesa de reuniões, sua mesa de escritório. Além disso, tinha a sua disposição um banheiro privativo, computador, notebook, celular, e aparelho de vídeo-conferência. A sala do Secretário-Adjunto era mais modesta, sem tapetes ou banheiro, mas ainda espaçosa.

Não havia ninguém, ali, que fosse capaz de prestar uma assessoria relativa ao negócio específico da secretaria ou responsável por tarefas gerenciais. O Secretário e seu adjunto ficavam, na prática, por conta própria em qualquer decisão que tivessem de tomar. Isto resultava em erros simplórios. Certa feita, por exemplo, o Gabinete encaminhou questionamentos feitos pelo Tribunal de Contas para o Departamento errado. As respostas incomodaram o Tribunal, resultando em intervenção do Secretário-Executivo, que é por vezes considerado uma espécie de "Vice-Ministro".

O dirigente

Se a vida do Gabinete gira em torno do Dirigente, a vida deste gira em torno de outras autoridades. Ele é uma figura ausente no cotidiano dos trabalhos que lhe compete dirigir. Seu tempo é consumido por eventos e reuniões com autoridades, empresários e representantes da sociedade civil. Trata-se de uma pessoa muito ocupada que não dispõe de tempo sequer para seus subordinados mais diretos: quando não está viajando, encontra-se em intermináveis reuniões.

As viagens dos dirigentes são numerosas e as viagens a trabalho lhes rendem "pontos de milhas" que são trocados junto às companhias aéreas por passagens para viagens pessoais. Assim é possível para muitos manter um contato próximo com a família e amigos nos estados de origem. No período observado, um dos destinos mais comuns era

o estado de origem dos dirigentes e as viagens ocorriam ao longo de todo o ano. Não raro incluíam também os finais de semana.

Quando se participava de um evento na segunda ou terça, viajava-se na sexta, aproveitando o tempo; quando o evento ocorria na quinta ou sexta, retornava-se na segunda. Assim se aproveitava o tempo adicional para visitar parentes, descansar ou mesmo para lazer. Este comportamento não é necessariamente ilícito: quando o servidor assumia os custos adicionais, admitindo que a viagem era mesmo necessária, não havia ilegalidade. Tivemos conhecimento, no entanto, de vários casos em que dirigentes viajaram e não compareceram ao evento. Numa ocasião, por exemplo, uma servidora que retornara de uma reunião em São Paulo lamentou a ausência de uma dirigente que, no entanto, viajara dizendo ir à reunião. Noutra ocasião, os funcionários precisavam da assinatura da Diretora num documento e, por isso, a cada hora iam até sua sala procurá-la. Isto se repetiu até que a secretária, embaraçada com a situação, explicou que sua chefe estava em São Paulo, mas implorou que não deixassem que o Secretário ou outros Diretores soubessem.

Graças a comportamentos como estes, que provocam um certo burburinho entre os servidores e questionamentos dos órgãos de controle, alguns dirigentes procuram evitar viagens, em um esforço para criar uma reputação mais sólida, diferenciando-se dos estereótipos. Um novo diretor, por exemplo, passou cerca de seis meses sem visitar sua família evitando ao máximo qualquer comportamento que pudesse ser mal interpretado. O semblante abatido, as conversas saudosas e a dedicação desproporcional ao trabalho (passava finais de semana lendo ou redigindo documentos) eram indícios da precariedade desta situação. O tempo cuidou de afrouxar estes cuidados e antes que completasse um ano no cargo já tinha confiança para aproveitar viagens feitas a serviço para acumular milhas e visitar a família a cada um ou dois meses.

Qualquer coisa que o ocupante de um cargo de direção faça é vista com desconfianças, com reservas, pelo conjunto de funcionários e auditores. Esta situação é, por si só, responsável por diversos cuidados e controles. Vimos uma Secretaria que nunca utilizou o Cartão Corporativo, por exemplo, apesar das claras vantagens em termos de eficiência, porque usá-lo implica em relatórios adicionais para os órgãos de controle. Os gestores buscam evitar procedimentos que imaginam suscitar suspeitas nos auditores,

mesmo quando implicam em visíveis ganhos em racionalidade.

Os dirigentes procuram ser vistos como Executivos ou especialistas na área fim da Secretaria, não como políticos. A verdade, porém, é que há cargos que se ocupam predominantemente da política. Não é razoável supor que um ministro vá controlar a folha de ponto de seus servidores, ou que se preocupe em verificar se uma licitação foi bem conduzida, se um plano de atendimento às recomendações da auditoria está sendo observado ou se faltam ou sobram recursos humanos para uma certa atividade.

Na prática, também não é razoável que um Secretário faça qualquer destas coisas. Os Secretários são normalmente figuras com certa expressão em seus ramos, procurados constantemente pela mídia especializada e cujas decisões podem afetar de maneira decisiva os setores em que atuam. Podem não estar nas primeiras páginas dos jornais de grande circulação, mas têm certamente presença constante e importante nos círculos em que atuam. A complexidade do mundo contemporâneo permite que figuras políticas tenham projeção perante um grupo apenas, um tema ou um setor. São estas atividades políticas temáticas que, de qualquer modo, tomam praticamente todo o seu tempo.

Oficialmente, porém, estas figuras são responsáveis por uma enorme gama de atos administrativos pelos quais seus subordinados simplesmente não podem responder. É certo que há sempre a possibilidade de delegação de responsabilidade, conforme previsto em lei, mas esta prática não é muito usual e, muitas vezes, desconhecida.

Como resultado, o subordinado assume a atribuição, mas não a responsabilidade e dá ao político a chance de posar de bom "administrador". Quem dirá que um bom Secretário precisa ter boas relações com Ministros, Secretários, Deputados? ou ainda com Governadores, Prefeitos, Secretários estaduais? Estes são, no entanto, atributos essenciais do cargo. O cargo de Secretário é o segundo cargo do Ministério e, mesmo que entregue a um técnico, exigirá dele constantemente habilidades políticas. Os Secretários, Diretores e Gerentes devem também demonstrar a mais completa lealdade política ao governo, ou ao partido ao qual se vinculam seus superiores. Isto é explicitamente cobrado deles. Esses dirigentes estão cientes disso e correspondem sem maiores discussões a tal expectativa. Neste sentido, suas atividades assumem um caráter claramente político-partidário. Assim, por exemplo, um funcionário pode ser induzido a omitir ou até mesmo falsear informações,

desde que isso traga visíveis ganhos políticos. Constatamos isso pessoalmente diversas vezes.

O resultado do não reconhecimento do valor da atividade política na Administração Pública é seu disfarce como atividade técnica e a supressão dos cargos efetivamente técnicos. Não é raro encontrar uma Secretaria ou Departamento em que ninguém zele pela gestão operacional. Há uma certa tradição de que esta ocupação seja realizada pelo Secretário-Executivo para o ministério e pelo Secretário-Adjunto para a Secretaria. A importância destes cargos, porém, faz com que também eles sejam ocupados por políticos.

A vontade Política

A ideia de que o político mal intencionado é um dos principais problemas da Administração Pública caminha de mãos dadas com a tese segundo a qual a "vontade política" é capaz de, sozinha, mudar um cenário já consolidado. Um ato de decisão forte e um comportamento comprometido com uma moral ascética seriam, segundo este pensamento, os ingredientes para a "mudança" necessária, qualquer que seja ela. Negligenciam-se as dificuldades técnicas, os esforços anteriores, acreditando que todos os fracassos passados e problemas presentes têm raiz na corrupção e mandonismo dos dirigentes. Assim sendo, acredita-se que quando, finalmente, houver um dirigente capaz e bem intencionado será vista uma revolução no órgão, com flagrante melhoria de qualidade e redução de custos.

Quando o Partido dos Trabalhadores assumiu o poder, por exemplo, procurou identificar no Ministério do Planejamento os atos de corrupção da gestão anterior. Com fundamento neste tipo de suspeita, cancelaram-se contratos, investigaram-se licitações, contratos de cooperação e convênios. Esta prática, que parece ser comum, é chamada pelos servidores de "caça às bruxas", e muitas vezes resulta em um fiasco. Vítor Nunes Leal se refere a um procedimento semelhante, institucionalizado com o nome de "devassa", que os juízes deveriam realizar sobre os atos de seus antecessores (LEAL, 1978: 187).

Durante a elaboração do que viria a ser o Plano Real, no Governo Itamar Franco, chegou-se à ideia de se construir um plano "burocrático", a ser implementado de forma lenta e gradual, que tentaria explicar à população as razões técnicas que o fundamentavam. Fernando Henrique, em sua "Arte da Política" narra o episódio:

(...) Pêrsio Arida apresentou a sugestão revolucionária: minimizar as regras e torná-las transparentes. A complicada relação entre preços cambiantes, graças à erosão diária do cruzeiro real, e a URV seria explicada à população. (...) Nada seria secreto. Nós anteciparíamos os principais passos do que iria ocorrer e mostraríamos que se tratava de um processo e não de um ato milagroso. (...) O aspecto didático da utilização simultânea de duas moedas – ou melhor, de uma moeda de curso corrente corroída pela inflação e de outra estável, mas virtual – contrariava as expectativas, sobretudo as dos políticos, que desejavam algo mais contundente, como o congelamento ou a prefixação dos preços essenciais da economia. (CARDOSO, 2006: 175)

Os políticos preferiam algo mais contundente, menos racional, que dispensasse explicações, enfim, que pudesse ser tomado como fruto de sua "vontade" ou esforço, mas não algo tão burocrático quanto mudar aos poucos, algo que pudesse ser explicado em termos técnicos por um economista. O reconhecimento da influência decisiva dos atos de vontade é o reconhecimento do próprio trabalho do político. Do ponto de vista de um político não basta que um trabalho seja feito: é importante que fique evidenciado que não poderia ter sido feito de outra forma, sem sua decisão, sua persistência. Por isso, todo o trabalho tem de ser realizado de forma rápida, no ritmo de suas palavras. É possível que muitos dirigentes não sejam ingênuos ao ponto de negligenciar as dificuldades técnicas e operacionais de grandes projetos de mudança, mas esta visão de uma vontade política quase miraculosa é partilhada largamente pela população. O próprio Plano Real, em larga medida atribuído a Fernando Henrique, foi construído sobre a experiência de outros planos econômicos heterodoxos de estabilização da economia, que fracassaram por motivos diversos mas que contribuíram para criar as condições técnicas que viabilizaram o Plano Real.

O lapso de tempo entre o momento em que um dirigente assume um cargo e o deixa é muito curto. O horizonte até as próximas eleições municipais ou federais é sempre de no máximo dois anos. Qualquer trabalho que seja construído a longo prazo não será

reconhecido como a obra de um homem, ou ao menos não do homem que lhe der início. Por isso é importante ser contundente. A mudança, para que seja devidamente reconhecida, precisa ser rápida e perceptível. É ainda o ex-presidente quem afirma:

Críticos e adversários (quando não alguns aliados) superestimavam a vontade política como fator de mudança. Subestimavam as dificuldades, as rugosidades da vida real. E, ex-cathedra, lançavam no papel artigos demolidores ou jogavam ao ar discursos inflamados cuja falta de correspondência com a realidade do país equivalia à arrogância com que julgavam nossas intenções. (CARDOSO, 2006: 182)

Para apostar em mudanças rápidas, eficazes e permanentes, é preciso esperar que os políticos, operando como verdadeiras lideranças carismáticas na acepção weberiana do termo, tenham essa capacidade semi-mágica de transformar a realidade com um ato de vontade. A ideia de que o político é o cabeça de uma organização complexa e formalizada, repleta de regras obscuras, é de fato incompatível com essa outra, segundo a qual uma pessoa será capaz de mudar todo o comportamento da organização e obter resultados significativos em apenas quatro anos. Esta grande expectativa depositada no potencial da vontade política gera frustrações na equipe. O cargo de Secretário, por exemplo, visto e tratado na Esplanada como um cargo político, é um posto que exige um conhecimento técnico nada desprezível. O desconhecimento do negócio ou do histórico da Secretaria, bem como dos ritos e procedimentos da Administração Pública é um obstáculo importante para a execução dos trabalhos. Existe, sem dúvida, uma efetividade relacionada à vontade política, percebida especialmente na atenção que recebem os projetos "patrocinados" por um dirigente importante. Apesar de ser real, entretanto, esta efetividade é limitada pela simples razão de que não é possível ao dirigente "patrocinar" todos os projetos que exigem sua atenção.

O ditado segundo o qual o "boi engorda sob o olhar de seu dono" é verdadeiro em certa medida na Administração Pública. Um projeto sem um "padrinho" ou "patrocínio" forte corre sério risco de ser esquecido em meio a tantos novos projetos que surgem todos os meses. A imagem que Vítor Nunes Leal faz do chefe político local ilustra, em certos aspectos, o que se passa também na administração federal:

A falta de espírito público, tantas vezes irrogada ao chefe político local, é desmentida, com frequência, por seu desvelo pelo progresso do distrito

ou município. É ao seu interesse e à sua insistência que se devem os principais melhoramentos do lugar. A escola, a estrada, o correio, o telégrafo, a ferrovia, a igreja, o posto de saúde, o hospital, o clube, o campo de foot-ball, a linha de tiro, a luz elétrica, a rede de esgotos, a água encanada -, tudo exige o seu esforço, às vezes um penoso esforço que chega ao heroísmo. É com essas realizações de utilidade pública, algumas das quais dependem só do seu empenho e prestígio político, enquanto outras podem requerer contribuições pessoais suas e dos amigos, é com elas que, em grande parte, o chefe municipal constrói ou conserva sua posição de liderança. (LEAL, 1978: 37)

Se a insistência e influência do chefe local são capazes de obter para o município uma escola ou uma estrada, o político na administração federal pode agilizar um processo ou obter uma importante assinatura. Um político não é por natureza mal intencionado. Efetivamente seus interesses pessoais coincidem em grande parte com os interesses da administração. O uso de influência política para "fazer com que os projetos andem" é uma necessidade real da Administração.

Numa certa ocasião, entrou na sala do diretor de um departamento uma gerente de projetos reclamando do comportamento arisco de órgãos estaduais que não retornavam informações solicitadas, atrasando o andamento do projeto em questão. De pronto o diretor respondeu "faça estas questões subirem. Quando não te atenderem, fale comigo. Se não me atenderem, falo com o Secretário". Neste caso o projeto era considerado prioritário e até mesmo o Secretário lhe dedicaria alguma atenção. Quando um projeto envolve mais de um órgão e carece desta atenção, será fatalmente mal-sucedido.

Encontra-se todo o tipo de dificuldade durante a execução dos trabalhos. Um órgão se recusa a prestar informações por escrito, outro se recusa a prestar informações por e-mail, um outro não enviará o documento solicitado ou jamais encaminhará um servidor para reuniões de trabalho. Muitas vezes, no entanto, um telefonema de uma autoridade, Diretor ou Secretário, será o bastante para resolver a situação.

A vaidade

Um Diretor de departamento é contemplado com algumas regalias que certamente

favorecem sua auto-estima. Dentre elas contam-se o auxílio-moradia, uma vaga privativa na garagem do Ministério, uma sala própria com frigobar, porta-paletós, uma mesa para pequenas reuniões, uma ante-sala com uma secretária para atender os telefonemas e chá, água e cafezinho trazidos pelos funcionários da copa. Fora de seu escritório as viagens a trabalho, o tratamento de "doutor" e o broche do Ministério que o identifica como dirigente. O Secretário conta com móveis mais sofisticados. Tapetes, espelhos, quadros, armários antigos, sistema de vídeo-conferência, várias secretárias, várias ante-salas, um elevador privativo.

Todos estes mimos, aliados ao comportamento servil dos funcionários que fazem depender do juízo do Dirigente questões de todo tipo e a ausência quase absoluta de críticas a seu comportamento contribuem para fazer crescer sua vaidade. Em suas "Notas Psicológicas sobre a vida cultural brasileira", Artur Ramos de Araújo Pereira anota:

Na esfera administrativa, o narcisismo é responsável por toda esta descontinuidade administrativa em que tem vivido. É verdade que não pôde haver ainda uma separação, no Brasil, entre a vida política e a vida administrativo-técnica, de maneira a assegurar a continuidade desta última. Mas, além desta causa, há outra, dominante, do administrador narcísico, que nega a obra do seu predecessor. E daí o querer destruir tal reforma anterior e "criar" uma nova. O pensamento imaginativo e narcísico é "criador", mas um criador todo-poderoso que quer fazer surgir um mundo do nada. O administrador narcísico faz tábua rasa de tudo o que o precedeu, de tudo o que não é ele. Consequência: pode ser muito interessante o que ele fez do ponto de vista individual, mas sem continuação, sem ligação com as reais necessidades da comunidade. esta é a história psicológica das nossas reformas sucessivas e das soluções de continuidade da nossa vida cultural. (PEREIRA, 1998: 66)

Na verdade, não se chegou a ver, durante as pesquisas, um esforço deliberado por apagar a obra do antecessor, mas observamos que ao assumir uma repartição um dirigente dedicará muito pouca atenção a essas obras. Ele trará consigo seu novo projeto, suas ambições. Os funcionários, por sua vez, continuarão a fazer o que faziam antes até segunda ordem e dentro em breve o novo dirigente considerará os projetos remanescentes da gestão anterior como parte de sua obra própria. Apesar de não nos parecer que é a vaidade a causa da descontinuidade administrativa, seu papel não é irrelevante.

Durante uma reunião em que se fazia o planejamento das atividades para o ano seguinte, um secretário insistiu em um determinado projeto. Ele dizia: "esta é minha contribuição, este é o projeto que construí". Referia-se ao fato de que a maior parte dos projetos da secretaria tinham começado na administração anterior. Ter gerido bem a obra de seus antecessores, o que em certa medida foi o caso, não fazia do rol de realizações que apresentava, o que é estranho posto que os projetos de maior visibilidade haviam começado em outras gestões.

A Relação com o Corpo Técnico

Existe uma desconfiança recíproca entre os dirigentes e os subordinados. Enquanto estes desconfiam das intenções potencialmente eleitoreiras ou inconfessáveis dos seus superiores, os dirigentes imaginam os subordinados como incompetentes, preguiçosos que retardam o propositalmente o desenvolvimento dos trabalhos. Às vezes a desconfiança vai ainda mais longe, como nestas linhas que Frei Betto atribui ao Presidente da República:

Dom Cláudio queixou-se de que a PUC-SP já havia sido fiscalizada três vezes, tendo sido examinados os mesmos papéis. Lula prometeu estudar a questão com os ministros Berzoini e Benedita: _ Não basta pôr no jardim a placa "Proibido pisar na grama" - disse o presidente, obcecado por metáforas. - É preciso educar as pessoas, orientá-las, e não simplesmente puni-las. Pode ser que os fiscais do INSS sejam do governo anterior e estejam se sentindo lesados com a reforma da Previdência. Por isso querem mais atrapalhar do que ajudar o atual governo. (BETTO 2007: 142)

O então assessor da presidência foi ingênuo ao registrar em livro a alegada promessa de seu superior de interferir em favor de uma instituição privada. Mais interessante, no entanto, é a imputação de motivações políticas a atos corriqueiros da burocracia. Os fiscais "do governo anterior" buscariam boicotar a administração com o intuito de favorecer a oposição nas eleições seguintes. Desconfianças semelhantes por parte dos dirigentes eram corriqueiras. Certa vez, uma diretora se recusou a encaminhar ao Tribunal de Contas da União um conjunto de documentos relativos a uma pesquisa de opinião realizada em parceria com uma empresa privada. Ela alegava que uma das

auditoras daquela côrte era sua colega de classe em um mestrado que cursavam na Universidade de Brasília e que ela pretendia ter acesso àqueles documentos para "roubar" sua dissertação de mestrado. Sua recusa foi bem sucedida. Não apenas os auditores, mas também seus subordinados não tiveram acesso à pesquisa até três anos depois de sua realização, no início de 2009, data a partir da qual não tivemos mais notícias.

Estas desconfianças, no entanto, se manifestavam de forma singela, sem muita convicção e na maioria das vezes se dissipavam sem que pudesse observar grande influência no comportamento dos dirigentes, diferentemente do caso acima. Assim, por exemplo, um Secretário irritado, certa feita, por não ter espaço em sua agenda para uma reunião de trabalho, sugeriu que elas eram marcadas com pouca antecedência (dois ou três dias) para evitar que ele ou outras autoridades comparecessem. Na prática, porém, ele nunca antes tinha manifestado interesse em participar daquele tipo de reunião, e os convites ainda eram mandados apenas por uma questão de formalidade. Como naquela ocasião sua presença era importante, reagendou seus outros compromissos para que pudesse participar. Noutro caso, um Diretor sugeriu que o corte e furto de cabos de fibras óticas tivesse a intenção de "sabotar" o governo. Esta sugestão não teve qualquer papel na decisão de registrar a ocorrência policial e de deixar a polícia do Distrito Federal de sobreaviso, dado que os furtos ocorriam sempre às três da manhã em um mesmo local.

A boa formação cultural e a qualificação profissional de parte dos subordinados são reconhecidas pelos dirigentes, bem como sua disposição para o trabalho. Estas desconfianças das quais tratamos anteriormente não têm normalmente um peso significativo nas relações entre dirigentes e subordinados. Este reconhecimento é feito, por exemplo, pelo ex-presidente Fernando Henrique:

Cabe aqui um parêntese sobre outra das artes da política. Nas constantes trocas de ministros impostas pela vida real, a continuidade administrativa é em boa parte assegurada pela burocracia profissional. O Estado brasileiro, diferentemente do que muitas vezes se imagina e proclama, dispõe de quadros altamente competentes. É só saber motivá-los com um desafio e atribuir-lhes a importância devida que ajudam o governo a funcionar melhor. (CARDOSO, 2006: 336)

Observação semelhante é feita por Bresser-Pereira:

Um dos erros mais comuns dos ministros em governos que estão começando é o de ignorar a burocracia existente. Esta, em geral, é mais competente do que se imagina. Nestes termos, além dos nomes a que já me referi, contei ainda com a preciosa colaboração de alguns técnicos que já estavam em Brasília: Heloíza Camargo, Antônio de Cerqueira Antunes, Cláudio Adilson Gonzalez, Antônio Ximenes, Sílvio Rodrigues Alves. (BRESSER-PEREIRA, 1988:5)

Estas figuras públicas afirmam poder contar com o apoio e competência técnica da burocracia brasileira. A suposição de que os burocratas não têm formação acadêmica ou profissional é equivocada. O nível cultural que por vezes deixa a desejar nesses profissionais é apenas uma consequência do baixo nível cultural da população como um todo. A burocracia conta, na verdade, com profissionais com qualificação formal acima da média nacional.

A livre-nomeação, ou seja, a nomeação de dirigentes feita de forma arbitrária, sem qualquer requisito, é muitas vezes apresentada como uma decorrência necessária da democracia. Os políticos eleitos precisariam construir uma ligação com a burocracia que, segundo esta opinião, é resistente a mudanças e poderia obstar os programas políticos. Não observamos qualquer situação em que dirigentes se queixassem de insubordinação, quer fosse de servidores concursados, quer de outros funcionários. Tampouco observamos situações em que a resistência dos servidores a algum projeto tenha sido significativa. É claro que qualquer trabalhador tende a realizar as tarefas de uma forma conhecida, tende a repetir os mesmos passos para uma nova tarefa. Não só o servidor, mas qualquer indivíduo, tem uma certa resistência a mudanças. O que não se observou foi um servidor, independentemente da forma de recrutamento, enfrentar seu superior com o objetivo de defender ou atacar um projeto qualquer. A ideia weberiana de uma burocracia ciosa de seus segredos, mais ou menos fechada em face de intervenções externas, políticas, não foi confirmada em momento algum por nossas observações cotidianas da burocracia pública brasileira.

Capítulo II - A Estrutura

Apresentam-se a seguir considerações sobre as estruturas organizacionais e física, bem como sobre os Recursos Humanos do Serviço Público. questões relativas às estruturas institucionais dos órgãos da APF: como se criam e extinguem órgãos, secretarias, departamentos; como são planejadas e que relação tais estruturas têm com o objeto de trabalho da repartição; com que materiais são feitos os trabalhos e em que ambiente; como são compostos os quadros, etc.

Estrutura Organizacional

*Construiu-se pouco a pouco uma máquina
administrativa tão grande, tão complicada, tão
desordenada e tão improdutiva que foram obrigados
a deixá-la funcionar no vazio...
(Tocqueville, O Antigo Regime e a Revolução)*

A estrutura organizacional da Administração Pública é complexa. São várias formas organizacionais convivendo lado a lado, cada qual com suas especificidades.

A hierarquia Institucional

A estrutura mais visível é a institucional. Ministros são subordinados ao Presidente e são superiores aos Secretários. Mesmo esta, porém, tem seus nuances. A primeira característica a destacar é a de que a hierarquia é determinada exclusivamente por livre-nomeação. Podem haver, é claro, carreiras que contrariem esta regra, mas no geral, a não ser que assuma um cargo de livre-provimento, um servidor jamais terá quaisquer subordinados, independentemente de seus méritos ou antiguidade, ainda que ele chegue a ser o mais experiente do setor.

Não é assim em toda parte. Um representante do Banco do Brasil, por exemplo,

explicou numa ocasião que lá as coisas são diferentes. No governo, disse, os chefes vêm e vão, o que dificulta qualquer esforço de capacitação de seu corpo burocrático. No Banco, pelo contrário, a participação em capacitações conta pontos, utilizados como critério para ocupação de cargos comissionados. Os professores dos cursos são todos funcionários do banco, também acumulando pontos. Ao ouvir isso os servidores o parabenizaram, mas ele os interrompeu: "Isso não é nada novo", disse, "desde pelo menos 1983, quando entrei no banco, as coisas são assim".

Não importa quantos cursos de capacitação tenha frequentado um servidor, quantos anos acumule no cargo, horas-extra trabalhadas ou a qualidade dos serviços. Nada disso é mensurado objetivamente ou formalmente levado em consideração. Os cargos comissionados são de livre provimento e não há estrutura hierárquica além daquela dos cargos comissionados.

Não tivemos a oportunidade de esgotar todas as formas de recrutamento de pessoal utilizadas no serviço público, mas é certo que os burocratas que não são servidores públicos (terceirizados, consultores, bolsistas, etc.) estão teoricamente fora da hierarquia institucional, apesar de na prática trabalharem sob as ordens de servidores. Legalmente, ou pelo menos de acordo com a interpretação que os órgãos de controle têm dado à lei, consultores e terceirizados deveriam trabalhar em tarefas clara e previamente definidas que chegassem a um produto final. Sua remuneração deveria corresponder aos produtos entregues e devidamente atestados por um servidor, mas na prática, novamente, a situação é diversa. Muitos consultores trabalham sob as ordens de servidores, o que é irregular. Os produtos, por sua vez, são feitos apenas "para inglês ver", uma mera formalidade que substitui a folha de ponto.

A organização institucional da Administração Pública não é única. Existem Ministérios, Fundações, Autarquias, Autarquias Especiais, Agências Governamentais, dentre outros, cada qual com suas peculiaridades. Ademais, estas estruturas não são estáticas. Existe uma constante alteração nas estruturas organizacionais de cada órgão. Assim, lê-se no Relatório de Atividades do Ministério do Planejamento que:

O Estado é uma organização complexa e extremamente dinâmica, e o processo de atualização do desenho organizacional de suas instituições

não obedece a um padrão único para toda a estrutura governamental. A dinâmica de alteração das estruturas varia de acordo com o nível hierárquico dos órgãos envolvidos. Isto se dá porque o processo de atualização está diretamente relacionado ao grau de responsabilização na execução dos objetivos de Governo atribuído a cada um dos níveis organizacionais. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO 2003:70)

A passagem comenta as dificuldades de atualização do SIORG, um sistema informatizado que tem como responsabilidade manter organizada e apresentar a estrutura organizacional da Administração. O sistema tem uma dificuldade muito grande para manter atualizadas informações sobre a estrutura institucional dos órgãos do poder executivo. Com efeito, os órgãos sequer conseguem manter atualizadas suas páginas de "quem é quem", que apresentam os nomes dos ocupantes de cargos de DAS do órgão. É importante notar que o SIORG não tem ainda condições de manter atualizadas nem mesmo as estruturas institucionais, que são, no dizer da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, "extremamente dinâmicas". Órgãos são criados e extintos com muita facilidade e rapidez, dificultando qualquer gestão sobre este processo. Apesar de ter esta responsabilidade, na prática a Secretaria de Gestão não tem poder para autorizar ou negar a criação de uma secretaria ou departamento no âmbito de qualquer ministério.

Deixando de lado parte desta complexidade, descreve-se abaixo a estrutura de cargos de Direção e Assessoramento Superior, que compõe a hierarquia formal da Administração Direta. É preciso que se esclareça, ainda, que a hierarquia formal nem sempre corresponde à prática. Há Gerentes que se sobrepõem a Diretores, terceirizados que comandam unidades e estagiários melhor cotados do que servidores. Normalmente, de qualquer modo, a hierarquia formal tem um peso muito forte, justificando nossa atenção.

Direção e Assessoramento Superior

Nem todo cargo comissionado equivale a um posto de chefia. Existe uma ideia de origem acadêmica, suspeitamos, segundo a qual é preciso haver uma forma de recompensar os funcionários por seus méritos sem necessariamente lhes conferir cargos de chefia, já que, supõe-se, um excelente técnico pode ser um mau gerente. Assim, existem cargos "de linha", correspondendo a um nível hierárquico, e cargos "de assessoria" que não

correspondem a chefias. Estes cargos, chamados de Direção e Assessoramento Superior - DAS, compõem um organograma simples. No topo temos os cargos de natureza especial, ocupados por Ministros de Estado ou equivalentes. Logo abaixo temos os Secretários com DAS 6, seguidos por Diretores com DAS 5 e Gerentes com DAS 4. As demais divisões são raras e foram observadas apenas em Ministérios mais bem estruturados, nos quais ainda havia a figura do Chefe de Divisão.

Como visto, são poucos os níveis hierárquicos. Nas Secretarias observadas cargos de DAS 3 e inferiores não exerciam qualquer chefia. Assim, abaixo do Ministro, contávamos apenas três níveis hierárquicos até o servidor comum. Como resultado, as diferenças entre os cargos são grandes. Um ocupante de um DAS 4 geralmente exerce a chefia de uma equipe e, apesar de participar de discussões, reuniões e processos de tomada de decisão, não costuma ter sobre seus ombros a responsabilidade de decidir ou a de prestar contas. Isto já não é verdadeiro para o ocupante de um DAS 5. Este já terá seu nome arrolado no rol de responsáveis do Ministério e assumirá um papel proeminente. O Secretário, por fim, tem visibilidade nacional no tema que gere e cumpre uma agenda repleta de compromissos com outras autoridades políticas.

Trocar um DAS 4 por um 5 é assumir a responsabilidade por ações no Plano Plurianual, por prestações de contas, por um sem número de decisões, tendo de assinar volumes assustadores de papéis, nomear subordinados (como comissionados e terceirizados), enfim, assumir toda a gestão operacional e estratégica de uma unidade. Ao passar para um DAS 6 o servidor passa a atuar, indubitavelmente, como político. Não terá mais tempo para os assuntos da Secretaria e adotará uma pesada rotina de negociações e viagens.

Em termos salariais a diferença também é substancial. Neste ponto houve uma mudança importante em 2007, que melhorou substancialmente a remuneração do DAS 3.

Remuneração dos Cargos de DAS e diferença com o nível inferior

Cargo	Valor R\$		Diferença com relação ao nível inferior			
	MP 2.229-43 (2001)	Lei 10.470 (2002)	Lei 11.526 (2007)	MP 2.229-43 (2001)	Lei 10.470 (2002)	Lei 11.526 (2007)

DAS 6	6.000,00	7.500,00	11.179,36	13,33%	16,00%	19,60%
DAS 5	5.200,00	6.300,00	8.988,00	26,92%	23,02%	23,86%
DAS 4	3.800,00	4.850,00	6.843,76	63,42%	67,84%	40,94%
DAS 3	1.390,19	1.560,00	4.042,06	10,77%	10,90%	33,33%
DAS 2	1.240,45	1.390,00	2.694,71	9,70%	12,23%	21,49%
DAS 1	1.120,14	1.220,00	2.115,72			

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal - Ministério do Planejamento

Observa-se que houve em 2007 um importante avanço relativo do cargo de DAS 3 em termos de remuneração. Note-se que ocupantes de DAS 4 exercem, na prática, uma posição de chefia, ao passo que esta situação é um tanto rara entre DAS 3. Considerando que a remuneração do cargo é um dos fatores que mais pesam na nomeação pelo dirigente, que se preocupa em não oferecer uma remuneração exageradamente alta a um servidor medíocre (isso causa inveja e intrigas no restante da equipe), e que a taxa de escolaridade superior entre ocupantes de DAS 4 é de 92% e entre os DAS 3 de 83,3%, é possível esperar um aumento da escolaridade entre servidores com DAS 3.

Ocorre que há uma diferença substancial entre estes dois cargos que faz com que vários servidores afirmem preferir ocupar um DAS 3 a um 4. Diferentemente de seus subordinados, o DAS 4 assume muitas responsabilidades e encargos pesados, tais como a posição de chefia, participação nas deliberações do Departamento e da Secretaria, e, o que tem um peso maior do que parece à primeira vista, não bate ponto. Numa ocasião um servidor, que fora contemplado com um DAS 4, dizia num tom saudosista:

Bater ponto é uma bênção. Não há nada como ter hora para chegar e hora para sair.

Não é difícil compreender tal ponto de vista. Sua rotina de trabalho começava às oito horas da manhã e se estendia com muita frequência até depois das 20:00, com um intervalo de cerca de 30 minutos apenas para o almoço, já que comia no próprio Ministério. Sua carga de trabalho era espantosa. Reuniões com autoridades, com fornecedores, com técnicos. Elaboração de Termos de Referência, de Relatórios, de Respostas a órgãos de controle. Preparação e participação em eventos, coordenação de Grupos de Trabalho e elaboração de propostas de normativos. Nesta situação, o aspecto

financeiro já não pesava tanto. Ele confessou estar disposto a abrir mão de cerca de 25 a 30% de sua remuneração mensal para deixar o cargo de direção que ocupava.

Apesar de serem cargos de livre provimento, é comum serem concedidos a servidores que se destacam, seja por sua dedicação ao trabalho seja por sua habilidade política. A inexistência de critérios objetivos, em especial do critério da antiguidade, o número relativamente baixo de níveis hierárquicos e o fato de que os concursados costumam ter uma melhor formação cultural, confluem para que um servidor público recém concursado chegue rapidamente na maior posição que pretenderá alcançar em sua carreira.

Os cargos de DAS 5 e DAS 6, contudo, têm sua nomeação normalmente motivada por questões políticas. Não pretendo sugerir que os ocupantes destes cargos não têm formação na área ou que sejam necessariamente filiados a partidos políticos. A questão é, simplesmente, que o Diretor de Departamento e, especialmente, o Secretário têm visibilidade política, em especial na mídia especializada, de modo que o ocupante destes cargos precisa estar em uma sintonia maior com o Ministro de Estado ou com o Secretário, sendo assim, estes cargos não serão deixados para preenchimento por parte de servidores da casa a não ser que correspondam, também, a este perfil político. Ademais os servidores com perfis mais técnicos receiam chegar tão perto da política.

O servidor que não nutre ambições políticas pretenderá chegar a um DAS 3 ou 4, não mais do que isso. Ocorre que aqueles que têm ambição, boa formação cultural e um mínimo de habilidade política no espaço público podem chegar a estes cargos com apenas um ou dois anos de casa, ou mesmo recém concursados. De uma turma de 75 servidores que ingressaram na metade do ano de 2006, 10 já ocupavam cargos de DAS 4 em dezembro de 2008 e 8 ocupavam cargos de DAS 3, de acordo com a relação disponibilizada na página da Associação da Carreira. Esta relação não é atualizada periodicamente e depende da manifestação dos servidores. Muitos, de qualquer forma, que ainda mal ingressaram no Serviço Público, já não tem mais para onde subir.

Crêterios de nomea o

Não existem quaisquer cr terios formais para a nomea o de ocupantes dos cargos de DAS. Na prática, porém, observa-se o uso de cr terios muito diferentes para a nomea o para cada nível da hierarquia. Podemos dizer que os DAS 1 e 2 podem ser ocupados por servidores de quaisquer carreiras, inclusive lotados na própria secretaria, especialmente se tiverem habilidades úteis para o cotidiano do setor, em reda o ou estatística descritiva, por exemplo. Um DAS 3 e mesmo um 2 será entregue a um servidor que venha de fora, de outro órgão, com boa ou razoável forma o de nível superior ou p s-gradua o, com conhecimentos em áreas como economia, direito, tecnologia da informa o, administra o pública ou outro necessário ao setor em questão. Um servidor de nível médio que já esteja lotado na secretaria muito dificilmente ocupar  um DAS 3.

Por sua vez, um DAS 4 será entregue a um servidor de boa forma o, com nítida capacidade de liderança, de conforma o ao jogo político e alguma habilidade social, ou com uma dedica o ao trabalho acima da m dia. O conhecimento específico na área será certamente levado em considera o. Existe sempre a possibilidade de o cargo ser entregue a um "protegido" ou "apadrinhado" de uma autoridade qualquer, mas como os dirigentes preferem não colocar sua reputa o em risco, este tipo de nomea o será reservado aos cargos nos quais as responsabilidades não são tão grandes. Um DAS 5, por outro lado, será entregue a alguém com forte conforma o ao jogo político, que tenha contatos com personagens importantes ou com o próprio Secretário. Os servidores dizem que o "DAS 5 já   político", mas a forma o ou experiência na área será certamente levada em considera o. Servidores podem ser nomeados para este cargo de forma interina. Neste caso, a nomea o poderá se tornar permanente em fun o dos resultados de seu trabalho ou de contingências políticas. Não vimos casos de ocupa o destes cargos por personagens "protegidos" que não tivessem em seu currículo ao menos alguma experiência ou forma o na  rea. O DAS 6 não será entregue a um servidor, a não ser que este tenha t mbe m influências políticas importantes.

Normalmente   mais interessante para uma unidade específica usar um cargo vago de DAS para aumentar seu quadro de pessoal do que para premiar um servidor. Isto, aliado às grandes diferenças entre os cargos e cr terios de nomea o usados, resulta em que

ninguém, em uma dada secretaria, vislumbre num horizonte de um ou dois anos a possibilidade de ascender hierarquicamente sem deixar a unidade. Um servidor lotado em uma secretaria não receberá ali um DAS, a não ser, talvez um DAS 1, a menos que receba um convite para trabalhar em outro lugar. Excepcionalmente um DAS 1 pode receber um DAS 2, mas certamente não receberá o 3. Este poderá, eventualmente, substituir sua chefia, mas não chegará ao 5. O DAS 5 muito dificilmente se tornará secretário e as chances de o Secretário chegar a Ministro são praticamente irrisórias.

É, na verdade, quase impossível que alguém chegue a ocupar todos os postos desta hierarquia no curso de uma carreira. Servidores com melhor formação podem entrar diretamente no DAS 3 ou 4 e nunca ascender. Outros podem nunca ultrapassar o DAS 1.

Subordinação

A ideia de um corpo burocrático fechado em si mesmo, defendendo seus interesses e arisco às inovações dos atores políticos é, certamente, muito útil para compreender situações como a concessão de benefícios e a manutenção de um bom nível salarial para os servidores. Apesar disso, não nos pareceu ser muito elucidativa quando se trata de compreender o dia-a-dia da repartição pública. O que observamos foi um comportamento subordinado, quase reverencial, dos servidores para com os dirigentes. Estes são tratados com muito respeito. Suas ideias são ouvidas, não questionadas. Suas ordens, cumpridas. Ainda quando ocorreu de haver discordâncias, estas jamais foram apresentadas como obstáculos reais às vontades dos dirigentes.

A disposição física do ambiente, mesas, baias, paredes, tem um significativo impacto nas relações entre chefes e subordinados. Os DAS 4 costumam trabalhar nas mesmas salas dos demais servidores, e não raro são parte do quadro. Estão ali quando se contam piadas, se comentam as telenovelas ou jogos de futebol. Estão presentes nas discussões técnicas, argumentam com os servidores sobre as soluções mais adequadas aos problemas enfrentados pelo setor. Compartilham, enfim, do dia-a-dia de seus funcionários.

Nas unidades que conhecemos, os Diretores e Secretários trabalham fisicamente apartados de seus subordinados, e este arranjo espacial funciona como um verdadeiro

poder simbólico, na acepção de Bourdieu. Os diretores contam com sala e uma ante-sala com secretária. Os Secretários, por sua vez, contam com uma sala de recepção, além da ante-sala, e várias secretárias. São todos tratados por "doutor" ou "doutora" e não há quem se atreva a divergir de suas opiniões. As demandas de ambos são atendidas com a urgência possível, em detrimento das atividades ordinárias. Seu pouco contato com os servidores, incluindo os DAS 4, os faz distantes, separados, superiores. Servidores sem DAS ou com DAS baixo, a depender de sua importância prática em uma secretaria, podem jamais ter contato direto com um Secretário e muito pouco com um diretor.

Uma vez, por exemplo, o Secretário-Adjunto, que sempre fora uma figura social, amigável, que buscava valorizar o trabalho, inclusive operacional, discutindo com técnicos quando possível, foi a um Departamento fazer uma pergunta técnica a um servidor. Ninguém escondeu a surpresa enquanto ele cumprimentava a todos. Fez sua pergunta, recebeu a resposta e retornou ao gabinete. O episódio, desde então, sempre era referido como "aquela vez que o Dr. Secretário Adjunto veio aqui". Noutra ocasião, em uma Secretaria diferente, o Secretário em pessoa passou de sala em sala para conhecer a possibilidade de alterar o ambiente físico e este episódio foi lembrado e comentado por pelo menos três meses.

A separação física contribui certamente para o clima de respeito que cerca Diretores e Secretários, que vai além da mera obediência a ordens e chega a uma subordinação de intelecto. Não se discute a opinião de um Diretor e muito menos a de um Secretário. Muitos assessores não opinam, apenas acatam, o que tem repercussões importantes. Diretores e Secretários ficam numa posição tal que toda e qualquer decisão que tomem, ainda que consultem seus subordinados, será provavelmente uma decisão solitária, dado que os demais dificilmente lhe participarão uma opinião diversa. Assim, quando numa ocasião um Secretário, em razão de contatos que tivera com empresas estatais, sugeriu a inclusão de um artigo numa portaria dispensando os servidores de procedimentos determinados por lei, nenhum diretor ou assessor lhe chamou a atenção. O artigo seria ilegal. Isto foi discutido em diversas reuniões, inclusive com diretores, mas não chegou a ser levado ao conhecimento do Secretário. Situações semelhantes aconteceram quando da elaboração do planejamento anual da Secretaria e de respostas a auditorias.

Os Secretários são figuras quase completamente ausentes de suas secretarias. Diretores precisam marcar hora para lhe dirigir a palavra e, por vezes, aguardam mais de um mês. Geralmente é o Secretário Adjunto quem dirige a Secretaria, assim como é o Secretário-Executivo quem atende o Ministério.

As nomeações no início do Governo

No início de governo e em reformas ministeriais o processo de nomeação assume uma forma peculiar. Histórias de secretarias nas quais nenhum diretor fica no cargo são contadas pelos corredores. Noutros casos, no entanto, permanece grande parte da equipe. Tomemos como exemplo uma Secretaria do Ministério do Planejamento. Este Ministério, tradicionalmente, permanece sob a gestão do partido do governo, pelo que não foi surpresa ter cabido ao Partido dos Trabalhadores no início da gestão Lula. Ao final de 2002 o clima entre os funcionários era relativamente tenso e carregado de alguma desconfiança. Naquele momento todo o processo de transição tinha ganhado muita importância política, tanto pela novidade do PT no governo quanto pela iniciativa do Governo anterior de proporcionar uma transição gradual.

A equipe do novo governo teve acesso à Secretaria algum tempo antes da posse do Presidente, de modo que os relatos indicam uma transição menos abrupta do que as anteriores. O novo Secretário não substituiu prontamente os funcionários. Ele já estava em Brasília, fazia reuniões com a equipe e até já ocupava o gabinete, mas, e esta é uma situação inusitada, não havia ainda sido formalmente nomeado. Por isso, ainda que o quisesse, não poderia nomear qualquer diretor ou assessor.

O governo anterior havia determinado que todos os Ministros e Secretários colocassem seus cargos à disposição, com o objetivo de evitar constrangimentos ao novo governo. Assim, naquela Secretaria em particular, havia naquele momento um Secretário interino, que na prática trabalhava subordinado ao Secretário não nomeado. Ninguém na equipe sabia se permaneceria no cargo e por quanto tempo. Daí o clima de tensão que se instaurara. Faziam-se reuniões para apresentar os trabalhos em andamento ao novo Secretário, ouviam-se seus projetos e intenções, tudo em um ambiente marcado pela

expectativa das futuras nomeações.

Quando o novo Secretário finalmente foi efetivado no cargo, revelou-se mais uma situação curiosa: ele não parecia ter tido total liberdade para nomear seus diretores. A Secretaria estava sendo disputada por dois Diretórios Estaduais do Partido dos Trabalhadores e a questão fora resolvida dividindo-se a Secretaria. Assim, o Secretário seria de um estado e seu Adjunto de outro. Os cargos de DAS 5 seriam divididos entre eles. Como o número de departamentos era ímpar, criou-se mais um Departamento, aproveitando um DAS 5 que a Secretaria já possuía. Nesse caso, divisões internas de um partido político no poder levaram á desnecessária criação de uma unidade. Não foi preciso criar novos cargos para a nova unidade, mas muitos custos associados foram inevitáveis, como mais auditorias, mais relatórios, mais formalidades.

Seguiram-se à nomeação situações caricatas. Ao apresentar, em uma reunião no Gabinete, seu Adjunto, o Secretário deixava transparecer que o conhecera apenas ha pouco. O Adjunto, por sua vez, chegou com um projeto próprio e, em princípio, incompatível com as atribuições de sua Secretaria. Um DAS 5 recebeu a incumbência de redigir as atribuições de um Departamento que seria criado para que ele o coordenasse, e o fez, também, sem levar em consideração as competências da Secretaria.

Não levantamos informações sobre outros processos de nomeação em fase de transição de governo. Este caso, entretanto, nos revelou que Ministros de Estado podem obter o cargo e se manter nele sem que tenham força política para nomear seus Secretários e que Secretarias e até Departamentos são disputados pelos partidos políticos.

Não foi nossa intenção neste trabalho estudar o passado político dos ocupantes de cargo em comissão ou mesmo as relações que mantém com partidos ou grupos de interesse. Observando a burocracia nos escalões mais baixos, porém, nos deparamos em situações como esta, revelando que a forma como os partidos e políticos dividem o butim da máquina pública tem, sem a menor dúvida, uma importância fundamental também no funcionamento operacional da Administração Federal. Por outro lado, é um equívoco imaginar que as nomeações têm como objetivo apenas arranjar um meio de vida para amigos e parentes ou aproveitar-se da máquina pública para ganhos privados. Tanto os partidos como as pessoas que ocupam a Administração têm seus valores e projetos,

acreditam neles e acham importante, por uma ou outra razão, implementá-los nos órgãos ou setores que assumem. Os nomeados, no caso específico desta Secretaria, tinham todos um perfil técnico, além, é claro, de alguma ligação com o Secretário ou com o Secretário-Adjunto.

Vejamos isso mais de perto. O novo Secretário fora presidente de uma Empresa Estatal Municipal que prestava serviços à prefeitura numa área que a Secretaria tem por missão normatizar. Naquela oportunidade ele implantara um projeto que ganhou envergadura e foi bem sucedido no município, resultando em uma importante redução de custos. Um de seus principais propósitos era fazer um projeto semelhante em Brasília e, de forma mais ambiciosa, em todo o Brasil. Por isto, nomeou como Diretor um dos Analistas de Negócios (figura responsável por coordenar o trato com o cliente, desde a negociação até o suporte dos serviços) que trabalhara com ele na empresa municipal. Seus outros diretores compartilhavam este passado de serviços na Estatal, uns servidores outros não.

Há nestas nomeações uma motivação técnica, mas isto não quer dizer que sejam feitas de forma profissional. Ocorre que não existiu por parte do Secretário uma preocupação de conhecer as competências da Secretaria que assumiria e esta mesma postura foi seguida pelos Diretores e Gerentes. Queria-se realizar em nível Federal os projetos que conheciam e acreditavam importantes. Nenhum dos membros recém nomeados havia trabalhado na normatização daqueles serviços, nenhum conhecia a Administração Federal, suas regras, sua organização, e não se tornariam conhecedores destas coisas nem mesmo depois de seis anos trabalhando ali.

Alguns burocratas nos narraram esses episódios fazendo referência a Vítor Nunes Leal, dizendo existir aí "confusões entre o público e o privado", e acreditavam poder demonstrar isto pelo fato de que os dirigentes ignoravam as normas e procedimentos da Administração Pública. Outro sugeria laços inconfessáveis entre uma Diretora e o Secretário. Nada disso nos pareceu completamente real. É certo que o Secretário deu os cargos de DAS 4 dos antigos assessores a suas secretárias, e chegou mesmo a cogitar contratar sua empregada doméstica, mas desistiu quando a Chefe de Gabinete solicitou seu currículo. Essas situações, no entanto, ocorreram apenas no Gabinete que o Secretário via muito mais como uma recepção ou ante-sala de luxo do que como uma equipe de

assessores.

Desconhecer normas, ou mesmo descumpri-las alegando serem causa de ineficiência, não é, contudo, o mesmo que negligenciar as diferenças entre o que é público e o que é privado. Não é porque pensa estar em casa que alguém se julga no direito de agir com descuido ou de forma desmotivada. Esta famosa expressão nos leva a crer que o político ou o funcionário público tratam com naturalidade a indicação de amigos e parentes para cargos importantes, ou mesmo o direcionamento de um edital para uma empresa conhecida. Este não pareceu ser o caso nas secretarias estudadas.

Este processo de nomeação, a nosso ver, é descuidado, amador, imprudente. Ele ignora as atribuições a serem desempenhadas, o histórico e os projetos da unidade, importando em graves prejuízos em termos de continuidade, eficácia e eficiência das ações. Não obstante, este processo não nos pareceu ter como intuito enriquecer o Secretário ou correligionários. O Secretário trouxe para Brasília seus projetos e toda estrutura, pessoal e até mesmo atribuições, que pôde. Trouxe suas secretárias não porque com isso auferia qualquer lucro ou prestígio e trazia seus projetos não porque acreditava que podia fazer o que quisesse. Fez isso porque acreditava não poder confiar nos funcionários antigos, porque supunha corruptos, incompetentes ou relapsos os funcionários do governo anterior. Trouxe seus projetos porque acreditava serem melhores do que os que encontraria em execução. Não confiava que os projetos e atividades da gestão anterior funcionassem bem, fossem maduros e merecessem ser continuados. Estas crenças são, em certa medida, auto-realizantes pois a cada troca de equipe os projetos são, de fato, interrompidos e os antigos funcionários, não estão preparados e precisam aprender os novos trabalhos e procedimentos. Este processo parece se repetir a cada mudança de chefia.

Como um amador que se prepara para um hobby em sua garagem, não se preocupou em adquirir os novos conhecimentos necessários, em recrutar especialistas, em conhecer o estado da arte. Sua principal preocupação e único foco era na execução. Não parecia estar assumindo um novo emprego, com novas atribuições, mas sim ter recebido chancela para fazer o que sabe em escala mais ampla. Cercou-se de secretárias ao invés de assessores e nomeou técnicos para cargos de Direção e negociação política. Dentre os

projetos do governo anterior, manteve quase intactos aqueles menos relacionados a sua área de interesse. Quanto aos demais, esqueceu alguns, criou outros novos em sobreposição a projetos quase idênticos já iniciados ou mesmo concluídos. O Secretários promoveu uma série de reuniões para conhecer o setor, mas nestas oportunidades ele falava mais do que ouvia, de modo que foram os servidores que ouviram dele quais seriam as atividades do setor daquele momento em diante, não ele quem conheceu o que havia passado. Não que ele buscasse apagar o passado. Simplesmente não tomou conhecimento dele.

O relacionamento entre as unidades

Os diferentes órgãos mantêm um relacionamento distante e contingente entre si. Eles se aproximam ocasionalmente, mas a regra é um distanciamento tal que os órgãos mais afins desconhecem os projetos uns dos outros. Numa ocasião, por exemplo, em um importante hotel de Brasília, à beira do lago, algumas empresas promoveram um evento para tratar da forma de contratação de serviços de tecnologia. Convidaram-se servidores e dirigentes que tivessem um papel chave naquele tipo de contratação, representantes de empresas do setor e, como palestrantes, participaram membros dos órgãos de controle e outras autoridades. O evento ocorreu em um salão reservado do hotel. Numa mesa grande e comprida se sentaram os cerca de trinta ou quarenta participantes que, servidos de água e café, ouviram e fizeram perguntas aos palestrantes sobre a contratação daqueles serviços, tanto no que se refere aos aspectos legais quanto aos técnicos.

A maior lição daquele dia, porém, viria no horário do almoço. Numa sala ao lado dali preparou-se um almoço formal, com entrada, salada, alguns tipos de carnes, bebidas, inclusive vinhos, e um garçom para cada duas ou três mesas. Chegado o almoço, os representantes das empresas se espalharam, sentando cerca de dois em cada mesa, mas tudo foi feito de forma muito natural. Puxaram assunto conversando sobre as palestras e chegaram a um ponto em que descreveram uma tecnologia que pretendiam introduzir no mercado, vendendo especialmente para o setor público. Nesta oportunidade o representante da empresa revelou que havia sido procurado por dois Ministérios, pela Câmara dos Deputados e pelo Governo do Distrito Federal, em momentos diferentes, para conversar

sobre a implantação de uma dada tecnologia. Todos tinham a intenção de realizar exatamente o mesmo projeto e pesquisavam o assunto sem ter qualquer conhecimento acerca das intenções dos demais.

O distanciamento é tamanho que setores de uma Secretaria não se comunicam ou trabalham em conjunto. Quando eventualmente o fazem, isto é motivo de orgulho. Ilustremos este ponto: um Gerente de Projetos descreveu na Minuta de Relatório de Atividades que o Departamento no qual trabalhava havia conduzido um projeto "em parceria" com a Secretaria à qual era subordinado. O texto chegou a ser referendado pelo Diretor e a incoerência de uma parceria entre uma secretaria e um departamento a ela vinculado só foi percebida quando o texto foi analisado pelo gabinete do Secretário.

Em escalas diferentes estas situações revelam que a Administração não pode ser vista como uma unidade capaz de agir e tomar decisões coerentes. Trata-se de uma miríade de unidades diversas que agem de forma mais ou menos independente em cada ocasião. Não há, necessariamente, articulação e troca de conhecimento entre as unidades, sejam elas Ministérios ou Secretarias.

Um Ministro de Estado não é capaz de conhecer todos os projetos de sua pasta e o mesmo se passa com o Secretário. Disto resulta que a integração entre as unidades, salvo naquilo que for do interesse direto do Ministro ou Secretário, apenas poderá se dar de forma espontânea. O papel de gerente que tantas vezes é imputado ao Secretário-Executivo não nos pareceu evitar este quadro com sucesso.

Quando se lê um Relatório de Atividades do Ministério, observa-se que se tratam, na verdade, de vários relatórios independentes, um para cada Secretaria ou Departamento. Nos Relatórios de Atividades do Ministério do Planejamento, de 2000 a 2008, não há qualquer trecho que faça uma avaliação geral ou que permita supor que houve uma coordenação em sua elaboração ou mesmo uma revisão posterior de seu conteúdo por parte da Secretaria Executiva, cujo papel na construção deste e de outros Relatórios é, na prática, o de formatar o texto (alinhar parágrafos, definir a fonte dos caracteres, tamanho de margem das páginas) e verificar se os tópicos obrigatórios, quando os há, foram observados.

Em poucas oportunidades vimos a Secretaria Executiva ter um papel sensível nas atividades das demais. Numa ocasião ela cobrou de um Secretário que acatasse determinações do Tribunal de Contas e em outra solicitou que indicasse alguns servidores para apoiar um projeto em outra Secretaria que estava em dificuldades. Sua atuação não chega a promover uma integração ou cooperação entre as unidades do Ministério que, assim, atuam de forma bastante diferente.

Isto é visível mesmo em um simples passeio por diferentes Secretarias, já que não há uma padronização efetiva sequer do mobiliário e dos equipamentos usados. Numa unidade os funcionários trabalham em baias, noutra em mesas de escritório. De um lado computadores antigos, de outro, modernos. Divisórias em uma secretaria, espaço aberto em uma segunda e divisórias com vidros numa terceira.

Em várias ocasiões se percebe o afastamento entre as Secretarias do Ministério: um Diretor da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação relutava em conversar com a Secretaria de Gestão sobre um tema comum, no qual ambos mantinham projetos. Por outro lado, um Diretor da Secretaria de Gestão não queria entrar em contato com a Secretaria de Recursos Humanos para informar de um projeto que estava desenvolvendo relacionado às atividades dela. Em nenhum dos casos a aproximação foi feita. A Secretaria de Gestão informa, em seus relatórios de atividades, estar trabalhando em um projeto de gestão do conhecimento enquanto outra Secretaria mantém dois portais na Internet que proporcionam ambientes de gestão do conhecimento, cada qual de um Departamento diferente. Exemplos como estes se multiplicam.

Os Sistemas de Atividades Auxiliares

A estrutura institucional convive com outras estruturas organizacionais criadas nas diversas tentativas de racionalização da gestão pública. A estrutura dos Sistemas de Atividades Auxiliares foi criada com o intuito de proporcionar racionalização e redução de custos. Para cada Sistema, designa-se um Órgão Central que deverá coordenar e normatizar certas atividades auxiliares. Assim, por exemplo, o órgão central de serviços gerais dirá o preço máximo a ser pago a empresas de limpeza e o de comunicação definirá o leiaute dos

documentos e páginas de internet. Estes sistemas são criados por Decreto Presidencial e não encontramos qualquer documento que explicita quantos ou quais são, sendo necessário procurar cada um dos decretos para obter esta informação. Segue uma lista exemplificativa dos sistemas e respectivos órgãos centrais:

Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal(SIPEC)

Tem como órgão central a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento

Sistema de Planejamento e Orçamento Federal

Tem como órgão central o Ministério do Planejamento como "órgãos específicos" a Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico e a Secretaria de Orçamento Federal, atuando, na prática como dois órgãos centrais de sistemas de Planejamento e de Orçamento respectivamente

Sistema de Administração Financeira Federal e Sistema de Contabilidade Federal

Tem como órgão central a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda

Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal

Tem como órgão central a Controladoria Geral da União (CGU)

Sistema de Serviços Gerais e Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática

Tem como órgão central a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento

Todo o Serviço Público Federal deve observar as normas e diretrizes estabelecidas pelos órgãos centrais e, para tanto, cada órgão conta com uma Unidade Setorial: repartições encarregadas de cumprir e fazer cumprir estas normas. A Coordenação Geral de Gestão de Pessoas do Ministério da Educação, por exemplo, é subordinada ao Ministro da Educação, mas também deve observar as normas e a coordenação do órgão central. Ela não tem autonomia para criar uma carreira de pedagogos para, digamos, selecionar ou elaborar materiais didáticos. Também não tem autonomia para fazer negociações salariais, para definir seus próprios procedimentos para pagamentos, para elaborar um plano de demissão voluntária, etc.

Existe, por esta razão, uma subordinação dos Órgãos Setoriais aos Centrais no que

se refere aos temas tratados pelos sistemas de atividades auxiliares. O Ministro da Cultura é, na prática, subordinado ao do Planejamento no que concerne à gestão dos recursos humanos e de tecnologia da informação, aos procedimentos para contratações, ao planejamento e orçamento, por exemplo. Também deve observar o que diz o Secretário de Comunicação da Presidência da República no que concerne à comunicação social e à propaganda, e o que determina a Controladoria Geral da União em matéria de controle interno e transparência.

A capacidade de ação de um Ministro de Estado no âmbito de seu próprio Ministério não é, portanto, ilimitada, mas encontra obstáculos significativos. Avaliando a introdução deste sistema após quase uma década de vigência, Anísio Teixeira o criticava notando a centralização de poder que ele provoca:

durante oito anos viveu o país nesta paradoxal anarquia, provocada pela centralização das funções-meio e conseqüente competição dos que detinham as funções-fins, junto aos que detinham funções-meios, para conquistarem um lugar ao sol, nos grandes e extraordinários planos unificados e formais da nova administração "científica" do país. Todo o período transcorreu nesse pandemônio, em que, como era natural, se algo se fazia era quando alguns detentores dos "meios" se metiam a ter "fins" e a realizá-los por conta própria, ou a "proteger" alguns dos detentores dos "fins" para realizar o que os "meios" quisessem ou julgassem bom. Daí os "grandes projetos" do Departamento de Administração do Serviço Público [DASP], repartição evidentemente de "meios" na sistemática "racionalizadora", e que passou a ser o próprio governo federal. (TEIXEIRA, 1998: 2).

O papel que o DASP exerceu é hoje exercido pelos vários órgãos centrais. Nesta passagem Anísio Teixeira observa muito bem que os órgãos centrais têm a faculdade de ajudar no desenvolvimento dos projetos de seu interesse. Assim, por exemplo, o Programa de Aceleração do Crescimento recebe uma atenção diferenciada do Ministério do Planejamento. Ele conta com um sistema próprio de planejamento e orçamento, o chamado SISPAC e não é submetido aos mesmos critérios quando da definição do contingenciamento orçamentário. Além disso foi criada uma carreira específica de Analistas de Infra-Estrutura para atender ao programa.

Um Ministro de Estado da Saúde que tenha como prioridade maior a prevenção de epidemias por meio de campanhas informativas e de vacinação não poderia ter feito o

mesmo. Ele não terá autonomia para criar uma carreira própria, um fluxo diferente em seu orçamento ou uma forma especial de contratações. Como resultado, a capacidade de ação dos Ministérios é afetada, gerando frustrações e conflitos. De forma lúcida, o mesmo autor descreve esta situação:

Só as grandes organizações dos chamados serviços adjetivos e de meios - o Ministério da Fazenda, o DASP, os serviços de orçamento, de pessoal e de material (parte formal) - escapam, entre nós, ao tremendo sentimento de frustração que permeia toda a administração pública. É que tais serviços-meios, a despeito de sua fantástica ineficiência, quando funcionam dão tal satisfação e quando não funcionam inspiram tal receio e respeito às partes deles dependentes, que constituem para seus funcionários fontes de pura, rara e larga fruição de poder. Seus funcionários são, em geral, gente inflada pelas circunstâncias, quando não por tendências pessoais, de imenso senso de importância, dispendo, por conseguinte, de certa condição, vulgar e elementar, é certo, mas muito significativa para se considerarem felizes: o poder de fazer o mal ou o bem, como verdadeiros deuses.

Aí está uma das fortes razões psicológicas do triunfo do sistema. A outra é a feliz irresponsabilidade em que acabam por cair também os especialistas, os verdadeiros técnicos a cujo cargo se acham os fins. Como pouco ou nada podem fazer, é infinita a complacência de toda gente para com estes pobres-diabos, sobretudo quando, por alguma arte, não arranjam algo de independente a realizar ou não se insinuam na aparelhagem dos meios, obtendo que qualquer coisa venha também a depender deles. Nada se lhes pede e se se conservam quietos, podem também levar vida muito agradável. São amados por tão pouco poderem, assim como são temidos e respeitados os homens dos "meios". (TEIXEIRA, 1998: 613)

Esta observação de Anísio Teixeira pode ser ilustrada com dois breves episódios. Um grupo de três ou quatro servidores do Ministério do Planejamento passou quase dois anos elaborando uma minuta de Instrução Normativa que, quando finalmente entregue era longa e complexa. O trabalho rendeu ao coordenador do grupo a imagem de ser um grande especialista no assunto, apesar de contar menos de dez anos no serviço público. Convites para palestras, viagens e apresentações em reuniões se repetiam e cursinhos para servidores e "concurseiros" cobravam R\$ 2.000,00 por dois dias de apresentações sobre a norma. O tom de voz arrogante e a vestimenta impecável não eram os únicos sinais do ego inflado pela importância desmesurada que sua posição singela de DAS 4 assumira. A minuta já

estava pronta quando o Secretário determinou que ele e sua equipe mantivessem diálogo com outro grupo de servidores que elaborava uma norma sobre tema correlato, mas de importância e visibilidade reduzidas. O outro grupo trabalhou durante meses, com amplas reuniões e até mesmo consultas públicas, mas nem ele nem sua equipe compareceram uma vez sequer. Ao final deste tempo as duas normas estavam prontas para publicação simultânea. Contradições entre as normas se tornavam evidentes e foi necessária nova intervenção do Secretário para que aquele servidor se dignasse determinar que uma assessora sua acompanhasse duas ou três reuniões com o objetivo de eliminar contradições.

Esta postura cheia de si pode ser contrastada com a situação das unidades setoriais de Tecnologia da informação. Os órgãos não podem contratar servidores com formação na área, por isso utilizam como alternativa a terceirização de postos de trabalho. Os órgãos de controle, porém, entendem que esta prática é proibida. Como resultado os são prestados de forma ineficiente, precária e instável. Como alguns serviços são indispensáveis os Coordenadores das unidades setoriais arriscam-se em contratos vedados pelo Tribunal de Contas. Além disso realizam eles próprios serviços operacionais, fiscalização e gestão de contratos, assumem o risco de ter de responder auditorias e devolver os valores pagos, responsabilizam-se por todo o tipo de tarefas, prestam suporte, elaboram termos de referência, gerenciam contratos, coordenam equipes e veem quase invariavelmente seus esforços serem criticados pelos poucos resultados apresentados. Diante da incapacidade de suas unidades de informática, os órgãos buscam criar saídas próprias. Driblando o Sistema de Atividades Auxiliares, o Ministério da Fazenda e o da Previdência criaram empresas próprias de Tecnologia da Informação, o Ministério da Saúde criou um setor específico para este fim, o Ministério do Desenvolvimento Social conta com diversas unidades com servidores, terceirizados e bolsistas formados em Tecnologia da Informação. Nestes órgãos, o papel do Coordenador da área de Informática é muito reduzido e ele tende a se acomodar a esta situação.

Deter os meios é deter o poder. Os que não o detém vivem uma situação de dependência e subordinação, ainda que informal. Os Ministérios buscam como podem evitar estes vínculos de subordinação e, graças à centralização dos recursos humanos, procuram formas alternativas de recrutamento, como a terceirização e a celebração de

convênios. Para atingir seus objetivos um Ministro precisará, primeiramente, resolver o problema de como obter os meios necessários, contando ou não com as estruturas formalmente constituídas para isso.

A estrutura Funcional Programática

Fruto de outro esforço de racionalização, a estrutura funcional programática do Plano Plurianual institui mais uma forma organização. Esta estrutura está baseada na ideia de que é preciso elaborar o planejamento e o orçamento, considerando que projetos de vários órgãos podem concorrer para um mesmo fim, de forma que se houver uma organização baseada nos objetivos ou "programas" além da organização institucional, será possível coordenar as atividades dos vários órgãos interessados evitando a sobreposição de esforços e potencializando os resultados.

O Plano Plurianual organiza o orçamento em Programas, comandados por Gerentes, que se dividem em Ações, geridas por Coordenadores. O Gerente pode pertencer a um Ministério e cada Coordenador a um outro diferente. Àquele compete organizar os trabalhos e prestar contas por todo o Programa, pelo atingimento de seus objetivos, mensurados por Indicadores. Aos coordenadores compete executar as ações, garantindo o alcance das Metas que, juntas, resultariam no atingimento dos objetivos definidos. Este modelo tem como propósito proporcionar as bases para que mais de um órgão colabore em cada uma das ações e programas. Assim, mesmo havendo diversos órgãos envolvidos na redução do déficit alimentar, como o Ministério da Saúde, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Desenvolvimento Agrário, por exemplo, todos eles trabalhariam sob um mesmo programa orçamentário cujo Gerente seria um Secretário de um dos Ministérios.

Dificuldades inscritas num Relatório de auditoria sobre o Programa Valorização e Saúde do Idoso exemplificam os problemas gerados pela coexistência destas várias estruturas:

O fato da maioria das ações do programa estar ligada ao Ministério da Previdência [MPAS] e a gerência, ao Ministério da Saúde [MS], tem

sido empecilho ao adequado gerenciamento do Programa, dada a precariedade de comunicação entre as instâncias interessadas. Não há, também, sintonia entre as ações desenvolvidas no âmbito do programa pelo MS e pelo MPAS, em função da diversidade de enfoque no tratamento da política do idoso. Por seu lado, a gerência não dispõe de estrutura administrativa mínima que dê o suporte necessário ao desempenho das atividades de coordenação. O reflexo da ausência de coordenação do programa é sentido na falta de uma diretriz única no desenvolvimento das ações nos diferentes níveis de governo. (...) No que se refere à Política Nacional do Idoso (...) a SEAS é a responsável pela coordenação das ações junto aos demais ministérios. (...) Há, na questão, uma dificuldade institucional, uma vez que a SEAS é subordinada (...) ao Ministério da Previdência, o que, em termos hierárquicos, a coloca em situação de desvantagem junto aos demais ministérios que deveria coordenar. (TCU, 2001e 25)

A gerência do programa é de uma Secretaria do Ministério da Saúde, e as Coordenações das Ações, que deveriam atuar em conformidade com as orientações da gerência, estão em outros Ministérios. Os auditores constataram falta de sintonia entre as ações, de "uma diretriz única" e também uma "dificuldade institucional". Esta descrição se encaixa como uma luva em outros Programas que observamos. Neles também, a Gerência estava numa Secretaria e as ações mais importantes eram coordenadas por outra, em outro Ministério. Não havia qualquer coordenação ou mesmo comunicação entre elas. Formalmente, no entanto, a Secretaria em que estava a Gerência respondia pela adequada execução das atividades e consecução dos objetivos. Certa feita, por exemplo, no final do exercício orçamentário, a Secretaria elaborava trechos para compor o Relatório de Gestão do Ministério e o Boletim Geral da União, nos quais deveria constar a execução de todas as ações. Os servidores responsáveis por elaborar este texto entraram diversas vezes em contato com o outro Ministério solicitando informações, mas não receberam qualquer retorno, de modo que no Relatório fizeram constar esta situação. No ano seguinte, desta vez atormentados por outras auditorias do TCU, os dirigentes se dignaram assinar ofícios reiterando os pedidos que novamente foram feitos por telefone e por e-mail pelos servidores. O outro Ministério respondeu ao ofício afirmando desconhecer qualquer telefonema e que não dispunha de qualquer informação para enviar. Na revisão do PPA do ano seguinte reformou-se o programa para fazer com que contemplasse exclusivamente as ações da Secretaria.

Na prática cotidiana, tanto o Plano Plurianual quanto a estrutura funcional programática são absolutamente fictícias. Apenas em duas ocasiões se fala nos programas do PPA: nas prestações de contas e da definição da ação orçamentária a suportar um determinado gasto. De fato, nunca nos ficou clara a forma pela qual uma Secretaria onde está a Gerência deveria ter ingerência sobre atividades realizadas em outro Ministério onde estão as Coordenações das Ações. A ficção funcional programática, de qualquer forma, implica um volume importante de trabalho, de elaboração de documentos de planejamento e prestação de contas que não produzem quaisquer resultados.

Apesar do nome, o Plano Plurianual é revisto anualmente, de modo que a publicação de quatro em quatro anos de um novo documento, com nome próprio e algumas regras novas, não é muito mais do que uma cerimônia para marcar a transição entre governos. O processo orçamentário supõe uma gestão e um planejamento inexistentes e, na verdade, impraticáveis. Espera-se dos órgãos públicos que especifiquem quando da elaboração ou revisão do PPA as ações a serem executadas no ano seguinte, juntamente com os valores a serem gastos, as metas a serem atingidas e os indicadores que serão utilizados para mensurá-las. Construir uma tal previsão de gastos, metas e indicadores seria um trabalho árduo se empreendido seriamente. Ademais, dificilmente seria possível prever os projetos que surgiriam no ano seguinte ou a rotatividade dos dirigentes. Na prática, porém, basta criar previsões pouco concretas, que correspondam ao crescimento vegetativo ou que não tenham relação direta com as atividades desempenhadas. Assim, por exemplo, estabeleceu-se como meta um aumento de 10% no número de visitas a museus entre 2006 e 2011 o que, considerando o crescimento vegetativo de cerca de 1,5% ao ano e uma previsível elevação da escolaridade seria viável ainda que não houvesse uma bem sucedida política de estímulo a estes estabelecimentos. Outro programa apresentava um indicador tão abrangente como "Taxa de Aperfeiçoamento do Trabalho e da Educação". As ações que compõem cada um dos programas, por sua vez, adotam estratégias semelhantes, definindo produtos vagos como "Projeto apoiado", "Evento Realizado", "Associação Atendida", "Serviço Apoiado". (PPA 2008-2011, Anexo I)

O Tribunal de Contas da União também apontou, em diversas auditorias, a precariedade dos indicadores elaborados para o PPA. Assim, por exemplo, sobre o

programa Banco de Alimentos, lê-se:

Para o PPA 2004/2007, o único indicador de desempenho definido (...) foi a Taxa de Capacidade de Processamento de Alimentos (...). Esse indicador ainda não foi medido, tampouco consta valor de referência, isto é, não se sabe a situação inicial de desempenho, como base de um planejamento visando ao alcance da meta ao final da vigência do PPA em 2007. (TCU 2005a: 63)

Indicadores como estes, que estabelecem metas sem que se conheça o ponto de partida, são praticamente inúteis para o dia-a-dia dos trabalhos, constando dos documentos de Planejamento como mera formalidade. Na verdade, observou-se que para os dirigentes o PPA é, de fato, uma questão burocrática, técnica, formal, e questões como estas não são, a seu ver, relevantes para a definição das estratégias e diretrizes das políticas públicas.

Ocupados com seus afazeres corriqueiros, "apagando incêndios" como dizem, os servidores mal se dão conta da aproximação das datas nas quais têm de entregar documentos como Relatórios de Gestão ou Propostas de Revisão do PPA. Houve uma secretaria, por exemplo, quando da elaboração do PPA 2004-2008, na qual não havia um dentre os dirigentes que manifestasse interesse sobre o assunto, razão pela qual coube a um servidor aposentado, exercendo um cargo em comissão, a responsabilidade por lidar com as questões orçamentárias da Secretaria, incluindo elaborar o Plano Plurianual. Isto não o isentou de suas outras tarefas e não bastariam sua experiência e conhecimentos para criar um plano adequado. Tudo, ao final, foi feito às pressas. Os indicadores, por exemplo, foram definidos todos já após o expediente, quando ele chamou um colega e ambos, em poucas horas, elaboraram os indicadores e metas de todas as ações. Ambos eram, na verdade, profissionais competentes, conhecedores tanto do ciclo orçamentário quanto das atividades da Secretaria. Não obstante, não tinham como saber quais tarefas os dirigentes executariam nos anos seguintes e tampouco tinham meios de chamar sua atenção para o assunto.

O resultado, como se poderia prever, foi um PPA pouco adequado às intenções dos dirigentes. Isto implicou em dificuldades quando da execução orçamentária. O indicador de uma das ações, por exemplo, foi redigido como "Número de Serviços Ofertados", mas não se ofertava serviço algum e, por isso, pretendia-se interpreta-lo como "número de links

para serviços constantes em uma página do programa na internet". Esta e cada uma das demais inconsistências implicava questionamentos dos auditores e formulação de justificativas por parte dos gestores.

Qualquer tarefa que importe gastos de recursos públicos precisa compor o ciclo orçamentário. Os complexos trâmites burocráticos, no entanto, não serão de forma alguma observados se isto impuser obstáculos à execução de projetos considerados prioritários por dirigentes importantes, como Ministros ou o próprio Presidente da República. Desta forma, o PPA se aproxima tanto mais da realidade quanto mais é mutável, quanto mais se adequa ao que se passa, ou seja, quanto menos corresponde de fato a um planejamento.

Certa feita um projeto de revisão e adequação de um banco de dados ganhou importância para a Presidência da República em função de fatos noticiados na Imprensa. Não era um projeto previsto no orçamento. Na verdade, muito poucos projetos são previstos no orçamento dos anos anteriores. Tratava-se, porém, de um projeto mais caro do que o setor costumava suportar. Na verdade, nenhum dos departamentos daquela Secretaria tinha verba suficiente no PPA para atender a ele. A secretaria então tomou as verbas disponíveis em dois de seus programas e destinou-as praticamente por completo para o projeto. Isto não se fez, no entanto, de forma premeditada. A cada momento se contratava o que era possível, sempre indicando as ações orçamentárias que ainda dispunham de recursos. Quando ocorreu de auditores identificarem e condenarem a prática, fez-se "apostilamentos" para realizar a correção contábil retroativamente.

Se o PPA é o planejamento oficial do Serviço Público, o SIGPLAN é o sistema informatizado que lhe dá suporte. Ele permite que o Coordenador de Ação e o Gerente de Programa registrem e partilhem informações tais como o Plano Gerencial do Programa, os resultados alcançados mês a mês, as dificuldades encontradas, permite que se registre e acompanhe a execução física e financeira, contingenciamentos, dentre elementos de cada projeto. Além disso, ao registrar no sistema que uma determinada dificuldade está sendo encontrada, digamos, com a burocracia excessiva e a demora na resposta por parte da consultoria jurídica, diversos órgãos são alertados automaticamente, incluindo a consultoria jurídica. Com isto, eventuais inexecuções ou atrasos já não seriam imputados ao coordenador de ação, a quem cabe inserir os dados das ações no sistema. Cabe ao

Gerente do Programa validá-los. Os dados das ações devem ser preenchidos mensalmente e a validação deve ocorrer trimestralmente.

Em 2005, quando o preenchimento da execução física se tornou obrigatório, houve 53,8% de preenchimento, segundo a Secretaria de Planejamento. No primeiro trimestre de 2007 apenas 13,01% dos órgãos preencheram e validaram o SIGPLAN e dentre os programas sob responsabilidade do Ministério do Planejamento, apenas 8,33% o fizeram. Em 2008, até o final do mês de Agosto o sistema simplesmente ainda não havia sido aberto, tendo, portanto, 0% de preenchimento. Assim, o SIGPLAN deve ser considerado tão pouco representativo da atuação do serviço público quanto o próprio PPA.

É curioso notar que o preenchimento do SIGPLAN seria de interesse dos órgãos, já que ali podem registrar as dificuldades encontradas e, assim, evitar serem responsabilizados por atrasos ou insucessos. Ademais, como os auditores têm acesso ao sistema, não precisariam fazer grande parte das perguntas constantes das inúmeras solicitações de auditoria, reduzindo também o tempo gasto na formulação de respostas. Ocorre, no entanto, que são os Gerentes e Coordenadores (Secretários e Diretores) quem têm senha de acesso ao sistema para preencher dos dados, mas eles não têm, na verdade, tempo hábil para lidar com questões operacionais pois passam os dias de reunião em reunião. Sob a alegação de que se trata de um aplicativo complexo deixam a responsabilidade pelo preenchimento a cargo de um funcionário. O preenchimento é visto como uma atividade meramente burocrática (esta visão foi exposta várias vezes, inclusive em reuniões com a própria Secretaria de Planejamento, que busca incentivar o preenchimento) e, por isso, a delegação da responsabilidade de preenche-lo não é necessariamente vinculada a qualquer acesso a informações gerenciais. Os servidores responsáveis pelo preenchimento não têm poder de decisão ou de auditoria nas ações e projetos pelos quais prestam contas. Dispõem, na verdade, de limitadas informações para o preenchimento e frequentemente não podem contar sequer com uma reunião com seu chefe para levantar as informações necessárias.

A influência política

Além da estrutura institucional, dos sistemas estruturadores e da estrutura funcional-programática, a influência política também tem um peso importante na vida da burocracia. Procedimentos operacionais são deixados de lado, normas são reescritas, contratos e acordos são firmados para atender os anseios de personagens com alguma importância política. O pedido de um Ministro de Estado, de um Governador ou um Deputado pode alterar completamente o dia de trabalho de um servidor. Suas tarefas cotidianas serão deixadas de lado, os projetos nos quais trabalhava serão esquecidos e uma nova prioridade tomará lugar.

A influência política, porém, é também exercida por figuras do segundo ou terceiro escalão, mas muito importantes em um determinado cenário. Assim, quando Nelson Machado deixou a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento para assumir a Secretaria Executiva, levou consigo o setor que cuidava da execução de Projetos de Cooperação Internacional. No governo Fernando Henrique, quando Pedro Parente deixou a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação para ocupar a Casa Civil, levou consigo o tema Governo Eletrônico, que era de seu interesse. Como estes poderíamos listar ainda uma multidão de outros exemplos nos quais a própria estrutura organizacional se altera em função dos interesses pessoais de certos atores.

Por "decisão política", tecnicamente imotivada, contratos são firmados ou encerrados, servidores têm sua lotação e atividades alteradas e até mesmo formalidades banais são afastadas ou criadas. Assim, por exemplo, um contrato que previa quatro fases, Diagnóstico, Planejamento, Desenvolvimento e Implantação, foi interrompido quando as três primeiras fases tinham sido cumpridas, tornando todo o trabalho realizado inútil. Noutra ocasião, um dirigente solicitou um novo nome de domínio (endereço) para sua página na internet e ficou inconformado quando o servidor responsável lhe pediu uma justificativa: "_Se o meu Secretário conversar com o teu Superior, poderá obter a liberação, certo?". Assim foi feito e o nome foi aprovado "por determinação superior". Mais um exemplo: uma servidora ficou revoltada com o fato de que quem era responsável pelos estagiários de jornalismo no setor era uma terceirizada sem formação na área. Protestou

inutilmente por algumas semanas e, em seguida, queixou-se à ouvidoria do Ministério. Não havia qualquer dúvida de que ela era a melhor jornalista ali e seu trabalho vinha sendo reconhecido por todos, inclusive pelo Secretário. Não obstante, insatisfeito com sua atitude, seu chefe imediato a colocou "em disponibilidade", provocando sua remoção para outro órgão. Apesar disso ele recebeu, menos de três meses depois, novos servidores, que havia demandado por carência de recursos humanos. Ainda em outra situação o Ministro decidiu que os serviços de Tecnologia da Informação de todo o Ministério seriam prestados por uma empresa pública. Todos os contratos seriam encerrados em razão disso e os novos seriam feitos por dispensa de licitação. Tudo isto perturbando gravemente os serviços.

Todo o tipo de questão, enfim, pode ser definida de forma tecnicamente imotivada, por questões de preferências pessoais dos dirigentes. É, na verdade, uma tarefa muito fácil criar uma justificativa aparentemente técnica para uma decisão política. Os servidores estão acostumados a escrever pareceres cuja conclusão está dada antes de se iniciarem quaisquer estudos, esta é uma parte corriqueira de seus trabalhos. Ainda assim, porém, muitas decisões não apresentam qualquer motivação senão o gosto de um dirigente importante.

Quantos burocratas são necessários para se trocar uma lâmpada?

Órgãos públicos são criados por questões circunstanciais que variam desde demandas da sociedade por serviços a demandas de protegidos políticos por cargos. Questões de Direitos Humanos, por exemplo, são hoje tratadas pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, criada para atender demandas políticas, mas poucos negariam se tratar de um tema do Ministério da Justiça. A questão dos direitos da mulher pode ser classificada tanto neste como naquela, mas também mereceu uma Secretaria Especial própria. Assim, qualquer tema é objeto da atenção de vários órgãos. Em 2006 constatou-se em uma auditoria sobre o Programa de Manutenção das Hidrovias que:

Existe boa articulação entre as capitâneas dos portos e as administrações hidroviárias. (...) A Antaq tem pouca interação com os outros órgãos que atuam no setor. Das oito administrações hidroviárias, quatro informaram que não há interação com a Antaq [Agência

Nacional de Transportes Aquaviários] (...). O Dnit [Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes] e a Antaq mantêm contatos apenas para assuntos pontuais e troca de informações. (TCU, 2006d: 50)

Os auditores mencionam nesta passagem as dificuldades de integração entre alguns dos vários órgãos do Governo Federal que lidam com a questão das hidrovias. O relatório menciona outros como o Ministério de Minas e Energia (MME), a Agência Nacional das Águas (ANA) e o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). A existência de vários órgãos para lidar com um mesmo assunto, sem que haja uma hierarquia entre eles ou qualquer outro mecanismo formal de resolução de conflitos, é um fator importante de desarticulação no nível operacional e de desestabilização de qualquer política pública.

Realizam-se infindáveis reuniões, elaboram-se planejamentos estratégicos, planos táticos e Programas de Governo que resultam em uma série de projetos, mas a maioria jamais será levada a cabo. Fazem-se auditorias que demandam respostas, feitas "para inglês ver", e Planos de Ação para Atendimento de Recomendações que também não serão cumpridos. Tudo isso acumula um volume espantoso de horas de trabalho e nem sempre alcança o objetivo inicial que, no caso daquele Programa, era o de manter as Hidrovias navegáveis.

A desorganização das estruturas organizacionais chega a situações cômicas: o Tribunal de Contas da União relata numa auditoria no Programa Governo Eletrônico que existe um Comitê ligado à Presidência da República, responsável por normatizar o uso da Informática na prestação de serviços públicos: o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE). No entanto, um dos Sistemas de Atividades Auxiliares, o SISP (Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação) trata especificamente deste tema e tem como Órgão Central a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento. Esta mesma Secretaria atua no CEGE como "Secretaria Executiva". Ocorre que o Comitê foi criado no governo Fernando Henrique com o propósito de que Pedro Parente pudesse continuar encabeçando o tema que lhe era diletto, mas foi abandonado no novo governo, e suas funções foram assumidas por sua "Secretaria Executiva". Com isto a SLTI publicava seus atos normativos ora como

Resoluções do CEGE, ora como Portarias do SISP. Os auditores, inconformados com a situação, registram:

Verifica-se, portanto, sobreposição de responsabilidades e prerrogativas com relação ao papel normatizador a ser desempenhado pelo CEGE e pelo órgão gestor do SISP, visto que ambas as instâncias estão amparadas, por meio de decretos, para nortear a atuação dos órgãos da APF [Administração Pública Federal] nas áreas de Governo Eletrônico e Tecnologia da Informação. (TCU, 2006e: 43)

Duas instâncias normatizam uma mesma questão, mas, na prática trata-se de um mesmo indivíduo coordenando as duas. Uma delas, criada por gosto de um ex-dirigente, não era extinta apenas para que não se desse a impressão de que o tema perdeu importância no novo governo, deixando a Presidência pelo Ministério do Planejamento. O Tribunal determinou à Casa Civil da Presidência que realizasse um estudo de modo a determinar que apenas um órgão assumisse aquelas atribuições. De acordo com o relato de uma servidora, a Casa Civil chegou a cogitar atribuir a questão ao Instituto de Tecnologia da Informação (ITI), mas o presidente do instituto sugeriu manter as competências da SLTI. Até o final de 2008, porém, dois anos depois de constatado o problema pelos auditores, a questão permanecia em aberto.

O arranjo organizacional é, desta forma, nada mais do que o resultado contingente da justaposição de diferentes estruturas, trazidas e montadas em momentos diferentes e por razões contextuais. A reconstrução histórica, não simplesmente uma diferenciação racional por temas afins, é indispensável para a compreensão da estrutura organizacional da Administração Pública. Isto inviabiliza qualquer explicação teórica generalista dessa estrutura. Temos aqui uma das raízes do amadorismo no serviço público: incapaz de levar a cabo qualquer reforma, mas cedendo a cada impulso modernizador que surge, convive com uma estrutura organizacional contingente e visivelmente inadequada para a execução dos serviços.

Infra-Estrutura

*Cada uma das cidades, diz Turgot, ocupa-se com seu interesse particular e está disposta a sacrificar-lo o campo e as aldeias de sua circunscrição.
Tocqueville, O Antigo Regime e a Revolução*

A infra-estrutura e a organização física dos espaços nos quais funciona o Serviço Público é muito diversificada. A capital federal é povoada de edifícios públicos e mesmo seus edifícios privados são povoados de repartições públicas. Além da Esplanada dos Ministérios, existem dois setores de Autarquias que abrigam exclusivamente órgãos públicos. Não é o suficiente. No Shopping ID funciona a Eletronorte, ao lado do Shopping Liberty Mall está a Embratur, a ANVISA se mudou para o Setor de Indústrias e Abastecimento e o Instituto de Tecnologia da Informação funciona do Edifício Varig. A capital federal se povoa, assim, de burocratas.

Cada repartição tem suas características distintivas. Em um andar encontram-se amplos corredores e salas confortáveis e noutro se acumulam armários e cadeiras pelos corredores. Num prédio temos cada servidor com uma mesa própria ou uma baia, noutro servidores apinhados, um ao lado do outro, compartilhando mesas e computadores. Não há uniformização no mobiliário, na disposição dos ambientes, nos equipamentos de informática, ar condicionado, piso, canetas ou papel. Sequer no seio de um mesmo Ministério existe uniformização. A cada andar ou secretaria o cenário muda bastante.

Muito pouco destas diferenças parece ter alguma relação com o tipo de trabalho que se executa no setor. A bem da verdade, a maioria dos setores visitados se ocupam quase exclusivamente de tarefas de escritório, muito similares no que concerne à demanda de equipamentos e de organização física. Elas são decorrentes dos gostos e ideias dos diferentes dirigentes. Algumas Secretarias do Ministério da Cultura foram reorganizadas com baias e sem divisórias, imitando o modelo usado em instituições financeiras como o Banco do Brasil e o BNDES. Os Departamentos não são, ali, fisicamente separados, com o intuito de promover uma maior integração entre eles e perderam até mesmo seus gabinetes. O Secretário ainda mantém sua sala, que funciona, porém, também como sala de reuniões. Em outro exemplo, no Ministério do Planejamento, uma secretaria dividiu cada gerência

com divisórias, isolando umas das outras e retirou os diretores do convívio com os funcionários, trazendo-os para trabalhar todos no gabinete do Secretário, na forma de "colegiado". A ideia, também, era promover a integração entre os departamentos, mas a forma de execução era oposta. Assim, cada setor tem sua estrutura física e não há qualquer padronização efetiva.

O Rei e o Mendigo

As diferenças entre as repartições no que diz respeito à qualidade e disponibilidade de recursos materiais é espantosa. Enquanto no Ministério do Planejamento se observou vários setores nos quais cadeiras, mesas e computadores de qualidade eram trocados de dois em dois anos, parte importante do serviço público carece de materiais básicos. Na Fundação Nacional do Índio - FUNAI, verificou-se que:

postos indígenas visitados careciam de telefone e radiofonia para comunicação com a sede da AER e, mesmo, com as comunidades. No Posto Indígena Boca do Acre/AM, por exemplo, há apenas um servidor, que, para não se ausentar, acaba por comunicar-se com as aldeias por meio de recado ou de mensageiros. Nessa unidade, constatou-se que não há computadores, máquina de escrever, telefone ou fax. O Posto Indígena Boca da Mata, em Roraima, não dispõe de telefone ou rádio para comunicação. Há apenas um telefone público, perto da edificação. (TCU 2005b: 27)

A precariedade e mesmo falta dos equipamentos chega a extremos em que as pessoas, servidores ou cidadãos, adquirem com recursos próprios materiais para a repartição:

os recursos materiais disponíveis para a Senasp e para as secretarias estaduais de segurança pública são insuficientes para a execução das ações do Sistema Único de Segurança Pública. (...) Diversos servidores precisam levar computadores e impressoras particulares, além de material de expediente, para os locais de trabalho. Além disso, são utilizadas máquinas de escrever para atendimento ao público em algumas delegacias. (...) Diante das dificuldades enfrentadas pelo poder público, a sociedade, muitas vezes, contribui para minorar as deficiências de materiais e equipamentos da polícia. É comum que associações, comerciantes, profissionais liberais, isolada ou

conjuntamente, façam doações de computadores, viaturas, móveis e materiais de escritório. (TCU 2005c: 30)

Os auditores apontaram, nestes e outros casos, a falta de recursos orçamentários como um dos principais fatores que resultam nesta situação. O despreparo, desconhecimento e pouca influência política dos atores que gerenciam os programas certamente têm aí um papel central. O orçamento é gerido centralmente pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, onde estes recursos não faltam de forma alguma. Ali vê-se um mobiliário moderno e um parque de computadores renovados em períodos inferiores a dois anos. Os servidores têm perfeita noção desta diferença de recursos materiais. Certa feita um servidor estava exibindo o novo computador que recebera, moderno, rápido e bonito. Para evitar constrangimentos explicou que as máquinas usadas daquela Secretaria, ainda praticamente novas e modernas, "seriam repassadas a outros órgãos em situação menos favorável", evitando-se assim desperdício de recursos. Esta cena se passou na Secretaria responsável por organizar o Plano Plurianual, mas poderia ter ocorrido em vários outros órgãos do Ministério do Planejamento, da Fazenda, na Presidência da República, dentre outros.

Existem, de fato, órgãos em situação mais e menos favorável, primos pobres e ricos ou Reis e Mendigos. Todos bebem da mesma fonte de recursos e, em tese, não concorrem entre si, mas na prática alguns esbanjam recursos para o conforto de seus funcionários ao passo que outros não dispõem de equipamentos indispensáveis. Os órgãos mais centrais ostentam em seus prédios, no mobiliário e nos salários de seus servidores, os benefícios de estarem próximos do centro do poder e no controle do orçamento.

Estes não são, de forma alguma, exemplos isolados. Também no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) não há, por exemplo, computadores e veículos, segundo o relatório de auditores:

Há também falta de equipamentos de informática. A falta de computadores foi mencionada, com frequência, pelos entrevistados, nas diversas superintendências visitadas. No Paraná, foi mencionado o número de 12 servidores para um computador. Os veículos são insuficientes para o apoio ao trabalho de campo e, de acordo com as alegações repassadas à equipe, o controle orçamentário inviabiliza a melhoria das condições de execução das atividades. O entendimento

geral é de que falta apoio da Administração Central para melhorar as condições de trabalho. (TCU 2003: 47)

Não é possível, quando se realizam atividades de escritório, compartilhar computadores sem que haja um grande prejuízo ao serviço. Observamos situações em que se servidores ficam em sofás ou mesas estudando ou mesmo eram dispensados em razão da falta do equipamento. No relatório, o auditor imputa os problemas a uma falha no planejamento de compras decorrente da rotatividade dos dirigentes do órgão. Não se trata, porém, simplesmente de falta de recursos, mas de falta de apoio do órgão central ao qual compete a gestão do planejamento, patrimônio e orçamento. Com ou sem rotatividade, o dirigente do órgão não pode incluir no PPA a aquisição de novos equipamentos sem o aval do órgão central.

A desorganização e os difíceis entendimentos entre os órgãos públicos também são fatores que levam à precariedade das condições de trabalho:

As instalações físicas, equipamentos e mobiliário à disposição das unidades de vigilância agropecuária internacional são inadequados. (...) De acordo com a pesquisa realizada com os fiscais federais agropecuários, 72,6% informaram não existir área que permita isolamento e segregação de cargas para tratamento fitossanitário e zoonitário e cargas perigosas e 20,4% que apesar de existir não é satisfatória. Quanto aos currais de recebimento e isolamento, baias, canis, bretes, gaiolas, pedilúvios e rodolúvios, 85,2 % informaram que não existiam. A falta de incineradores e de câmaras de expurgo foi apontada por 73,9% e 91%, respectivamente. Quanto ao tratamento térmico e ambiente climatizado para inspeções de mercadorias, 75,9% informaram que não existiam. Quanto aos laboratórios básicos, 63% informaram não existir e 27,9% que existia, mas não é satisfatório. A inexistência de detectores de matéria orgânica foi apontada por 86,8% dos fiscais. (...)

Aponta-se como a principal causa para essa situação o fato de que algumas unidades terem sido instaladas sem que fossem disponibilizadas condições de funcionamento pelos administradores de recintos alfandegados (Infraero e administradores dos portos). Além disso, a falta de consenso quanto à obrigatoriedade de fornecimento de condições mínimas para operação da vigilância agropecuária por parte dos administradores de recintos alfandegados, apresenta-se como entrave ao fornecimento de instalações adequadas. (TCU 2006a: 57)

A vigilância fito e zoo sanitária é realizada sem detectores de matéria orgânica, sem laboratórios e sem meios para se desfazer com segurança dos rejeitos (materiais que não podem ser sequer incinerados por questões de segurança), e, a crer na auditoria do Tribunal de Contas, tal situação resulta da discordância quanto a quem compete providenciar as instalações físicas para o trabalho. Qualquer profissional que, numa empresa privada, cometesse um erro desse tipo, iniciando os trabalhos sem antes saber como se providenciarão os materiais necessários, seria muito provavelmente demitido. No serviço público, contudo, situações como essa ocorrem rotineiramente.

A única lógica visível na distribuição de recursos para a infra-estrutura dos órgãos é a proximidade com o poder central e o controle de recursos financeiros ou orçamentários. Mesmo atividades críticas que colocam em risco a vida das pessoas se não prestadas a contento, sofrem com a carência de recursos materiais. Assim, sobre as unidades responsáveis por coletar e distribuir órgãos para transplantes, dizem os auditores:

apenas 25% delas consideram os recursos humanos e materiais do SNT [Sistema Nacional de Transplantes] adequados e, somente 31,3% consideraram os recursos tecnológicos adequados. (TCU 2005g: 49)

Por outro lado, os relatos dos servidores sublinham a situação de que o Ministério está sempre em reforma. De fato, durante os dois anos da Pesquisa o prédio esteve constantemente sob manutenção (troca de mobiliário, de fiação e reforma dos banheiros). Noutras repartições pelas quais passamos as notícias também eram de reformas, tais como: Controladoria Geral da União, Ministério da Cultura, Embratur, BNDES, Ministério do Desenvolvimento Social, dentre outros. Alguns servidores disseram que isto está associado de alguma forma às sobras de final de ano no orçamento, outros que decorrem dos caprichos dos dirigentes, e alguns ainda que há aí desvio de recursos públicos. O fato, no entanto, é que a reforma do ambiente físico é uma mania das repartições públicas, incluídos aí tanto reformas na edificação quanto no mobiliário. Numa repartição se decide que as divisórias não são produtivas e elas são postas abaixo, mas noutras são erguidas ou movidas. Talvez seja, no entanto, apenas mais uma faceta da instabilidade dos projetos no Serviço Público. Se na execução de políticas públicas projetos novos são criados sem que se finalizem os antigos e se pretende, sempre, a cada momento, reestruturar tudo, por que seria diferente com relação à estrutura física? Parece-nos que Frei Betto nos dá uma pista

neste sentido quando apresenta uma discussão sobre a agenda do Presidente:

“Não podemos fracassar por mau funcionamento de agenda - observou o presidente. Zé Dirceu comunicou que toda a estrutura do Planalto está arriada. Houve até protesto no gabinete dele por parte dos funcionários; já não suportam tamanha carga de trabalho. É preciso repensar tudo: espaço físico, recursos humanos etc. Presidência e Casa Civil devem encaminhar propostas de organizar o governo em câmaras setoriais. Já se constituiu a Junta de Execução Orçamentária, que sugere ao presidente como e a quem liberar recursos. Há consenso de que o staff do Planalto necessita de capacitação para entender melhor de métodos, computação etc. (BETTO, 2007: 124)

Os problemas apresentados na passagem são: funcionários sem qualificação, que não dão conta do serviço e desorganização da agenda. O autor narra, porém, que "é preciso repensar tudo", inclusive o espaço físico que não está relacionado a qualquer dos problemas identificados. Pode ter sido um discurso como este que levou o Ministério do Planejamento a arcar com uma reforma nos banheiros para instalar mictórios com detector de presença, e a substituir os modernos computadores com processadores de 64 bits e monitores LCD de 17 polegadas por ainda mais modernos computadores com os mesmos processadores de 64 bits e monitores LCD de 17 polegadas widescreen.

Recursos Humanos

Os trabalhadores que ocupam as repartições públicas são classificados, tanto interna quanto externamente, em razão dos procedimentos de recrutamento pelos quais ocuparam seus postos. Convivem servidores concursados, comissionados, anistiados² ou ainda requisitados ou equiparados, separados cada qual por diferentes "carreiras", não por profissões ou atividades. A eles se juntam empregados de estatais ou autarquias, terceirizados, consultores, bolsistas e estagiários. Devem existir, sem dúvida, ainda outras formas de recrutamento de pessoal das quais não tomamos conhecimento. Todas estas divisões são relevantes em um ou outro momento, mas são os servidores, enquanto "legítimos" empregados públicos, os que mais despertam invejas.

2 Tratam-se de servidores demitidos em governos anteriores (como o de Fernando Collor) e reincorporados ao Serviço Público.

Comissionados

A maior diferença que observamos entre aquela época e a nossa é que o governo vendia os cargos que dá hoje: agora não é mais preciso dar dinheiro para adquiri-los, basta vender a própria alma. (Tocqueville, O Antigo Regime e a Revolução)

Servilismo: o Manual do funcionário em cargo de confiança

A principal característica de um cargo em comissão no Serviço Público é, a nosso ver, a livre exoneração. O grande poder que tem o superior sobre a vida daquele que nomeia está, sem dúvida, entre as principais razões do comportamento servil observado. Os símbolos de status de que se cerca a autoridade, carros oficiais, elevador privativo, escritório próprio com secretárias, terno e gravata, o broche do Ministério, tudo isso contribui para criar o clima de respeito que se forma a seu redor. Frei Betto, ex-assessor especial da Presidência da República assim descreve a vida do ocupante de cargo de confiança:

O espaço do poder é uma montanha elástica; tende a repelir todos que a tentam escalar para, no cume, gozar de um lugar ao sol junto ao poderoso. A escalada exige cuidados e é feita sob tensão. Cada passo precisa ser meticulosamente medido. Cada movimento, calculado. O menor vacilo pode custar ao alpinista rolar montanha abaixo. Em geral, há tropeções. Fica-se arranhado. Mas logo o poderoso manifesta um simples afago e... pronto! Funciona como um bálsamo capaz de eliminar todas as dores e fazer esquecer as dificuldades. Afinal, o presidente tem poder sobre as nossas vidas. Por decisão dele aceitamos abandonar empregos, ofícios, cidades, interesses, projetos, enfim, o que nos prendia a outro ritmo e direção de vida, para assumir a missão que nos é confiada. Por decisão dele qualquer um de nós pode rolar montanha abaixo hoje mesmo. De modo que esse risco exige de cada funcionário em cargo de confiança elaborar seu próprio Manual de Sobrevivência no Poder. Contém regras precisas, como:

1) Nunca queira aparecer mais que o chefe; 2) Cuidado com entrevistas: o peixe morre pela boca; 3) Não se afaste do palácio a uma distância que o chefe o condene ao olvido, nem se faça tão presente a ponto de incomodá-lo; 4) Evite fazer críticas diretas a outros funcionários. O chefe pode interpretá-las como: a) você está inseguro; b) você é

invejoso; c) você quer ocupar o lugar do outro; d) você pretende convencer o chefe a derrubar o outro; 5) Cumpra sua função o melhor possível, sem alarde, mas dê um jeito de o chefe estar a par do que você faz. (BETTO, 2007: 111)

Guardadas as devidas proporções, esta descrição da vida nas cercanias do presidente pode ser transplantada para Ministérios e Secretarias. "Rolar montanha abaixo" não significa somente deixar postos importantes, mas também perder o emprego, a moradia e novas oportunidades na carreira. A situação de quem se transfere para a capital federal para exercer um cargo em comissão é muito frágil. Não há qualquer garantia de que terá casa ou emprego no dia seguinte e tudo está nas mãos de seu superior. Ele não tem direito ao Aviso Prévio, ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e nem mesmo a pedir uma explicação no caso de exoneração. É importante, portanto, ter cuidado como o que se fala e com quem se fala, seja pelos corredores, seja na vida privada.

Certa ocasião exonerou-se uma comissionada, para grande comoção do Departamento. No dia em que recebeu a notícia deixou o trabalho aos prantos e a sala permaneceria em um clima constrangedor por uma ou duas semanas. Tratava-se de uma moça, por volta de seus vinte e cinco anos, pontual, respeitosa e com um jeito tímido. Não havia quem a reputasse incompetente ou preguiçosa, muito pelo contrário: sabia-se que em mais de uma ocasião ela tinha chegado a solicitar mais trabalho junto à chefia. A razão apresentada à equipe para a exoneração foi a suposta necessidade de trazer alguém com melhor qualificação, mas não era esse o comentário geral. Os colegas de sala explicavam que sua chefia imediata tinha ciúmes dela: loira, alta e de porte esbelto. Pelos corredores já antecipavam sua exoneração e, segundo eles, seria essa também a razão pela qual há algum tempo não lhe delegavam qualquer tarefa importante.

Naquela sala o clima era muito diferente quando a Gerente de Projetos ou a Diretora estavam presentes. Sem elas havia conversas e discussões, tanto sobre o trabalho quanto sobre futilidades, mas bastava que qualquer uma delas entrasse na sala para que tudo mudasse: desapareciam as conversas paralelas e todos permaneciam calados, falando apenas em resposta a suas superiores. Após aquela exoneração, não restara ninguém no Departamento com cargo em comissão ou terceirizado que não mantivesse um comportamento estritamente servil. Criticavam a capacidade da chefia entre si, mas na

presença de estranhos aplaudiam qualquer decisão sua. Ela era, todos sabiam, a única responsável pelo pagamento que recebiam ao final do mês. Esta situação ilustra a impiedosa caracterização da burocracia feita por Joaquim Nabuco no século XIX. Ele permanece atual quando observa:

N'um tempo em que o servilismo e a adulação são a escada pela qual se sobe, e a independência e o caráter são a escada pela qual se desce; em que a inveja é uma paixão dominante; em que não ha outras regras de promoção, nem provas de sufficiência, senão o empenho e o patronato; quando ninguém, que não se faça lembrar, é chamado para coisa alguma, e a injustiça é ressentida apenas pelo próprio offendido: os empregados públicos são os servos da gleba do Governo; vivem com suas famílias em terras do Estado, sujeitos a uma evicção sem aviso, que equivale á fome, n'uma dependência da qual só para os fortes não resulta a quebra do caráter. (NABUCO, 2003: 203)

Os cargos comissionados criam, de fato, cenários como este pintado em cores fortes por Nabuco. O fato é que na Administração Federal não há nenhuma outra forma de reconhecimento senão a indicação livre do superior hierárquico, indicação que se pode desfazer a qualquer momento. De acordo com o Boletim Estatístico de Pessoal, em 2008 era de 47% a parcela da renda equivalente ao cargo comissionado para aqueles que eram também servidores. Os que não são concursados dependem exclusivamente desta parcela que, em larga medida está vinculada à manutenção de uma atitude servil. Como se pode demandar, a um só tempo, capacidade técnica e fidelidade cega? Como poderia um servidor comissionado manter-se no cargo quando não existe qualquer regra que estipule as condições para que seja demitido ou promovido? Há uma única forma, de fato: basta que o candidato a ocupante de cargo em confiança tenha a capacidade de manter um comportamento dissimulado, de omitir suas opiniões e mesmo agir contrariamente a elas.

É verdade que nem todos os dirigentes exonerariam um servidor de um cargo comissionado por uma opinião ou por um capricho qualquer. Há situações em que a chefia busca, efetivamente, conselho ou orientação e há setores nos quais o trabalho é visto com maior seriedade. Em menor medida, porém, a mesma regra se aplica também aqui. Ainda nestes casos é preciso se adaptar. Numa ocasião, por exemplo, um dirigente muito capaz e experiente foi questionado por um subordinado. O servidor insistia em que uma dada decisão estava equivocada e que traria prejuízos mas, sem querer explicar suas motivações,

encurralado e visivelmente frustrado, o dirigente repetia: "Existem mais coisas entre o céu e a terra do que você imagina... existem mais coisas entre o céu e a terra...". Eram razões e motivações não explicitadas que em virtude de seu posto ele teria de respeitar e fazer respeitar. Em seu trabalho sobre os altos cargos do Banco Central, Cecília Olivieri relata:

Nas palavras de um entrevistado, o dirigente "tem que aprender a ouvir sapo", pois ele não pode "deixar o barco" diante de decisões difíceis ou de ameaças a sua reputação. Uma vez no cargo, o dirigente não pode guiar-se apenas pelos seus objetivos pessoais, mas deve estar à altura da responsabilidade pública do cargo. (OLIVIERI, 2007: 157)

O Banco Central é uma das "ilhas de excelência" e dos órgãos mais profissionalizados do Poder Executivo. Seus funcionários são bem remunerados e sua qualificação lhes garantiria, certamente, uma outra fonte de renda, caso viessem a perder seu cargo. Ali as motivações para permanecer não são exclusivamente financeiras: prestígio e experiência profissional são também relevantes. Ainda assim, qualquer um que ambicione exercer um posto de alguma importância, também ali, precisará adaptar-se. Não se pode, simplesmente, defender opiniões próprias ou esquivar-se de assumir a responsabilidade pelas decisões tomadas, ainda que, na prática, tenham sido impostas de cima. Salvo em casos extremos, o dirigente preferirá correr o risco, colocando em jogo sua reputação.

Sobre isto, o episódio seguinte é ilustrativo. Aproximando-se o ano 2000 houve uma preocupação com aquilo que ficou conhecido como "Bug do Milênio": os programas de computador escritos sem levar em consideração adequadamente o calendário, teriam problemas em alterar a data quando ultrapassassem o ano "99". À época o Governo Federal, como várias organizações ao redor do mundo, preparou um projeto de prevenção destes eventuais problemas. Um Ministério, no entanto, decidiu não acompanhar o restante do Poder Executivo e contratar uma empresa para lidar com a questão no órgão. A empresa revisaria os sistemas e faria todo o trabalho necessário para evitar qualquer prejuízo. Como sói acontecer, no entanto, aproveitando-se da contratação em curso o Ministério agregou vários outros serviços ao contrato, como o aluguel de equipamentos e até mesmo a renovação física de seu parque tecnológico. O Tribunal de Contas, constatando a situação, recomendou que a contratação fosse interrompida e que o órgão aderisse ao programa

federal. O gerente do contrato, um DAS 4, acatou a decisão do tribunal e os trabalhos foram interrompidos. Algum tempo depois, porém, ele enviou à empresa um documento comprometedor, no qual dizia: "de ordem do Sr. Secretário Executivo, solicito a retomada dos trabalhos". O gerente, não o Secretário Executivo, que não pôs sua assinatura (ele poderia tê-lo feito, posto que os superiores podem avocar as competências que delegaram), foi posteriormente responsabilizado, perdeu seu cargo e ainda hoje responde a um processo. Ele manteve sua fidelidade mesmo em face do temido Tribunal de Contas, revelando-se um subordinado exemplar.

Opinião própria não é um luxo ao qual tenha direito o ocupante de cargo em comissão. Ele é considerado não somente um funcionário do Serviço Público, mas também um membro do Governo. Um servidor convicto deverá se calar ou, resignadamente se convencer, das opiniões e visões de mundo de sua chefia. Certa feita, por exemplo, após realizar uma pesquisa sobre os estados que melhor prestavam determinado serviço, um Gerente decidiu: "Não vamos publicar um ranking. São Paulo não pode ganhar". Todos os seus subordinados acataram essa decisão sem discussão, sem protestos.

Há diferenças entre os comissionados. Aqueles que são também concursados e cuja renda oriunda do cargo efetivo tem uma proporção mais importante do que a do cargo comissionado, apresentam algumas vezes um comportamento mais autônomo, questionando certas opiniões e recusando-se a assinar documentos. Essa postura mais independente, contudo, está ausente nos comissionados não concursados e nos servidores que dependem daquela parcela da renda. Não há dúvida de que, neste caso, as necessidades materiais interferem decisivamente na independência intelectual e moral dos indivíduos.

Numa ocasião promoveu-se um evento na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) no qual se discutiu o texto de um Plano Estratégico. Contrataram-se consultores para fazer uma mediação dos trabalhos e passaram, todos os ocupantes de cargos de DAS 4 ou superiores, além de servidores do chamado "ciclo de gestão", um dia inteiro em discussões. Até mesmo o Secretário e seu Adjunto estavam presentes. Não tinham, na verdade, grande interesse no tema e tampouco estavam adequadamente pautados. Sua simples presença, no entanto, conferia aos olhos de todos grande importância ao encontro. No total eram cerca de vinte pessoas, cada uma com um salário

que variava entre seis e quatorze mil reais mensais. Ao final do encontro, acordou-se que o resultado dos trabalhos seria consolidado na semana seguinte por um Diretor e apresentado em seguida.

Na semana seguinte, em nova reunião, o Diretor (DAS 5) apresentou, como consolidação, um texto que não aproveitava sequer uma linha do que havia sido discutido e acordado naquele evento. O desconforto era evidente enquanto ele explicava, diante de todos, inclusive do Secretário, suas razões para descartar o trabalho anterior. Um servidor, ocupante tanto de cargo efetivo quanto de um DAS 4, pediu a palavra e, cautelosamente, começou a falar. Elogiou, em princípio, a iniciativa do Diretor ressaltou os pontos que achou importantes, mas ponderou que esperava ver um texto mais simples, mais objetivo e que observasse o que ficara decidido. Mal ele terminou sua fala o Diretor respondeu em tons ásperos. Dizia ter perdido duas noites de descanso trabalhando no documento e que seu único interesse era a qualidade do trabalho. O servidor tentou apaziguá-lo, sugeria que se fizesse tão somente uma revisão do novo texto ou que o tema fosse posto em discussão. Em resposta o Diretor elevou o tom. Falava quase aos berros, de forma tão ofensiva que deixou constrangidos todos os presentes. Por três ou quatro vezes o próprio Secretário tentou interrompê-lo. Quando conseguiu, pediu calma e, finalmente, ele se recompôs. Pediram que o servidor detalhasse sua opinião e que outros também comentassem. Todas as respostas em seguida foram vagas e praticamente sem qualquer conteúdo.

Publicou-se a norma na versão do Diretor, que ganhou o aval quase indiferente do Secretário. Pelos corredores se comentava a baixa qualidade do documento publicado e cada um buscava justificar sua passividade na disputa que acabara de ocorrer. Cada qual com suas próprias razões, mas todas com o mesmo lastro: para que se colocar em risco em defesa de argumentos que jamais seriam ouvidos?

Frei Betto conta que após dar uma entrevista polêmica foi repreendido pelo presidente da república: "_ Você agora é governo, Betto" - disse ele - "Não tem o direito de criticar em público as minhas decisões". (BETTO, 2007: 52). Na verdade, porém é preciso mais cuidado que isso. Não se pode criticar decisões e opiniões, seja em público seja na privacidade da sala de reuniões do gabinete.

As nomeações

A péssima reputação que os políticos e dirigentes do serviço público brasileiro construíram ao longo do tempo ajuda a popularizar uma imagem pré-concebida da forma como se dão as nomeações para cargos públicos, sejam eles de quaisquer escalões. De fato, episódios de nomeação de parentes e amigos para obter ganhos privados ocorrem em muitos órgãos, num claro desrespeito à coisa pública. Compreender estes casos criminosos, no entanto, não é compreender toda a Administração Pública. O que se vê no dia-a-dia é algo mais natural, menos ofensivo, mas ainda assim muito distante do profissionalismo.

Tratamos anteriormente, de maneira geral, os critérios informais usados para nomeações. Cumpre examinar esta questão um pouco mais de perto, pois ela é frequentemente apresentada como a chave para a compreensão da ineficiência do serviço público.

A depender do perfil do órgão, das atividades que desempenha e, especialmente, do perfil do nomeador, serão observadas formas muito diferentes de recrutamento para os postos de confiança. Em um estudo sobre o Banco Central, Olivieri constatou:

O que caracteriza os nomeados não é a competência profissional ou a formação de alto nível, mas, sim, o pertencimento a uma rede social de relações pessoais e profissionais. (OLIVIERI, 2007: 149)

A autora coletou dos atores relatos sobre como escolheram seus subordinados. Eles se conheciam de cursos na Fundação Getúlio Vargas, na USP ou mesmo no exterior. Haviam trabalhado juntos em Instituições Financeiras, Nacionais ou Internacionais. Tratavam-se de pessoas de boa reputação e reconhecidas por seu trabalho na área em questão, mas se levava em conta, também, afinidades políticas. As circunstâncias e ambientes nos quais os atores conheciam e ganhavam confiança em seus subordinados não estavam prescritas em qualquer norma ou regulamento, mas tampouco se assemelhavam à imagem da nomeação de afiliados políticos. Na verdade, trata-se de um processo de recrutamento muito semelhante ao utilizado por qualquer empresa: convidam-se profissionais conhecidos, fazem-se entrevistas e leva-se em conta tanto a experiência profissional quanto as afinidades pessoais.

Bresser-Pereira praticamente ilustra a explicação de Olivieri quando narra o recrutamento de seus auxiliares ao assumir um Ministério:

A primeira coisa que fiz foi montar minha equipe. (...) Havia algumas pessoas que eram naturais na formação dessa equipe, pessoas que trabalharam comigo muito tempo na Fundação Getúlio Vargas em São Paulo ou no Banespa, de onde fui presidente entre 1983 e 1984 no Governo Montoro. Chamei para ser chefe da minha assessoria econômica o Yoshiaki Nakano, meu mais próximo colaborador, meu companheiro de toda hora, que inclusive publicou um livro junto comigo. Foram trabalhar com o Yoshiaki na Secretaria de Assuntos Econômicos outros colegas da GV, todos meus ex-alunos: o Fernando Maida Dall'Acqua, o Geraldo Gardenalli, dois brilhantes economistas, meus permanentes colaboradores, e o Arthur Barrionuevo e a Cláudia Maria Costin, mais jovens, que então iniciavam a vida pública. Robert Nicol a muito custo aceitou ser meu assessor pessoal. Outro professor da GV, o Alkimar Moura, já estava no Banco Central por indicação minha ao Fernão Bracher, quando este fora presidente. Yoshiaki conseguiu um apoio precioso quando convenceu José Maria Arbex, um sólido e confiável economista da USP, a ser seu vice na Secretaria de Assuntos Econômicos. (BRESSER-PEREIRA, 1988:2)

Os critérios para escolha utilizados são certamente pessoais, mas disto não decorre que é deixada de lado a competência técnica. Um colaborador próximo, ex-alunos e colegas do meio acadêmico, por exemplo, são colhidos da rede de relacionamentos que o Ministro construíra ao longo de sua vida pessoal, profissional e acadêmica. Não resta dúvida de que fosse outra sua trajetória profissional, seus auxiliares seriam recrutados noutros círculos. Quando um dirigente de uma empresa estatal municipal nomeia empregados e prestadores de serviços daquela empresa, vale-se também de sua rede social, escolhendo aqueles que acredita que comporão uma equipe adequada.

Noutros casos os dirigentes aproveitam a própria experiência no serviço público, nomeando para os cargos de confiança ex-bolsistas, terceirizados ou consultores. Isto ocorre especialmente quando há receio de que o profissional deixe o setor, levando consigo o aprendizado que teve durante o tempo trabalhado.

Em entrevista realizada com a Coordenadora-Geral, de Promoção de Programas de Alimentação e Nutrição – SESAN, verificou-se que houve a substituição da engenheira de alimentos que atuava anteriormente no programa, por bolsista do CNPq que passou a ser a profissional responsável pelo Programa Banco de Alimentos. Essa técnica tem

formação em Nutrição e atua diretamente na celebração e acompanhamento dos convênios firmados, atualmente com foco na análise de projetos. Posteriormente, a bolsista foi nomeada para o cargo de Coordenadora de Apoio ao Planejamento de Sistemas Descentralizados. (TCU, 2005a: 7)

A nutricionista que trabalhava inicialmente como bolsista do CNPq e, desta forma, passou a fazer parte do círculo dos dirigentes e tomou conhecimento dos trabalhos realizados no setor foi em seguida contratada como comissionada. Observamos no Ministério do planejamento situações semelhantes: um ex-estagiário foi contratado para ocupar um DAS 2, consultores foram contratados para DAS 3 e 4 e num caso mais interessante, uma jovem funcionária, por volta de seus 25 ou 30 anos, alternou cargos em comissão e terceirizados por três governos consecutivos, sendo a mais antiga funcionária do setor.

Algumas vezes são realizados processos seletivos para a seleção de ocupantes de cargos em comissão. Não existe qualquer procedimento formal para isto, mas observamos alguns casos em que se publicou anúncios no jornal e até mesmo na página do órgão na Internet, solicitando currículos para seleção e, com frequência, vemos anúncios de vagas de cargos comissionados em listas de e-mail e páginas de internet de associações de carreiras de servidores.

Toda sorte de variáveis contextuais e afinidades pessoais interferem nas nomeações. Não basta fazer parte de um mesmo círculo e demonstrar competência. Muitas vezes é necessário também "cair no gosto" do nomeador. Frequentar encontros, manter uma boa aparência física e, especialmente, promover uma imagem positiva do futuro chefe são cuidados que qualquer candidato a ocupante de cargo comissionado precisa tomar. Frei Betto relata que Dom Mauro criticara Lula em uma carta à imprensa e em decorrência disso deixou de ser convidado à cerimônia da posse do Presidente:

Entre tantas pessoas que jamais poderiam ter sido esquecidas na posse de Lula, e infelizmente não receberam convite, figura o nome de dom Mauro. Possivelmente tomou isso como punição pela carta enviada ao jornal paulista. E descarregou suas baterias na mídia contra o Fome Zero. Até que Zé Dirceu e Luiz Dulci o convocaram para uma conversa e asseguraram que seria nomeado para o Consea [Conselho de Segurança Alimentar], sem no entanto ocupar a presidência. Na saída, mais calmo,

deu entrevista favorável ao governo. E voltou, na avaliação de Lula, a ser cotado para presidir o Consea. (BETTO, 2007:55)

O dirigente com a vaidade ferida deixará facilmente de lado os critérios técnicos. Há outros técnicos, outros profissionais experientes, outros candidatos bem qualificados. Por que dentre eles se há de escolher alguém que não hesita em criticar o dirigente e desfere golpes contra sua imagem? De outra forma, aqueles que aplaudem o dirigente a cada passo que dá e que ajudam a construir sua reputação com discursos elogiosos podem ser bem qualificados para alguma função. Por que não haveria de aproveitá-los?

Toda sorte de intrigas e vaidades, que enevoam a visão dos atores e interferem especialmente nos momentos de decisão e recrutamento, estão presentes tanto na vida política quanto na vida das universidades e empresas, por exemplo. Nada disso é sinônimo de corrupção ou aproveitamento privado de recursos públicos. Na verdade, não tivemos a oportunidade de observar situações nas quais o dirigente obtenha ganhos claramente ilícitos para si ou para os seus com as nomeações, e tampouco situações nas quais fossem nomeadas figuras que assegurariam favores ou votos em troca do cargo. Existem, não há dúvida, estes casos e são necessárias investigações sobre eles, mas não nos parece que constituam a regra nos órgãos do poder executivo. Se, por um lado, as nomeações não se dão em obediência estrita a uma lógica de ganhos privados, por outro elas também não observam uma lógica profissional na realização dos trabalhos.

Olivieri classifica os critérios utilizados nas nomeações em critérios de confiança e de competência. Não se trata aí, segundo a autora, de uma oposição. Uma mesma pessoa pode ser adequada segundo ambos os critérios ou ser bem cotada em apenas um deles. A autora afirma, muito acertadamente: "os critérios de competência e confiança não opõem-se". Ela prossegue:

Nas entrevistas, ao falar sobre a importância da competência como critério de nomeação, os entrevistados não realçavam o componente profissional (...). Esse componente era considerado "óbvio" ou "natural" (...) O que os entrevistados ressaltavam era o componente pessoal da competência, ou seja, inteligência e seriedade. (...) O componente político da nomeação não reduz-se às relações pessoais de confiança, mas inclui atributos profissionais como respeito profissional, afinidade de pensamento, experiência e credibilidade profissionais. (...) Nenhum ex-Presidente relatou ter escolhido seus diretores com base em uma

análise fria, impessoal e objetiva de currículos. Pelo contrário, eles baseiam-se em informações que pessoas do seu círculo pessoal ou profissional e de sua confiança podem fornecer sobre o caráter e o desempenho dos indicados ou em sua própria experiência de trabalho ou relacionamento pessoal com o indicado.(...) Esse relacionamento próximo pode ser decorrente de experiência profissional conjunta, que não apenas cria ou estreita laços pessoais, mas permite ao nomeador avaliar a competência do nomeado in loco, analisando sua atuação enquanto profissional, além de reconhecer suas habilidades pessoais como a postura de comando e a integridade ética. (OLIVIERI, 2007: 158)

Esta análise do processo de nomeação do Banco é rica especialmente por conter as declarações dos nomeadores e nomeados. Ademais, este processo, guardadas as devidas proporções, é muito similar ao que parecia ocorrer nas secretarias investigadas. O primeiro ponto a observar é o de que o critério político da nomeação não corresponde a uma avaliação quanto a se uma determinada pessoa é ou não de tal ou qual partido. Certamente que o fato de ser filiado ao partido do nomeador pode ajudar, como também ajudariam a filiação à mesma igreja ou clube, embora provavelmente em menor grau. O critério político consiste em saber se é possível confiar no nomeado e contar com ele. Ele não deve ser pessoa suspeita (estar sob investigação por infrações que venham a comprometer a reputação da unidade), embaraçosa (por ter, por exemplo, tido fortes desavenças com o nomeador, o que sói ocorrer quando são de partidos "rivais") ou incompetente. Os critérios técnicos ultrapassam, da mesma forma, a formação profissional. É preciso saber se o nomeado é inteligente, sagaz, se é cauteloso, metódico, organizado. Ter um conhecimento mais próximo ou ter referências confiáveis é, de fato, importante para distinguir estas qualidades.

Responsabilidade, Autoridade e Delegação

Um dirigente não tem autonomia para tomar um conjunto de decisões de importância crucial no dia-a-dia. Não obstante, ele é responsabilizado por quaisquer atitudes que toma, inclusive as que pretendem contornar as limitações que lhes são impostas. Assim, por exemplo, a ingerência que um dirigente tem sobre o número e qualificação de seus recursos humanos é mínima. Ele não pode remanejar cargos em

comissão entre as unidades subordinadas ou abrir concurso, mesmo para reposição do quadro. Uma alternativa muito utilizada é a de firmar contratos de prestação de serviços em áreas como informática ou comunicação como fachada para o recrutamento de pessoal. O Tribunal de Contas, por sua vez, tem tomado medidas para evitar estas práticas. Em uma auditoria no Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, por exemplo, os auditores escrevem:

providencie, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, os ajustes necessários nos contratos de serviços de terceirização e de consultoria (...), de modo a adequá-los aos parâmetros já fixados por esta Corte de Contas (...): a) nos contratos para prestação de serviços, observe (...) em especial as vedações para serviços atinentes à sua atividade-fim e aos cargos pertencentes ao quadro de pessoal próprio, bem como para atividades que impliquem subordinação dos empregados da contratada à administração da contratante; b) nos contratos de serviços de consultoria (...) o objeto deve estar perfeitamente definido, não podendo corresponder a atividade rotineira da entidade e contida nas atribuições dos cargos do seu quadro de pessoal e nem pode constituir necessidade permanente da Administração, o que caracteriza, ainda, violação ao princípio da exigência do concurso público: [...] determinar ao Ministério dos Transportes que adote as gestões necessárias no intuito de viabilizar a aprovação do quadro de pessoal efetivo do DNIT (...) priorizar uma solução para a situação funcional indefinida dos atuais empregados do setor hidroviário, oriundos da Portobrás (item 18); contemplar o pessoal do setor hidroviário em programas de qualificação e treinamento continuados (subitem 18.2); efetuar gestões no sentido de dotar o setor hidroviário de pessoal com a qualificação técnica necessária, em quantidade suficiente, inclusive mediante realização de concurso público" (TCU 2006d: 66)

A corte de contas dá ao DNIT um prazo de 180 dias para regularizar seus contratos de terceirização e de prestação de serviços de consultoria, por ter constatado que eram, de fato, uma forma de recrutamento de pessoal permanente para cumprir tarefas rotineiras da Administração. Note-se que o prazo dado não é para a realização de concurso para substituir a mão de obra terceirizada, mas para "ajustar" os contratos. Em seguida, os auditores determinam que sejam realizadas as "gestões necessárias" para prover os recursos humanos adequados e oferecer a capacitação necessária. Isto porque o TCU tem perfeita ciência de que nem o Ministério dos Transportes nem o DNIT podem realizar concursos ou criar carreiras para atender a suas necessidades. O que podem fazer é, tão somente,

solicitar ao Ministério do Planejamento que atenda seus pedidos por mais pessoal. Na prática, para cumprir esta decisão, o DNIT teria de livrar-se de seus recursos humanos e contar com o favor do órgão central.

Esta dissociação entre poder e responsabilidade também é sentida pelos servidores. Há casos em que não têm autonomia para decidir contra suas chefias, mas são diretamente responsabilizados por tais decisões. Tomemos, a título de exemplo, o caso dos fiscais agropecuários, responsáveis por manter barreiras fitossanitárias. Estes servidores devem reter, apreender e destruir certas cargas com o intuito de evitar a disseminação de pragas e doenças. Ocorre, porém, que inconformados com a apreensão de sua carga, empresários ingressam em juízo com ações diretamente contra os servidores, conforme relataram os auditores:

(...) A assistência jurídica é necessária em razão de existir empresas que propõem ações contra fiscais no caso da ocorrência de rechaço ou destruição de produtos com pragas ou doenças identificadas durante a realização das fiscalizações (...). A consultoria jurídica do MAPA informou que (...) [o serviço jurídico] seria oferecido somente para os servidores detentores de cargo de direção e assessoramento superior de nível quatro – DAS 4 – e acima deste. Contudo, de acordo com a AGU tal informação não procede. A única limitação apresentada pela AGU diz respeito à sua estrutura, já que os seus núcleos de apoio situam-se nas capitais dos estados e não há infra-estrutura e recursos humanos suficientes para atender a todos os casos. Com relação aos fiscais do Vigiagro a situação é ainda pior, considerando que as unidades de fiscalização situam-se, muitas vezes, em zonas de fronteira, distantes das capitais.

De acordo com relatos reiterados dos fiscais em entrevistas, esses profissionais receiam não somente serem processados, mas também não ter apoio jurídico e ter que arcar com o ônus de contratar advogado para realizar sua defesa. Na unidade de fiscalização localizada no aeroporto de Curitiba, foi relatada a impetração de mandado de segurança contra um fiscal de plantão com a finalidade de liberar carga que foi apreendida em razão de apresentar indícios de contaminação. Outro relato refere-se a um mandado de segurança, de 2004, impetrado (...) em razão da não-liberação de um lote de couro bovino proveniente de Portugal. A empresa solicitava o pagamento de R\$ 79.000,00 como ressarcimento pela perda da mercadoria. O referido fiscal informou que não obteve apoio jurídico do Ministério na elaboração da defesa apresentada perante a Justiça Federal (TCU, 2006a: 70)

Estes fiscais, que não têm autonomia para liberar a carga apreendida, para solicitar uma perícia ou pactuar de qualquer outra forma com os empresários, são, no entanto, diretamente responsabilizados por seus atos praticados, acertada ou erradamente, em cumprimento de seu dever. Se, por um lado, é certo que eles dificilmente têm de arcar com qualquer indenização, também é certo que há custos significativos, não apenas financeiros, relacionados ao processo, tais como o tempo e esforço dedicados ao levantamento de informações, contratação de advogados, etc. Destes custos eles não escapam assim tão facilmente.

Situações delicadas como esta não são exclusividade destes fiscais. Todo contrato firmado pela Administração Pública conta com um "gestor do contrato", um servidor responsável por atestar a qualidade dos produtos e serviços entregues, ato este que é condição para qualquer pagamento. Em 2005, por exemplo, firmou-se um contrato para a prestação de serviços em informática para o desenvolvimento de um software a ser usado na gestão de alguns programas de cooperação internacional. A empresa que se sagrou vencedora no certame havia, expressamente, feito uma ressalva com relação ao edital de licitação afirmando que não faria parte dos serviços, alegando questões técnicas. O software a ser desenvolvido seria utilizado por vários órgãos, tanto em Brasília quanto nos estados e todos eles interferiam nos trabalhos de desenvolvimento. Estes dois fatores: a resistência da empresa em realizar todos os serviços estabelecidos no edital, e as interferências de vários órgãos nos serviços fizeram com que a parte final dos trabalhos não fosse realizada. Cerca de três anos depois o Tribunal de Contas chegou à conclusão de que a execução incompleta dos trabalhos contratados havia resultado em prejuízo para o erário, que deveria ser ressarcido pelos servidores que deram causa à inexecução.

Não era possível, entretanto, determinar um culpado pelos problemas ocorridos. A solução encontrada pela corte de contas foi arrolar todos os envolvidos, incluindo a própria empresa contratada, como responsáveis pelos prejuízos, cobrando deles, solidariamente a devolução de quinhentos mil reais. O jornal Correio Braziliense estampou a suspeita de dano ao erário ocorrido no Ministério, publicando trechos de entrevistas com membros do Tribunal de contas. Esta foi a forma pela qual os servidores tomaram conhecimento da decisão do Tribunal. A decisão da corte de contas não fazia qualquer referência ao

Ministério arrolando, simplesmente, os funcionários responsabilizados e dando-lhes quinze dias para pagar os recursos gastos na contratação ou prestar explicações.

As semanas que se seguiram foram intensas em estresse, levantamento e leitura de documentos. Discutia-se se seria ou não necessário também ao Ministério responder algo e, em caso afirmativo, o que responder. Não foi senão depois de uma semana de discussões e de quase imobilização de todo um departamento que se decidiu não responder qualquer coisa, dado que o Tribunal se dirigira diretamente aos servidores. Os responsabilizados, a maior parte dos quais já não mais trabalhava ali, chegavam e saíam. Um cancelou suas férias, outro veio de volta para Brasília de sua cidade, vários contrataram advogados e todos solicitavam pilhas de cópias de documentos para demonstrar sua boa-fé, cuidado e responsabilidade na condução do processo. Qualquer documento, e-mail, reunião realizada à época, 3 anos antes, se tornou extremamente importante e eram coletados e lidos ansiosamente.

Era uma cena comovente, especialmente para quem sabe que poderá estar na mesma situação no futuro: o que se depreende da leitura dos documentos e dos relatos dos envolvidos é que houve, efetivamente, várias falhas no processo de contratação, mas nada indica a má-fé dos envolvidos. Atestaram notas fiscais relativas a serviços que viram ser prestados, a programas de computador que, na época, testaram e viram funcionar. Agora, no entanto, tinham sua reputação sob suspeita e responderiam por uma soma que poucos são capazes de acumular ao longo de toda uma vida.

Aceitar um DAS 5 ou 4 é aceitar assinar muitos documentos cujo conteúdo técnico ou veracidade das informações é de conhecimento de outros apenas, sujeitar-se a responder conjuntamente por decisões, processos, ações sobre os quais se tem uma governabilidade limitada.

A relação de confiança entre nomeador e nomeado é uma via de mão dupla, nota Olivieri. A autora observa que se o nomeador precisa certificar-se da competência e da conduta ética de seus subordinados, estes também têm razões para se preocupar. É ela quem relata:

O nomeador, por um lado, deve confiar no nomeado, como forma de garantir-se quanto à conduta ética e profissional de seus subordinados.

Por outro, o nomeado também deve confiar no nomeador para aceitar o convite. De acordo com um entrevistado, para avaliar se aceitaria “o desafio de dirigir o Banco Central”, o indicado também faz considerações sobre os atributos pessoais e profissionais dos demais componentes da diretoria e da equipe econômica pois, ao aceitar o convite, o nomeado não está apenas aproveitando a possibilidade de alavancar sua carreira ou de prestar seu "serviço militar" ao país, mas também está arriscando-se a comprometer-se com decisões de grande envergadura e de alto risco político e profissional. (OLIVIERI, 2007: 158)

Assim, a nomeação não é um processo no qual o nomeador avalia o nomeado, simplesmente. A avaliação que o nomeado faz do nomeador também é, não há dúvida, muito importante nos cargos mais altos. O caso de Presidente do Banco Central tem suas peculiaridades, dadas a grande visibilidade e complexidade do posto. Guardadas as devidas proporções, porém, os nomeados para cargos de DAS 4, 5 e 6 fazem as mesmas considerações narradas pela autora.

Muitos servidores afirmam que de forma alguma aceitariam um cargo de DAS 4 em tal ou qual secretaria. De fato, certa feita um destes se viu diante da oportunidade que dizia não desejar. Ele trabalhava na mesma gerência há mais de quatro anos, sempre como assessor e substituto do Gerente (DAS 4), seu superior. Era um servidor dedicado, conhecia o setor muito melhor do que a média, e mantinha um bom relacionamento com seus superiores e com interlocutores da gerência. Quando seu chefe anunciou que deixaria seu posto, ele sabia ser o substituto natural e não tardou até que o Diretor o convidasse a assumir aquele posto. Aceitar o convite significava um aumento salarial de cerca de dois mil reais, mais de quatro salários mínimos, além de um celular funcional, da dispensa do controle dos horários de entrada e saída ("ponto") e da satisfação de exercer a chefia do setor.

Ele já conhecia os meandros da secretaria, conhecia o tema com o qual deveria lidar e não obstante não ter a mesma habilidade política que seu chefe, já havia adquirido a confiança e o respeito de todos. Certamente, se assumisse o novo posto, a transição seria das mais tranquilas, mas ele recusou o cargo e preferiu permanecer subordinado a alguém que viesse de fora, sem o conhecimento que ele acumulara por anos. Sua recusa era eloquente e previsível para aqueles que acompanharam de perto os acontecimentos. O fato

é que acreditava não poder confiar sua reputação àquelas pessoas, seus superiores, que traçariam os rumos de sua conduta em um posto com tal responsabilidade e visibilidade.

Concursados

Mais difícil, porém, é deparar no meio de tantos espíritos "cultos" o traço de uma observação própria, o cunho de uma personalidade mental, o vinco de uma autonomia de ação...
(Gilberto Amado, *As instituições políticas e o meio social no Brasil*)

As virtudes que se esperam de um servidor público exemplar são diferentes daquelas cobradas de funcionários de empresas privadas. Repete-se constantemente nas faculdades de direito, nas repartições públicas e na mídia que o servidor deve ser dotado de uma espécie de sentido de bem público, um amor à coletividade ainda que em detrimento de seu próprio bem estar. Fukuyama, no entanto observa que:

(...) os servidores públicos não são diferentes de qualquer outro agente econômico na busca de maximização de seus próprios interesses. A retórica a respeito de "serviço público" sugere que os funcionários do governo serão, de alguma forma, orientados no sentido de agir no amplo interesse público, quando, na verdade, seu comportamento é melhor explicado de forma empírica por motivos mais restritos de interesse próprio. (FUKUYAMA, 2005: 72)

A afirmação do autor não ultrapassaria o mero bom senso, não fosse a pesada carga valorativa atribuída aos servidores públicos. É muito forte a ideia de que não são trabalhadores comuns, mas sim servos do Estado, devendo zelar pelo bem comum, ao passo que os trabalhadores de empresas privadas atuam apenas buscando seu próprio benefício. Servidores públicos, porém, têm interesses e buscam, naturalmente, defendê-los. Como todo mundo preferem trabalhar com um tema agradável, buscam aumentar sua remuneração e seu tempo livre, fogem das responsabilidades e ficam satisfeitos quando tem seu trabalho reconhecido. Não há aí nada de excepcional. O que nos parece mais importante é registrar que existe uma crença segundo a qual os servidores deveriam cultivar virtudes específicas. Acredita-se que o concurso público, a estabilidade no

emprego, a inamovibilidade e a aposentadoria integral sejam instituições que favorecem de alguma forma a valorização do espírito público por parte do servidor. Tais instituições, assim nos parece, não atingem estes supostos e nobres objetivos.

O servidor público civil (os servidores militares não fizeram parte de nossa análise) tem remuneração e escolaridade médias largamente superiores às dos trabalhadores da iniciativa privada. Tomemos para fins de comparação a escolaridade média das pessoas ocupadas, com 20 anos ou mais, em 2006, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD): 7,7 anos de estudo formal. Esta média é puxada para baixo pela população acima de 50 anos. Retirando este conjunto da população, teremos algo entre 8 e 9 anos de estudo. Desta forma, o brasileiro médio tem o 1º grau, ao passo que o servidor público médio conta com cerca de 13,9 anos de estudo formal. No Boletim Estatístico de Pessoal encontra-se que mais da metade dos servidores (57%) detém diplomas de curso superior, 3,7% têm mestrado e outros 6,4% doutorado e mais de 10% têm algum curso de pós-graduação.

O sonho (sul)americano

Num vivo contraste com o chamado "sonho americano", no qual se goza liberdade para trabalhar sem a interferência constante da mão forte do Estado, o sonho de milhões de trabalhadores brasileiros é fazer parte do Estado e ter nele a certeza de uma renda perpétua e um cotidiano ocioso. Ser aprovado em um bom concurso com um contracheque farto e trabalhar apenas seis horas diárias ou ter direito a 60 ou 90 dias de férias anuais parece ser a meta profissional de boa parte dos brasileiros. O Estado é entre nós o refúgio profissional das camadas sociais mais favorecidas e o grande prestador de serviços aos miseráveis.

O preconceito mais comum acerca do servidor comissionado o retrata como um apadrinhado político que se aproveita de sua função pública tanto quanto pode. Já o servidor público concursado é visto como um funcionário preguiçoso, lento, desmotivado, possuidor de um cargo vitalício e detentor de privilégios negados aos demais trabalhadores. Estes preconceitos não são uma descrição acurada e completa do comportamento dos atores, mas são importantes, assim nos parece, por duas razões principais: a primeira,

nestes estereótipos se enquadram efetivamente muitos servidores; a segunda, também os servidores partilham destes preconceitos. Não foi nossa intenção levantar quantos ou em que grau os servidores podem ser descritos desta maneira, mas, e isto é fundamental, parece-nos claro que estas pré-noções não dão conta adequadamente do que se vê no cotidiano da Administração.

Há um preconceito mútuo, latente, intenso entre servidores efetivos e os demais, sejam comissionados, terceirizados, consultores, etc.. Orgulhosos de sua condição e crendo que as demais formas de recrutamento decorrem de interesses ilegítimos dos dirigentes e se constituem em procedimentos ilícitos, os concursados olham com desdém para os comissionados de baixa hierarquia (DAS 1, 2 e por vezes também DAS 3) e para os terceirizados, concebendo todos eles como desqualificados, incompetentes e de moral questionável. Por outro lado, o concursado é percebido como uma figura arrogante, cheia de si, que busca constantemente aumentar seus rendimentos seja ocupando uma função comissionada, seja fazendo "bicos" durante o expediente, e cujas principais aspirações são trabalhar o mínimo possível e não assumir responsabilidades.

O concursado é uma figura invejada. Está constantemente cercado de pessoas que sonham ser o que ele é. Pais dizem a seus filhos que "o importante é passar num concurso"; outdoors exibem ostensivamente o número de vagas dos concursos com dizeres como "Chegou a sua vez" ou "Aprovação Garantida"; nos corredores das repartições, nos bares, restaurantes, shoppings, na televisão, nas escolas e faculdades o concurso público é um assunto constante. Não fosse isto o bastante, muitos terceirizados e comissionados, mesmo ocupantes de cargos importantes e com boa remuneração, estão em constante preparação para os certames. Assim, os concursados veem seus chefes prestarem concursos para suas carreiras e falharem e os veem abandonar cargos de chefia ao passar em concursos de baixa hierarquia.

Joaquim Nabuco nos fala de uma "fome de emprego público" que pressiona o Estado para disponibilizar mais e melhores empregos. O autor atribuía à escravidão a responsabilidade por fechar as portas de outros caminhos, criando artificialmente uma maior demanda por emprego no Estado. A escravidão ficou para trás, mas não a atualidade de suas palavras:

(...) em torno d'esse exercito activo [criou-se] uma reserva de pretendentes, cujo numero realmente não se póde contar, e que, com excepção dos que estão consumindo ociosamente as fortunas que herdaram e dos que estão explorando a escravidão com a alma do proprietário de homens, póde calcular-se quasi exactamente pelo recenseamento dos que sabem lêr e escrever. (NABUCO, 2003: 2002)

Quase todos querem ser servidores públicos. Postos de trabalho no Estado são cobiçados por quem se forma no colégio ou na faculdade, mas também por profissionais já consagrados. Tomemos a carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, por exemplo: ela é composta por profissionais formados em Engenharia Civil, Elétrica, Mecânica, Engenharia de Redes, Biologia, Medicina, dentre tantos outros (fonte: www.anesp.org.br). Muitos detém títulos de pós-graduação. O caso de um médico neurocirurgião que ostentava um título de doutor chegou a suscitar uma discussão entre membros da carreira: alguns achavam que ele desperdiçava suas habilidades ao exercer tarefas administrativas no serviço público, outros discordavam.

Fato é que o serviço público exerce grande atração e os que logram alcançar um cargo se julgam vitoriosos em meio a uma massa de concorrentes derrotados. Tudo isso contribui para inflar o ego do servidor concursado. Ele tem o que os outros desejam e via de regra crê que o tem em virtude um mérito próprio, individual, pessoal. Ele se acostuma a este estado de coisas e pensa em si mesmo como alguém mais inteligente, mais esforçado ou competente que qualquer um que não seja servidor.

Este status diferenciado decorrente do cargo público não diferencia apenas o concursado do não concursado, mas estratifica também o grupo dos que detém cargos efetivos. Supõe-se que a remuneração do cargo para o qual um indivíduo foi aprovado é um indicador claro de sua inteligência e capacidade. Quem trabalharia como Agente Administrativo se conseguisse passar no concurso para Analista? Quem trabalharia nos órgãos finalísticos se pudesse passar no concurso para os órgãos de controle? Quem ficaria no Ciclo de Gestão se fosse capaz de passar no Senado? Assim, a forma pela qual foi recrutado equivale para o servidor a um título que o ajudará ou atrapalhará a ocupar funções, exercer atribuições importantes ou mesmo simplesmente estabelecer contatos com outros servidores.

As "carreiras jurídicas" (Juizes, Promotores, Delegados, por exemplo) chegam a ter uma remuneração duas vezes maior do que a de um alto funcionário do poder executivo. Assim, enquanto um Auditor da Receita Federal receberá cerca de R\$ 11.000,00 mensais como salário inicial, um Delegado da Polícia Federal ultrapassará os R\$ 20.000,00. Alguns menos ambiciosos se dedicarão a ser aprovados em qualquer cargo público, cientes de que mais do que a remuneração, buscam o título que garante a perpétua dependência do Estado. Outros porém, cuja família normalmente já é formada por servidores públicos, buscam desde cedo o curso de Direito e chegam aos mais altos salários do funcionalismo antes de completar 25 anos de idade.

Os concursados de nível médio tem como ambição ser aprovados em um concurso de nível superior. Estes, por sua vez, aspiram num primeiro passo a uma carreira regulamentada, de Analista em qualquer Ministério, por exemplo. Atingido este objetivo, o servidor se dedica a chegar a uma das "carreiras típicas de estado", como Auditor da Receita, Analista de Planejamento e Orçamento ou Especialista em Políticas Públicas. Os ocupantes destes cargos, por sua vez, almejam vagas nos poderes legislativo e judiciário e não hesitam em voltar para a faculdade para se formar em Direito.

É ilustrativo o caso de dois fuzileiros navais que abandonaram a carreira militar por uma vaga no Ministério do Planejamento e ingressaram na carreira de Especialista em Políticas Públicas. Vieram do Rio de Janeiro para Brasília e por quatro meses fizeram o curso de formação para a carreira na Escola Nacional de Administração Pública. Assumiram seus novos e cobiçados cargos, mas já no primeiro concurso aberto para o Tribunal de Contas da União correram para fazer suas inscrições e não se passaram dois anos antes que abandonassem seus postos no Poder Executivo por um maior salário na corte de contas. Atingido este degrau, um deles ainda cultivava mais uma ambição: foi aprovado para cursar Direito gratuitamente na Universidade de Brasília e planeja prestar concurso para Juiz. A cada degrau se afastaram mais da prestação de serviços e se aproximaram de tarefas "estratégicas", administrativas, na verdade, como o planejamento e o controle. Chegaram ao posto em que podem, finalmente, apontar o dedo para os erros dos demais sem que tenham jamais acumulado experiência e conhecimento sobre as condições nas quais os supostos erros ocorreram.

Cada macaco no seu galho

O concursado busca, sempre que possível, trabalhar com outros concursados: não gosta de ter lado a lado consigo, em grupos de trabalho ou mesmo discussões informais, um comissionado ou terceirizado. Em uma determinada situação, por exemplo, um grupo de servidores discutia um projeto de norma que estavam elaborando. A conversa era monopolizada por dois deles, da carreira de Especialista em Políticas Públicas, os outros dois mal participavam e sua opinião não foi consultada uma vez sequer. Quando outro se aproximou, foi logo apresentado como um "colega de carreira". De imediato, estavam todos interessados em suas opiniões e a discussão continuou com um novo ator relevante. Um servidor do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo, precisará demonstrar sua inteligência e conhecimento em cada roda de discussão e para cada novo colega, ao passo que servidores das chamadas "Carreiras Típicas de Estado" tem sempre um voto de confiança.

Os concursados das "carreiras típicas de estado" são profissionais muito bem remunerados com boa ou média formação cultural que inclui, necessariamente, um razoável conhecimento de direito administrativo. Estes servidores buscam trabalhar com colegas de carreiras semelhantes ou com comissionados de alta hierarquia. Tomemos dois exemplos: a revisão e elaboração do Plano Plurianual nem sempre recebe alguma atenção por parte dos dirigentes, como foi o caso, numa certa Secretaria, no ano de 2005. Um grupo de servidores, porém, atentos à questão, se deu ao trabalho de elaborar uma proposta de revisão, que incluiu alteração de indicadores do programa, de metas e até mesmo nomes das ações. Uma parte, ao menos, das propostas foi aceita. Do grupo participaram dois servidores da carreira de Especialista em Políticas Públicas (gestores) e um Gerente de Projetos (DAS 4). Não obstante todo o trabalho tenha se dado literalmente às vistas de outros servidores que tinham interesse no tema, sua participação sequer chegou a ser cogitada. O mesmo processo se repetiu com poucas diferenças em 2006 e 2007. Noutra ocasião, quando se pretendia elaborar uma proposta de normativo sobre contratações, foram novamente incluídos na equipe de trabalho apenas gestores ou ocupantes de DAS 4 ou superior. Um deles chegou mesmo a apontar esta situação, notando um ou outro funcionário que poderia oferecer contribuições importantes, mas não fora chamado.

Os concursados de nível superior depreciam também os concursados de nível médio. A estes últimos são relegados trabalhos meramente burocráticos, operacionais. É verdade que a maior parte não demonstrava iniciativa e tendia antes a aproveitar o tempo livre que a se apresentar para as tarefas que surgiam. Não é uma tarefa simples fiscalizar o trabalho de escritório. Identificar se um servidor está ou não aproveitando adequadamente seu tempo para, digamos, elaborar uma planilha ou um termo de referência é uma tarefa espinhosa na medida em que precisa levar em consideração o conhecimento técnico de que o servidor possui, suas habilidades em informática e as tarefas nas quais está envolvido. Os chefes, via de regra, não dispõem destas informações, de modo que são os próprios servidores quem ditam o ritmo de seus trabalhos. No Ministério do Desenvolvimento Social, por exemplo, os funcionários (servidores, terceirizados, bolsistas e consultores) trabalhavam em um setor analisando os projetos de prefeituras para construção de creches. Cada funcionário analisava entre dois e quatro processos por dia. Um deles, no entanto, deixou de analisar todas as páginas dos processos, procurando diretamente as informações de sua competência, o que lhe permitiu avaliar entre 16 e 20 processos por dia. Todos tomaram conhecimento da produtividade deste servidor, mas mesmo após alguns meses continuavam cada qual em seu ritmo.

Tanto a diferença de produtividade entre os servidores quanto a má qualidade da gerência operacional saltam aos olhos de quem estuda uma repartição pública. No Ministério do Planejamento, observamos que enquanto um servidor tem sua agenda lotada durante o dia e pode ser encontrado elaborando documentos muito após o cair da noite, seu colega, logo ao lado, passa o dia lendo notícias na Internet e é raramente demandado. Auditores notaram, no FNDE uma situação muito semelhante:

As principais constatações da auditoria foram: a) existência de grande diferença de produtividade entre os técnicos encarregados da análise das prestações de contas. Enquanto alguns chegavam a analisar de 20 a 25 prestações de contas por dia, outros analisavam apenas 1 ou 2. Assim, a média de produção dos técnicos era da ordem de 2 prestações de contas por dia; (TCU, 1998b: 4)

Os números apresentados pelo órgão de controle são espantosos. Enquanto alguns servidores analisam vinte prestações de contas por dia, a média de produtividade é de apenas duas. Assim, em apenas dois dias de trabalho de um servidor produtivo tem-se todo

o produto de um mês de atividade de um colega típico. Não tivemos a oportunidade de presenciar qualquer conflito entre os funcionários em razão destas situações, salvo quando da concessão de gratificações e benefícios. No cotidiano, os funcionários da repartição percebem o contraste entre o ócio de uns e a sobrecarga de outros mas, ao contrário do que nos relataram funcionários de Bancos Estatais, não vimos nas repartições estudadas qualquer cobrança entre os servidores colegas de trabalho. Cada qual cumpre sua obrigação conforme sua consciência e as cobranças da chefia não parecem seguir qualquer critério racional.

Não tenho mais idade para trabalhar para um chefe solteiro

Certa feita, no Ministério do Planejamento, convocou-se uma reunião que se prolongou por todo o dia. Já por volta das quatro da tarde, quando o Diretor precisou sair para atender o Secretário, um servidor começou a contar sua experiência enquanto trabalhava na elaboração e acompanhamento do Plano Real. Histórias sobre reuniões de madrugada, expediente durante o almoço, que culminavam em problemas conjugais que beiraram o divórcio. Na mesa de reuniões nada daquilo soou como novidade. Cada um tinha uma história semelhante neste ou naquele Ministério. Um deles, por fim, concluiu: _"Estou velho demais para trabalhar para um chefe solteiro".

No Ministério do Desenvolvimento Social, encontram-se pessoas que chegam a seu posto às dez horas da manhã e estão de volta à casa às dezoito após um dia tranquilo. Há consultores que trabalham duas semanas inteiras sem descanso e tiram quinze dias de folga antes de voltar a seus postos. A calma do cotidiano de uns, no entanto, contrasta fortemente com a rotina de outros que, com menor sorte, sofrem nas mãos de sua chefia.

O "estágio probatório" é o período no qual o servidor pode ser demitido sumariamente em função de uma avaliação depreciativa de sua chefia imediata. Durante um período de dois ou três anos, a depender da interpretação que se dê para a legislação, o servidor público pode ainda ser demitido sem a necessidade de se instaurar um processo com amplo direito de defesa, como seria o caso após adquirida a estabilidade. Este período pode ser severamente penoso para o servidor.

Tomemos alguns exemplos: uma gestora com formação em Administração Pública na Fundação João Pinheiro, um curso bem conceituado na área, foi lotada assim que tomou posse em um setor que lidava com Infra-Estrutura de Tecnologia. Seu chefe, conhecido pelo rigor com que tratava seus subordinados, nunca levou em consideração suas aptidões ao distribuir tarefas, impondo sobre ela responsabilidades sobre projetos que demandavam conhecimentos técnicos especializados que ela não detinha. Como resultado, sua produtividade era significativamente inferior à dos demais e isto constou nas avaliações a que são submetidos os que estão sujeitos ao estágio probatório e os membros da carreira de gestor. À época, a avaliação tinha impacto direto na remuneração e na progressão funcional da servidora. Por pelo menos duas ocasiões ela deixou o Ministério aos prantos no final do expediente, após ver seu trabalho e esforço depreciado e seu salário reduzido em cerca de 20% pelos três meses seguintes. Diante dessa situação, passou a pleitear a alteração de lotação, com o que, apesar de considerar sua produtividade insuficiente, sua chefia não concordava. Foram dois anos de cobranças e más avaliações até que ela finalmente conseguisse obter sua transferência para o setor de Recursos Humanos, muito mais afeito a sua formação acadêmica.

Um outro caso, mais dramático, ocorreu no Ministério do Desenvolvimento Social. Ali, uma servidora concursada do Plano Geral de Pessoal, ainda cumprindo este estágio, recebeu a incumbência de substituir dois outros funcionários que deixaram o setor. Sua chefia lhe demandava que classificasse e despachasse todos os processos que chegavam ao setor, identificando assunto, remetente, destinatário e preenchendo estas informações em um sistema informatizado. O volume de serviços se tornou insuportável e muitos processos já se acumulavam quando ela informou a sua chefia que precisaria de ajuda. "_Você não precisa de ajuda", disse sua chefe, "precisa chegar mais cedo e trabalhar até mais tarde". Note-se que os servidores do Poder Executivo Civil não recebem horas extras quando trabalham a mais. Parece haver uma orientação de governo para que em nenhuma hipótese este pagamento seja feito, já que são vários os Ministérios que adotam a prática de, simplesmente, desconsiderar as horas trabalhadas a mais, provavelmente em função do temor de eventuais fraudes. A "sugestão" da chefia foi acatada e logo a concursada deixava o Ministério muito depois das dezenove horas, mas ainda assim os processos se acumulavam. Então, novamente por demanda de sua chefia, passou a

trabalhar aos sábados até as sete horas da noite de modo a dar conta de todo o volume de serviço. Aos colegas ela, que por religião (Adventista do Sétimo Dia) não se permitia trabalhar aos sábados, pedia que ajudassem a conseguir lotação em outra área.

Uns têm chefes que mal se dão conta do que se passa na repartição, enquanto outros são explorados de forma exagerada ou mesmo ilícita por dirigentes que parecem acreditar ser donos de seus subordinados.

Status de servidor

Existem situações nas quais um servidor fica à mercê de sua chefia. Assim, por exemplo, durante o estágio probatório, quando ocupa um cargo em comissão ou mesmo quando pode ser realocado para um setor no qual não queira trabalhar. Via de regra, no entanto, a situação do servidor é muito mais cômoda. O título de servidor público não é similar ao de empregado de uma empresa qualquer. Diferente deste o servidor poderá deixar seu cargo por uma série de razões e, não obstante, manter seu vínculo com a Administração Pública. Assim, por exemplo, há concursados que tiram licença para cursar mestrado ou doutorado, há os que tiram licença para se candidatar a cargos eletivos e os que tiram licença não remunerada para tratar de assuntos pessoais, que podem, é claro, incluir trabalhar em uma organização privada. Olivieri nota que um de seus entrevistados fala em "DNA de servidor público":

A força do vínculo institucional dos burocratas com a instituição pode ser ilustrada pela afirmação de um entrevistado - um burocrata com perfil híbrido e altamente inserido na rede social - sobre as vicissitudes da circulação do burocrata por várias instituições. Segundo ele, o funcionário que atua fora da burocracia permanece com o "DNA de servidor público" (OLIVIERI, 2007: 156)

Esta observação ilustra uma característica marcante do emprego público. Refiro-me, aqui, tão somente ao servidor de carreira, não aos comissionados. Ele não é um mero empregado, mas o detentor de um título que lhe dá o direito de trabalhar para o Estado seja em que organização for. Um gerente de compras não pode decidir, na iniciativa privada, que será a partir de agora um estrategista, bem como um publicitário, não pode abandonar seu posto e ter, por parte de seu patrão, a garantia de que poderá ocupar o posto de repórter.

A condição de servidor público não é um emprego, é um status. Algo como um "DNA de servidor" na expressão desse dirigente do Banco Central. Apesar de que uma interpretação da expressão "DNA de servidor" lhe conferir um certo tom pejorativo, ela também pode se referir à garantia que o servidor concursado e estável tem de que será sempre, no mínimo, um servidor. Ele pode deixar seu posto para ocupar posições na iniciativa privada, em cargos eletivos ou, com uma frequência espantosa, em outros órgãos da Administração Pública sem que tenha de prestar novo concurso, nem para o novo cargo e tampouco para retornar, depois, a sua posição anterior.

Ser empossado em um cargo público não significa, de modo algum, exercer um conjunto de atividades específico. Uma vez no cargo o servidor pode ser requisitado ou cedido para qualquer outro órgão do Legislativo, Judiciário ou Executivo, seja Municipal, Estadual ou Federal. Sua mobilidade depende principalmente dos contatos e amizades que cultiva durante o período em que é servidor público. Quando alguém se mostra competente, é muito provável que seu chefe ou um dirigente com o qual tenha tido contato lhe ofereça uma gratificação ou função comissionada para que aceite uma realocação. Esta condição permite ao servidor buscar constantemente oportunidades de aumentar sua renda ou obter outros benefícios ao ser requisitado ou cedido para trabalhar em outro órgão ou setor. A trajetória profissional de um servidor público, efetivamente, dificilmente será restrita a um único órgão. Parece-nos que esta é uma das chaves para a compreensão da grande rotatividade que se observa entre os funcionários públicos, especialmente entre os concursados. Em busca de melhores condições de salário e considerando que na pior das hipóteses terão mantidos os benefícios de que usufruem no presente, os servidores procuram se posicionar em qualquer órgão público. Os problemas que esta situação gera aparecem, por exemplo, na auditoria realizada na FUNASA:

A Funasa possui, segundo o Siape, base de julho de 2007, 11.405 servidores ativos. (...) Chama a atenção a grande concentração de servidores lotados nos estados da Bahia e do Ceará: são cerca de 34% (3.913) do total dos servidores da Funasa. Na Bahia estão lotados cerca de 2.891 servidores, 25% do total dos ativos. (...) A maior concentração de servidores cedidos encontra-se no estado do Rio de Janeiro: são 7.583 servidores, número 7 vezes superior à média nacional de 1.090 servidores cedidos por UF. Os estado do Pará, Maranhão e Minas Gerais têm, cada um, mais que o dobro da média. Dos 7.583 servidores

lotados no Rio de Janeiro, cerca de 5.276 são empregados públicos que prestam serviços de combate à dengue no município, atividade de vigilância epidemiológica de responsabilidade da SVS, porém percebem remuneração pela Funasa . A distribuição dos servidores ativos e cedidos apresenta-se desigual e aparentemente difícil de justificar como resultado de necessidades especiais dos estados mais bem dotados em relação aos demais. (TCU, 2007a: 25)

A lotação dos servidores não se dá em função das necessidades da Administração Pública, o que, aliás, é algo de que têm noção os candidatos a elas. Independentemente das necessidades de pessoal da Fundação Nacional de Saúde, seus servidores obtêm transferências e são lotados nos órgãos, ou mesmo estados, de sua preferência. Esta situação é corriqueira. Até mesmo no próprio ato da inscrição em um concurso público, ocorre de os candidatos já terem projetos para pleitear a realocação no momento em que tomarem posse. Em cursinhos preparatórios para concursos os professores já explicam o que e como fazer para obter transferências. Tomemos, novamente, um caso ilustrativo: em 2006 foi aprovado no concurso para Especialista em Políticas Públicas um Analista do Tribunal de Contas da União. Como o salário do cargo que exercia era maior e as condições de trabalho melhores (sete horas por dia, com serviço médico, odontológico e até mesmo uma creche à disposição no órgão) do que as do cargo que acabara de conquistar, seus novos colegas de carreira o questionaram sobre a razão da mudança. _"Pretendo voltar para meu estado", ele explicou " e como membro da carreira de gestor posso obter uma lotação na Secretaria do Patrimônio da União e, de lá, ser transferido para a unidade que ela tem no Ceará". Após tomar posse, de fato, não se passaram dois meses antes que ele estivesse de volta a sua terra natal.

Mesmo sem deixar sua repartição, porém, os servidores não costumam ser forçados a qualquer tipo de atividade. Cada um tende a trabalhar com aquilo que lhe atrai, dada sua ampla possibilidade de deixar o setor, se necessário, ou de simplesmente prestar serviços a quem do esperado. A maior parte dos dirigentes prefere não criar qualquer atrito com seus subordinados, evitando repreensões ou outras punições previstas nos regulamentos do serviço público. A estratégia mais utilizada é oferecer recompensas aos servidores que aceitarem tarefas menos procuradas. Assim, novamente sobre o FNDE relatam os auditores:

Um dos grandes problemas enfrentados pelo FNDE diz respeito à quantidade insuficiente de servidores alocados na área de prestação de contas (10 técnicos para análise das prestações de contas dos Programas Nacional do Livro Didático - PNLD e Dinheiro Direto na Escola - PDDE e 8 técnicos para os demais projetos e programas). Devido à complexidade, responsabilidade e carga de trabalho inerentes ao desempenho da atividade de análise das prestações de contas, muitos servidores preferem executar outro tipo de tarefa, já que o único incentivo concedido a quem realiza essa atividade é a participação, quando possível, em inspeções, o que resulta em recebimento de diárias. Nesse contexto, segundo o gestor, estabelecer metas individuais desestimularia esses técnicos, pois não haveria incentivos suficientes como contrapartida. Também não se delineou um perfil específico do técnico que analisa prestação de contas. Na prática, apenas se exige que sejam pessoas sérias e comprometidas com o trabalho, vez que a procura pela atividade é bem inferior à necessidade do setor. (...) Não há um sistema formal de monitoramento da produtividade individual, nem fixação de metas e tampouco exigência de um perfil específico para trabalhar no setor. (TCU, 1998b:7)

Conforme descrevem os auditores, os dirigentes não têm a capacidade para impor aos servidores as tarefas e atividades que irão executar. A maioria dos servidores "prefere" não lidar com prestação de contas e dispõem de meios para evitar isso. Os dirigentes não determinam quais serão suas atividades sem seu consentimento, de modo completamente diferente do que se passa em empresas do setor privado. Um empregado que se recusasse a realizar determinado serviço em uma empresa privada seria, muito provavelmente, mandado embora. Os servidores que se recusam a trabalhar com prestação de contas são, na verdade, premiados com cargos em comissão ou outras gratificações que os levam a mudar de ideia. Quando o auditor sugeriu que fossem estabelecidas metas individuais, o dirigente observou que isto desestimularia seus servidores, já que tais metas não estariam atreladas a recompensas.

A gestão de recursos humanos sem a possibilidade de punir ou recompensar os funcionários é completamente impossível. Salvo em casos específicos, como os servidores detentores de cargos comissionados, os que estão em estágio probatório ou os que trabalham requisitados em outros órgãos, os concursados têm uma ampla possibilidade de resistir a eventuais aumentos na cobrança de trabalho. Ao longo de sua carreira o servidor conhece muitos dirigentes e, fosse ele obrigado a realizar prestações de contas, certamente

se valeria de seus contatos para obter uma realocação ou, caso isto não fosse possível, reduziria simplesmente a produtividade.

Gestão de Recursos Humanos

O fato de que os servidores não são, via de regra, obrigados a exercer as atividades de que o órgão necessita não implica, de forma alguma, em que sejam aproveitados naquilo que mais lhes agrada ou que mais tenha relação com sua área de competência. O gosto do servidor por uma atividade determinada leva em consideração muito mais fatores do que simplesmente sua afinidade ou conhecimento técnico. Ele preferirá, por exemplo, trabalhar em um ambiente de trabalho confortável, com bons computadores e mobiliário novo do que em órgãos com uma infra-estrutura mais precária. Preferirá trabalhar onde o controle do horário seja flexível, de modo que não seja cobrado por eventuais atrasos e possa, de quando em vez, deixar seu posto para resolver problemas particulares. Prefere ainda, como é natural, trabalhar com colegas com os quais tenha um relacionamento amistoso, dentre tantos outros elementos que ele leva naturalmente em consideração. A explicação intencional da ação dos servidores não poderá deixar de lado estas motivações reais, concretas.

Por certo que muitos cultivam também o desejo de executar um trabalho intelectualmente desafiador ou ao menos de trabalhar com aquilo para o que se formaram durante longos anos de estudos acadêmicos. Estes, no entanto, têm grandes chances de se frustrar.

Ser aprovado para um concurso público não significa, insistimos, que o novo servidor trabalhará com os temas e atividades descritos no edital do concurso. De forma alguma. As atividades que desenvolverá no cotidiano dependem em larga medida do setor no qual for lotado e de suas aptidões tanto técnicas quanto pessoais. Sobre isto são numerosos os depoimentos de servidores como o que segue, colhido no site do Correio Braziliense:

"Fui empossado faz pouco tempo em um cargo no Executivo. No entanto, não estou desempenhando nenhuma das atividades descritas no edital do concurso e nem nas atribuições do meu cargo. Estando atuando como

mero auxiliar administrativo, realizando atividades como tirar xerox, digitações, etc. O desvio de função é uma realidade. Eles (órgão) não sabem lidar com os profissionais de nível superior, querem que façamos uma carreira como os assistentes e auxiliares, no mesmo passo. Porém uma coisa é colocar um auxiliar de serviços gerais para exercer funções de administrador, outra é colocar um profissional preparado de nível superior para realizar atividades operacionais. Cada dia no serviço público é como se rasgasse um pedaço no meu diploma" (Blog do Servidor / Correio Braziliense)

O repórter do jornal completa, coberto de razão, dizendo que "em geral, virar o jogo [para trabalhar naquilo para o que se foi contratado] depende única e exclusivamente do servidor insatisfeito". É ao próprio servidor que caberá a tarefa de, conhecendo pessoas, pedindo favores e, após o término de seu estágio probatório, reclamar ostensiva e formalmente para finalmente ser realocado, ao menos, para o setor que demanda tarefas relacionadas a sua área de formação.

Os corredores do Serviço Público estariam cobertos de diplomas rasgados não fosse apenas uma figura de linguagem a expressão do entrevistado. São os recém chegados que apresentam este tipo de sentimento de inconformismo, revolta, ansiedade. Logo, no entanto, a maior parte se acostuma a este estado de coisas. Encontramos a cada sala profissionais formados em Economia, Direito, Sistemas de Informação, Sociologia que o observador externo certamente tomaria por auxiliares de escritório. De fato, passaram-se mais de oito meses trabalhando num dado setor até que nos déssemos conta de que todos os treze membros possuíam diploma de curso superior. Quem diria, de fato, que aquele que na prática era apenas responsável pelo "clipping" (coletar notícias em jornais e enviar para uma lista de e-mails) era um jornalista formado, o outro que fazia as vezes de auxiliar administrativo era um filósofo, outros dois sem qualquer atribuição definida eram formados em Sistemas de Informação. Até mesmo a secretária da Diretora detinha curso superior em Secretariado Executivo (ao menos esta guardando relação clara com seu trabalho). Aos poucos descobrimos que quase todos na secretaria tinham formação superior, desde os mais apagados e esquecidos servidores até as "meninas do gabinete", todos eram formados.

Em qualquer prédio pelos quais passamos, sempre encontramos profissionais

excessivamente qualificados para suas funções. Ascensoristas com segundo grau completo, e auxiliares de escritório com graduação em humanidades são os exemplos, na verdade, menos impactantes. Há casos como o de uma matemática com pós-graduação e larga experiência cuja responsabilidade era verificar comprovantes de gastos de autoridades em restaurantes e um mestre em economia a quem competia preencher o SIGPLAN (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento) o que consistia, na prática, em preencher o número 18.684, salvo engano, a cada mês no campo apropriado: janeiro 18.684, fevereiro 18.684, março 18.684... O mesmo foi observado, por exemplo, em auditoria realizada na Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, quando se registrou "o desvio de fiscais [veterinários e agrônomos] para atividades não finalísticas, como atendimento ao público e digitação de dados. (TCU Ações de Vigilância e Fiscalização no Trânsito Internacional de Produtos Agropecuários, 2006: 62).

A reportagem acima referida, no entanto, se engana ao afirmar que "ao recrutar pessoas a administração pública indica o que quer, quando quer, o que espera e o que os futuros servidores terão de fazer para desempenhar suas funções". Talvez esta seja uma expectativa da sociedade, mas certamente não é assim que são definidos os concursos públicos. Alguns cargos têm concursos periódicos, outros dependem de negociações entre as organizações representativas das carreiras e o Ministério do Planejamento e outros ainda são preenchidos em função de necessidades contextuais da Administração. Podemos ilustrar estas situações: a carreira de Diplomata está muito bem estruturada e em torno dela se estabeleceram interesses e, mesmo, organizações que dependem em larga medida do caráter previsível, formal, profissional, de seu recrutamento. Assim, o Instituto Rio Branco tem como sua razão de ser a formação dos diplomatas, cursinhos preparatórios específicos e até mesmo cursos superiores em Relações Internacionais contam com o prestígio e regularidade dos concursos para a carreira. Já no caso da carreira de Especialista em Políticas Públicas há um esforço intermitente por profissionalização: criou-se a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, que hoje tem uma vida própria e não depende em tão larga medida da preparação dos "gestores". A carreira chegou a ser extinta, depois ressuscitada e, durante o governo Lula, por pressão de seus membros que, ocupando postos nos Ministérios demandam constantemente da Secretaria de Gestão a alocação de novos gestores, os concursos têm sido realizados com regularidade, mas sem uma lógica

consistente de alocação dos recém concursados. Por fim, podemos mencionar um concurso realizado para "substituir terceirizados" em atendimento a insistente pressão do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União. Em um edital construído às pressas, em menos de uma semana, procurou-se tornar ao menos viável a aprovação dos terceirizados que trabalhavam ali. Esta, de fato, não seria uma tarefa difícil se considerarmos que por trabalharem no setor por anos deteriam o conhecimento das tarefas a serem realizadas. Ocorre, porém, que os concursos não cobram um conteúdo relacionado às tarefas que serão desempenhadas e apenas um dos terceirizados conseguiu aprovação. Passado o burburinho do concurso, não se encerrou o contrato de terceirização, de modo que os substitutos passaram a trabalhar lado a lado com os que seriam substituídos.

A substituição de funcionários terceirizados por servidores concursados é, aliás, um movimento não muito bem estruturado que tem sido levado a cabo em resposta a uma reforma, esta planejada mas também não muito bem estruturada, que substituiu servidores concursados por mão-de-obra terceirizada. A chamada "reforma gerencial" realizada nos anos 1990 jamais chegou a ser concluída. Abrúcio, sobre ela, afirma que

A medida de maior impacto foram os Programas de Demissão Voluntária (PDVs). (...) Foram constatados dois problemas na aplicação dos PDVs. O primeiro é que os servidores que aderiam a esses programas de dispensas normalmente tinham uma melhor qualificação profissional, ficando os com menor capacidade gerencial. Além disso, em muitos estados não havia um mapa preciso do perfil do funcionalismo e, desse modo, não se sabia exatamente quais eram os gargalos burocráticos. (ABRÚCIO, 2005b: 56)

Os objetivos daquela reforma não consistiam, simplesmente, em reduzir o tamanho do Estado. Pretendia-se reservar a condição de servidor público a profissionais bem remunerados e qualificados, capazes de gerir a máquina pública, contratando no mercado privado todo o tipo de serviços necessários para tanto. Assim, não seriam necessários tradutores, digitadores, secretárias, motoristas dentre tantos profissionais que realizam os serviços demandados pelos órgãos públicos. Eles seriam contratados no mercado e os servidores seriam responsáveis por planejar, acompanhar e avaliar os serviços prestados. A notícia da reforma não deve ter chegado à repartição mais longínqua antes que o projeto fosse abandonado em favor de uma jamais formalizada proposta de

reaparelhamento da máquina pública. Não há uma política estratégica de Recursos Humanos, não porque nenhuma tenha sido planejada, mas porque elas se sucedem umas às outras com mais rapidez do que é possível planejar e realizar um concurso público ou uma carreira. Ainda durante a Reforma Gerencial, Rubens Ricúpero, acertadamente, afirmou que:

(...)as nossas primeiras constituições pouco tinham inovado em matéria de estrutura do Executivo, mantendo mais ou menos os mesmos ministérios. Desde então, porém, fomos assaltados por verdadeira febre de reformas administrativas, que se sucedem umas às outras, sem tempo suficiente para amadurecer, testar e consolidar as inovações, logo desfeitas para dar lugar a alguma outra coisa igualmente precária. (RICUPERO, 1999: 2)

Uma sequência interminável de reformas estratégicas, planejadas ou não, cada qual iniciada antes do término da anterior é o cenário da gestão de recursos humanos. Ao mesmo tempo os esforços por melhorias operacionais são raros, ainda que apresentem resultados importantes e consistentes. Assim, por exemplo, no âmbito das reformas gerenciais criou-se o Boletim Estatístico de Pessoal, uma brochura que apresentava, simplesmente, dados estatísticos sobre os recursos humanos do poder executivo. A publicação é feita desde 1996 e tem sofrido modificações apenas pontuais. Neste período alternaram-se momentos de aumentos e arrochos salariais, criação e supressão de carreiras, todo o tipo de estratégia para profissionalizar ou modernizar o serviço público. O mais óbvio porém, é sumariamente negligenciado: não existem informações sobre a assiduidade dos servidores ou sobre as doenças de trabalho, as informações sobre escolaridade são desatualizadas e não há qualquer registro de suas trajetórias profissionais nos diferentes órgãos. A gestão de recursos humanos da Administração Pública é feita antes trocando-se a estratégia que verificando se os servidores, ao menos, comparecem à repartição.

O que se chama, no serviço público, de "carreira" ou "plano de carreira" não corresponde, como os nomes parecem sugerir, a uma organização estruturada ou planejada da trajetória profissional de seus membros. Trata-se, na verdade, de uma estrutura de salários. A cada nível que o servidor sobe em sua carreira, tem um incremento em seu salário, nada mais. O próprio Ministério do Planejamento registra essa realidade:

Os planos de cargos e de carreiras existentes estão estruturados sem

observar requisitos de qualidade técnica e conceitual, prescindindo de elementos essenciais que caracterizem uma trajetória de desenvolvimento profissional e individual para o servidor, tendo se transformado em simples meio para obter-se melhores tabelas salariais, o que tem gerado uma série de distorções e impedido a identificação e o desenvolvimento de uma política clara de recursos humanos no âmbito da Administração Pública Federal. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2004: 100)

Progredir em uma carreira não significa assumir mais responsabilidades, não implica em gerenciar equipes, não resulta em maior complexidade nas tarefas: trata-se única e exclusivamente de uma progressão de salários.

"Eles passam, nós ficamos"

Os servidores costumam repetir, com relação aos comissionados que "eles passam, nós ficamos". Este bordão não é totalmente verdadeiro, especialmente quando se toma como referência o órgão específico no qual o profissional trabalha. O problema da rotatividade dos recursos humanos no serviço público é por vezes identificado com a questão da livre nomeação, mas o que se observou foi uma grande rotatividade dos concursados, que parecia igualar ou mesmo superar a observada entre terceirizados e comissionados.

É, de fato, verdade que quando há a troca de um dirigente a equipe muda substancialmente. No entanto, não é raro ocorrer de o servidor mais antigo em uma determinada repartição não ser do quadro. Em vários dos setores pelos quais passamos o mais antigo funcionário era um terceirizado. Num deles, uma funcionária fora "promovida" de comissionada a terceirizada e, antes disso, havia sido "promovida" de terceirizada a comissionada. Trocava de forma de recrutamento, mas permaneceu no setor até se tornar a mais antiga. Na verdade, a forma de recrutamento era de somenos importância: essa funcionária ocupava um cargo comissionado muito baixo, DAS 1 ou 2, e, por isso, o salário enquanto terceirizada era maior. Como pretendia recompensá-la, a chefia não hesitou em exonerá-la do cargo e sugerir à empresa de terceirização a sua contratação. O inverso havia ocorrido antes, quando ocupava um cargo mal remunerado na empresa.

Prosseguindo na mesma linha, também o segundo mais antigo no setor não era concursado. Ele ocupara uma vaga de estagiário ainda durante o governo Fernando Henrique e, já na nova gestão, assumiu o cargo de DAS 2.

A oposição entre "eles" que vão e "nós" que ficamos é apenas parte de uma hostilidade recíproca entre servidores e comissionados. Aqueles desconfiam destes, aos quais atribuem não apenas má vontade como também incompetência. Este sentimento tem, por certo, relação com o fato de que os cargos em comissão podem ser conferidos a um servidor do quadro, aumentando significativamente sua remuneração. Mas isso não costuma ocorrer: tais cargos, via de regra são entregues a não concursados e isto suscita invejas. Ele não corresponde, porém, a uma situação óbvia senão nos cargos mais altos de direção, onde há sempre uma mudança substancial quando da troca de governo. Neste caso, porém, trocam-se todos os dirigentes, já que não há hierarquia entre servidores concursados.

Do ponto de vista do responsável por uma unidade qualquer, não faz sentido conferir um cargo comissionado a um servidor da unidade a menos que ele seja muito importante e tenha recebido propostas para ir trabalhar em outro setor. O cargo é de livre nomeação, sem qualquer requisito necessário e pode ser utilizado para aumentar a equipe ao invés de premiar um servidor que já faz parte dela. A lógica do dirigente que prefere trazer alguém de fora é, neste sentido, compreensível e resolve melhor o problema de curto prazo, que para ele é o único problema real, dado que nada garante que ele permanecerá no posto ou mesmo que a repartição continuará a funcionar no próximo exercício. Não se trata, necessariamente, de trazer um afiliado político. Ele poderá trazer um profissional bem qualificado, servidor ou não, mas preferirá usar o cargo para aumentar o quantitativo a sua disposição.

Tanto servidores concursados quanto comissionados trocam constantemente de setor e de atribuições. Os "gestores", por exemplo, são referidos pelos dirigentes como "caçadores de DAS". Eles estariam sempre prontos a abandonar seus postos para trabalhar em outro setor, desde que se lhes oferecesse uma melhor função comissionada. Estes profissionais têm boas chances de ocupar cargos em comissão. Isto decorre da conjunção de alguns fatores: sua lotação é "descentralizada", ou seja, podem trabalhar em qualquer

órgão assim que ingressam no serviço público, participam de vários cursos e eventos, nos quais tem oportunidade de fazer contatos e trocar experiências e, claro tem geralmente uma boa formação acadêmica. Ter amigos no órgão no qual se pretenda trabalhar é quase um requisito para obter um cargo em comissão. A rotatividade entre estes profissionais é, de qualquer forma, muito elevada, como descrito no Relatório de Atividades:

[A carreira é composta de] 790 servidores ativos distribuídos em diversos órgãos e entidades vinculadas (...). Ocorreram 177 movimentações de EPPGG entre os órgãos e entidades da Administração Pública Federal e 46 estiveram em trânsito na SEGES. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2008: 54)

Cerca de 28% dos servidores da carreira trocaram formalmente de lotação apenas no ano de 2008, ritmo no qual em apenas três anos praticamente todos eles terão sido remanejados. Ocorre, no entanto, que muitas dessas movimentações se dão de maneira informal, sem a necessidade de qualquer comunicação ao Ministério do Planejamento, que disponibilizou estes dados. Trocas de postos de trabalho ou simplesmente de tarefas e responsabilidades são comuns mesmo no interior de um Ministério ou Secretaria, de forma que dos 71,88% restantes alguns também devem ter passado por alguma forma de realocação. No Relatório de Atividades do ano anterior, 2007, sobre outra carreira registrou-se que 22,38% dos servidores contratados no último concurso haviam deixado seus cargos (p. 141). São tantos e tão frequentes, de fato, os relatos sobre a alta rotatividade dos servidores que não soa plausível buscar as causas destes fenômenos nas peculiaridades de uma carreira específica. Assim, analisando o Programa de Prevenção e controle da malária da FUNASA os auditores constataam "dificuldades conhecidas, como a elevada rotatividade de pessoal devido a precárias condições de vínculo empregatício e a sobrecarga de atribuições. (TCU 2003: 14) E ao avaliar o Programa de Manutenção das Hidrovias registram as reclamações sobre "a alta rotatividade de funcionários do Ibama (que causa descontinuidade nas negociações e mudança de critérios previamente estabelecidos) (TCU, 2006:50).

Exemplos como estes se multiplicariam às centenas. As razões que levam os servidores a deixar seus cargos são as mais singelas: maiores salários e melhores condições de trabalho. Fosseamos buscar uma boa generalização “sublunar” (Paul Veyne) para

enquadrar “teoricamente” toda essa mobilidade, eis uma: “os seres humanos costumam, via de regra, maximizar ganhos e minimizar perdas”. É, no entanto, fundamental observar que um comportamento assim tão previsível, corriqueiro, natural, resulta na desestruturação generalizada de organizações tão poderosas quanto as que compõe o setor público. Dentre as causas deste fenômeno certamente se podem incluir o fato de que o servidor público é considerado empregado do Estado, não do órgão ao qual está vinculado, a estabilidade que tem no cargo e a forma pela qual se organizam as chamadas "carreiras" no serviço público. Enquanto empregado do Estado, o servidor pode assumir funções comissionadas em qualquer órgão sem ter em momento algum seu emprego ameaçado. Poderá transitar por vários órgãos quando, por exemplo, seus amigos ou companheiros de luta política estiverem ocupando ali a direção sem correr o risco de, passado o momento político, perder seu posto original. A estabilidade no cargo permite, também, que um concursado pouco afeito ao trabalho ou desgostoso com suas tarefas, seja em razão da chefia seja em razão do tema, pleiteie transferência para outro órgão valendo-se de artifícios como diminuir o ritmo de trabalho ou mesmo provocar conflitos entre os funcionários. Certa feita, por exemplo, um servidor nos explicou que para obter transferência de seu setor, após ter tentado sem sucesso meios formais, decidiu "fazer barulho": envolveu-se em discussões com a chefia e com colegas de trabalho até tornar sua presença ali um problema maior do que a perda de um funcionário. Por fim, as carreiras do Poder Executivo não implicam qualquer estrutura hierárquica, mas apenas faixas salariais. Assim, um servidor que ingresse em uma carreira de Analista de Infra-Estrutura, por exemplo, após dez ou vinte anos de serviço, ocupará uma faixa salarial maior do que seu colega novato, mas estará no mesmo nível hierárquico. Apenas os cargos em comissão importam em hierarquia e, conseqüentemente, no prestígio, respeito e reconhecimento que a posição de chefia traz consigo.

A rotatividade de funcionários não é, de forma alguma, uma peculiaridade do setor público. Muitas, senão todas, as empresas privadas convivem com o fato de que seus funcionários estão sempre dispostos a deixar seu posto de trabalho por outros com melhor remuneração. Isto não impede, no entanto, que estas organizações ofereçam serviços de qualidade, profissionais e padronizados. Franquias de lanchonetes, por exemplo, oferecem serviços equivalentes ao redor de todo o globo e a qualidade de uma revista ou jornal não é significativamente afetada pela saída de um funcionário. Pode-se sugerir, contudo, que a

rotatividade entre dirigentes e profissionais de alta qualificação seja maior no serviço público e isto, aliado à má gestão dos recursos humanos dificulta a manutenção de um certo nível de qualidade com as trocas de pessoal.

Ter uma alta rotatividade não deveria implicar em alterações nos procedimentos ou critérios utilizados pelo IBAMA, por exemplo, e tampouco, como observado em alguns órgãos, no abandono de projetos, rescisão de contratos e, até mesmo, perda da infraestrutura física (mobiliário e equipamentos de informática) com os quais o setor podia contar.

Terceirizados

Os terceirizados compõe a força de trabalho mais numerosa de muitas repartições públicas. Eles realizam todo o tipo de serviço, desde a limpeza e vigilância até a elaboração de propostas de normas e fiscalização de contratos. Podemos separar no conjunto dos terceirizados o grupo dos que trabalham uniformizados. Trabalham em uniformes o pessoal da limpeza, da copa, da vigilância, da recepção, da reforma do prédio, dentre outros. Estes profissionais ostentam em seu vestuário a condição de terceirizado e, invariavelmente, de mal-remunerados. Eles passam o dia quase despercebidos pelos demais e poucos além dos ascensoristas e recepcionistas serão cumprimentados pelos servidores e terceirizados sem uniformes. Neste sentido, ilustram o conceito de "não pessoa", cunhado por Goffman (2002: 140). Convivem, ainda, com um comportamento recorrente e extremamente desleal por parte de seus patrões: empresas são contratadas para prestar serviços como limpeza e copeiragem, recrutam esse pessoal e, ao se aproximar o término do contratam, deixam de pagar seus salários. Em dois anos presenciamos duas situações nas quais trabalharam entre três e quatro meses sem qualquer rendimento e, em seguida, encerrado o contrato, tiveram de entrar na justiça por seus salários.

A situação dos outros terceirizados, no entanto, é diferente. Chega mesmo a ser melhor do que a de comissionados com DAS 1 ou 2. Eles ocupam funções de auxiliar ou agente administrativo, de assessoria de imprensa, assessoria jurídica, tradução, redação e revisão de textos e praticamente qualquer outra que demande formação acadêmica de nível

superior ou médio. De fato, há setores inteiros compostos quase exclusivamente por terceirizados, como o Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR, por exemplo, e outros nos quais chegam a ocupar posições de chefia, comissionados ou concursados. No próprio Ministério do Planejamento ocorrem situações como estas: em um caso, por exemplo, um terceirizado ocupava o posto de substituto do chefe do setor, o que chegou a ser registrado formalmente em alguns processos. Noutra secretaria, observamos diversos projetos conduzidos exclusivamente por terceirizados, que negociavam com outros órgãos e representavam o Ministério em reuniões. Consultores e bolsistas, dentre as formas de recrutamento que presenciamos, podem ser equiparados grosso modo aos terceirizados.

Apesar de ilícita, a prática é a de tratar o funcionário terceirizado como servidor. A depender de sua remuneração, formação e capacidade, ele executará atividades de chefia, negociação, elaboração de pareceres ou propostas de normas. Nem sempre o dirigente do órgão tem alternativas viáveis à utilização dos serviços terceirizados. Não pode abrir concursos nem tampouco criar cargos comissionados, não tem competência técnica para elaborar contratos de prestação de serviços que não impliquem em vínculo de subordinação e não tem, necessariamente, aval para interromper a realização dos serviços.

É patente para quem vivencia o dia-a-dia da Administração Pública o pequeno número de servidores que se pode encontrar entre tantas formas diferentes de contratação, mas não tivemos acesso a qualquer comparação entre o quantitativo de servidores e de terceirizados. É possível, porém, fazer uma estimativa com base em informações orçamentárias. No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República encontramos uma referência aos gastos com pessoal terceirizado (TCU, 2009: 87), que totalizariam 12,32 bilhões de reais, sendo apenas o poder executivo responsável por 10,90 bilhões. Os gastos com os servidores públicos foram muito superiores, da ordem de 144,48 bilhões no total e 113,86 bilhões apenas no executivo.

São gastos, portanto, com contratos de terceirização quase 10% do que se gasta com os servidores no poder executivo, mas devemos ponderar que nos gastos com servidores estão inclusas as despesas com inativos e os lucros e custos operacionais das empresas que fazem a intermediação de mão de obra. Segundo o mesmo relatório, foram gastos com servidores ativos em 2008 apenas 84,64 bilhões, de modo que os gastos com o

pessoal terceirizado saltariam para 15% dos gastos com pessoal ativo. A Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE, por sua vez, revela que o rendimento médio real entre empregados do setor privado foi, em janeiro de 2009, de 1.189,37 e entre os empregados no setor público de 2.159,65, ou seja, a iniciativa privada paga cerca de 55% do salário pago pelo setor público. Com base nestes números, podemos estimar o número de servidores e de terceirizados dividindo o montante gasto com cada tipo de funcionário por 13,33 (12 meses mais décimo terceiro) pelo salário médio respectivo e, como resultado, obteremos uma estimativa de 2.940.100 servidores e 778.829 terceirizados, de modo que obtemos uma estimativa de 26,48% de terceirizados. Trata-se, é certo, de uma estimativa demasiado grosseira, mas permite ter uma noção da importância da terceirização no serviço público.

A dificuldade e a falta de autonomia dos órgãos para gerir seus recursos humanos é, certamente, uma das razões para a significativa terceirização observada no serviço público. O próprio Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, responsável por autorizar os concursos, ressalta este ponto:

Apesar das restrições relativas ao quantitativo de servidores na década de 90 e no início dos anos 2000, com a contenção de concursos, foi preciso, de algum modo, atender à demanda por serviços. Sendo assim, cada órgão procurou suas soluções para recompor a força de trabalho. Uma delas foi o uso de mão-de-obra terceirizada em situações não previstas na legislação. (VIANNA, 2009: 52)

Independentemente das necessidades de mão de obra de cada repartição, o órgão central tem autonomia para propor a criação ou extinção de carreiras, para acatar ou não a abertura de novos concursos. Não tendo os dirigentes dos órgãos e repartições a possibilidade de recrutar formalmente servidores, não lhe resta outra alternativa, se pretendem executar algum projeto ou política pública, senão buscar formas alternativas de recrutamento, das quais certamente a mais popular é a terceirização. É certo, no entanto, que houve nos últimos governos, um substancial aumento nos quadros e capacidades de atuação dos órgãos de controle, que buscam de diversas formas impedir esse recrutamento precário, desconsiderando os obstáculos quase intransponíveis para a contratação de servidores, como a encontrada pelo Ministério da Justiça, um dos mais importantes da Esplanada:

Em 2/2/05, os Ministros da Justiça e do Planejamento, Orçamento e Gestão encaminharam ao Presidente da República a Exposição Interministerial de Motivos n. 4 MJ/MP (fls. 42/47), que discorre sobre as dificuldades existentes no Ministério da Justiça no que se refere à insuficiência de servidores ativos em seu quadro de pessoal. A solução proposta foi a edição de Medida Provisória (fls. 48/61) que criasse e estruturasse a Carreira de Justiça e Cidadania daquele Ministério. Não obtendo resposta, o Secretário-Executivo do Ministério da Justiça enviou o Ofício n. 820/SE/MJ, de 14/11/05 (fls. 39/41), ao Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para apresentar “a situação dramática vivida por este Ministério no que tange ao seu quadro funcional”. Segundo o Secretário, o último concurso ocorreu em 1986 e, desde então, tem havido evasão de funcionários, “particularmente os mais especializados e qualificados”. (TCU, 2006g: 7)

Nesse caso, pretendia-se criar uma nova carreira, o que depende de lei ou medida provisória. É certo que esta não é a alternativa natural, qual seja, a abertura de concurso para uma carreira já existente. De qualquer modo, foram mobilizados membros do primeiro e segundo escalão de dois dos maiores e mais importantes órgãos do Poder Executivo Federal e, ainda assim, não se obteve o aumento de quadros demandado. A pressão da opinião pública contrária ao desperdício de recursos com uma máquina inchada deve ter o seu peso nestas dificuldades, mas se trata, ao menos em parte, da simples recomposição de quadros por meio de concurso público, mecanismo republicano e que conta com ampla legitimidade social, de modo que não nos parece de difícil justificação perante a sociedade.

Os obstáculos para a contratação de concursados, para o aumento dos cargos em comissão e, mais recentemente, de funcionários terceirizados, tem levado à busca de novas formas improvisadas de recrutamento. Assim, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que conta com um dos cinco maiores orçamentos entre os órgãos do poder executivo, tinha em dezembro de 2008 apenas 630 servidores concursados. Um breve passeio pelos corredores de seus prédios, no entanto, revelará um cenário desconcertante: uma multidão de funcionários apertados, armários colocados nos corredores para dar lugar a mais funcionários e até mesmo o hall dos elevadores foi transformado em uma sala de trabalho. São poucos os servidores, mas há uma multidão de terceirizados, consultores e bolsistas.

Temos aqui, novamente, uma marca do amadorismo em que está mergulhada a administração: suas normas e procedimentos são abertamente negligenciados e substituídos por todo o tipo de improviso e irregularidade. Todos estão cientes das dificuldades relacionadas à precária gestão de recursos humanos na Administração, que tem olhos apenas para os montantes que aparecem sob as rubricas de Pessoal do orçamento. Os órgãos de controle e os órgãos executivos vivem em meio a disputas em torno de um problema criado pela inadequação dos procedimentos estabelecidos, elaborados sem levar em consideração a prática cotidiana, o mundo real. Enquanto os auditores vistoriam contratos para descobrir indícios de irregularidades, outros servidores se esforçam por ocultar práticas que, no contexto em que trabalham, são quase imperativas. Estes criam os novos ardis que aqueles terão de desvendar. Desperdiçam-se neste jogo de gato e rato recursos humanos cuja falta aumenta, se não cria, o problema inicial.

Terceirizados, bolsistas, consultores e até mesmo comissionados são, quase sempre, candidatos a concursados. Paira sobre suas cabeças, a cada momento, a ameaça de demissão em razão da irregularidade de suas contratações ou do simples término dos contratos. Passam anos no setor público, chegando a ser os mais importantes funcionários do setor sem ter qualquer garantia a respeito de seu trabalho. Diferentemente do que se passa no setor privado, não é a competência e trabalho árduo que levará um indivíduo a se firmar em sua organização, mas a aprovação numa prova acerca de assuntos não necessariamente relacionados com o dia a dia de trabalho. Esta a fonte das honras sociais mencionadas por Weber na burocracia pública brasileira.

Consultores

A figura do consultor é um tanto ambígua. Há consultores muito prestigiados, contratados com somas elevadas para produzir estudos e pareceres. Ex-dirigentes, acadêmicos famosos, instituições e especialistas reconhecidos, estes personagens são escolhidos a dedo mesmo antes de serem definidos os problemas para os quais apresentarão respostas. Deixemos à parte, por enquanto, estes altos consultores, já que não são propriamente recursos humanos usados pelo serviço público mas prestadores de

serviços. De qualquer modo, são a franca minoria. Em sua maior parte, os consultores podem ser comparados aos terceirizados, atuando no dia-a-dia da repartição pública como qualquer outro empregado.

A contratação de consultores por meio da legislação brasileira é praticamente impossível, de modo que todos os consultores que conhecemos foram contratados com a intermediação das chamadas "cooperações internacionais". Nesta forma de contratação, o Serviço Público faz um acordo com organismos internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por exemplo, para que eles recrutem mão de obra camuflada de prestação de serviços. O procedimento é complexo, caro e trabalhoso. Por esta razão há setores específicos que cuidam destas contratações. Para ilustrar, tomemos um acordo entre um Ministério e o PNUD. Há etapas preparatórias que não nos interessam aqui, mas envolvem o Senado Federal, o Ministério do Planejamento e o Ministério das Relações Exteriores além, eventualmente, dos órgãos de controle. Uma vez firmado o acordo de cooperação internacional, recursos financeiros são transferidos do Tesouro para o PNUD, que os guarda e efetua pagamentos. Ele converte os recursos para moeda estrangeira ao recebê-los, mas faz os pagamentos em moeda nacional. Estas conversões implicam em perdas e ganhos cambiais que chegam a ser muito significativos. Milhões de reais surgem e desaparecem por meio deste expediente em razão apenas destas conversões. Quem assina os contratos com os prestadores de serviço é o PNUD, de modo que as regras e procedimentos utilizados para as contratações são as suas, não as nacionais. É nisto, aliás, que consiste sua contribuição: ele disponibiliza uma forma, complexa e cara, para a Administração Pública contratar sem observar na totalidade suas próprias normas de contratação, ainda mais complexas e caras. Para contratar um consultor, o Ministério elabora um projeto com o objetivo de desenvolver um determinado "produto". Os produtos são, normalmente, documentos ou estudos que os consultores a serem contratados entregarão ao final dos trabalhos, mas quase sempre estes produtos são irrelevantes, apenas "para constar", já que o trabalho dos consultores consistirá em tarefas cotidianas do Serviço Público. Uma vez contratado, o consultor trabalha normalmente até o término do contrato, mas receberá seu pagamento apenas quando da entrega dos produtos, que precisam ser analisados, aprovados e a aprovação encaminhada ao PNUD que, enfim, efetua o pagamento.

Ocorreu, certa feita, de um consultor contratado desta forma apresentar como produto um trecho de uma dissertação de mestrado elaborada por uma aluna da Universidade de São Paulo que, por coincidência, era de conhecimento de um dos auditores. Instalou-se então uma situação extremamente desconfortável: ele havia trabalhado a contento, porém seu trabalho consistia em atividades em nada relacionadas ao produto a ser desenvolvido. Como seu pagamento estava atrelado ao produto, não ao trabalho, encontrou este ardil. Não havia outra saída senão impor sobre o consultor o ônus de devolver seu pagamento de dois ou três meses de trabalho em razão de algo que, todos sabiam, não era de todo sua culpa. De fato, os produtos dos consultores consistem, normalmente, em documentos produzidos na repartição, seja por ele próprio seja por qualquer colega de trabalho, e foi apenas o infeliz equívoco de utilizar um documento de acesso público que gerou a punição.

O número de consultores em alguns órgãos é surpreendente. Há setores em que eles superam os servidores e terceirizados. Assim, por exemplo, sobre a Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente os auditores relatam que "não possui um quadro permanente de servidores, contando apenas com consultores contratados a partir de financiamentos do Banco Mundial ou de outros organismos internacionais" que totalizavam "30 técnicos de nível superior e 14 de nível médio e básico".(TCU Programa de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos para o Semi-Árido, 2000: 116). Apesar de não haver ali, portanto, nenhum concursado e cerca de dez comissionados (número constante do Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal - SIORG), o setor contava com quarenta e quatro consultores.

A unânime crença na carência de Recursos Humanos

Foram estudados quase uma centena de Relatórios de Auditoria de Natureza Operacional, de Acompanhamento e de Avaliação e observou-se que à exceção de alguns poucos, três ou quatro, sempre havia uma referência à carência de Recursos Humanos, o que contrasta vivamente com a imagem de um setor público inchado, servindo de "cabide de empregos" para protegidos políticos, familiares ou simplesmente potenciais eleitores.

Esta contradição, entretanto, é ilusória: ambos os problemas são reais. Apenas o Ministério do Planejamento tem competência para autorizar a realização de concursos públicos, ainda que para reposição de quadro, e é também ele quem elabora projetos de lei de revisão dos salários dos servidores, na qualidade de órgão central dos Sistemas de Pessoal Civil e de Modernização Administrativa, o que, aliado às diferentes capacidades dos órgãos públicos para pressionar o órgão central, resulta em grande desigualdade na alocação de recursos humanos. Ademais, os próprios servidores buscam trabalhar nos órgãos situados nos grandes centros e que disponham de melhor infra-estrutura, o que, por sua vez, depende do orçamento elaborado centralmente. Assim, quanto mais afastado da prestação de serviços ao cidadão e mais próximo dos órgãos centrais dos Sistemas de Serviços Auxiliares, melhores serão as chances de um órgão ser adequadamente contemplado com recursos humanos.

Note-se, porém, que as unidades encontram meios alternativos para suprir sua carência de pessoal, como a utilização de consultores, bolsistas e terceirizados, de modo que mesmo onde não há sequer um servidor concursado, é possível ter salas abarrotadas de funcionários.

A desorganização e aquilo que o Secretário de Gestão chamou de "processos burros" são capazes de ocupar uma quantidade imensa de Recursos Humanos e, ainda assim, não ter o suficiente para executar os serviços. Em um caso ilustrativo um Diretor de Departamento solicitou ao Secretário que providenciasse mais pessoal para seu setor, dado que o serviço estava se acumulando. Tratava-se de um projeto que repassava recursos para os Estados e exigia após a aplicação dos recursos uma prestação de contas. O projeto havia sido estruturado de tal modo que cada Estado deveria apresentar as prestações de contas quatro vezes ao ano. Por sugestão do secretário, alterou-se o projeto, passando-se a exigir apenas uma prestação de contas anual, cobrindo todo o período. Esta simples alteração provocou uma sensível mudança na necessidade de mão-de-obra: antes era necessário praticamente dobrar o pessoal, depois eles passaram a ter durante o expediente largos períodos de ociosidade. No mesmo sentido, o Ministério da Agricultura reclama que lhe faltam veterinários e agrônomos, mas os aloca no atendimento ao público e em tarefas de escritório. (TCU, 2006a: 62) Assim, é certo que um volume substancial da necessidade de

mão de obra seria reduzido com a profissionalização e racionalização de procedimentos, como no caso do Programa Formação Continuada de Professores, sobre o qual auditores afirmam:

Levantou-se, também, como dificuldade (...) o fato de o Sistema de Assistência a Programas e Projetos Educacionais - SAPE (...) permanecer muito tempo fora do ar, às vezes de três a quatro dias consecutivos (...). Outro problema identificado diz respeito a um retrabalho, de aproximadamente 85,0% nos processos cadastrados no SAPE devido a falhas na digitação e na formação dos processos. (...) O órgão possui ainda uma gama de departamentos e setores onde as atribuições ainda encontram-se fragmentadas e a comunicação entre si carece de aperfeiçoamento. (TCU, 2005f: 19)

O sistema informatizado utilizado pelos funcionários passa dias fora de funcionamento e 85% dos processos cadastrados precisam ser revistos. Além disso, as atribuições não são adequadamente definidas e se pretende realizar um trabalho muito maior do que a capacidade permite. Nada disso soa como uma organização profissional. Não seria, de forma alguma, aceitável que 85% dos carros produzidos por uma montadora apresentassem defeitos ou que o sistema informatizado nos quais os funcionários de uma lanchonete preenchem as informações sobre as vendas passasse três dias fora do ar.

Políticas públicas e projetos implementados às pressas, sem o cuidado e o profissionalismo adequados estão entre as causas da alegada carência de recursos humanos, mas não exaurem a questão. Existem, efetivamente, setores com forte carência de pessoal e sem qualquer autonomia para contornar a situação. A combinação da ausência de uma política institucionalizada de recursos humanos com a centralização da gestão de pessoal e as interferências políticas é fortemente prejudicial a alguns órgãos. Tomemos, por exemplo, o caso da Funai. Trata-se de uma autarquia afastada do centro do poder e do controle do orçamento. Ali, os auditores verificaram que:

os recursos humanos e materiais necessários à regular realização dos serviços de fiscalização da Funai ou são insuficientes ou não estão disponíveis. (...) Tem havido, na Funai, contínua diminuição do número de servidores efetivos, com a falta de reposição de seus quadros. (...) Em 1990, tinha-se mais que o dobro de servidores que compõem o quadro atual. Paralelamente, a população destinatária dos serviços daquela instituição representava cerca da metade da população atual, de 440.554 indígenas. Na Administração Central estão lotados 273 servidores, nas

Administrações Executivas Regionais, 1618; e nos Núcleos, 141, segundo dados, de 2005, da Diretoria de Administração da Funai. (TCU, 2005b: 26)

Não existe reposição ordinária de servidores. Desta forma, tem-se um número de servidores que cresce rapidamente quando são feitos concursos e decai lentamente até uma situação insustentável na qual a própria imagem da instituição se deteriora em razão da baixa qualidade e produtividade. Quadro semelhante pode ser visto no Incra, onde o próprio dirigente, em resposta aos órgãos de controle, informa:

que a Instituição, nos últimos 20 anos, abarcou um incremento de serviços da ordem de 200% e uma redução de pessoal superior a 50%. No presente exercício, 42% da força de trabalho encontra-se apta à aposentadoria. Acrescenta que assiste razão ao TCU, quando em sua análise destaca a insipiência dos serviços e, até mesmo, a ausência institucional em relação a alguns projetos, dado, sobretudo, o grau de esvaziamento em que o Incra se encontra em termos de pessoal, recursos materiais e financeiros. (TCU, 2003: 52)

Ao mesmo tempo em que o INCRA alega ter sofrido uma redução de pessoal de 50%, afirma também estar trabalhando em projetos que não foram sequer institucionalizados. Os serviços são insipientes, frágeis, amadores e são iniciados apesar de ser conhecida a carência de pessoal. Não é possível, a nosso ver, afirmar que o número reduzido de pessoal é a causa desta situação. Também no Ministério do Planejamento onde não se pode afirmar haver uma grande carência de recursos humanos, são executados projetos que nunca foram formalmente definidos e serviços se iniciam sem qualquer maturação. Ali estes fatores parecem ser antes causa do que consequências da necessidade de mais pessoal.

Há casos em que se contam nos dedos os funcionários, como no caso da Central Nacional de Notificação, Captação e Doação de Órgãos, que dispõe apenas de cinco funcionários "sendo uma concursada com contrato temporário de quatro anos, um consultor da Organização Pan-americana de Saúde e um estagiário." (TCU Programa Doação, Captação e Transplante de órgãos e tecidos, 2005: 52) Neste caso, o servidor oriundo de concurso temporário exerce função permanente e o consultor faz as vezes de

servidor. Ainda menor é a equipe da Gerência de Projetos de Atenção à Pessoa Idosa, do Ministério da Previdência, que os auditores descrevem como "totalmente isolada e desarticulada com a equipe dirigente, sem condições de trabalho". Segundo eles, "o setor funciona com uma chefia, uma técnica e dois estagiários. A estrutura administrativa é extremamente precária. As atividades desenvolvidas decorrem do esforço isolado de duas servidoras" (TCU Saúde do Idoso, 2001: 26). A carência de pessoal é agravada pela contratação precária dos profissionais existentes: livre-nomeação, contratos de consultoria ou mesmo de estágio.

Estes órgãos se incluem em um conjunto um tanto desprestigiado. Seus objetivos não têm a mesma importância política de temas como Saúde e Educação e, por outro lado, também não são órgãos centrais dos chamados "Sistemas de Serviços Auxiliares". Estão mais próximos da execução de políticas públicas que do centro do poder, mas suas políticas não têm visibilidade suficiente para motivar as pressões social e garantir bons resultados em eleições. Os órgãos nesta situação são menos providos de recursos orçamentários, financeiros e humanos e têm pouca capacidade de barganhar por melhorias. Alguém que visitasse, nesta ordem, os Ministérios da Fazenda, do Planejamento, da Saúde e do Meio-Ambiente, por exemplo, veria a cada novo prédio menos recursos, menos servidores, mais terceirizados. A cada novo prédio se afastaria dos Ministérios que controlam recursos em direção a Ministérios que executam as políticas públicas.

Existem muitos mecanismos pelos quais um órgão pode obter recursos humanos. Fechada a via dos concursos públicos e desconsiderando os mecanismos alternativos e de licitude duvidosa, resta a cooptação da mão-de-obra de outros órgãos por meio de artifícios previstos na legislação: requisições, cessões, grupos de trabalho, lotação descentralizada. Funcionários de empresas estatais, por exemplo, são frequentemente encontrados nas repartições públicas. Houve um momento em que compunham a mais prestigiada força de trabalho do serviço público e eram disputados pelos órgãos, o que ainda hoje ocorre, embora, em menor escala.

Deve-se ponderar, porém que a movimentação dos servidores e empregados de empresas públicas e autarquias depende, normalmente, de sua aquiescência, o que leva a que alguns órgãos, por sua localização, infra-estrutura ou baixa disponibilidade de

gratificações e funções comissionadas, percam seus servidores sem conseguir "atrair pessoal" (TCU Programa de Atenção às Testemunhas, 2004: 43). Assim, por exemplo, na Fundação Nacional de Saúde "apenas 15% de servidores do quadro (...) encontram-se na situação de "ativo permanente", efetivamente atuando na Funasa (Tabela 5). Os demais servidores estão cedidos ao SUS em estados e municípios (40%) ou são inativos (36%) ou estão cedidos ao município do Rio de Janeiro (9%)".(TCU FUNASA 2007: 21).

Outros fatores também ajudam a aumentar a percepção de que os recursos humanos seriam insuficientes, como a descontinuidade e insipiência dos trabalhos e a rotatividade dos profissionais. Sempre há um novo projeto começando ao passo que outros são esquecidos. Em consequência, os burocratas sempre têm de se adaptar às novas tarefas ou às novas maneiras de se executar as tarefas antigas, o que reduz sua produtividade. Além disso, cientes de que a maior parte das tarefas designadas por suas chefias são logo abandonadas por projetos novos, desenvolvem estratégias para retardar o início dos trabalhos de modo a evitar trabalhar em projetos que "não dão em nada". Da mesma forma, os servidores trocam de lotação com muita frequência. Observamos, por exemplo, um departamento com 14 postos de trabalho que em apenas dois anos viu saírem onze e chegarem nove funcionários, conforme mostrado na tabela abaixo.

Forma de recrutamento	Qtd 2006	Qtd 2008	Qtd deixaram o Dpto.
Concursados	3	2	3
Comissionados	6	6	5
Terceirizados	3	3	1
Estagiário	2	1	2

Fonte: observação no local

Independentemente da forma de recrutamento, a rotatividade é alta. A cada funcionário que deixa o setor algumas atividades são esquecidas e outras novas são criadas. Algum tempo é perdido até que o novato aprenda o necessário, que varia de uma ou duas semanas para o trabalho cotidiano a um ou dois anos para tarefas de menor periodicidade, como a elaboração do Plano Plurianual e de Relatórios de Prestação de Contas de modo que tais tarefas são, via de regra executadas por profissionais que nunca as fizeram antes, ao menos não naquele setor. Na prática, pode-se considerar que são todos novatos: vimos a elaboração de pareceres sobre projetos de lei, termos de referência para contratações,

projetos de normas, respostas a auditorias e relatórios de prestação de contas serem elaborados por equipes em que nenhum dos envolvidos tinha tido qualquer experiência anterior com aquelas atividades. Assim como esse Departamento, há uma multidão de repartições públicas que veem praticamente todo o seu quadro de pessoal mudar a cada um ou dois anos. Assim, não admira que, em sua percepção, os recursos humanos não sejam suficientes: são necessários vários novatos para fazer o serviço de um profissional. No Relatório de Atividades de 2002 da Secretaria de Gestão, por exemplo, lemos que uma das tarefas realizadas foi reforçar a equipe:

No plano interno, ao longo do período procurou-se reforçar a equipe da SEGES. Atualmente quase metade de seu quadro é formada por servidores pertencentes a carreiras e, desses, a metade veio a integrar a equipe nos últimos oito meses de 2001. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2002: 50)

A própria Secretaria responsável por autorizar a realização de concursos tinha mais da metade de sua equipe composta por profissionais com vínculos precários e dentre os que tinham vínculos supostamente permanentes, metade contava menos de um ano de trabalho no setor.

Uma das razões para a rotatividade é a ausência de critérios para a ocupação de cargos em comissão. Dado que não é exigido qualquer período de trabalho no setor, experiência ou formação acadêmica na área técnica relacionada, o que ocorre é que são oferecidos os cargos para servidores com o perfil adequado para solucionar problemas contextuais do órgão. Assim, por exemplo, vimos um dirigente de uma Secretaria do Ministério dos Transportes que sofria um processo de auditoria oferecer um DAS 3 para um servidor que respondera processo semelhante em outro Ministério. Noutro caso oferecia-se um DAS 1 para servidores que tivessem habilidades básicas em informática e estatística descritiva. Até mesmo um DAS 4 era oferecido para quem tivesse condições de viajar e falar inglês para lidar com uma negociação internacional no Ministério da Justiça. Os cargos em comissão são usados como isca para atrair servidores de outros órgãos, criando uma espécie de competição entre os órgãos pelos servidores e entre estes pelos cargos.

Outro elemento determinante da rotatividade é a troca de dirigentes. Quando um

dirigente é substituído, observa-se um "efeito cascata" que pode resultar na substituição de todos os ocupantes de cargos em comissão, além de muitos consultores, terceirizados e até mesmo concursados (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, R. Atividades 2004: 103). Os dirigentes não têm um mandato fixo: podem ser substituídos ao bel prazer de seu superior, o que por vezes significa várias trocas por ano, como ocorreu com o INCRA:

O planejamento das necessidades da Autarquia fica prejudicado, em razão da alta rotatividade do quadro dirigente. De 1995 a 2003, o órgão teve 15 presidentes, com uma média de permanência de nove meses. O menor prazo de permanência foi de dois meses e o maior de 1 ano e 7 meses. O desenho institucional não favorece a estabilidade e não há consenso sobre a forma de gestão das políticas relativas à reforma agrária no país. Essa situação tem reflexo na organização e na continuidade dos serviços, o que é agravado na medida que os cargos de chefia de divisão, responsáveis pela área técnica e operacional, podem ser lotados com quadros externos ao serviço público. Essa situação leva de tal forma à desestruturação dos serviços que, na Superintendência Regional de São Paulo, por exemplo, procedimentos administrativos mínimos não são executados, conforme afirmado pelos entrevistados. Falta material básico de consumo, em razão de que não há planejamento das compras. (TCU, 2003: 47)

Permanecendo no cargo por um período médio de menos de um ano e tendo o poder de nomear todos os cargos de chefia do órgão já em seu primeiro dia de trabalho, o presidente do INCRA, nestas circunstâncias, tem sido um fator de desestruturação. Que benefício pode advir da nomeação de um profissional que, mesmo sem o saber claramente, terá apenas nove meses para aprender toda a rotina do órgão e implementar seus projetos?

Ocorrem eleições de dois em dois anos e os dirigentes alternam postos em órgãos federais, estaduais, municipais e em ONGs. A cada eleição abrem-se para eles novas oportunidades em alguma dessas esferas e fecham-se em outras, de modo que aspirar permanecer mais de dois anos em um cargo é temerário. Neste período, muitas repartições terão sofrido trocas em suas direções e substituição de quase todos seus servidores. Dois anos, porém, é um tempo muito curto para que se compreenda os meandros de uma repartição e se implemente qualquer projeto novo. Muito curto porque um processo de licitação dura pelo menos um ano da concepção à contratação e ainda é preciso levar em conta o prazo de execução dos serviços contratados. Assim, muitos jamais acompanham uma contratação do início ao fim e os dirigentes estão ali para ver o resultado dos projetos

que iniciam. O PPA tem um ciclo de 4 anos, que não coincide com o mandato, logo, também não acompanham seu ciclo completo. As auditorias tratam sempre do exercício anterior, e nem sempre começam no início do ano, de modo que quem presta contas não são os mesmos que executam. Foi também de cerca de dois anos o período de observação no qual esta pesquisa se lastreia. Nesse tempo não me foi possível conhecer todos os processos burocráticos com os quais a repartição precisava lidar esporadicamente. Vimos, porém, surgirem dezenas de projetos novos e outros tantos serem esquecidos, alguns ressuscitarem apenas para serem novamente abandonados em seguida.

A movimentação de servidores públicos entre os órgãos se dá em função dos contatos que o servidor construiu ao longo de sua carreira ou mesmo de sua vida pessoal. Os servidores são convidados, em razão desses contatos, para ocupar novos postos. Os processos formais de realocação têm relevância quase nula, servindo tão somente para dar uma aparência de racionalidade e rigor à movimentação. A Secretaria de Gestão, responsável por determinar a lotação de cada membro da carreira dos "gestores" encomendou certa feita um estudo para que fosse feito um "mapeamento" do processo de realocação dos gestores, que descreveria as tarefas realizadas e os elementos considerados para a tomada de decisão. Durante o estudo os técnicos da empresa contratada fizeram entrevistas com os funcionários responsáveis pelo processo e observaram seus trabalhos e relataram que a decisão leva em consideração os seguintes elementos

- 1 - Se o órgão de exercício se manifestar favorável a liberação do gestor, proceder a movimentação para o novo órgão de exercício;*
- 2 - Se o órgão de exercício se manifestar contrário a liberação do gestor, comunicar a impossibilidade de atendimento do pleito ao órgão solicitante*

O único critério para a decisão de realocar um servidor, neste caso, é o aceite por parte de sua chefia. Não são levados em consideração sua formação acadêmica, suas habilidades, seu histórico profissional, sua assiduidade, seu rendimento, as avaliações e cursos de formação pelos quais passou, nada disso. Trata-se, simplesmente, de haver um acordo entre o dirigente que solicita a realocação, o dirigente que aceita o pedido e o servidor que, assim se espera, conversou previa e informalmente com cada um deles. Observamos vários casos de servidores que pleitearam a realocação junto à Secretaria de

Gestão: tiveram sucesso apenas aqueles que pressionaram os dirigentes com insistentes telefonemas e visitas. A alocação dos servidores pode, de fato, ser descrita em uma frase: cada um por si.

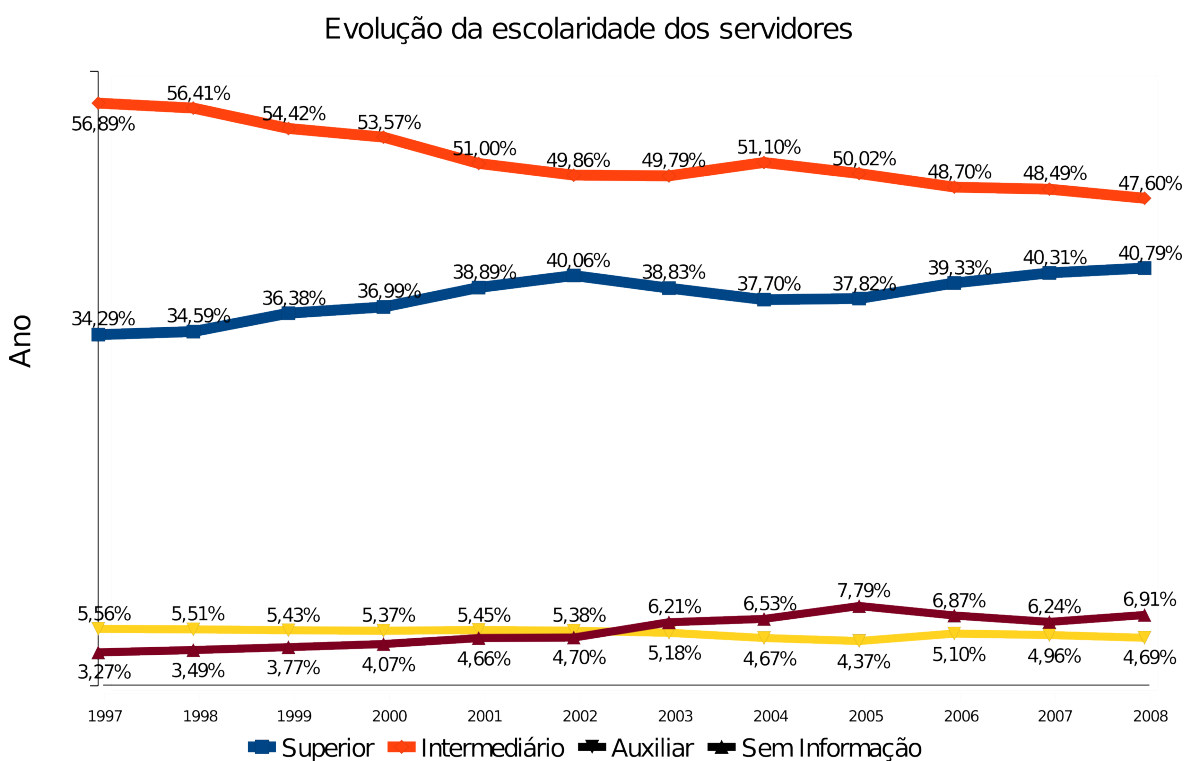
A democracia supõe o amadorismo?

A ideia de que os dirigentes de órgãos responsáveis por tarefas tão importantes como a instalação de barreiras fitossanitárias, captação e doação de órgãos, gestão de recursos humanos e de tecnologia da informação, por exemplo, devam ser escolhidos ao sabor dos gostos pessoais dos políticos eleitos, que não tem qualquer experiência ou conhecimento nestes temas, é insensata. Os cargos de chefia no Serviço Público são nomeados como em uma brincadeira de crianças: não há critérios formais, não há um mandato, não há requisitos de formação acadêmica ou experiências. Neste sentido, estamos aqui muito longe da burocracia racional da qual nos fala Weber. Outra ideia cultivada em nosso ordenamento jurídico que está na raiz do amadorismo é a de que um funcionário possa exercer adequadamente as tarefas de qualquer posto de trabalho, desde que tenha sido aprovado em um concurso público de provas e títulos. Servidores do Ministério da Indústria e Comércio trabalham no Ministério da Fazenda e empregados do Banco do Brasil no Ministério do Desenvolvimento Social.

Questionamos os servidores acerca destas circunstâncias e as respostas foram consensuais: acreditam que deve, sim, haver um conjunto de cargos a serem nomeados sem qualquer critério. Segundo eles, é importante que os governantes eleitos tragam consigo um corpo de funcionários capazes de difundir e fazer implementar seu projeto de governo, democraticamente escolhido. Acreditam, também, que é necessário ter um corpo de funcionários imune às transições governamentais, protegido da despedida arbitrária. Estas são as justificativas mais comumente apresentadas pelos atores para as regras atuais de recursos humanos na Administração Pública.

Observamos que, na prática, são utilizados alguns critérios para as nomeações, mas nem sempre. Assim, a escolaridade dos servidores públicos no momento de seu ingresso teve, desde a década de 1990, uma clara tendência crescente. Em 2002, entretanto,

com a ascensão do Partido dos Trabalhadores, esta tendência foi sensivelmente revertida, conforme ilustra o gráfico abaixo:



Fonte: Boletins Estatísticos de Pessoal da SRH/MP

A participação de servidores com curso superior caiu 2,36 pontos percentuais entre 2002 e 2004, ao passo que a participação de servidores de nível médio subiu 1,31 pontos percentuais. Parece-nos justificável a interpretação de que os efeitos danosos e desta prática foram percebidos e, seja por nova substituição de cargos, seja pelo incremento dos concursos para cargos de nível superior, o mesmo governo reverteu a tendência de queda na escolaridade de modo a alcançar, ao final de 2008, o mesmo percentual de servidores graduados que tínhamos em 2002.

A livre exoneração, por outro lado, isenta de responsabilidade o nomeador, que a qualquer momento pode voltar atrás e retirar do cargo o nomeado, sem utilizar, novamente, qualquer critério formal. No filme "A lista de Schindler" uma judia que trabalhava na casa do comandante de um campo de concentração nazista afirma que a atordoada mais a

imprevisibilidade do que as execuções sumárias e cruéis que presencia dia após dia. Houvesse, ela diz, regras a seguir para evitar os castigos, as seguiria, mas não há o que fazer contra a arbitrariedade. É uma analogia desproporcional, é verdade, mas a situação na qual vive um ocupante de cargo de DAS 4 ou 5, especialmente, que têm ali sua única fonte de renda e não tem poder político suficiente para garantir renda e trabalho em caso de demissão é, também, atordoante. Isto, é importante frisar, não tem qualquer relação com suas aptidões técnicas ou morais. Ele não está em condições de oferecer resistência a qualquer vontade de seu superior, a menos que cumpri-la seja pior que ver-se, no dia seguinte, sem emprego, sem moradia e sem direitos em uma cidade distante de sua terra natal.

Ainda que admitíssemos que a democracia supõe a nomeação arbitrária, não precisaríamos concluir que não devem haver critérios para a exoneração. Na iniciativa privada o patrão é livre para contratar quem quiser, mas a demissão implica em condições ou sanções. De fato, uma empregada doméstica demitida tem mais direitos do que um Secretário ou Diretor exonerados do serviço público. A livre exoneração, importa dizer, afeta profundamente o comportamento dos comissionados, sejam eles quem forem, pois implica em que toda ou parcela significativa de sua renda mensal depende dos caprichos de sua chefia. O resultado é uma subordinação tanto da vontade quanto do intelecto, de sua parte, e um ego inflado de sua chefia. O subordinado consultará seu superior sobre qualquer decisão, ainda que operacional, que acredite que poderá ter alguma repercussão como o nome a ser dado a um projeto ou a cor da capa de um documento. Disto resulta que apenas o dirigente é capaz de fazer "as coisas andarem", e isto lhe rende elogios e aguça a vaidade.

O problema, dizem os servidores, é que há uma "confusão entre o público e o privado" por parte dos dirigentes: eles acreditam que podem nomear seus parentes, amigos e correligionários para os cargos de confiança:

Há, portanto, uma clara distorção da forma como são considerados os cargos públicos pelos praticantes do nepotismo: uma visão patrimonialista, personalista, como se o cargo fosse propriedade de quem dele dispõe para livre nomeação, e como se tal investidura não devesse observar os princípios da impessoalidade e moralidade, ou mesmo existissem à revelia do interesse público, mas em decorrência do

interesse pessoal do agente político. (SANTOS & CARDOSO, 2004: 57)

Nesta passagem, por exemplo, os autores se insurgem contra os dirigentes que não observam princípios de impessoalidade e moralidade quando da livre nomeação. É, entretanto, exatamente nisto que consiste a livre-nomeação: na não necessidade de observar quaisquer critérios, sejam de formação, experiência, impessoalidade ou moralidade, nas nomeações. O dirigente que nomeia um correligionário ou um amigo não está infringindo a lei, mas apenas pondo em prática um regulamento que é, ele próprio, nocivo. Neste sentido, é a própria lei que estabelece claramente, diante de toda a sociedade, que não é necessário possuir qualquer virtude específica para dirigir um serviço público.

Capítulo III – Execução

*Eis todo o antigo regime e toda a sua caracterização:
uma regra rígida e uma prática mole.
Tocqueville, O Antigo Regime e a Revolução*

Tudo está sempre começando ou se renovando. A cada momento surgem novos planos e projetos são reestruturados (TCU Programa Energia para pequenas comunidades, 2002: 3) drenando os recursos humanos, materiais e financeiros dos projetos anteriores que não chegam a ser formalmente encerrados, mas meramente esquecidos. Um exemplo ilustrativo é encontrado nesta passagem sobre o Programa Novo Mundo Rural, que caberia como uma luva em inúmeros outros programas:

As equipes dirigentes e técnicas respondem apenas às necessidades de curto prazo. Muitos projetos se sucedem, sem que tenham continuidade. (...) Deve ser citado, nesse sentido, pesquisa iniciada em 2002 que tem como objetivo identificar os beneficiários da Reforma Agrária. (...) Todo o serviço necessário ao desenvolvimento da pesquisa foi realizado. (...) Até abril desse ano [2003], 29.954 formulários, abrangendo 14 Superintendências Regionais já estavam em Brasília, aguardando definição do procedimento para digitação. Dezenove superintendências já tinham concluído o trabalho. Com a mudança de governo, houve exoneração dos coordenadores e de superintendentes, foi reduzido o ritmo de trabalho até a sua total paralisação. Essa pesquisa foi iniciada por iniciativa do MDA, no governo anterior, para responder críticas da imprensa quanto aos números da reforma agrária. (TCU 2003: 47)

São as necessidades mais urgentes as que recebem atenção. É raro ver um projeto ser desenvolvido observando um prazo razoável e livre da angústia provocada pelos prazos. Os trabalhos começaram por uma razão contingente: críticas da imprensa. Foram conduzidos de forma improvisada: a digitação, o método de digitalização mais trivial, mas também o mais trabalhoso foi o eleito, mas não se sabe como executar posto que os questionários foram aplicados sem que se pensasse no que fazer em seguida. Por fim, o projeto termina por razões contingentes, sem formalidades, sem justificativas e talvez mesmo sem a decisão expressa de ninguém: o ritmo foi simplesmente sendo reduzido até a paralisia. É este, de forma grosseira, o ciclo de nascimento, vida e morte dos projetos no

serviço público. Tomemos, novamente, cada uma destas fase e as observemos mais de perto.

O chamado "ciclo das políticas públicas" seria formado por algo como "formação da agenda, formulação, monitoramento e avaliação". Esta imagem, um tanto idealizada e outro tanto ingênua, é bastante difundida no Serviço Público. Fosse ela uma representação de como as coisas de fato se dão, poderíamos reescrevê-la, inspirados em ditos dos próprios servidores, mais ou menos como segue: "caiu de pára-quedas" (nasceu um projeto), "driblar a burocracia" (estratégia para implementação), o "sapo cururu" (retrabalho), "deu em água" (morreu um projeto) e "cada enxadada, uma minhoca" (justificativas para auditores).

O Ciclo das Políticas Públicas

1- Caiu de Pára-Quedas

Uma cena usual no serviço público: o funcionário chega a seu posto e é informado de que, daquele momento em diante, é responsável por um novo projeto, tarefa ou atribuição, da qual jamais havia tido notícia e, não raro, não tem qualquer relação com seu trabalho anterior. O projeto "caiu de pára-quedas", dizem os funcionários. Ao longo de dois anos de trabalho tivemos a oportunidade de presenciar o nascimento de inúmeros projetos. Nasceram de formas variadas: alguns em razão de demandas de órgãos de controle, outros a partir de propostas de "ongueiros" ou empresários interessados e, é claro, muitos em razão da mera arbitrariedade dos dirigentes.

Após seu nascimento, um projeto pode passar por tantas reestruturações quantas forem as mudanças de humor do dirigente. Mesmo projetos pequenos como a elaboração de uma Nota Explicativa ou a criação de uma página na Internet podem ser alterados dezenas de vezes. As mudanças são de todo o tipo: muda-se a redação dos documentos, os procedimentos a serem adotados, os interlocutores a serem consultados e, não raro, muda-

se até mesmo o próprio objetivo do projeto. Essa dinâmica de mudanças constantes pode levar o observador a responsabilizar uma suposta falta de planejamento, mas este ponto precisa ser analisado com cautela. Verdade seja dita, não houve uma só repartição que tenhamos visitado que não tivesse não um, mas vários planos. A Secretaria do Patrimônio da União, por exemplo, contratou uma consultora que preparou um evento de Planejamento Estratégico para seus dirigentes. Foram todos para a beira do Lago Paranoá, onde discutiram seus problemas, participaram de dinâmicas de grupo que envolviam, além de brincadeiras e abraços, discussões sobre os problemas da secretaria. Ao final de ao menos dois dias inteiros de atividades, tinham seu documento de Planejamento Estratégico pronto. Também a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação elaborou, em um evento não tão lúdico, um documento semelhante: na Escola Nacional de Administração Pública os dirigentes se reuniram e uma consultora os levou a escrever suas ideias em recortes de cartolina, colando-as em um mural. Após discussões mediadas, elaborou-se o plano. A Secretaria do Orçamento Federal, por sua vez contratou uma consultoria para ajudar a construir até mesmo as novas frases de "missão" e "visão" da Secretaria.

Os Planejamentos Estratégicos assemelham-se a cartas de intenções ou textos de propaganda política e sua relevância prática é nula. Existem vários outros planos. Algumas repartições elaboram um "Plano Anual" ao gosto de seu dirigente. Há o Plano Plurianual, revisto anualmente, que costuma ser tido como mera formalidade e preenchido mecanicamente: mantém-se os mesmos valores, mesmos projetos e acrescenta-se uma "gordura", algo em torno de 10 ou 5% a mais nos recursos. No âmbito do PPA existe também o Plano Gerencial: um documento raramente elaborado que deveria descrever de maneira mais precisa a forma como as ações serão executadas. Existem ainda os Planos de Atendimento às Recomendações da Auditoria, elaborados ao final dos processos de tomadas de contas, Planos Diretores de Tecnologia da Informação, planos para cada projeto específico e, claro, planos políticos como o Plano de Aceleração do Crescimento.

Todos estes planos, elaborados pelos mais caros e bem qualificados servidores, são sistematicamente afastados em função de necessidades mais imediatas. Uma ordem do Presidente da República, do Ministro de Estado ou do Secretário é muito mais importante que qualquer plano. Se estes dirigentes pretendem contratar um novo Sistema

Informatizado, aumentar os investimentos em Infra-Estrutura ou realizar um cadastramento de imóveis, isto tem prioridade sobre qualquer intenção formalizada anteriormente. O PPA já foi referido como uma "peça de ficção" e poderíamos seguir a analogia listando obras que encheriam as prateleiras das estantes de romances.

Estes planos não descem a um nível de detalhamento operacional. Não especificam que servidores terão de realizar que tarefas, não atentam para o quantitativo de recursos, materiais ou humanos. Tratam de orientações gerais, diretrizes estratégicas somente. Mesmo em "atividades altamente previsíveis", os trabalhos são conduzidos de forma improvisada (FIA/USP 2007: 12). Assim, um órgão que tem como necessidade de contratação equipamentos de informática ou de radiologia a cada 2 anos, não tomará qualquer ação para agilizar ou baratear a próxima contratação. Uma mesma repartição pode realizar num ano um excelente processo de contratação de um serviço específico e encontrar dificuldades intransponíveis em processo idêntico no ano seguinte.

O nascimento de um projeto, portanto, não tem uma relação necessária com qualquer desses planos. Não estar inscrito no PPA não é óbice à realização de qualquer projeto assim como a inscrição não garante sua execução. É à medida em que as necessidades ou ideias surgem que nascem os projetos.

Um dos motivos mais curiosos e frequentes para a elaboração de um novo projeto é o excesso de recursos. É preciso executar o orçamento e esta é uma tarefa árdua e se torna tanto mais imperiosa quanto mais se aproxima o encerramento do exercício orçamentário. É preciso vencer várias etapas burocráticas, convencer várias vezes os mesmos dirigentes e as assessorias jurídicas, enfrentar recursos interpostos junto aos órgãos de controle, obter pareceres, aprovações, aquiescências informais, tudo isso apenas para assinar um contrato. Outras tantas etapas serão vencidas até que o serviço seja executado e, finalmente, pago. Dificilmente um órgão consegue atravessar esse calvário com todos os projetos elaborados ao longo do ano e o resultado é que um volume substancial de recursos precisa ser executado nos últimos meses. Nesse período os órgãos públicos experimentam uma necessidade irresistível de contratar. Escolhem-se os produtos de contratação mais fácil e de maior valor, como equipamentos de informática, ou formas de contratação que impliquem em pagamento antecipado, como convênios. Assim se

potencializam as chances de chegar ao final do ano com uma execução razoável.

Foi por volta de outubro, quando já ficava claro para aquele Departamento que sua execução orçamentária ficaria muito baixa, que um "ongueiro" começou a solicitar insistentemente um encontro com o Diretor. Ele queria apresentar um projeto de interesse, sustentava ele, do Departamento. A ocasião era propícia e os instrumentos para contratar ONGs implicam em pagamentos antecipados. Durante a reunião ele apresentou sua proposta: sua equipe havia desenvolvido um software que ajudava construir páginas de Internet adaptadas para "leitores de telas", programas que permitem que cegos naveguem na Internet. À época a ONG vendia o programa como forma de arrecadar recursos. Ela estaria disposta a vender os direitos sobre o software para que o governo o distribuísse gratuitamente. Aquilo soava como música aos ouvidos do Diretor. Seria celebrado um convênio, os valores pagos de antemão e havia um risco muito baixo de o produto não ser entregue, já que, sabiam, o software já estava pronto. O orçamento, finalmente, seria executado a contento. A importância técnica, funcional, desse gasto simplesmente não foi discutida. Interessava apenas executar antes do final do ano o orçamento!

Recursos oriundos de empréstimos ou doações internacionais têm calendários diferentes em razão dos prazos de vigência. Ainda estávamos na estação das secas, por volta de Agosto, quando um Diretor de Projeto, na ânsia de executar os recursos surgiu com a ideia de realizar em dois meses um levantamento de certas informações nos órgãos públicos federais. Ele explicou a sua equipe que o trabalho seria composto por uma pesquisa, feita por meio de um formulário eletrônico, a ser preenchido pelos órgãos. Uma consultoria seria contratada para elaborar uma metodologia e o formulário para isso, bem como para analisar as informações resultantes. Um funcionário novato respondeu prontamente que não era necessário: ele próprio poderia fazer o formulário eletrônico e, com isso, evitar a contratação. Frustrado, o dirigente respondeu: _"Eu sei que poderíamos fazer nós mesmos, mas precisamos gastar... o que se há de fazer?"

Do ponto de vista do dirigente de uma repartição pode não ser uma boa ideia aumentar sua eficiência. Em 2006, por exemplo, um grupo de servidores revoltados com os altos preços cobrados no contrato que tinham com o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO - uma empresa estatal de informática) para a manutenção de um site na

Internet, decidiram renegociar o contrato. Fizeram um levantamento de preços na iniciativa privada e ameaçaram descontinuar o site para não arcar com aqueles custos que, anualmente, chegavam a cerca de um milhão e trezentos mil reais. Após a renegociação o valor anual do contrato passou a ser cerca de duzentos e vinte mil. Assim, o contrato que antes consumia a totalidade dos recursos do setor, deixando-o sem a possibilidade de executar nada mais, baixou para menos de 20% do orçamento. Isto gerou um problema importante para o ano seguinte: haveria sobra orçamentária. É verdade que alguns servidores estavam cientes disso, mas um novo Diretor assumiu o Departamento e não deu ouvidos aos servidores que insistiam na necessidade de aportar recursos em projetos de execução rápida para evitar contratemplos. Foi apenas por volta de outubro que ele finalmente se deu conta de que já não haveria mais tempo hábil para licitar até o final do exercício. Havia, para seu alívio, uma saída: o contrato com o SERPRO seria renegociado novamente naquele mês e era possível rever novamente os preços, desta vez para cima, de modo a minimizar a inexecução orçamentária. O desperdício, o gasto irracional do dinheiro público, surgia aqui como a melhor solução! Coisas como essa fazem parte do cotidiano da burocracia brasileira.

A imprensa e os órgãos de controle também tem um papel importante na definição das atividades realizadas no Serviço Público. Uma notícia é capaz de mobilizar dezenas de servidores em torno de um problema pontual ou de paralisar completamente um projeto. Ocorreu, por exemplo, de a imprensa noticiar insistentemente a existência de fraudes a programas sociais. Algumas pessoas estariam se aproveitando da fragilidade dos cadastros do serviço público para se inscrever mais de uma vez em programas de distribuição de renda. Como resposta a essas denúncias, realizou-se um intenso esforço para identificar duplicidades cadastrais. Trata-se de um trabalho relativamente complexo, dado que é preciso encontrar indícios de irregularidades que podem ser muito sutis, além dos riscos de identificações errôneas de fraudes levarem a novas críticas por parte da imprensa. Mobilizaram-se recursos, humanos e financeiros, de todas as fontes disponíveis, independentemente de qualquer planejamento, para efetuar a limpeza das bases cadastrais. Atingiu-se o objetivo, mas isto gerou uma paralisia em diversos projetos e um lento e trabalhoso processo de prestação de contas, já que auditores da Controladoria Geral da União questionaram o fato de que recursos originalmente destinados a outros projetos

tivessem sido aplicados na limpeza dos dados. Foram necessárias dezenas de reuniões com os dirigentes e muitas horas de trabalho dos mais bem pagos servidores da unidade ao longo de meses para que finalmente chegassem a uma aprovação das contas com ressalvas.

A troca de dirigentes implica normalmente em mudanças na equipe e, também, nos projetos. Os novos chefes costumam ser estranhos à repartição e trazem consigo suas experiências e ideias. Quando o dirigente de uma ONG assume uma repartição, quem dirá que deixa para trás seus valores e objetivos anteriores? Todos, inclusive ele próprio, conhecem a condição precária de seu posto de chefia, e, ademais, seria natural esperar que tenha sido exatamente seu trabalho anterior que lhe rendeu a atual nomeação, afinal, como dizem orgulhosos, "ninguém chegou onde está por acaso". Não é de admirar, portanto, que pretendam realizar no serviço público algo semelhante, ou exatamente igual, ao que realizavam em suas atividades anteriores. Um diretor, por exemplo, que acabara de concluir um curso de Mestrado decidiu, logo ao assumir, que contrataria o desenvolvimento de uma pesquisa para conhecer os anseios da população sobre o tema com o qual trabalhava. Esta pesquisa subsidiaria a elaboração de um importante Plano Nacional. Chegou mesmo a proferir algumas palestras sobre a "definição de conceitos" na área antes que, finalmente, os problemas imediatos lhe retirassem seu furor acadêmico. Noutro caso, o dirigente de uma ONG que promovia cursos à distância, ao assumir um posto de direção no Governo, trouxe consigo seu projeto, sua equipe e até mesmo seus computadores, sua página de internet, etc.

Qualquer destas circunstâncias nas quais se criam projetos, são também oportunidades para reformulá-los. Um projeto para instalação de equipamentos se transforma em uma ambiciosa proposta para articulação de postos de atendimento ao cidadão e resulta, ao final, na mera disponibilização de uma página na Internet. Funcionários, dirigentes e até mesmo a estrutura organizacional mudam a cada instante: por que seria diferente com os projetos? Eles são tão instáveis quanto as pessoas que os conduzem.

Seria equivocado argumentar que em um ambiente de trabalho no qual projetos novos surgem a cada dia ou semana e os projetos antigos se alteram completamente ao sabor das circunstâncias, qualquer forma de planejamento é impossível. Se, por um lado, a

conjuntura política, a imprensa e o humor do dirigente podem, a qualquer momento, resultar em um novo objetivo, por outro, estes fatores interferem muito pouco no trabalho operacional: é sempre necessário comprar papel, limpar o chão, manter vigias nas portas do prédio e pagar a conta de luz. Mesmo aí, no entanto, encontraremos processos incipientes. A Fundação Instituto de Administração da Universidade de São Paulo foi contratada para elaborar um estudo sobre os processos de contratação na Administração Pública Federal. Neste estudo concluiu-se que os processos são padronizados, mas isto não importa em procedimentos, tarefas, atividades iguais:

Em todo o desenvolvimento dos trabalhos constatou-se elevado grau de padronização na execução dos processos de aquisição, em decorrência dos balizamentos impostos pela legislação e pelas operações informatizadas, em particular no que diz respeito ao pregão eletrônico. As diferenças de procedimentos encontradas foram pontuais e muitas vezes atendem a questões culturais ou da história da organização e não a necessidades claras de racionalidade. No entanto, verificou-se que essa convergência de procedimentos não acontece no tempo de execução dos procedimentos, na produtividade por funcionário nem nos custos apurados. A quantidade elevada de procedimentos pode ser vista nos fluxos apresentados na Etapa de Mapeamento de processos, nos quais estão indicados as diferenças de procedimentos entre os órgãos. (FIA, 2007:6)

Assim, mesmo que o trabalho a ser realizado nos processos de aquisição seja quase sempre o mesmo, ele é realizado de forma diferente a cada oportunidade. Um processo para aquisição de medicamentos, por exemplo, pode demorar duas semanas numa oportunidade e seis meses noutra; um funcionário pode fazer cinco cotações de preços na semana enquanto outro demora cinco semanas para apenas uma cotação. As normas sobre contratação são tantas e tão obscuras que se podem realizar tarefas completamente diferentes em cumprimento das mesmas normas. O mesmo estudo conclui que "de forma geral, a administração acumula muito pouco conhecimento na área de aquisições. Os processos são tratados de forma isolada dentro de cada órgão e não há interação entre as diferentes organizações públicas." (FIA Pontos Críticos, 2007:12). Mesmo aquilo que é repetitivo, padronizado, conhecido, como a aquisição de materiais é feito de improviso, caso a caso, de forma isolada. As ações do passado não costumam ser referência para as ações do presente. Há muito pouco acúmulo de experiência sobre os procedimentos tanto

em função da alta rotatividade dos servidores quanto da incipiência dos projetos.

Certa feita, por exemplo, houve uma grande guinada nas atividades de uma Secretaria. Em razão de recomendações dos órgãos de controle seriam preparados cursos de capacitação sobre um dos Sistemas de Atividades Auxiliares, que incluiria um curso de especialização. Seriam também padronizados alguns procedimentos. As discussões em torno do tema foram intensas e exaustivas. Figuras importantes da Secretaria participaram, juntamente com todos os principais assessores. Os trabalhos se davam em reuniões que duravam de quatro a seis horas ao longo de várias semanas. Numa dessas reuniões, durante uma pausa para o café, encontramos discutindo em uma sala de espera dois dos servidores mais antigos da secretaria. Falavam orgulhosos da época em que trabalharam na criação daquele Sistema de Atividade Auxiliar. Naquela época as coisas eram diferentes, diziam, os trabalhos eram conduzidos com maior seriedade: as reuniões eram periódicas, organizadas e coisas que hoje estavam novamente sendo cogitadas eram rotina, inclusive os cursos de capacitação e especialização.

2- Driblando a Burocracia

Qualquer novo projeto precisa definir a forma de execução e isto quer dizer, normalmente, encontrar uma maneira de contornar certas leis e procedimentos. Não é possível, a cada novo projeto, inscrever a proposta no PPA, abrir seleção pública para contratação de servidores temporários, e elaborar uma longa sequência de Editais de Licitação, por exemplo, em um prazo razoável. Isto é tanto mais verdadeiro quanto mais são instáveis os projetos. Não obstante, é sempre necessário definir de onde virão os recursos financeiros, materiais, humanos e ainda estabelecer os procedimentos para a execução dos trabalhos. Contratos de terceirização, estagiários, bolsistas, realocação de servidores ou, simplesmente, colocar o projeto sobre os ombros já carregados dos profissionais mais dedicados, são as respostas mais comuns à questão dos recursos humanos. Obter recursos em projetos de cooperação internacional, realocar informalmente recursos do Orçamento ou aproveitar as descrições amplas e vagas de algumas ações orçamentárias (que os servidores chamavam de "balaios de gatos") são, por sua vez, os

meios mais eficientes para lidar com o problema dos recursos financeiros. Já a solução para como executar os recursos passa por convênios (ou Termos de Parceria) ou cooperações internacionais, preferencialmente. Licitações, especialmente o pregão e o registro de preços, são úteis para adquirir equipamentos e serviços padronizados. Normalmente se procura evitar a celebração de contratos porque a observância da lei 8.666/93, que os regula, é trabalhosa, morosa e controversa.

O Serviço Público executa seus trabalhos valendo-se especialmente de contratos e convênios. Na Administração Direta (Ministérios), pelo menos, são poucos os órgãos que prestam os serviços com seus próprios funcionários, diferentemente do que ocorre, por exemplo com as Universidades Federais e Empresas Estatais. Assim, um programa para distribuição de óculos a crianças do primeiro ano escolar consistirá na celebração de convênios com ONGs que contratarão os oftalmologistas, comprarão e distribuirão os óculos.

Não é apenas a complexidade da lei, na verdade, que leva as unidades a buscar formas alternativas de execução: a fragilidade dos setores responsáveis pelas contratações é outro elemento importante. Os Sistemas de Atividades Auxiliares têm em cada órgão sua contra-parte. Existe uma Subsecretaria de Administração Operacional em cada Ministério, na qual funcionam setores de pessoal, compras, orçamento, dentre outros. Estes setores são via de regra sobrecarregados de trabalho e contam com uma força de trabalho desprestigiada, pouco capacitada e mal remunerada em relação aos setores finalísticos. Por ser responsável pela operação de todas as contratações do órgão, a área de compras se torna um importante gargalo: não é capaz de cumprir prazos ou manter uma organização adequada. Na prática, torna-se uma espécie de almoxarifado, distribuindo para as demais unidades os materiais básicos de que todos precisam: papéis, lápis, computadores e até alguns serviços padronizados como lanches para eventos ou traduções, que são contratados com razoável tranquilidade e, conseqüentemente, valendo-se dos procedimentos legalmente definidos. Quando, por outro lado, se trata de contratar os serviços necessários para a execução das políticas públicas, (como estudos, consultorias e prestação de serviços ao cidadão) buscam-se meios alternativos e supostamente mais simples ou céleres, como cooperações internacionais, dispensas de licitação, convênios com ONGs e destaques

orçamentários.

Parafraseando Vítor Nunes Leal, podemos dizer que ninguém pratica a ilegalidade pela ilegalidade: recorre-se a procedimentos alternativos "quando outros processos são mais morosos ou ineficazes para o fim visado." (LEAL, 1978: 48) A ilegalidade nem sempre é sinônimo de apropriação privada de recursos públicos, e mesmo o dirigente mais zeloso buscará, por simples pragmatismo, os meios mais simples e rápidos para executar seus projetos. Muitas vezes, de fato, o desvio da legalidade é justificado em nome da eficiência e dos resultados. É assim que processos seletivos são direcionados para favorecer entidades como a FIA/USP ou a FGV, por exemplo. Os gestores, acreditando na boa reputação e capacidade destas instituições, buscam contratar diretamente seus serviços. Da mesma forma, empresas de boa reputação ou que prestaram bons serviços em outros órgãos são claramente preferidas em detrimento de suas concorrentes.

É importante ilustrar este ponto. No Ministério do Planejamento, certa feita, foi necessário contratar um importante serviço de informática. O desejo do Secretário era contratar uma Universidade para fazer o serviço, mas ao final do processo seletivo, foi a empresa com a proposta mais cara quem obteve o contrato. Quando os auditores questionaram este fato, um dos dirigentes redigiu uma resposta em que descreveu o ocorrido. Foram convidadas várias empresas e universidades, ele explicou, para que apresentassem soluções para o problema enfrentado, antes mesmo de se iniciar o processo seletivo e nessa oportunidade os resultados foram desiguais. As universidades, todas públicas, apresentaram projetos, mas não tinham ainda uma solução pronta. Dentre as empresas, apenas duas conseguiram realizar os testes solicitados. Ocorre que durante os testes a empresa que apresentou o menor preço teve dificuldades importantes para a realização do serviço: levou toda uma semana para que pusesse seu software em funcionamento, os resultados dos testes ficaram aquém do esperado e ainda houve desentendimentos entre seus funcionários e os servidores da Secretaria. Em razão disso, receosos de uma eventual vitória no processo seletivo da empresa que julgavam incapaz de bem executar os serviços, incluiu-se no edital de licitação, ainda segundo a resposta do dirigente, um requisito que sabiam que aquela empresa não detinha de modo a permitir que após o certame a melhor empresa apresentasse um recurso e se sagra-se vitoriosa.

Neste episódio a preferência do Secretário era por uma das universidades, mas o serviço era urgente e não faria sentido contratar com quem tinha apenas um projeto para oferecer. Dentre as empresas, a escolha foi feita em nome da eficiência: ganharia a mais bem preparada. Os meios usados é que eram irregulares: o procedimento, mais célere que o convencional, previa a contratação da proposta de menor preço e se usou um artifício para garantir a vitória à proposta de melhor técnica.

Noutra situação, precisando de um profissional para exercer um papel de assessor técnico da área, o dirigente recorreu a uma consultoria. O PNUD, responsável pela contratação, lhe enviou uma série de currículos, todos de profissionais inexperientes ou graduados em faculdades que o dirigente considerava de má reputação. Ele devolveu todos e solicitou novos por duas ou três vezes, sem resultados satisfatórios. Dias depois, tendo recebido por outros meios um currículo de um profissional graduado em uma prestigiosa Universidade Federal, convidou-o para uma entrevista. O candidato se revelou um jovem inteligente e educado, que trabalhara em projetos importantes: seria perfeito para o posto. O dirigente lhe pediu, então, que trouxesse outros dois currículos para que fossem encaminhados ao PNUD para compor um novo processo seletivo.

Estes exemplos ilustram uma situação comum na qual em nome da eficácia e da qualidade técnica os dirigentes adotam procedimentos irregulares, sob o risco de serem responsabilizados no futuro e provocando perdas em transparência. Outro motivo pelo qual os procedimentos formais não são observados, este muito mais frequente, é o simples desconhecimento por parte dos dirigentes e técnicos envolvidos. Nosso sistema jurídico está claramente inadequado para a gestão e administração: é complexo, desorganizado, obscuro: mesmo estando de posse de um instrumento jurídico qualquer, como uma portaria ou um decreto, não há como ter certeza de que o que se lê ali é válido; não há um repositório único e confiável de leis e normas, que se revogam implícita e parcialmente; há trechos válidos e inválidos, pelas mais diversas razões, em um mesmo texto normativo; vários órgãos normatizam a mesma questão. As Consultorias Jurídicas, setores responsáveis tão somente por conhecer a lei e assessorar os dirigentes, não ousam chamar para si a responsabilidade, dando interpretações à lei francamente desfavoráveis para o órgão no qual trabalham. Na prática são antes fiscais que assessores.

É importante notar, entretanto, que os dirigentes e funcionários não têm muita escolha com relação a tocar ou não um projeto. A decisão é prévia e política. Se um procedimento é afastado por ser ilícito, eles têm de encontrar outra forma de executar. Não podem, simplesmente, dizer que é impossível ou ilegal. Seus cargos e salários estão em jogo. Desta forma, grande parte do trabalho desenvolvido nos ministérios consiste em encontrar formas de executar um projeto sem infringir a lei. Certa feita, por exemplo, uma empresa de informática licenciou um software como público, permitindo a quem quer que seja utilizar-se dele sem custos. Um grupo de dirigentes, vendo nisso uma oportunidade, pensou em contratar empresas para aprimorar este software público para distribuí-lo a municípios que não dispõem de recursos para aquisição de programas como aquele. Foram necessários mais de dois meses de reuniões entre cerca de doze profissionais de alto nível, oriundos pelo menos cinco órgãos diferentes (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Secretaria de Relações Institucionais, Ministério do Planejamento e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), incluindo viagens e vídeo-conferências, apenas para que se traçasse uma estratégia para executar o projeto de forma lícita.

Ocorre que há a constante preocupação por parte da sociedade em impedir que qualquer um se locuplete do Estado. Esta preocupação é aliada à crença de que qualquer um que lide com o Estado está se locupletando dele. Assim, se alguém trabalha para o Estado deve estar ganhando muito e trabalhando pouco. Se alguém vende para o Estado, deve estar superfaturando ou omitindo a entrega do serviço. Se é feita uma viagem, deve ser por puro lazer. Em qualquer licitação, projeto ou reunião, sempre deve haver algo errado. Os servidores e dirigentes trabalham em um ambiente de cautela. Por esta razão, todas as saídas encontradas pelos gestores são vistas com desconfiança pelos órgãos de controle. Estes tratam de investigar com tal minúcia as soluções que conseguem nalguns casos levar o parlamento ou o próprio governo a condenar as novas práticas. Segue-se, então, uma nova onda de esforços para encontrar outra saída.

A complexidade das leis e regulamentos ajuda a aumentar a ilicitude. Um dirigente que receba em abril uma demanda para iniciar um novo projeto, dificilmente conhecerá todos os processos necessários para incluir este projeto no PPA, solicitar um crédito adicional, solicitar os recursos humanos necessários, preparar licitações ou

convênios. Nenhuma destas tarefas está, na verdade, sob sua responsabilidade, e não é raro que nenhuma delas tenha sido realizada no tempo em que trabalha no setor.

Contratar um serviço qualquer, salvo casos em que está tudo perfeitamente formatado, é sempre um procedimento de uma dificuldade surpreendente. Nossa impressão foi a de que, dentre os projetos observados, os que adotaram condutas de licitude questionável, sob o ônus de responder posteriormente aos órgãos de controle, foram relativamente melhor sucedidos em relação aos que adotaram posturas mais legalistas. Vale a pena, mais uma vez, ilustrar esta situação.

Uma forma de evitar os procedimentos de contratação é englobar o maior volume possível de serviços em um único contrato, e renová-lo tantas vezes quantas possível. Estes "Contratos Guarda-Chuva", como são chamados, permitem, de um lado, reduzir o tempo e os custos operacionais relacionados ao processo de contratação, mas implicam, por outro, em dependência com relação à contratada, que vem acompanhada de serviços de má qualidade e preços elevados. Firma-se um contrato com um prestador de serviços, com um texto genérico, abrangente e a partir dele são celebrados termos aditivos para respaldar a prestação de serviços no âmbito de vários outros projetos. (TCU Reforsus, 1997: 31). No Ministério do Planejamento o contrato 045/2005, por exemplo, era um guarda-chuva. O contrato tem um corpo e cerca de treze anexos, cada qual estabelecendo serviços diferentes a serem prestados, muitos incluídos por aditivos que não necessitam de processo seletivo. As negociações em torno do contrato eram difíceis e as discussões chegavam a ser feitas no auditório do Ministério, tamanho o número de interlocutores, cada qual de um projeto, que precisavam participar. Estas reuniões eram geralmente compostas de duas partes. A primeira, como diziam os próprios servidores, era uma "catarse" na qual todos expunham suas lamentações relacionadas à má qualidade dos serviços prestados. Um dirigente em particular passou todo um ano frequentando estas reuniões e, paralelamente, trabalhando na construção de um processo seletivo para contratar outra empresa para assumir aqueles serviços e um novo projeto que vinha preparando. Quando o exercício orçamentário estava prestes a se encerrar sem que sequer fosse possível vislumbrar quando a nova contratação seria realizada, o dirigente resignou-se a incluir seu novo projeto no contrato Guarda-Chuva.

Outra saída é encontrar uma ONG que tenha como objeto prestar aquele serviço. Isto porque com estas entidades não se firmam contratos, mas convênios que observam processos seletivos mais simples ou, até mesmo, não observam procedimento algum. Além disso, podem-se firmar Termos de Parceria, uma espécie de convênio, consultoria por meio de projetos de cooperação internacional, acordos de cooperação com outras entidades públicas que intermediam os serviços, dispensas de licitação, dentre outros. Os procedimentos a serem utilizados dependerão de questões circunstanciais, mas a contratação será feita.

Existem situações nas quais não basta definir uma estratégia para driblar as normas relativas à contratação de serviços, mas também as relativas à fonte de recursos. O Plano Plurianual, como mencionado anteriormente, não reflete um planejamento de fato e a maior parte dos projetos surge ao longo de um exercício e não há dirigente que pretenda aguardar a próxima revisão da lei orçamentária para iniciar a execução. Na maior parte dos casos, as verbas são alocadas em rubricas suficientemente genéricas e em um montante bastante superior ao que se espera gastar, de modo que os novos projetos se acomodam com facilidade. No entanto, nem sempre este é o caso, como narram os auditores:

Verificou-se que em 2000, por exemplo, o MAPA [Ministério da Agricultura] liquidou R\$ 2,27 milhões no atendimento à fiscalização sanitária e epidemiológica para erradicação da febre aftosa, sendo que 44% dessas despesas, em que pese terem sido registradas em um projeto finalístico, são na realidade de natureza tipicamente administrativa. Desse percentual, R\$ 991,6 mil foram utilizadas pela Coordenação Geral de Serviços Gerais do Ministério para custear gastos com manutenção, fornecimento, instalação, remanejamento e recuperação de divisórias, armários e balcões; aquisição de subsistemas de gerenciamento de ambiente instalado no subsolo do edifício sede do MAPA; e manutenção preventiva e corretiva nos equipamentos telefônicos instalados nos edifícios sede e anexo do MAPA. Levantamentos efetuados no SIAFI durante esta auditoria, referentes aos exercícios de 2002 a 2004, demonstraram que a aplicação dos recursos do PNEFA pelo MAPA continuou sendo realizada em desacordo com as normas orçamentárias vigentes. (TCU 2005i: 25)

A prática observada no Ministério da Agricultura é, na verdade, bastante comum. Não existe rigor na elaboração nem na execução do PPA. Utilizam-se os recursos das ações sobre as quais o dirigente tem governabilidade. Esta é a regra de ouro. Todas as demais

podem ser torcidas e retorcidas para acomodar os gastos necessários para a execução. No Ministério do Planejamento se observou prática semelhante. Ali os servidores destinavam recursos de um programa para outro, e classificavam como finalísticos gastos com atividades administrativas. No caso do programa profissionalização do preso, aproveitaram-se recursos doados por entidades privadas para suprir a falta de recursos, planejamento e organização:

[Na] escola da Penitenciária do Estado/SP (...) as aulas estão sendo ministradas em quatro salas construídas com recursos angariados junto a igrejas evangélicas que atuam dentro do Presídio. As paredes das salas estão ainda em tijolos e não alcançam o teto. Parte dos recursos ofertados pelas igrejas foi utilizada na compra de material para tapar os túneis perfurados pelos presos, segundo informações repassadas à equipe. Além da ajuda de voluntários, o funcionamento da escola depende também da colaboração de um interno, responsável pela segurança (TCU 2002: 17)

O programa é conduzido sem recursos materiais, humanos ou financeiros adequados. A segurança das aulas é garantida por um detento, a reforma paga por igrejas e é necessário contar com o apoio de voluntários. Que contraste com a abundância em que atuam órgãos mais centrais! Sem recursos e sem outros meios de os obter, apela-se informalmente para a sociedade civil e mesmo o dinheiro obtido desse modo recebe destino diverso daquele pretendido pelos doadores.

Quando a execução é feita mediante convênios, existe sempre o risco de não haver adequada prestação de contas, situação na qual a entidade conveniente seria declarada inadimplente e ficaria impossibilitada de receber recursos públicos. Ocorre, porém, que é por meio destas entidades que os dirigentes executam suas políticas públicas e não repassar os recursos equivale, muitas vezes, a interromper completamente a execução. Por isso é preferível encontrar um meio de desviar dessa norma ou de dar-lhe nova interpretação para prosseguir com os trabalhos:

A norma prevê que caso seja constatada irregularidade ou inadimplência na apresentação da prestação de contas parcial, o ordenador de despesas suspenderá imediatamente a liberação de recursos (...) Contudo, a Funasa adota a prática de registrar como pendência valores gastos pelos conveniados sem a devida comprovação, ficando o valor sobrestado. Após a análise da prestação parcial de

contas, esse montante é “descontado” da parcela financeira seguinte a ser liberada para a ONG. A adoção dessa prática compromete a realização das atividades programadas para o período nos planos de trabalho, além de não haver amparo legal para o procedimento. (TCU 2007a: 59)

O sucesso do convênio é de interesse da FUNASA. Sua política pública, suas parcerias e o serviço que presta dependem disso. É muitas vezes inaceitável para um dirigente que todo um projeto seja interrompido em função do atraso ou inadequação de uma prestação de contas parcial. Além disso, as entidades convenientes exercem grande parte das atividades finalísticas e, via de regra, não dispõem de qualquer outra fonte de recursos. Perder o financiamento público poderia significar fechar as portas da organização. O gestor público prefere procurar meios de evitar uma medida tão drástica e acaba por incorrer em irregularidades.

O gestor público, por fim, não confia nos processos de contratação. A experiência ou seus colegas o ensinam que podem demorar muito mais do que o esperado e chegar a resultados insatisfatórios. Por isto não hesita em "abrir várias frentes" para obter um resultado específico, e optar por uma alternativa específica apenas quando estiver claro seu sucesso. Assim, para um mesmo projeto um dirigente negociava uma parceria com órgãos públicos, preparava um edital de licitação e procurava por entidades sem fins lucrativos para celebrar convênios. A estratégia que primeiro desse frutos seria a escolhida. Noutro caso uma secretaria deu início à contratação de um dado serviço e, em paralelo, trabalhou nele com seus próprios servidores. Quando, afinal, a contratação chegou a bom termo um dos produtos previstos no edital já havia sido concluído por servidores há meses.

3- O sapo cururu

O sapo cururu, dizem, não pode ser espantado. Por mais que alguém se empenhe em afastá-lo da porta de sua casa, ele sempre volta. Empurre-o, e ele voltará tantas vezes quantas for enxotado. Por isso alguns servidores chamam as tarefas que são passadas a eles de "cururus". Numa ocasião, por exemplo, solicitou-se a um funcionário que elaborasse uma Nota Informativa, explicando as razões pelas quais o setor havia tomado uma

determinada decisão, com o objetivo de se resguardar de futuros questionamentos dos órgãos de controle. Ao final do dia ele apresentou uma minuta da Nota. Seu chefe fez alguns ajustes e a devolveu. No dia seguinte, o mesmo procedimento. Depois, numa reunião do chefe com seu superior, decidiram alterar alguns itens. Passaram-se, nesse vai-e-vem sete dias. O funcionário saiu de férias e seu substituto prosseguiu a saga: mais quinze dias escrevendo e reescrevendo a Nota Informativa. Ele voltou de férias e prosseguiu na tarefa por mais sete dias. O assunto, então, foi deixado de lado em favor de problemas mais sérios e só foi retomado cerca de dois meses depois, quando se gastaram mais alguns dias entregando e devolvendo o documento. Não chegamos a ver a versão final da nota, nem sabemos se chegou a ser concluída. Isto ocorre também com Minutas de Notas Técnicas, Pareceres, Editais, Convênios, Prestações de Contas, documentos enfim, que por decisão dos superiores, dos órgãos de controle ou das consultorias jurídicas, precisam ser constantemente refeitos. São os "cururus".

Efetuar uma contratação ou celebrar um convênio é já uma vitória para qualquer repartição. Significa não apenas que os bens ou serviços necessários poderão ser entregues mas, de maneira mais imediata, que o orçamento será, provavelmente, executado. A fragilidade dos procedimentos adotados para acompanhar a prestação dos serviços é marcante. Quando há algum acompanhamento, ele consiste na simples verificação de papéis entregues ao final do mês pela empresa contratada, ou pela ONG quando da prestação de contas dos convênios. Assim, muitos projetos, finda a fase de contratação, serão retomados apenas quando dos pagamentos e da apresentação de justificativas aos órgãos de controle. Vários dos convênios observados, na verdade, pareciam ser compostos exclusivamente por prestações de contas, dado que o trabalho a eles relacionado durante o planejamento e acompanhamento era tão insignificante que alguns deles sequer chegavam a constar das conversas na repartição.

Há, é claro, para cada setor, alguns projetos que recebem atenção especial. São "patrocinados" por um dirigente importante ou são do interesse imediato da direção e, por isso, são acompanhados mais de perto durante sua execução. Certa feita, por exemplo, por insistência do Tribunal de Contas da União, um Secretário determinou que se executasse um projeto de Integração dos Sistemas da Secretaria. Todos sabiam que seria uma tarefa

difícil e com poucas chances de sucesso. Seus assessores chegaram mesmo a insistir que não valia a pena efetuar a contratação, pois a Secretaria não estaria preparada para um projeto daquele tipo. O Secretário respondeu que não tinha espaço político para deixar este projeto de lado. Sua reputação e talvez seu cargo estavam em jogo.

A contratação foi feita por meio de uma cooperação internacional, contornando assim a observância da lei de contratações, a necessidade de interlocução com a SPOA e a determinação da Consultoria Jurídica de que projetos em informática fossem incluídos num contrato com o SERPRO. A cooperação internacional era gerida por uma unidade de gestão (UG) que buscou acompanhar o projeto produzindo uma documentação tão elucidativa quanto verossímil. A importância do projeto não impediu que, como de costume, houvesse um importante atraso para o início dos trabalhos. A UG explicou o atraso da seguinte forma:

Não existe razão única para o retardo, mas pode-se apontar a "multi-cefalia" gerencial como problema raiz. Há falta de harmonia quanto ao escopo e lacunas de coordenação entre a gerência do projeto [Órgãos Financiadores], o cliente [a Secretaria na qual o projeto é desenvolvido] e a empresa contratada, o que impediu o cumprimento do calendário ajustado e atrasou o início dos trabalhos.

Esta "multi-cefalia gerencial" é observada em inúmeros projetos. O desejo dos dirigentes de realizar todos os projetos ao mesmo tempo leva a uma desorganização, uma bagunça na qual não fica claro quem é responsável por que tarefa e a quem cada um dos envolvidos deve obedecer. Um mesmo servidor pode estar respondendo a sua chefia imediata e a outros três ou quatro chefes de outros setores ou chefes de sua chefia, a depender dos projetos nos quais se envolve. Ninguém, portanto, provavelmente nem ele próprio, é capaz de gerenciar seu tempo de modo a fazer um prognóstico razoável do prazo necessário para cumprir uma tarefa qualquer, já que não se conhecem todas as tarefas pelas quais é responsável. Esta situação tende a sobrecarregar os funcionários mais dedicados e oferecer um alibi aos que não são capazes ou não estão dispostos a executar as tarefas. Além disso, não raro há mais de um chefe para a mesma tarefa, como no caso em questão, e as divergências de opinião não são sanadas antes do início dos trabalhos.

Quanto menos organizado é um processo de trabalho, mais meios têm os

preguiçosos e incompetentes de passar despercebidos e mais importantes se tornam os mais dedicados ao trabalho que, assumindo projetos sem conta, acabam por levar departamentos e secretarias inteiras "nas costas". O depoimento seguinte, de um servidor da Controladoria Geral da União, seria certamente subscrito por funcionários do Ministério do Planejamento, do Desenvolvimento Social, da Funai ou do Inbra, para citar apenas alguns poucos.

A instituição está trabalhando no limite, no limite da capacidade humana (...). A gente tem muito mais atribuição do que gente para poder trabalhar. (...) Acaba que [para executar] determinados procedimentos você prioriza a (...) força de trabalho melhor que você tem para fazer determinadas coisas. (...) Essas pessoas por vezes [se] sentem numa pressão de estresse. (...) Como elas estão atuando em posições principais, em trabalhos de projeção, acaba havendo um desgaste natural em relação a isso. (CASTRO, 2008: 104)"

A ausência de atribuições claras, a falta de uma gerência operacional capaz de adequar a força de trabalho aos projetos ou vice-versa resultam ao final e ao cabo em que os mesmos funcionários assumam muitos, senão todos, os projetos do setor. O resultado: atrasos, insucessos, frustração e, por fim, rotatividade. A estratégia de utilizar predominantemente a mão de obra mais bem qualificada, tanto em termos de motivação quanto de capacitação técnica e habilidades políticas é a mais simples e óbvia e, por isso mesmo, a mais usada. Os mesmos servidores costumam, por isso, estar envolvidos em várias tarefas, que são geralmente as mais importantes da unidade. Os demais, envolvidos levemente com os projetos, aproveitam-se do diagnóstico geral de sobretrabalho e se acomodam preferencialmente em tarefas relegadas. Seu comportamento é similar ao do "caroneiro", figura muito usada na ciência política para ilustrar o aproveitamento do esforço do grupo para obter ganhos individuais, no caso, a ociosidade. Esse comportamento acaba se tornando uma disposição durável, um verdadeiro *habitus*, na expressão de Bourdieu. Diante disso, os mais dedicados ou ganham visibilidade e se tornam chefes ou se frustram e se tornam novos caroneiros.

Nestas situações, e no caso daquele projeto de Integração de Sistemas em particular, os esforços e mesmo a competência técnica dos envolvidos não foram, e dificilmente seriam, suficientes para melhorar a situação. A desorganização, o excesso de

atores envolvidos e o excesso de projetos distintos são problemas que não se resolvem simplesmente adicionando mais trabalho. É fatal, nestes casos, recorrer constantemente ao aval dos superiores para cada decisão, dado que não se identificam responsáveis por cada tarefa. A UG relata os esforços para solucionar os atrasos e dificuldades do projeto:

Os desacertos de coordenação vêm sendo atacados por tratativas diretas de alto nível entre os envolvidos. Há, contudo, grande perda de informação, tendo em vista a sistemática de discussões. Os contatos entre as partes são informais, envolvem número elevado de atores, implicam mudanças de posicionamento tópicas quando de aproximações localizadas e, principalmente, subordinam o seguimento dos trabalhos a decisões de alto nível que somente podem ser realizadas dentro da escassa disponibilidade de tempo das chefias.

As "tratativas diretas de alto nível" se referem a reuniões com os Secretários envolvidos no projeto, ou seja, os membros do segundo escalão do Ministério são envolvidos em discussões eminentemente técnicas e operacionais. As discussões tanto neste como em quase todos os outros projetos que acompanhamos, se davam informalmente (contatos telefônicos, reuniões sem pauta ou sem ata) e, o que é ainda mais grave, entre atores sem capacidade para tomar decisões. A cada decisão tomada é necessário envolver as chefias e por vezes até os Secretários, paralisando os trabalhos ou empreendendo esforços inúteis em direções que serão depois revistas pelos dirigentes. Houve, neste projeto, reuniões de trabalho com mais de vinte pessoas, que mobilizaram grande parte da equipe envolvida, nas quais as poucas decisões tomadas ficaram a depender do aval dos dirigentes.

Imprecisões de comunicação afetaram a validade dos produtos apresentados. O que se colocou à validação pelo cliente não correspondeu às expectativas geradas pelo conteúdo do Termo de Referência, pelos trabalhos realizados e pelo volume de recursos mobilizados. Afinal, colocou em discussão a necessidade mesma do projeto. Houve conflito sobre a data de entrega, que não era de conhecimento de todos; na expressão do conteúdo, que teve de ser adequado à forma de planilha, com perda de informação; em relação ao discurso adotado - de posições conflitivas, mudança de versões, exaltação.

A desordem cognitiva implicou a não observância do calendário de trabalhos que ajustava o [projeto a outro importante projeto da secretaria]. Este por estar mais ajustado institucionalmente, tenta suprir

as lacunas ocasionadas e empreende trabalho que seria, em parte, objeto daquele. Perderam-se oportunidades de aproveitamento de sinergias e trabalho. A preponderância do [outro projeto] para a Secretaria e a sobreposição de tarefas deram ensejo a considerações acerca da dispensabilidade do projeto. Após consulta direta entre a gerência do projeto e o cliente (a Secretaria), emergiram até questionamentos sobre a capacidade da empresa.

O quadro retratado nesta passagem é muito familiar a quem trabalha no Serviço Público: após longos e penosos esforços, reuniões com equipes e dirigentes, adequações, negociações, formalidades, chega-se a um resultado frustrante. As grandes expectativas mobilizadas não foram atingidas e criaram-se empasses de toda sorte entre os prestadores de serviço e a Secretaria cliente. Tal era a importância do tema que havia outro projeto semelhante na mesma Secretaria, mas isto levantou críticas sobre a própria necessidade do projeto original. O outro era maior, mais amplo, mais ambicioso e, como o primeiro encontrava dificuldades, chamavam-se os técnicos da empresa contratada para o outro projeto para apoiar. Eram muitos os atores envolvidos: um financia, outro acompanha, uma empresa é contratada, outra apoia. O órgão que executa é responsável pelo sucesso do projeto, mas o órgão que financia é responsável pelos recursos. Dentro de um mesmo órgão há vários setores. O órgão que financia é vinculado a uma Secretaria e o órgão que executa a outra, de modo que os responsáveis são subordinados a Secretários diferentes que podem cada qual alterar os rumos do processo.

O Ministério do Planejamento mantém, desde 2005, um contrato com o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) para a prestação de serviços relacionados à Tecnologia da Informação. Graças a uma interpretação da consultoria jurídica do Ministério, tudo, desde o desenvolvimento de softwares até a troca de equipamentos danificados ficou por conta daquela empresa, não sendo possível firmar outros contratos na mesma área. Em 2007 a insatisfação no Ministério com os serviços prestados era generalizada. O assunto era discutido pelos corredores, nas reuniões, salas, enfim, a cada oportunidade que se apresentava. As queixas eram muitas: preços descompassados com o mercado, qualidade insatisfatória, caixa de e-mail de 10Mb, mil vezes menor do que as oferecidas por empresas privadas, dentre outras. As razões usadas para justificar a manutenção do contrato giravam em torno de questões de segurança e sigilo, que em teoria

seriam melhor tratadas com uma empresa pública como o SERPRO. Muitos, porém, argumentavam que mesmo aceitando este argumento os preços ainda estavam demasiado altos, difíceis de justificar perante os órgãos de controle. O descontentamento com a qualidade dos serviços era tal que, em tom jocoso, servidores se cumprimentavam dizendo "Tudo SERPRO?" (ao invés de "tudo certo?") , ao que se respondia: "Sim, mas nada funcionando".

O contrato era dividido em cerca de uma dúzia de anexos, cada qual contava com, pelo menos, um fiscal responsável e um dirigente da unidade demandante. Em 2007 os funcionários (fiscais e dirigentes) de diversas secretarias do Ministério decidiram fazer uma série de reuniões e unir esforços para alterar o contrato na ocasião de sua renovação, esperando aprimorar a qualidade dos serviços. As principais questões colocadas foram: a definição de níveis mínimos de qualidade dos serviços, da forma de mensuração e dos preços cobrados. Das reuniões, que chegavam a durar mais de três horas, participavam entre 15 e 30 pessoas. Um dos servidores chegou a fazer uma conta segundo a qual, considerando apenas o salário dos presentes e o tempo da reunião, cada sessão custaria cerca de sete mil reais aos cofres públicos.

As reuniões, como é de praxe, apenas se iniciavam após o já tradicional atraso de quinze minutos, mais ou menos, e mesmo assim com poucos presentes. Os demais chegavam com cerca de 30 a 45 minutos de atraso. À medida em que chegavam, os participantes começavam a se queixar informalmente da qualidade dos serviços e dos preços praticados. Aos poucos a discussão assumia um tom mais formal: as pessoas se sentavam, começavam a tomar anotações, etc. Não havia um marco de abertura da reunião ou a leitura de pauta. Os trabalhos começavam quando havia um número razoável de pessoas ou um dirigente importante demais para conversas informais. Findas as reclamações, passava-se a uma etapa de formulação e discussão de propostas de soluções. Estas reuniões eram semanais e perduraram durante agosto, setembro e outubro daquele ano.

Em paralelo às reuniões, cada um dos anexos conduzia suas próprias negociações com o SERPRO. Assim, às terças-feiras havia uma reunião geral e durante a semana reuniões de cada anexo. O fato é que muitas questões eram decididas "em cima", entre

Secretários e o SERPRO e, não obstante, os técnicos conduziam negociações que deveriam validá-las. É preciso esmiuçar esta situação e, para isso, tomemos o exemplo de um anexo específico, do qual cuidavam dois servidores. Ambos eram inexperientes na fiscalização de contratos e, provavelmente por isso, conduziram uma pesquisa no mercado para avaliar os preços cobrados no contrato, temendo aumentos poucos razoáveis na renovação que se avizinhava. Constataram que os preços praticados já estavam mais de dez vezes superiores aos encontrados. Viam apenas duas saídas possíveis: rescindir o contrato ou obter uma dramática redução de preços.

Apresentaram a questão na reunião geral e, após uma longa discussão, um dirigente informou que não seria aberta a possibilidade a qualquer das Secretarias rescindir sua parte no contrato com o SERPRO ou contratar uma outra empresa. "É uma decisão política", disse ele, "que não está em discussão", afinal arrematou, "contratar o SERPRO é tirar dinheiro de um bolso e pôr no outro". Com isso ele justificava a contratação de uma empresa estatal com valores muito acima do mercado.

Naquela mesma reunião foi apresentado um outro dilema: estavam sob um processo de auditoria que constatou o descumprimento dos níveis de serviço contratados por parte da empresa. Por determinação dos auditores, passaram a descontar das faturas valores respectivos à diferença entre os serviços prestados e os contratados: chegaram a descontar R\$ 9,00 de uma fatura de mais de R\$ 18.000,00, com grave desconforto para o SERPRO. A empresa afirmava que o Ministério não pagava as faturas em dia, gerando questionamentos por parte dos auditores, que atuam também lá, acerca da não cobrança de juros. "Nós não cobramos juros por atrasos", diziam eles, "com que direito, então, vocês pretendem nos multar por descumprir níveis de serviços?". O posicionamento dos dirigentes foi o de que não seriam descontados valores por estas razões, compensando os juros não cobrados.

Os servidores ficaram neste caso, e isto ocorre com grande frequência, em uma situação muito desconfortável. O que se esperava deles era que atestassem que os serviços haviam sido prestados tais como descritos nas faturas, quer isto fosse verdade ou não, e que assinassem o contrato com aquele fornecedor independentemente do preço cobrado e da qualidade dos serviços prestados. A eles, em resumo, cabia decidir, mas não poderiam

dizer "não".

4- Dando em Água

"Para que isso tudo?" dizia um servidor, já com seus seis ou oito anos de serviço público, "Vai dar em água de qualquer jeito: daqui a pouco alguém senta em cima, põe em uma gaveta ou esquece". Naquela ocasião todo o departamento estava se dedicando como nunca o fizera em dois anos: trabalhavam quase dez horas por dia para entregar um projeto solicitado pelo Secretário que, prometendo mudanças na gestão do setor, solicitou que durante as férias da chefia produzissem uma avaliação do Programa que executavam e um Projeto para aprimoramento. Construíram-se, em quinze dias, dois documentos: um dava conta das realizações do setor e do cenário no qual suas políticas públicas pretendiam atuar, fazendo um levantamento de indicadores e projetos dos últimos cinco anos; o outro apresentava uma proposta de construção colaborativa de um projeto, envolvendo os mais relevantes atores relacionados ao tema nos Estados. O servidor, contudo, tinha razão: a Diretora voltou um dia antes de suas férias e, seguindo a hierarquia, os documentos foram entregues a ela que, por pelo menos seis meses (até deixar o serviço público) não o repassou ao Secretário que os demandara e ainda os demandaria pelos próximos quatorze meses, sem sucesso.

Nem todo projeto chega ao fim e, portanto, nem tudo o que é contratado é pago. No caso do Projeto de Integração mencionado anteriormente, por exemplo, os produtos apresentados não foram considerados satisfatórios, pelo que se teve de refazê-los. Em seu desfecho, ninguém ficou satisfeito: a empresa que o executava recebeu um pagamento parcial, a empresa que executava o outro projeto, que era mais ambicioso, não foi paga em absoluto. As empresas arcaram com os custos da força de trabalho de seus técnicos e a Secretaria assistiu ao desperdício de meses de trabalho de seus funcionários. Neste caso a conclusão do projeto foi um período turbulento, tenso, triste até. Cada qual suportou seus prejuízos e aproveitou os ganhos parciais que conseguiu obter. Poderia ter sido ainda pior: naquele caso encerrou-se o projeto conscientemente, mas muitos outros são abandonados ou deixados em estado letárgico sem que haja para tanto qualquer discussão ou mesmo

decisão.

Os projetos podem ser esquecidos pelas mais diversas razões, como a extinção dos órgãos que o executavam, a troca de dirigentes ou o excesso de iniciativas. Se não há um planejamento sério dos novos trabalhos e projetos no Serviço Público, muito mais grave é a situação de seu encerramento e conclusão. Ninguém sequer menciona a possibilidade de planejar o encerramento. Pilhas de estudos são arquivados, anos de trabalho deixados de lado sem que se promova uma transição, uma cerimônia ou um comunicado sequer. Um exemplo: o Programa Empreendedores Sociais foi interrompido sem que sequer se atribuíssem novas tarefas a seus executores, como o narra o Tribunal de Contas.

O programa foi suspenso de maneira informal. A data dessa alteração é incerta (início de 2003). Cada Superintendência tem dado tratamento diferenciado ao assunto. Em Mato Grosso, os empreendedores foram todos recolhidos à Superintendência e estão sem atividade definida. Em São Paulo, dada a impossibilidade de suspensão do trabalho dos empreendedores em campo, sem o estabelecimento de alternativa à execução dos serviços, alguns permaneceram nas atividades e outros foram remanejados para funções administrativas, prejudicadas com o deslocamento de servidores para o trabalho em campo quando da criação do Programa. No Paraná, também houve o remanejamento para funções administrativas. Acrescente-se também que muitos desses servidores passaram a fazer parte de grupos de trabalho, cujas atribuições e objetivos não estão definidos, sem designação formal, coordenação ou linha de subordinação (...) Em termos regimentais, os empreendedores estão ligados aos Superintendentes, mas, em face da informalidade dos procedimentos, não se sabe a quem encaminhar os serviços.(...) (TCU, 2003: 48)

A informalidade dos trabalhos se estende a seu encerramento. O programa Empreendedores Sociais estabeleceu atribuições e responsabilidades a servidores e as vinculou ao recebimento de uma gratificação. Os envolvidos, ainda por cima, deixaram suas repartições e passaram a fazer um trabalho de campo. Tudo foi feito formalmente e com repercussões intensas em seu cotidiano, mas nada disso precisou ser desfeito para que o programa acabasse. Sem cerimônias, em data incerta e sem maiores instruções, o programa foi extinto. O destino dos servidores foi definido por questões circunstanciais e os eventuais resultados produzidos ou problemas encontrados não foram publicizados. Infelizmente, este não é um caso isolado. O Projeto Agente Jovem é outro exemplo

interessante: o Ministério da Assistência social (hoje Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) esqueceu de incluí-lo no Projeto de Lei Orçamentária para 2004 o que implicaria (formalmente, pelo menos) sua descontinuidade. Por sorte o Programa estava sob análise de auditores que indagaram dos dirigentes se tinham a intenção de encerrar o projeto. Em resposta, o Ministério afirmou que "nunca teve a intenção de descontinuar as ações integrantes do atual Projeto Agente Jovem" e ainda que "desde a constatação da não inclusão das referidas ações," vem buscando junto ao Ministério do Planejamento os recursos necessários ao Projeto. (TCU Agente jovem, 2003: 80).

O projeto foi esquecido por acaso e outro acaso evitou sua morte. Estes procedimentos informais, irregulares, amadores, que permitem que projetos inteiros sejam esquecidos, repartições e cargos sejam alterados e novos projetos se iniciem sem deixar qualquer registro formal implicam, a posteriori, monumentais esforços de formalização. É necessário incluir novos projetos no PPA, alterar registros contábeis no Sistema de Administração de Informações Fazendárias, escrever tantas respostas a órgãos de controle que, na prática, não é a prestação de contas, mas a apresentação de justificativas, explicações, desculpas e a elaboração de Planos de Atendimento a Recomendações que constituem o ponto final de um projeto ou política pública.

No programa de Doação e Captação de Órgãos, por exemplo, decidiu-se uniformizar os sistemas informatizados usados pelas diferentes unidades. O projeto teve início no ano 2000, mas, "demorou muito para ser concluído" e "transcorridos, praticamente, cinco anos, a versão 5.0 ainda está sendo testada e configura-se apenas numa promessa, correndo-se o risco de já não atender a todas as necessidades dos usuários." (TCU Captação de órgãos, 2005: 51). Um problema relativamente simples como criar uma base de dados a ser utilizada pelos diversos responsáveis pela captação e doação de órgãos importou em um trabalho de pelo menos cinco anos, sem que se chegasse a um resultado satisfatório. Mesmo programas cuja importância seria questionada por poucos, como as barreiras fitossanitárias e a captação e doação de órgãos, padecem de um amadorismo perigoso. Neste último caso, a fila de espera única, prevista em lei, não conta com um banco único de dados: os órgãos simplesmente não conseguem levar a tarefa à cabo.

Mesmo tarefas das mais banais podem assumir complicações extraordinárias no

serviço público. No Programa Saúde da Família, os chamados Agentes Comunitários de Saúde, membros das próprias comunidades atendidas, têm um papel muito importante. O Ministério decidiu produzir um pôster explicando o trabalho deles, para distribuir às comunidades em novembro de 2002. Entretanto, os auditores constataram que:

De acordo com informações adquiridas durante o primeiro monitoramento [2003], o pôster estava em fase de elaboração, tendo o DAB solicitado o prazo até junho de 2003. No segundo monitoramento, foi verificado que o prazo para a elaboração do pôster não foi atendido. O DAB informou que esta recomendação foi prejudicada por problemas de restrições financeiras e orçamentárias. (TCU, 2003g: 33)

Um simples pôster não é algo que exija todo um ano de trabalho e tampouco algo que importaria grandes prejuízos aos cofres públicos. Assumindo que o Ministério da Saúde não mentiu quando disse estar "em andamento" a produção dos pôster, podemos supor que foram elaborados os conteúdos ou contratadas empresas de publicidade para fazê-lo, ou que foram feitas reuniões de discussão sobre o assunto e apresentadas propostas. Todo esse trabalho foi desperdiçado, deixado de lado, abandonado.

O Programa Saúde da Família nunca chegou a ser descontinuado, mas, ainda assim, é um exemplo das grandes dificuldades encontradas pelo serviço público. A eficácia do programa é evidente, especialmente em municípios pobres. Tomemos um exemplo:

*(...) 40% dos óbitos registrados em crianças menores de um ano de idade haviam sido causados por desidratação decorrente de diarreia e que, na grande maioria desses casos, a família havia recorrido primeiramente aos rezadores locais, na crença em que o poder divino das orações curaria a criança com diarreia. Como não seria viável romper com séculos de tradição, a SMS de Maranguape/CE optou por firmar parcerias com os rezadores locais, sob a forma de cadastramento, sensibilização e treinamento desses profissionais, que passaram a receber kits de reidratação oral. Assim, o rezador continuou a desempenhar o seu papel costumeiro (...), mas também começou a orientar as mães para – além da reza – dar o soro, que é entregue pelo rezador já devidamente benzido. E mais, a ESF toma conhecimento dos casos atendidos pelos rezadores, pois foi elaborado um mapa de atendimento; como os rezadores são em sua maioria não alfabetizados, este mapa é totalmente figurado, o que facilita o seu preenchimento. Segundo informações da referida Secretaria Municipal de Saúde, após a adoção do Rezas e Soro, **nenhum** óbito por diarreia foi registrado em menores de um ano. (TCU, 2003g: 24)*

Não é difícil de entender que se o profissional de saúde está próximo da comunidade, se ele visita a casa dos doentes, se interage com as pessoas em seu ambiente, terá maiores chances de interferir em suas vidas no sentido de melhorar a higiene e o atendimento de saúde. A eficácia do programa não poderia ser maior. A diarreia aguda é uma das mais importantes causas de morte no mundo e, naquele município, representava 40% da mortalidade infantil. Após o programa, nenhuma morte foi constatada. É muito curioso, porém, que resultados como estes não sejam explorados com sucesso pelos políticos e que uma iniciativa tão bem sucedida não seja aperfeiçoada e replicada. Em 2006 os auditores voltaram a analisar o programa e constataram que o número médio de visitas às famílias por Agentes Comunitários de Saúde apresentava um sensível declínio. O programa, na verdade, parecia estar progressivamente perdendo sua característica e se igualando aos demais postos de saúde.

Inúmeras dificuldades artificiais são impostas aos gestores dos serviços. A responsável pelo Saúde da Família explica que "a característica universalista do concurso público impede a garantia de que o agente comunitário seja um morador da própria comunidade" (TCU, 2003: 56) de modo que ou se faz concurso ou se restringe o cargo aos moradores. Não resta outra alternativa, para que se mantenha as características do programa, senão optar pela contratação precária, sem concurso, driblando a lei e assumindo o ônus de prestar contas para os órgãos de controle.

Independentemente da importância do serviço prestado, dos esforços realizados e até mesmo dos resultados obtidos, todos os serviços públicos estão constantemente sob ameaça de descontinuidade. Uma nota na imprensa, um parecer dos auditores, uma mudança de chefia, qualquer coisa pode pôr tudo a perder. O mesmo se pode dizer de cada tarefa a ser realizada. A construção de um banco de dados, de uma nota técnica ou mesmo de um pôster podem todos, no dia seguinte, ser abandonados. O funcionário público vê constantemente o seu trabalho ser relegado ao esquecimento e aprende às duras penas que muito de seu esforço é em vão. Gilberto Amado, em uma tão sábia quanto bela expressão, afirmou que

*ao lançar a semente sem ver crescer a planta no solo árido, o braço do
semeador se fatiga. (AMADO, 1998: 103)*

Neste mesmo sentido um servidor (que à época ocupava o importante posto de Secretário no Ministério do Planejamento) explicava a recém concursados que "a mais importante virtude de um funcionário público é a resistência à frustração".

As chances de um projeto chegar a bom termo estão, sem dúvida, relacionadas com a qualidade e envolvimento de um "patrocinador", um dirigente mais ou menos importante que demanda e acompanha a execução dos trabalhos. Há um ditado popular que diz que "o boi engorda sob os olhos do dono". De forma análoga, um projeto no serviço público avança, também, sob o olhar de seu patrocinador. Assim, os auditores observam que dentre os principais problemas do Programa de Manutenção das Hidrovias está a falta de "prioridade". (TCU Hidrovias 2006: 12). Quer-se, com isso, insinuar que não há dirigentes de peso patrocinando o projeto. Não bastam os recursos orçamentários, materiais e humanos. É preciso, ainda, recursos políticos. Quando um auditor afirma que falta "prioridade" a um projeto, devemos estar diante de uma dentre duas situações: ou ele está tentando dizer ao dirigente que decisões deve tomar e, neste caso, está cometendo uma irregularidade ao se imiscuir em área fora de sua competência, ou, como é mais provável, está partindo do pressuposto muito plausível de que tão somente os projetos prioritários têm chances razoáveis de ser executados a contento. Este é, de fato, o caso. As autoridades e dirigentes têm sobre seus ombros não somente a responsabilidade de tomar inúmeras decisões políticas e administrativas, mas também a de abraçar e acompanhar um conjunto de projetos para que sejam executados adequadamente. Neste sentido, Teixeira comenta:

Rebaixados, com efeito, presidente e ministros a simples administradores e lhes sendo impossível a administração efetiva, dado seus outros encargos políticos e sociais e a grandeza incontrolável do maciço administrativo assim criado, entra a máquina burocrática imensa a operar, como já disse, pela força da inércia e pelas pressões externas das partes e dos interesses, e os administradores, no caso, o presidente e os ministros, a arranjar "programas extraordinários", cada um escolhendo duas ou três coisas a que possam prestar atenção e para as quais têm de usar todo o seu poder e prestígio (às vezes, com que sacrifício!) a fim de se ver se as levam por diante. (TEIXEIRA, 1998: 612)

O patrocínio de um ou dois projetos por um político, Secretário ou Ministro, é praticamente um requisito de sucesso. Inúmeros são os casos em que, seja em relatórios de atividades seja em outros documentos, os gestores se ressentem de um "posicionamento

estratégico" ou mesmo, literalmente, de um patrocínio político de seus programas. O que têm em mente é que falta, para que o programa seja bem sucedido, contar com alguém influente, seja para se sobrepor a procedimentos burocráticos ou, simplesmente, receber respostas, quaisquer que sejam, de determinados órgãos.

No Relatório de Atividades do Ministério do Planejamento de 2003, encontra-se uma sequência impressionante de projetos mal sucedidos. Muito ambiciosos e tocados todos de uma vez só, chegaram somente a resultados muito modestos, senão insignificantes. Outros projetos, porém, tiveram sucesso. A avaliação feita pelos gestores foi a que segue:

De uma forma geral, considera-se que a configuração de forte patrocínio foi requisito indispensável à implementação dos projetos que foram bem-sucedidos. É considerada também de importância crítica a manutenção – senão o fortalecimento – de instâncias de coordenação interministerial no âmbito da Presidência da República (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2003: 108)

O "forte patrocínio" é "requisito indispensável" para a implementação dos projetos. Desta forma, são os próprios dirigentes do Ministério do Planejamento quem registram que, em projetos que envolvam mais de um órgão não é possível agir de forma regular, burocrática, profissional. A única forma adequada é buscar o patrocínio de autoridades, inclusive da Presidência da República, para chegar a bom termo. Eles estão cobertos de razão: um forte patrocínio aumenta muito as chances de sucesso de qualquer programa, vencendo resistências burocráticas, agilizando respostas e mobilizando atores e recursos.

5- Cada enxadada é uma minhoca

Não basta executar um projeto, é preciso, em seguida, prestar contas aos órgãos de controle. Esta, não raro, é uma tarefa estafante que consome a melhor e mais qualificada força de trabalho do setor por meses a fio. Os servidores dizem que "cada enxadada é uma minhoca" ou que o "gato tem sempre o rabinho para fora", referindo-se ao fato de que são tantas as dificuldades para a execução dos trabalhos e tantas as estratégias que os gestores

precisam tomar para contornar os obstáculos impostos pela lei que por onde quer que a auditoria procure, encontra sempre algo a ser questionado. Considerando que os órgãos de controle contam com profissionais melhor capacitados e remunerados do que a média do Serviço Público, os gestores ou dirigentes precisam dedicar seus melhores recursos para respondê-los, formulando justificativas para cada ato ou decisão.

Estas justificativas são trabalhosas e exigem conhecimentos que os executores nem sempre têm. Por isso, da mesma forma que os que tomam as decisões não são os mesmos que executam os projetos, também não são estes últimos quem prestam contas. É necessário demonstrar que as contratações estavam previstas nos planos, como o PPA e projetos de cooperação, que observaram os critérios previstos em lei, que foram adequadamente acompanhadas, analisadas e atestadas, que os preços estavam adequados e que os resultados pretendidos foram alcançados. Os auditores formulam uma série de "Solicitações de Auditoria", uma espécie de questionário sobre os programas analisados, e cada um implica um esforço de formulação de resposta, discussões e revisões. Chegam a ser gastos mais de dois meses em um único processo de auditoria, ocupando grande parte do tempo de vários servidores. além disso os órgãos respondem a mais de uma auditoria por ano.

As dificuldades na prestação de contas estão relacionadas aos regulamentos obscuros, ao imprevisto com o qual são conduzidos os projetos e à desorganização dos arquivos e informações que precisam ser levantadas para a formulação das respostas.

Os funcionários desconhecem muitas normas e procedimentos, incorrendo em irregularidades desnecessárias que posteriormente precisam ser justificadas. Tomemos um exemplo. Contratou-se uma empresa para fazer um levantamento das atividades realizadas na Secretaria e racionalizar seus processos. Este trabalho seria feito em três fases, cada qual composta por um conjunto de produtos a serem entregues. Após o início dos trabalhos, os gestores entenderam que um dos produtos seria melhor desenvolvido ou aproveitado se entregue posteriormente. Ao invés de proceder a uma revisão contratual formal, fez-se, segundo os próprios servidores, uma "reunião com a contratada" na qual "ficou ajustado - e devidamente registrado [em um dos documentos entregues pela Empresa] - que a Revisão Estratégica da secretaria seria desenvolvida apenas no início da

Fase 3". Feito o acordo informal e tendo a empresa se comprometido por escrito a entregar o produto posteriormente, a secretaria "aprovou integralmente os produtos da Fase I, e apresentou Nota Técnica autorizando o prosseguimento do respectivo processo de pagamento." Assim, autorizou-se o pagamento do produto sem que ele tivesse sido entregue, confiando na boa fé da empresa para entregar a posteriori, durante a fase 3. Este é um procedimento, na verdade, usual. Acordos informais com os prestadores de serviços são comuns durante os trabalhos e este não teria sido sequer notado pelos auditores não fosse um pequeno inconveniente: o Ministério encerrou o contrato ao final da fase 2, não recebendo os produtos da fase 3, dentre os quais estava a "Revisão Estratégica", que fora paga antecipadamente.

É preciso observar que não é o gestor do contrato quem negocia ou assina o contrato ou seus aditivos, de modo que formalmente tem muito pouca governabilidade. Assim, ele atesta faturas com valores e serviços definidos por outros. Sua função, de qualquer modo, é levar o serviço a bom termo e uma certa interpretação da lei lhe dá autonomia para tomar decisões fundamentadas, como a de aceitar uma entrega de produto a posteriori, mas não a de pagar em antecipação. Como ele teria de acionar várias instâncias para obter uma alteração contratual e, normalmente, prefere não se arriscar a registrar por escrito suas decisões e motivações receando ser responsabilizado, prefere adotar procedimentos informais. Findo o contrato, no entanto, foi preciso apresentar as justificativas aos controladores. Os que haviam tomado aquela decisão tinham já há algum tempo deixado o setor e a prestação de contas seria feita por outros que, preocupados em "não deixar desprotegidos" seus antecessores, precisaram encontrar argumentos, ocultar alguns dados e obter da empresa o produto faltante em um esforço que consumiu, mais uma vez, muitas horas de trabalho caro e qualificado.

Noutra ocasião, em outra Secretaria, havia um programa que tinha como propósito estabelecer padrões e diretrizes tecnológicos que seriam observados pelos demais Ministérios e Autarquias. Os auditores recomendaram que se formulasse e enviasse a cada Ministério um ofício, solicitando a indicação de um representante para atuar junto ao programa, ficando responsável por zelar pelo cumprimento das diretrizes estabelecidas. Elaborou-se, na ocasião, um Plano de Atendimento às Recomendações, que previa cerca de

seis meses para a tarefa. Um ano depois os auditores voltaram e a tarefa não tinha sido concluída. Alguns servidores chegaram a alertar o Secretário sobre as atividades não iniciadas, solicitando providências. Não obstante, passado mais um ano, os auditores solicitaram informações sobre os efeitos positivos advindos da designação, por parte dos Ministérios, dos representantes. Como poderiam explicar não terem encaminhado os ofícios tendo transcorrido mais de prazo? Surgiu uma ideia salvadora: poderiam justificar se demonstrassem que esta tarefa aparentemente simples era, na verdade, muito mais complexa e estratégica do que parecia. Um servidor formulou a explicação de que a Secretaria vinha estudando, nestes dois anos, a possibilidade de fundir aquele programa a outro, também gerido por ela, que já contava com representantes de todos os órgãos, e que, havendo tal fusão, não faria sentido o envio dos ofícios. Ele e seus colegas convenceram o diretor e o Secretário de que deveriam mesmo fazer a fusão e que isto sanaria esta e outras questões dos auditores, além de diminuir o número de auditorias anuais. Foram cerca de seis ou sete reuniões, duas delas com o Secretário, além de uma semana de trabalho intenso para elaborar os alegados estudos e, finalmente, tinha-se uma convincente justificativa para o não envio dos ofícios. Passado o momento das auditorias não tardou até que a tese da fusão fosse questionada por outros membros da Secretaria e abandonada, pelo menos, até a chegada dos auditores no ano seguinte...

A prestação de contas costuma drenar uma parte importante dos recursos humanos dos setores, o que, juntamente com o medo e receios provocados pelas ameaças de punições, gera uma sensível paralisia nos trabalhos. Ao ver colegas serem intimados a devolver aos cofres públicos os pagamentos feitos a uma empresa cujo produto entregue (um sistema informatizado) não pôde ser devidamente utilizado, um diretor determinou a revisão de todos os processos, condicionando qualquer pagamento a uma declaração dos setores beneficiários acerca da utilidade dos serviços. Processos que haviam levado mais de quatro meses foram reiniciados, inclusive disputas já resolvidas com fornecedores foram novamente trazidas à tona.

Por fim, no caso do Programa Nacional Saúde do Escolar, os auditores constataram em 2001 que dentre as crianças que fizeram os exames de vista e receberam os óculos do programa, 84% tiveram melhora no rendimento escolar. Suscitaram-se, no

entanto, dúvidas sobre a lisura dos procedimentos e, em parte por isso, decidiu-se descontinuar o programa no ano seguinte. Ao final do processo, a ONG que recebera mais de seis milhões de reais para a realização das campanhas de divulgação, realização de exames e distribuição de óculos, foi condenada a devolver trinta mil que teriam sido gastos de forma irregular. Isto implicou a interrupção de um programa que vinha beneficiando milhares de crianças. Coisas como esta geram instabilidade e tensões.

"Ainda bem que eles se apegaram a este processo", dizia um dos dirigentes. Vários outros, explicou, foram ainda mais tumultuados e difíceis. Os procedimentos lícitos são francamente afastados no cotidiano: são complexos, de difícil execução e fazem tarefas banais depender de atores importantes e distantes do dia-a-dia dos serviços. Os profissionais não são experientes em suas tarefas específicas e estão dispostos a contornar os problemas encontrados para realizar seus serviços. Os auditores são muito melhor capacitados e remunerados do que os executores. A desorganização dos trabalhos e dos arquivos dificulta a prestação de contas. Tudo isso contribui para este cenário no qual onde quer que o auditor decida "cavar", encontrará uma "minhoca".

As principais características dos trabalhos

A desorganização, descontinuidade, informalidade e centralização estão entre as mais importantes características da execução dos trabalhos no serviço público, de modo que cumpre observar cada uma delas mais de perto.

O serviço público brasileiro é desorganizado em quase todos os aspectos. Há arquivos compostos por caixas empilhadas umas sobre as outras sem qualquer indicação da data dos documentos que elas contêm, dentro das quais encontram-se papéis amassados, processos não numerados e muitos documentos não assinados. Muitos servidores estão lotados num setor, mas trabalham em outro e existem setores inteiros que nunca foram formalizados. Veem-se servidores concursados em mais de um cargo, recebendo por ambos e também funcionários de empresas prestadoras de serviços que na prática são chefes de servidores. Enquanto o legislativo paga horas extras não trabalhadas, o executivo não paga

quaisquer horas extras. Não há estatísticas sobre faltas de servidores, doenças relacionadas ao trabalho, consumo de papel, gastos com tecnologia da informação ou tempo gasto para elaboração de editais de licitação. Não há padronização de documentos, procedimentos ou equipamentos físicos. Pagam-se diárias que não cobrem os custos com táxi, de um lado, e auxílios moradia superfaturados de outro. Enquanto alguns setores se preparam para eliminar completamente o fluxo de documentos físicos, a maior parte não possui sequer um protocolo capaz de gerar um código de barras.

Para compreender a realidade de um órgão específico não há outra solução senão conhecê-lo mais de perto. É possível, no entanto, traçar um quadro geral, no qual a desordem tem papel de destaque. Vamos, novamente, recorrer a exemplos: a gerente do programa Morar Melhor, em 2003, narrou:

"Um entrave à execução não sanado ao longo de quatro anos da existência da extinta SEDU/PR foi a ausência de uma estrutura regimental formal. Os cargos existentes foram adaptados informalmente para conviver com a administração por programas sem, contudo, resolver as dificuldades relativas ao quantitativo de pessoal, o que prejudicou o desempenho do papel de gerente que, além do mais, não possui total governabilidade sobre muitos dos fatores que interferem na execução dos programas." (TCU, 2003d: 87)

O setor da Presidência referido na passagem foi criado e extinto sem que jamais tivesse uma estrutura regimental formal. Nunca, durante os quatro anos de sua existência, se procedeu a uma adequação do quadro de pessoal às tarefas a serem desenvolvidas ou mesmo se especificou as tarefas de cada cargo. A necessidade de contornar problemas com saídas não institucionalizadas ou formais não diz respeito apenas a procedimentos, mas também à própria institucionalização dos projetos e ações do Governo Federal. Em um outro exemplo de desorganização, a Coordenação da Política Nacional de Sangue e Hemoderivados (CPNSH) não é capaz de manter um banco de dados de portadores de coagulopatias, como o narram os auditores:

Por fim, identificaram-se defasagens e duplicidades cadastrais de pacientes portadores de coagulopatias (...) nas bases de dados da CPNSH e dos hemocentros coordenadores. As diferenças percentuais variaram de -1,8% (Minas Gerais) a 252,4% (Sergipe), com média de 13,3%. Em números absolutos, a diferença foi de 1.206 pacientes. Merece registro que a CPNSH carece de instrumentos que lhe permitam

exercer a contento o controle gerencial sobre o consumo de fator de coagulação por paciente e unidade dispensadora, já que a prestação de contas pelos estados é feita de forma resumida e consolidada, não abrangendo tais informações. Evidenciou-se ainda a inexistência de indicadores de desempenho que se refiram à ação auditada, em razão da falta de confiabilidade dos dados sobre o programa e, muitas vezes, ausência desses dados. (TCU, 2007: 5)

O total de portadores de coagulopatias registrados não ultrapassa dez mil. Trata-se de um volume de dados pequeno se levarmos em conta a facilidade oferecida pelas tecnologias da informação, o número de funcionários envolvidos e a seriedade da questão para a saúde dos pacientes. Mesmo um banco tão pequeno, mas de tamanha importância, não é gerido adequadamente. A disponibilidade do fator de coagulação é vital para estes pacientes, mas não se tem um controle gerencial sobre seu consumo. Os trabalhos se dão em um ambiente de informações defasadas e sem controles relativos aos resultados.

Infelizmente, mesmo órgãos considerados "ilhas de excelência" na Administração Pública mostram um preocupante descaso com a gerência operacional, padecendo de uma desorganização tanto mais grave quanto menos causada pela precariedade dos recursos disponíveis. Assim, em auditoria no Banco Central do Brasil, a Controladoria Geral da União (CGU) recomendou as seguintes providências:

- *uma melhor organização dos documentos relativos aos investimentos, numerando-os sequencialmente, com carimbo próprio e rubrica, dentro de pastas específicas e catalogadas; (...)*
- *que a CENTRUS adote técnicas que minimizem perdas, tais como "stop loss", em suas operações de giro de carteira de ações; (...)*
- *que a CENTRUS estabeleça norma informando os indicadores e os procedimentos necessários para avaliação de seus investimentos, elaboração de notas técnicas e controle de operações. (CGU, 2005: 10)*

Muitos se surpreendem ao ver uma auditoria recomendar ao Banco Central que informe a seus técnicos os "procedimentos necessários para elaboração de notas técnicas" ou que adote técnicas para minimizar perdas na carteira de ações. Apenas os que têm intimidade com o cotidiano da máquina pública, porém, poderiam imaginar que documentos de investimentos no Banco Central do Brasil fossem armazenados soltos, sem

catalogação ou mesmo numeração.

Toda essa desorganização passa quase despercebida pelo público externo, mas o mesmo não se pode dizer da descontinuidade. A forma como obras, projetos e até repartições desaparecem da noite para o dia figura já no imaginário popular acerca do Serviço Público. Assim, por exemplo, "o SOS Tortura foi descontinuado em janeiro de 2004, sendo que o Disque Direitos Humanos ainda não começou a funcionar.(TCU Assistência a Testemunhas, 2004: 73). Alega-se como razão para isto "a mudança na empresa responsável pelo sistema de informações." É óbvio que o fim de um contrato implica a suspensão dos serviços, de modo que em um ambiente profissionalizado a transição teria sido planejada de modo evitar a interrupção do sistema. Ademais ambas as empresas eram públicas: o serviço antes prestado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) passou a ser oferecido pela Cobra, empresa controlada pelo Banco do Brasil. Tomou-se a decisão de alterar o SOS tortura, mudando seu nome e forma de operacionalização, mas não se elaborou ou executou um projeto adequado para evitar a interrupção dos serviços.

A descontinuidade dos projetos é tão usual que chega mesmo a ser suposta pelos servidores. A percepção desta descontinuidade situa-se aqui quase no plano da "consciência prática", tão bem analisada por Giddens: trata-se de um saber tácito, que irá nortear as práticas cotidianas destes servidores. Quando uma nova tarefa é demandada, muitos aguardam até serem cobrados para começar o serviço, posto que a maioria delas são esquecidas de qualquer modo e, portanto, seria um desperdício de tempo começar antes de se certificar de que serão efetivamente cobradas. Noutros casos, programas são considerados provisórios durante todo o período em que são executados, como o caso da instalação de geradores de luz solar em escolas. O programa passou por seis fases diferentes em sete anos, ao cabo dos quais realizaram-se os "primeiros encontros formais para trocas de experiências por parte dos coordenadores estaduais". Segundo os auditores:

Não houve uma evolução sistemática do Programa que incorporasse as boas práticas desenvolvidas por alguns de seus executores em seus diferentes estados ou fases. Decorridos sete anos de seu início, e com a importação de quase 9.000 sistemas no valor aproximado de US\$ 37 milhões, o entendimento dos gestores, conforme captado em entrevistas, é que ainda se trata de um projeto piloto. O volume de equipamentos em

estoque relativos às fases anteriores, demonstra como o Programa avançou sem se preocupar em encerrar pendências anteriores. Isso é característico da descontinuidade de propósitos, que não permite um fluxo contínuo das ações do Programa. (TCU, 2002c: 12)

A rotatividade dos gestores e o tema em questão, o aproveitamento de energia fotovoltaica, podem estar entre as razões que levam os dirigentes a olhar para o programa como um piloto. No entanto, atitude semelhante foi observada em vários outros programas, como o Programa Governo Eletrônico para o aprimoramento da prestação de serviços por meios eletrônicos e o Programa Gespública para a promoção da excelência em gestão pública, ambos com cerca de uma década de execução. Tratam-se de projetos que por sua longevidade e custos já deveriam ter amadurecido e produzido importantes resultados ou, claro, constatada sua ineficácia, encerrados.

Dentre as características que observamos no serviço público a menos intuitiva é, provavelmente, a informalidade. Na realidade, a imagem de um serviço público excessivamente formal, repleto de procedimentos padronizados que exigem assinaturas e carimbos mil é verossímil tão somente para a prestação direta de serviços aos cidadãos. No dia-a-dia evitam-se tanto quanto possível as formalidades. O Plano Plurianual, editais de licitação, competências de carreiras e de departamentos são escritos da forma mais abstrata e abrangente possível, de modo a evitar constrangimentos formais. Interpretações alternativas de leis e regulamentos colaboram no mesmo sentido. O resultado, na prática, é que a troca de documentação formal sem prévia conversa informal chega a ser visto algo rude, pouco elegante.

Até mesmo em convênios e contratos, processos sobre os quais os órgãos de controle exercem vigilância mais atenta, identificamos forte informalidade. Assim, em auditoria feita na FUNASA se registrou um flagrante do informalismo:

Todos os convênios analisados nesta auditoria (Tabela 26) foram firmados sem projetos básicos, em afronta ao art. 2º da IN no 01/97. Esse dispositivo estabelece que deve integrar o plano de trabalho a especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido e, no caso de obras, instalações ou serviços, o projeto básico. (...) Também foram verificadas despesas cujo objeto não está claramente definido, descritas como “Outros” e “Diversos”. O art. 10 da IN/STN no 01/97 exige assinatura dos partícipes e de duas testemunhas no termo de convênio.

Verificou-se que, além da ausência das assinaturas, existem convênios e aditivos sem a oposição das respectivas datas. Ademais, há convênios publicados fora do prazo estabelecido no art. 17 da IN/STN no 01/97, ou seja, até o quinto dia útil do mês seguinte ao da sua assinatura. (TCU, 2007a: 38)

O projeto básico é o documento que define o objeto do convênio, o mais importante documento necessário para se firmar a parceria. Sem tal documento, como pode a administração pública saber do que se trata? Bastaria um simples *checklist* para evitar esta situação. Suspeitamos que possa ter havido alguma razão para que estes convênios tenham sido celebrados dessa forma, como a existência de apenas um projeto básico a ser implementado por todos os convênios, ao qual se esqueceu de fazer referência, ou a decisão consciente do setor. Devemos admitir, no entanto, que não seria surpresa se o mero desconhecimento ou a desorganização estivessem na raiz desses problemas. Convênios nos quais não consta sequer um projeto básico são apenas um exemplo da informalidade na qual correm os processos. De fato, auditoria feita no Incra viu na informalidade um dos principais problemas da entidade:

A análise da situação da Autarquia demonstra, sobretudo, falta de unidade entre os diversos setores que a compõem e informalidade de procedimentos. O levantamento efetivado demonstrou que normas e orientação da Administração Central quanto à organização e controle dos serviços não são cumpridas. Note-se que, de acordo com a Norma de Execução/Incra/no 02 (...) deveria ser instituída, no âmbito das Superintendências Regionais, (...) [uma] Comissão de Fiscalização (...) Em todas as Superintendências visitadas, as comissões não foram instituídas e há casos em que a norma é desconhecida. (...) A execução dos serviços nem sempre observa a estrutura regimental criada no ano 2000. (...) A alegação é de que as atribuições não ficaram bem esclarecidas. Há também mudanças de procedimentos operacionais e administrativos, conforme o entendimento dos dirigentes. (TCU 2003: 47)

A informalidade e contingência dos procedimentos é uma marca muito importante do dia-a-dia dos órgãos públicos, assim como o desconhecimento e desrespeito a normas. Inúmeros são os casos nos quais, como neste, procedimentos padronizados são deixados de lado, seja em razão da informalidade e desorganização, seja em razão do desconhecimento. Os auditores notaram que em nenhuma das superintendências visitadas uma norma

operacional simples estava sendo cumprida.

Cada dirigente, como notado pelos auditores, altera os procedimentos operacionais como lhe apraz. Vemos um determinar que os gestores dos contratos firmados sejam os servidores diretamente vinculados, enquanto outro determina que apenas um servidor se responsabilize por todos os contratos do órgão. Na verdade, até mesmo a disposição física das salas e pessoas muda ao gosto do dirigente.

Muitos trabalhos estão completamente ancorados em um conjunto de procedimentos informais. Assim, para conseguir uma senha de acesso a um dos mais importantes sistemas gerenciais do Serviço Público o procedimento é telefonar diretamente para o responsável. De nada ajuda preencher o formulário disponível na página do Sistema na Internet. Da mesma forma, para alterar um determinado registro contábil bastou falar com um servidor experiente que logo telefonou para o responsável e procedeu à alteração. Se é verdade que a complexidade e obscuridade das leis e procedimentos formais podem ser prontamente corrigidos, as regras culturais, os costumes e práticas não o podem. (FUKUYAMA, 2005: 48) Estes se formam e se alteram nas interações cotidianas entre os atores.

Uma regra ruim, porém, não manifesta imediatamente seus efeitos. O fato de que não se pode exigir em um edital de concurso ou de contratação que os candidatos ou empresas sejam oriundos de tal ou qual localidade é contornado antes pelo desvio da regra, realizando convênios, do que por uma reforma dela. Da mesma forma, a impossibilidade de realizar concursos públicos para reposição de quadros é contornada pelo recrutamento de terceirizados, consultores, bolsistas ou estagiários. Apenas em último caso se apela para o cumprimento ou alteração da regra.

Quando a formalidade está presente no Serviço Público é, geralmente, apenas "para constar" ou "para inglês ver". Ela opera apenas na "região de fachada", como diria Goffman. Numa ocasião, por exemplo, um dirigente solicitou a um servidor que elaborasse um edital para seleção com o objetivo de contratar um consultor já previamente selecionado. De fato, o consultor chegou a participar, com passagens e diárias pagas, da elaboração do processo seletivo. "É apenas para inglês ver", explicou o dirigente, "não se preocupe muito com as especificações". Noutra ocasião, quando se precisava elaborar um

edital, o mais experiente na tarefa era um funcionário de uma empresa prestadora de serviços, que havia preparado anteriormente dezenas de editais para órgãos que pretendiam contratar a empresa na qual trabalhava. Também nesse caso, o edital é uma mera formalidade.

Também os procedimentos e leis são criados apenas "para inglês ver". Em 1997 publicou-se um decreto criando o Sistema Nacional de Transplantes, que gerenciaria a "lista única nacional de receptores", que conteria as informações necessárias para buscar em todo o país os tecidos e órgãos compatíveis para o transplante. Sobre isto, os auditores relataram:

Porém, constatou-se que não existe uma lista única nacional. (...) É importante relatar, ainda, que quando a equipe de auditoria solicitou à Coordenação-Geral do Sistema Nacional de Transplantes dados acerca dos receptores que integravam a lista única nacional, que deveria existir (...), esses não estavam consolidados e disponíveis. Foi necessário que a Coordenação-Geral entrasse em contato com cada CNCDO para que enviassem seus respectivos bancos de dados. Das 22 centrais, apenas 15 enviaram seus dados. Ainda assim, as informações foram enviadas com atraso, incompletas e contendo erros, como falta de endereços e outros, que não permitiram a leitura dos registros. (TCU, 2005g: 51)

A norma foi publicada tratando de uma lista única que não existia. O decreto não determinou sua criação, não estipulou prazo ou punições para eventual descumprimento, nada disso. Trata-se, apenas, de mais uma ficção. Na prática, mesmo sob solicitação do Tribunal de Contas não se consegue uma relação dos receptores de órgãos e tecidos, quanto mais por solicitação de um hospital. A norma foi criada sem que se conhecessem os custos que envolveria, as alterações de procedimentos operacionais, treinamento de funcionários, etc. No mesmo sentido há uma norma que institui o Sistema de Protocolo Único do Poder Executivo, o ProtocoloNet, que não só nunca foi construído de fato, como a própria norma foi esquecida por completo.

A centralização do poder e das responsabilidades também colabora para a desorganização e informalidade. Via de regra, qualquer dirigente prefere não ter de recorrer a outros setores para substituir um empregado que se aposenta ou para contratar serviços simples. Como não tem qualquer autonomia nestas questões, tende a preferir meios informais sobre os quais tem poder de decisão. A falta de gestão dos próprios recursos

permite o sucateamento de setores independentemente do esforço de seus dirigentes, e a consequente busca por autonomia institucional, que se traduz na criação de estruturas paralelas, com competências que se sobrepõem. Assim, para evitar se reportar à Consultoria Jurídica do Ministério, as Secretarias montam suas próprias consultorias jurídicas e para evitar depender da Coordenação Geral de Informática, montam também seus setores de Tecnologia da Informação.

Há uma outra dimensão da centralização que ultrapassa o âmbito do Serviço Público Federal: o chamado Pacto Federativo. A Federação concentra os recursos financeiros e tende a repassá-los de volta aos municípios na forma de convênios. Assim, as decisões sobre as políticas públicas a serem implementadas e sobre a forma de implementação são tomadas em Brasília, ao passo que a execução se dá nas prefeituras. A arbitrariedade e instabilidade dos projetos, porém, obrigam os municípios a tentar corrigir as distorções originadas centralmente. No caso da instalação de sistemas fotovoltaicos em escolas, por exemplo, observou-se o seguinte:

A demanda por energia das comunidades não é considerada no dimensionamento do sistema a ser nelas instalado. (...) Entre os equipamentos cujo o uso ficou inviabilizado pela capacidade dos sistemas instalados, merecem destaque as geladeiras nas escolas. A impossibilidade de utilização de geladeiras impede estocar alimentos que dependam da refrigeração para conservação. Essa limitação obsta que seja oferecida merenda com maior variedade e melhor qualidade aos alunos. (...) Na intenção de mitigar os efeitos da padronização e da não-consulta aos beneficiários, o governo do Acre (...) redimensiona os sistemas, agregando ou dividindo conjuntos de placas fotovoltaicas, alterando sua capacidade de geração elétrica, de forma a melhor atender aos beneficiários. Na Comunidade Limoeiro, foram agregados vários sistemas e efetuadas algumas modificações de forma a possibilitar o desenvolvimento de atividades econômicas comunitárias tais como a costura. (TCU, 2002c: 33)

Enquanto o Governo Federal pretende distribuir geradores de eletricidade para acender lâmpadas em escolas (que terão aulas diurnas), as escolas buscam usar os sistemas para outros fins, como ligar uma geladeira ou máquina de costura. Não fosse, de fato, a disposição dos entes locais para, divergindo do que fora formalmente acordado, adequar os recursos recebidos à sua realidade, teríamos uma situação ainda menos produtiva. O Programa Biblioteca na Escola, por exemplo, decidiu doar livros diretamente aos alunos.

Os Estados e Municípios não foram consultados e apenas os alunos da quarta série seriam beneficiados. No Rio de Janeiro, porém, os professores recebiam os kits, os abriam e selecionavam os livros de modo a dividir entre os demais alunos do primeiro grau.

Em certas circunstâncias, como lucidamente constatou Tocqueville para o *Antigo Regime* na França, as decisões centralizadas não são simplesmente implantadas. Os servidores envolvidos diretamente na prestação de serviços, como professores e enfermeiros, podem ter uma visão distinta dos serviços do que aquela estabelecida centralmente para todo o país. Isto, por si só, independentemente dos méritos da decisão central, implica em ineficácia.

As entidades locais tendem a se adequar à administração central. Precisam obter recursos segundo os moldes estabelecidos pela Federação e prestar contas a ela que, entretanto, é instável, imprevisível até. Assim, no Programa Segundo Tempo, por exemplo, os recursos recebidos para aquisição de merenda não vinham em montante e prazo previamente definidos, de modo que "dependendo do total de recursos repassado ao convênio (...), deverão ser utilizados procedimentos mais complexos de licitação, os quais estão sujeitos a prazos mais longos de realização e maiores possibilidades de questionamentos legais. (TCU Segundo Tempo, 2006: 46)

Estes procedimentos chegam a ser tão complexos ou obscuros que, seja por seu desconhecimento, ou pelo desejo de evitá-los, os funcionários chegam a gastar de seu próprio bolso para obter alguns serviços ou mesmo bens. Assim, no próprio Ministério do Planejamento fizeram-se "vaquinhas" (coleta de dinheiro entre os funcionários) para oferecer lanche aos participantes de eventos, para arcar com custos de registro e de hospedagem de sites na internet e até para comprar um forno de micro-ondas para a copa. A infra-estrutura não é, de forma alguma, problema para estes órgãos, mas nestas ocasiões o desconhecimento ou descrença nos procedimentos e na própria possibilidade de fazer as contratações levam os servidores a tomar caminhos alternativos.

Os dirigentes não podem contar com uma assessoria isenta. Toda decisão sua será referendada e todo comentário será objeto de aprovação. Em certa ocasião, por exemplo, um Diretor recebeu do Secretário determinação para que incluísse em uma portaria que estava em elaboração uma cláusula que feria a legislação. Tal cláusula seria nula, inclusa

ou não inclusa, pois permitia a contratação de empresa pública imotivadamente. Quando o diretor informou a seus subordinados a decisão, foi questionado em função de sua ilegalidade, mas eles logo aceitaram o argumento de que, sendo ilícita, não teria qualquer valor e que não convinha indispor o Secretário com os patrocinadores do artigo a ser incluído. O Diretor, no entanto, foi questionado quanto a se o Secretário estava ciente da ilegalidade do dispositivo e seu olhar revelou perplexidade. Tentou se explicar e disse que Secretário tem conhecimento profundo das normas da Administração Pública. Ninguém, na verdade, alertou o Secretário sobre o erro que estava cometendo.

De outro lado, os servidores nunca sabem, ao sair de casa, o que os espera no trabalho. A tarefa de um dia pode ter sido cancelada no seguinte. Ocorreu, numa ocasião, de um servidor ser realocado duas vezes em três dias. Mesmo sem mudanças tão bruscas, o burocrata precisa estar preparado para situações inusitadas. Mais uma vez, recorramos a um exemplo. Já passa das onze horas da manhã quando dois funcionários receberam por e-mail o aviso de que um deles teria de comparecer a uma reunião às três da tarde. Sua incumbência era a de substituir seu Diretor, que não poderia atender a solicitação do Secretário-Adjunto para que lhe desse cobertura na reunião em que ele, por sua vez, não poderia substituir o Secretário. O Departamento estava passando por uma semana de trabalhos operacionais intensos, o que obrigava um grupo de funcionários a permanecer na repartição até as 20:40. Preparavam panfletos (folders) e CDs para um evento: imprimiam os panfletos e os dobravam; gravavam os CDs, colavam adesivos e os colocavam nas caixas. Era este o trabalho que seria interrompido para que substituíssem o próprio Secretário em sua reunião. Não bastasse a proximidade do evento e o fato de servidores sem qualquer cargo serem chamados a substituir o Secretário, não havia pauta e não foram transmitidas quaisquer informações além do tema.

Um dos servidores, já há muito desapontado com o serviço público levantou-se e foi à sala do Diretor. Argumentou que estava de calça jeans e camisa pólo, traje inapropriado para reuniões daquele nível. De imediato a chefia designou o outro servidor para a tarefa, já que estava de camisa social. Este foi o critério “racional” para escolhe-lo! A reunião aconteceu no Palácio do Itamaraty com figuras importantes do segundo escalão de vários Ministérios e da Presidência da República. O Ministério das Relações Exteriores

esperava, naquela ocasião, confirmar a participação de Diretores e Secretários em um evento a ser realizado na Europa. De fato, todos os outros presentes eram Assessores, Diretores, Secretários ou diplomatas, trajados finamente, de terno e gravata. À entrada, tendo como pano de fundo uma escada sem corrimão desenhada por Oscar Niemeyer, aqueles distintos senhores perguntaram ao funcionário se viera ligar o ar-condicionado. Passados os constrangimentos caberia a ele decidir por seu Secretário sobre a viagem e sobre as palestras que faria. Já acostumado com este tipo de situação, se comprometeu vagamente e fez comentários animadores, dizendo que iria "verificar a questão o mais rápido possível" e que o "Secretário estava analisando com muita seriedade o assunto". De volta à Secretaria, não foi questionado sobre a reunião. Contou, então, seu constrangimento aos colegas, enviou um e-mail a uma das assessoras do Secretário e voltou a colar adesivos e dobras panfletos.

O governo federal conta com um sem número de programas cuja principal, senão única, função é distribuir recursos a estados e municípios para que estes realizem, sob a inspeção do governo central, tarefas que já estavam, de uma forma ou de outra, sob sua responsabilidade. Estes programas deveriam, em tese, levar em consideração as necessidades das diferentes localidades, de modo que o poder central exerceria um papel redistributivo, levando a cada região as políticas públicas necessárias para promover um desenvolvimento integrado. Uma vez criado o programa e selecionados os participantes, deveria ser realizado um acompanhamento para garantir a execução, e ao seu término uma avaliação.

Não é exatamente isto o que se observa na prática. Os programas são concebidos com objetos propositadamente amplos, abstratos, vagos até, para permitir que diferentes propostas sejam contempladas com seus recursos. Nos documentos base de cada programa encontramos critérios e indicadores a serem utilizados para selecionar os municípios e estados que serão beneficiados. No cotidiano, por outro lado, vemos que não há seleção, senão um simples atendimento a demandas. Os critérios de participação, como "municípios com mais de dez mil habitantes", com baixo índice de desenvolvimento humano ou com altas taxas de evasão escolar são apenas uma espécie de pré-requisito, nem sempre observado, para a candidatura. Eles não são nunca suficientes para determinar os

municípios contemplados. São as prefeituras, na verdade, quem precisam vir até Brasília e apresentar um projeto a cada programa do qual pretendam participar. O Programa Formação Continuada de Professores ilustra esta situação:

Como não há orçamento para atender a todos os pleitos, o critério utilizado pelo MEC é a ordem de chegada dos projetos. Essa situação acaba por beneficiar municípios e estados mais organizados, ou com maior experiência governamental, já que não há uma alocação orçamentária por estado ou, no mínimo, por região, o que aumenta o risco de um perfil de atendimento não tão equitativo como o esperado. (TCU 2005f: 68)

Como ressaltado na passagem, o programa se tornou uma espécie de balcão ao qual os estados e municípios podem vir solicitar recursos para a formação de seus professores. Impõe-se, na prática, aos governos locais o ônus de elaborar projetos para a tomada de recursos e aprová-los junto ao governo federal. Isto os leva a criar equipes inteiras dedicadas exclusivamente a conhecer programas federais de "transferências voluntárias" de recursos (como são chamados os programas deste tipo) e outras dedicadas exclusivamente a formular e apresentar prestações de contas dos convênios firmados. A qualidade dos documentos apresentados, incluindo a aparência e a organização, jogam um papel importante na seleção dos convenientes e, por isso, quanto mais profissionalizada for a tarefa de elaborar projetos para serem apresentados junto ao governo federal, mais recursos receberá o governo local.

Tomemos outro exemplo: ao analisar o programa Saúde do Idoso, os auditores observaram que a distribuição das vagas no programa não era compatível com os indicadores formalmente constituídos. Alguns estados ofereciam um número de vagas superior ao número de idosos indigentes:

Nesse sentido, sobressai a situação de Alagoas, cuja população indigente é oito vezes o número de vagas, a da Paraíba, quatro vezes e do Maranhão, três vezes. No extremo oposto, observa-se que as metas para Santa Catarina atendem a um número de idosos cerca de 7 vezes superior à sua população idosa indigente (...), podendo-se concluir que os recursos federais repassados para o Programa são utilizados para atender idosos com renda familiar superior à do público-alvo definido para a Política Nacional de Assistência Social. (...) Não se vislumbra, pois, lógica na alocação de recursos. A distribuição foi efetivada de acordo com a demanda espontânea dos estados. Influenciam a questão

variáveis culturais e políticas, locais e regionais, as quais definem a construção da rede de serviços, ao mesmo tempo que contribuem para os limites da série histórica na distribuição de recursos. Por sua vez, a União não utiliza ainda parâmetros que possam equilibrar o sistema. (TCU 2001e: 22)

A ideia de que os convênios são projetos formulados centralmente para atingir um objetivo claro e específico é uma ficção. Os convênios têm objetivos amplos e abrangentes e distribuem recursos sob demanda. O critério utilizado na prática é a "ordem de chegada". Isto quando não há questões políticas ou partidárias envolvidas. Nesses casos, o interesse político conjuntural falará mais alto.

A transferência de recursos, é já uma das mais importantes tarefas do serviço público federal e, parece-nos, ainda está ganhando força. Se, de um lado, o objetivo dos prefeitos é ter algum acesso aos fartos recursos federais disponíveis para convênios, o objetivo dos órgãos federais, de outro, é repassar repassar estes recursos, executando assim o orçamento. O governo federal atua, neste ponto, como uma instituição financeira, que tem necessidade de fazer seus empréstimos e está em busca de tomadores, como registraram os auditores: "até mesmo entre alguns técnicos da Autarquia e, principalmente, do MEC, o FNDE é visto como um simples banco, que troca dinheiro por prestações de contas, as quais nem sempre têm, sequer, sua fidedignidade aferida." (TCU professores 2005: 79)

O desempenho de muitos setores é avaliado "não pelos resultados concretos obtidos, mas, sobretudo, pelo número de convênios celebrados e pelos valores repassados". Por isso, os funcionários desses setores têm suas tarefas focadas em firmar convênios e analisar prestações de contas. O acompanhamento da execução e a avaliação dos projetos já encerrados são tarefas que tomam muito pouco de seu tempo. São os convenentes, ONGs, Estados e Municípios quem assumem as tarefas de execução: são eles quem vão até as comunidades distribuir óculos, cavar poços, fazer pesquisas. Parece-nos haver uma tendência a que a Administração Federal se torne cada vez mais uma instituição de repasse de recursos a outros entes, semelhante aos Organismos Internacionais junto aos quais também o governo federal toma recursos.

O volume de convênios firmados é espantoso. Em um único programa, como o

Programa de Combate à Dengue, chega-se a celebrar dois mil convênios em um único ano, totalizando quase 10 milhões de reais. Por mais simples que fosse o trabalho operacional relacionado à celebração do convênio, o setor responsável pelo programa precisaria firmar mais de três por dia para atingir essa marca. (Tribunal de Contas da União Dengue 1998: 23). Considere-se que ainda é necessário avaliar as prestações de contas do ano anterior e acompanhar a execução e teremos um volume de trabalho espantoso.

Existe ainda outra ficção importante relacionada aos convênios: pretende-se que as organizações com as quais são celebrados sejam independentes do Serviço Público. O termo "não governamental" parece servir exatamente para chamar a atenção para o fato de que, contra todas as aparências, estas organizações não são parte do Estado. Em geral as OnGs com as quais o serviço público se relaciona são constituídas com o único intuito de firmar parcerias com a Administração. Toda sua vida operacional e financeira gira em torno dos convênios e termos de parceria. Elas desempenham muitos e diversos papéis, dentre os quais, para citar alguns exemplos: abrigam políticos e burocratas "em trânsito", quando têm de deixar o governo e ainda não se posicionaram em outro órgão; viabilizam formas de contratação mais célere; prestam serviços voluntários em circunstâncias nas quais não há meios formais de contratação, e servem como "bodes expiatórios" ou "fusíveis", assumindo responsabilidades que poderiam denegrir a imagem da administração. Do ponto de vista da execução de programas, seu papel é o de uma espécie de catalisador, que permite que a Administração contrate de forma mais rápida e eficiente.

A ineficiência da Administração Pública em face das OnGs é patente. Apesar de contar com recursos humanos melhor qualificados e muito melhor remunerados, o serviço público não consegue, frequentemente, equiparar a qualidade de seus trabalhos à das OnGs. As dificuldades estão relacionadas, especialmente, com a forma de execução dos gastos. Os limites impostos à administração para contratar pessoal e serviços e para adquirir bens fazem dela uma estrutura muito pouco adaptada à prestação de serviços. Até mesmo contratações ordinárias, previsíveis, enfrentam problemas quase intransponíveis. (Tribunal de Contas da União 2006: 73)

Não restam dúvidas de que a celebração de convênios é um meio mais eficiente do que a contratação tradicional quando se trata da prestação de serviços. Ocorre, no

entanto, que se é verdade que grande parte do tempo dos administradores é consumido em discussões acerca de como contornar leis e procedimentos, também é verdade que grande parte do trabalho dos auditores consiste em vedar cada saída que os primeiros conseguem construir. Assim é que os projetos de cooperação internacional, por exemplo, têm perdido muito em importância à medida em que lhes são impostas normas cada vez mais similares às contratações tradicionais e vedadas várias formas de contratação. Os convênios, outra alternativa largamente promovida pelos últimos governos, também tem sido alvo de alterações no sentido de aproximá-los da execução ordinária. Os auditores entendem, por exemplo, que uma OnG que tenha tomado recursos públicos para, digamos, construir uma creche, deverá observar procedimentos licitatórios semelhantes aos que um órgão público usaria, por se tratarem de recursos públicos. Não é de admirar que "as entidades convenientes encontram dificuldades para cumprir as exigências (...) quanto à realização de licitação para aquisição dos insumos necessários ao desenvolvimento de suas atividades", pois é justamente porque o próprio serviço público, com seu exército de juristas, encontra dificuldades semelhantes, que ele apela para os convênios.

A ficção de que os convênios são um meio inovador de participação social, mais do que um meio inovador de se evitar a observação dos procedimentos complexos e caros da máquina pública, leva a esperar as OnGs tenham autonomia operacional e financeira. Uma OnG não pode, por exemplo, incluir nos projetos de convênio que elabora, os gastos com pessoal próprio ou o salário do dirigente. Tampouco pode valer-se dos recursos que sobram de um convênio para cobrir os prejuízos de um outro. Nas palavras dos auditores: "A capacidade administrativa e operacional das ONG constitui pré-requisito para a celebração dos convênios". O dia a dia é bem diverso. (Tribunal de Contas da União Funasa 2007: 114)

O faz-de-conta se completa com a apresentação da prestação de contas por parte das organizações. Os dirigentes e funcionários das ONGs não são filantropos, mas profissionais da prestação de serviços públicos que tiram desta atividade seu sustento. Os convênios são sua única fonte de renda e se for necessário dizer que não usam os recursos públicos que recebem para equipar a OnG ou pagar salários, eles simplesmente dirão. Via de regra são os próprios servidores quem, tendo recebido os documentos de prestação de

contas contendo despesas irregulares, alertam as OnGs para que refaçam o documento, omitindo tais gastos. É nisto que consiste, a bem da verdade, analisar as prestações de contas: um *checklist* de possíveis irregularidades que, se constatadas, serão apontadas e o documento devolvido para revisão. Dito de outra maneira, temos aqui, na realidade, mais uma ficção.

Conclusão

As discussões entre os servidores enfatizam, normalmente, as dificuldades introduzidas no serviço público pelas interferências políticas. Eles opõem, frequentemente, a política à técnica, mas esta visão, assim nos parece, precisa ser complementada com a oposição entre o amadorismo e o profissionalismo.

Chamo, aqui, de amadorismo à incipiência dos projetos que se iniciam a cada dia, ignorando o passado, sobrepondo-se a outros que são esquecidos e abandonados sem cerimônias; à pressa que leva as repartições a travar todas as batalhas de uma só vez, exaurindo suas forças e ignorando, também, que haverá um futuro para o qual se poderia reservar parte dos projetos; e à obscuridade dos procedimentos, inscritos em inúmeras normas, desconhecidas de quase todos, que se revogam parcialmente a cada dia, resultando em trabalhos sempre exploratórios. O descaso com a gerência operacional é marcante: é inútil perguntar a um dirigente sobre a produtividade de seus funcionários, sobre o consumo de papel do setor, sobre a pontualidade, assiduidade ou mesmo sobre as tarefas realizadas na semana anterior ou a serem realizadas na próxima. Um novo dirigente não precisa conhecer o setor que irá comandar, donde não admira que inicie vários projetos e negligencie o que existia. Um servidor não será promovido pelos serviços bem executados e concluídos, tampouco por sua organização, pontualidade ou assiduidade. Também não será demitido pelo comportamento oposto.

A livre nomeação e, mais importante, a livre exoneração são certamente fatores que causam o amadorismo, mas não se confundem com ele. Também órgãos cujos cargos são preenchidos de forma mais republicana têm processos amadores e muitos profissionais nomeados politicamente adotam um comportamento marcadamente profissional. Além disso, podemos citar várias outras causas para o mesmo fenômeno. A liberdade com a qual os servidores concursados trocam de postos de trabalho, por exemplo, potencializa a rotatividade e leva grande número de concursados aos órgãos centrais. A centralização dos chamados "serviços auxiliares" contribui para retirar dos órgãos a capacidade de execução e, com ela, a responsabilidade pelas consequências. O serviço público trabalha com um

sem número de ficções que vão desde o Plano Plurianual até a seleção de pessoal. O planejamento integrado fictício impede que se construa um planejamento descentralizado efetivo. O espetáculo dos grandes concursos impede a seleção específica e pontual de pessoal. Os inúmeros controles sobre as contratações forçam os gestores a procurar meios alternativos de obter os serviços. Os resultados são os mais patéticos: não se pagam horas-extras mas se pretende exigir que os servidores batam ponto; não há estatísticas de frequência, de qualificação, de produtividade; alguém é aprovado num concurso para arquiteto e trabalha como assessor de imprensa ao passo que um biólogo é designado para gerenciar um contrato em tecnologia da informação; solicita-se às empresas que elaborem os termos de referência ou projetos básicos das licitações que irão ganhar; paga-se ao Ministro de Estado menos do que a um Delegado de Polícia.

Os efeitos negativos do inadequado quadro normativo construído não são desconhecidos. Tanto assim que na gestão Fernando Henrique Cardoso se pretendeu implementar um modelo de "Organizações Sociais", no qual ONGs contratariam com o governo a execução dos serviços pactuando as metas mas deixando a gestão operacional nas mãos das entidades privadas. Na gestão Lula se pretendeu construir um modelo semelhante, criando órgãos públicos que não estivessem sujeitos às normas e procedimentos do serviço público: as Fundações Estatais. Sobre elas, o Ministério do Planejamento publicou:

O Projeto decorre de estudo realizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a partir de 2004, com vistas à revisão das formas organizativas do Estado na geração de benefícios sociais, a partir das seguintes constatações: esgotamento dos modelos jurídico-institucionais de direito público – autarquias e fundações públicas para o setor de prestação de serviços não-exclusivos do Estado, em vista da rigidez no regime administrativo imposto a essas entidades, especialmente em relação à gestão orçamentária, gestão de pessoas e compras. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO 2008: 62)

O Ministério do Planejamento, portanto, constatou que tendo em vista os procedimentos para gerir recursos humanos e financeiros e para a contratação de bens e serviços em vigor, é necessário criar uma nova espécie de entidade para a prestação de serviços. Diante das dificuldades causadas também pelo acúmulo de reformas para a modernização ou racionalização da máquina pública, decidiu-se, nessa oportunidade, criar

um novo modelo de organização, na esperança de que ele não seja submetido aos mesmos problemas. Ocorre que executar bem estes procedimentos é um requisito indispensável para o funcionamento de qualquer organização. De fato, como pode o Ministério da Saúde, por exemplo, ser eficiente sem contratar pessoal ou sequer repor seus quadros? De que serve um posto de fiscalização com apenas um servidor ou como poderá apenas um fiscal manter uma barreira fitossanitária? Ou como seria possível administrar uma hidrovia sem contratar a limpeza de seu leito? De que vale o Ministério do Meio Ambiente se não pode tomar decisões sobre como e quando aplicar os recursos?

Ainda outra dificuldade parece estar na própria imagem que se faz do Serviço Público. imagina-se que qualquer um que mantenha relações com a máquina pública o faz com intenções inconfessáveis. Há um grande medo da corrupção, provavelmente relacionado à crença, que nos parece perfeitamente plausível, de que os beneficiados jamais serão punidos. Este medo impede, por exemplo, que se flexibilizem as formas de contratação e que se reconheça como legítimas formas de contratação de pessoal distintas do concurso público de provas e títulos. Busca-se dificultar ao máximo, nas leis e portarias, a execução de qualquer ato, de modo a se ter certeza de que os atos efetivamente executados eram necessários. Os efeitos nem sempre são os esperados: são os projetos mais fortemente patrocinados politicamente os que conseguem com maior celeridade vencer a burocracia. Temos aqui um exemplo eloquente dos “efeitos perversos” dos quais nos fala Raymond Boudon.

Acreditamos ter evidenciado parte importante da vida das repartições públicas, mas não pretendemos, de modo algum, ter exaurido o assunto. Por intenso que tenha sido nosso esforço por levantar e analisar uma vasta documentação, alcançamos muito pouco do que está disponível e do que levantamos, muito não pôde ser aproveitado. Mais importante, os estudos estão lastreados em uma vivência de menos de três anos na Administração Pública e, além disso, tivemos de omitir por razões éticas, profissionais e até mesmo de compreensão, redação e estilo vários episódios e descrições que poderiam ter sido aproveitados em outras ocasiões ou por outros pesquisadores. Foi um tempo curto, é verdade, mas a impressão que nos causou foi a de um período demasiado longo, penoso, cansativo, pois já se perdem na memória inúmeros projetos inacabados e se acumulam as

frustrações com as quais lidam cotidianamente os funcionários públicos.

Bibliografia

Documentos de Referência

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Tomada de Contas anual SETEC-DF**. Brasília: CGU, 2005

_____. **Relatório de Auditoria – 160041**, Brasília: CGU, 2005a

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação do Projeto de Reforço à Reorganização do SUS – Reforsus**. Brasília: TCU, 1997

_____. **Relatório de Avaliação do Programa Aquisição de medicamentos - Controle da Tuberculose**. Brasília: TCU 1998

_____. **Relatório de Avaliação do Programa de Alocação de Recursos do Programa do Dengue**. Brasília: TCU, 1998a

_____. **Relatórios de Auditoria sobre o FNDE**. Brasília: TCU, 1998b

_____. **Relatório de Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília: TCU, 1999

_____. **Relatório de Avaliação do Programa Nacional de Imunizações**. Brasília: TCU, 1999a

_____. **Relatório de Avaliação do Programa Nacional do Livro Didático**. Brasília, 1999b

_____. **Relatório de Avaliação do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – Prevfogo**. Brasília: TCU, 1999c

_____. **Manual de Auditoria de Natureza Operacional**. Brasília: TCU, 2000

_____. **Relatório de Avaliação da Ação Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais**. Brasília: TCU, 2000b

- _____. **Relatório de Avaliação do Monitoramento e Prevenção da Mortalidade Materna.** Brasília: TCU, 2000c
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos para o Semi-Árido.** Brasília: TCU, 2000d
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa de Implantação de Dessalinizadores no Semi-Árido Nordeste.** Brasília TCU, 2000e
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego.** Brasília: TCU, 2000f
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa TV Escola.** Brasília: TCU, 2000g
- _____. **Relatório de Auditoria no Programa Irrigação e Drenagem.** Brasília: TCU, 2001
- _____. **Relatório da Avaliação do Programa Nacional Saúde do Escolar.** Brasília: Relatório da Avaliação do Programa Nacional Saúde do Escolar. Brasília: TCU, 2001a
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.** Brasília: TCU, 2001b
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa Nacional Biblioteca na Escola.** Brasília: TCU, 2001c
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa Saúde da Família.** Brasília: TCU, 2001d
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa Valorização e Saúde do Idoso.** Brasília: TCU, 2001e
- _____. **Relatório de Avaliação da Ação Profissionalização do Preso.** Brasília: TCU, 2002
- _____. **Relatório de Avaliação do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal.** Brasília: TCU, 2002a
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa Alfabetização Solidária.** Brasília: TCU, 2002

- _____. **Relatório de Avaliação do Programa Desenvolvimento do Turismo no Nordeste.** Brasília: TCU, 2002b
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa Energia das Pequenas Comunidades.** Brasília: TCU, 2002c
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa Saneamento Básico.** Brasília: TCU, 2002d
- _____. **Roteiro para Monitoramento de Auditorias de Natureza Operacional.** Brasília: TCU, 2002e
- _____. **Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural.** Brasília: TCU, 2003
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa Amazônia Solidária.** Brasília: TCU, 2003a
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência.** Brasília: TCU, 2003b
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa Informática na Educação.** Brasília: TCU, 2003c
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa Morar Melhor.** Brasília: TCU, 2003d
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa Nacional de Prevenção e Controle da Malária.** Brasília: TCU, 2003e
- _____. **Relatório de Avaliação do Projeto Agente Jovem.** Brasília: TCU, 2003f
- _____. **Relatório de Monitoramento do Programa Saúde da Família.** Brasília: TCU, 2003g
- _____. **Relatório de Auditoria no Programa Fome Zero.** Brasília: TCU, 2004
- _____. **Relatório de Avaliação da Ação Assistência Financeira para Aquisição e Distribuição de Medicamentos Excepcionais.** Brasília: TCU, 2004a
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos.** Brasília: TCU, 2004b

- _____. **Relatório de Avaliação do Programa de Assistência a Testemunha.** Brasília: TCU, 2004c
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.** Brasília: TCU, 2004d
- _____. **Avaliação de Programas Públicos no Brasil: o Papel do Tribunal de Contas da União.** Brasília: TCU, 2005
- _____. **Relatório da Avaliação do Programa Banco de Alimentos.** Brasília: TCU, 2005a
- _____. **Relatório de Auditoria nas Ações de Fiscalização e de Acompanhamento de Ingressos em Terras Indígenas.** Brasília: TCU, 2005b
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa Sistema Único de Segurança Pública.** Brasília: TCU, 2005c
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita.** Brasília: TCU, 2005d
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa de Erradicação da Hanseníase.** Brasília: TCU, 2005e
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa de Valorização e Formação Continuada de Professores.** Brasília: 2005f
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa Doação, Captação e Transplante de Órgãos e Tecidos.** Brasília: TCU, 2005g
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa Intermediação de Mão-de-Obra.** Brasília, TCU: 2005h
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa.** Brasília: TCU, 2005i
- _____. **Relatório de Avaliação do TCU sobre o programa Bolsa Família.** Brasília: TCU, 2005j
- _____. **Relatório de Auditoria - Programa de Desenvolvimento Sustentável da**

- Aquicultura.** Brasília: TCU, 2006
- _____. **Relatório de Avaliação - Ações de Vigilância e Fiscalização no Trânsito Internacional de Produtos Agropecuários.** Brasília: TCU, 2006a
- _____. **Relatório de Avaliação da Ação Levantamentos Hidrogeológicos do Programa Geologia do Brasil.** Brasília: TCU, 2006b
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água.** Brasília: TCU, 2006c
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa de Manutenção das Hidrovias.** Brasília: TCU, 2006d
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa Governo Eletrônico.** Brasília: TCU, 2006e
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa Segundo Tempo.** Brasília: TCU, 2006f
- _____. **Relatório de Monitoramento do Programa Sistema Único de Segurança Pública.** Brasília: TCU, 2006g
- _____. **Relatório de Avaliação do Programa Atenção ao Portadores de Coagulopatias.** Brasília: TCU, 2007
- _____. **Relatório de Avaliação da Auditoria Operacional na FUNASA.** Brasília: TCU, 2007a
- _____. **Relatório de Avaliação do PROUNI.** Brasília: TCU, 2008
- _____. **Relatório de Auditoria no BPC e RMV.** Brasília: TCU, 2008a
- _____. **Relatório e Pareceres Prévios sobre as contas do Governo da República.** Brasília: TCU, 2009
- FUNDAÇÃO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO – FIA. **Mapeamento e Análise dos Custos Operacionais dos Processos de Contratação do Governo Federal - RT 13 - Pontos Críticos; Documento de referência, de terceiros contemporâneos presentes** São Paulo: Consultoria realizada para o Ministério do Planejamento, 2007

GIGIO, Rosália Faustino & RAMALHO, André. **Aspectos que as agências governamentais identificam como maiores dificuldades na aplicação da Lei No. 8.666/93**. Brasília: Consultoria Realizada no Ministério do Planejamento, 2001

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. **Relatório de Atividades 2000**. BRASÍLIA: MP, 2001

_____. **Primeira Pesquisa Nacional de Avaliação da Satisfação dos Usuários dos Serviços Públicos**. BRASÍLIA: MP, 2000

_____. **Relatório de Atividades 2001**. Brasília: MP, 2002

_____. **Problemas da Lei de Licitações**. Brasília: MP, 2002a

_____. **O Estado em Números**. Brasília: Consultoria realizada no Ministério do Planejamento, 2002b

_____. **Relatório de Atividades 2002**. Brasília: MP, 2003

_____. **Plano de Gestão do Governo Lula (Secretaria de Gestão)**. Brasília: 2003a

_____. **Relatório de Atividades 2003**. Brasília: MP, 2004

_____. **Relatório de Atividades 2004**. Brasília: MP, 2005

_____. **Relatório de Atividades 2005**. Brasília: MP, 2006

_____. **Relatório de Atividades 2006**. Brasília: MP, 2007

_____. **Relatório de 04 de Julho de 2007 – DPCIG (Secretaria de Gestão)**. Brasília: MP, 2007b

_____. **Relatório de Atividades 2007**. Brasília: MP, 2008

_____. **Relatório de Atividades 2008**. Brasília: MP, 2009

_____. **Boletim Estatístico de Pessoal - Janeiro de 2009**. Brasília: 2009a

NEGREIROS, Rovená **Anatomia do Custeio de Pessoal da União**. Brasília: Consultoria feita para o Ministério do Planejamento. Brasília: MP, 2001

MARTINS, Humberto Falcão. **O plano gestão pública para um Brasil de todos: em busca de uma nova geração de transformações da gestão pública.** Brasília, 2003.

_____. **Pedido de Exoneração de Humberto Falcão Martins.** Brasília, 2003a

MORAES, Marcelo Vianna Estevão, SILVA, Tiago Falcão & COSTA, Patrícia Vieira. **O mito do inchaço da força de trabalho do Executivo Federal.** Brasília: MP, 2009

Obras Acadêmicas

ALVES, André Hiroshi Hayashi. **O papel do TCU na análise e avaliação da gestão pública: um estudo com base em abordagens de políticas públicas.** 2004

AMADO, Gilberto. **As instituições políticas e o meio social no Brasil.** In *O Brasil no Pensamento Brasileiro.* Brasília: Senado Federal, 1998

AMARAL, Adriano. **Desenvolvimento organizacional da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação.** 2004

ARAÚJO, Caetano. **Entre o holismo e o individualismo: tipos morais e cultura política no Brasil.** 2000

ARENDT, HANNAH. **A Condição Humana.** 2004

AUGÉ, Marc. **Por uma antropologia dos mundos contemporâneos.** Rio de Janeiro, Ed. Bertrand Brasil, 1997.

AZEVEDO, Reinaldo. **O país dos petralhas.** Rio de Janeiro: Ed. Record, 2008.

BERLIN, Isaiah. **O sentido de realidade.** 1999

BERLIN, Isaiah. **O sentido de realidade.** Rio de Janeiro Editora Civilização Brasileira 1999

BETTO, Frei. **Calendário do Poder.** Rio de Janeiro: Rocco, 2007

BONFIM, Manoel. **A América Latina.** In *Intérpretes do Brasil.* Rio de Janeiro: Ed. Nova Aguilar, 2002

- BOURDIEU, Pierre **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989
- BRITO, Raimundo de Farias. **Panfleto**. 1998
- CÂNDIDO, Antônio. **Um funcionário da Monarquia – Ensaio sobre o segundo escalão**. Rio de Janeiro: Editora Ouro sobre Azul: 2002
- CARBONE, Pedro Paulo. **Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura**. 2000
- CARDOSO, Fernando Henrique. **A arte da Política — A História que Vivi**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006
- CASTELLS, Manuel. **A era da informação: Economia, Sociedade e Cultura – a sociedade em rede**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2000.
- _____. **A era da informação: economia, sociedade e cultura – Fim de Milênio**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2000.
- _____. **A era da informação: economia, sociedade e cultura – O Poder da Identidade**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2000.
- CASTRO, Leonardo. **Sem ódio e sem favor: formação de juízos técnicos na secretaria federal de controle interno**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília – UnB, 2008
- COLLINGWOOD, Robin George. **A ideia de História**. Lisboa: Presença, 1981
- CONTI, Mário Sérgio. **Notícias do Planalto – a imprensa e Fernando Collor**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- CORAÇÃO, Gustavo. **Mosaico**. In *O Brasil no Pensamento Brasileiro*. Brasília: Senado Federal, 1998.
- D'ARAÚJO, Maria Celina. **Os Ministros da Nova República - Notas para entender a democratização do Poder Executivo**. 2009
- _____. **Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite no poder**. 1997
- DUMONT, Louis. **Homo Aequalis**. Bauru: Editora da Universidade do Sagrado Coração, 2000

- DUMONT, Louis. **Homo Hierarchicus**. São Paulo: Martins Fontes, 1997
- DURKHEIM, Emille. **Lições de Sociologia**. São Paulo Martins Fontes, 2002
- ELIAS, Norbert. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994
- FAUSTO, Boris. **A revolução de 1930 – historiografia e história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- FERRAZ, Lúcio Flávio. **Programa Bolsa Família - Impactos na distribuição de renda**. 2008
- FLEURY, Sônia. **Brasil: uma agenda de reformas**. 2004
- FREIRE, Gilberto. **Casa Grande e Senzala**. In *Intérpretes do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Aguilar, 2002
- FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados - Governo e Organização no século XXI**. 2005
- GEERTZ, Clifford. **A Interpretação das Culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 1989
- _____. **O saber local – Novos ensaios em antropologia interpretativa**. Petrópolis: Editora Vozes, 2007.
- GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo, Ed. Atlas, 2005.
- GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1989
- GIDDENS, Anthony. TURNER, Jonathan. **Teoria social hoje**. São Paulo: Ed Unesp, 1999
- GRANOVETTER, Mark. **The Strenght of Weak Ties**. 1983
- GUSMÃO, Luis Augusto Sarmiento Cavalcanti. **Limites do Conhecimento Teórico em Ciências Sociais**. 2007
- _____. **A ideia de sociologia em Émille Durkheim**. Texto não publicado
- HAMBLOCK, Ernest. **Sua Majestade, o Presidente do Brasil – um estudo do Brasil constitucional (1889 – 1934)**. Brasília: Senado Federal, 2000
- HIPPOLITO, Lúcia. **Por dentro do governo Lula**. São Paulo: Ed. Futura, 2006.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. In *Intérpretes do Brasil*. Rio de Janeiro:

- Ed. Nova Aguilar, 2002
- JARDIM, José Maria. **A construção do e-gov no Brasil: configurações político-informacionais.** 2005
- JUNQUILHO, Gelson Silva. **Nem “burocrata” nem “novo gerente”: o “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do real.** 2003
- KELSEN, Hans. **Naturaleza y Sociedad.** Buenos Aires: Editorial Depalma, 1945
- _____. **O problema da justiça.** São Paulo: Martins Fontes, 1998
- _____. **Teoria Pura do Direito.** São Paulo: Martins Fontes, 2000
- LEAL, Vítor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto.** São Paulo: Alfa-Omega, 1978
- LESSA, Renato. **A invenção republicana.** Rio de Janeiro: Top Books, 1999.
- MAINARDI, Diogo. **Lula é minha anta.** Rio de Janeiro: Ed. Record, 2007.
- MARCONI, Nelson. **A Política de Recursos Humanos do Poder Executivo Federal.** 2001
- MAXWELL, Kenneth. **A devassa da devassa – A inconfidência mineira: Brasil e Portugal 1750-1808.** São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2005.
- MENESES, Djacir (org.). **O Brasil no Pensamento Brasileiro.** 1998
- MORAES NETO, Geneton. **Os segredos dos presidentes.** São Paulo: Ed. Globo, 2005.
- NABUCO, Joaquim. **O Abolicionismo.** Brasília: Ed. Unb, 2003
- NORONHA, Maridel Piloto. **O papel do Tribunal de Contas da União na avaliação de programas de governo.** 2004
- NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance.** Nova Iorque: Cambridge University Press, 2005.
- OAKESHOTT, Michael **Sobre a História e outros ensaios.** Rio de Janeiro: Topbooks, 2003
- OURO PRETO, Visconde *et al.* **Década Republicana.** Brasília: Ed. UnB, 1986.
- OLIVIERI, Cecília. **Política e Burocracia no Brasil: o controle sobre a execução das**

- políticas públicas.** São Paulo: Tese de Doutorado apresentada para a FGV, 2008
- _____. **A política de nomeação do alto escalão do Banco Central do Brasil.** São Paulo: Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de São Paulo – USP.
- PAIM, Antônio. **A Querela do Estatismo.** Brasília: Senado Federal, 1998.
- PEREIRA, Artur Ramos de Araújo. **Notas Psicológicas sobre a vida cultural brasileira.** In *O Brasil no Pensamento Brasileiro.* Brasília: Senado Federal, 1998
- PESSOA, Eneuton; MATOS Fernando Augusto Mansor; BRITO, Marcelo Almeida & FIGUEIREDO, Simone da Silva. **Emprego Público no Brasil.** 2009
- PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo.** In *Intérpretes do Brasil.* Rio de Janeiro: Ed. Nova Aguilar, 2002
- REZENDE, Fernando. **Transformações Demográficas, responsabilidades do estado e tamanho do governo.** 2000
- ROUANNET, Sérgio Paulo. **Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública.** Brasília: ENAP, 2005.
- RUFFATO, Luiz & RUFFATO, Simone (org.). **Fora da ordem e do progresso.**
- SALLES, Campos. **Da propaganda à presidência.** Brasília: Senado Federal, 1998.
- SANTOS, Eurico Cursino. **Política e magia (na cultura brasileira e) no Distrito Federal.** 2000
- SANTOS, Luiz Alberto dos & CARDOSO, Regina Luna dos Santos. **Corrupção, Nepotismo e Gestão Predatória: um estudo do caso brasileiro e alternativas para seu enfrentamento.** 2004
- SCHUTZ, Alfred; LUCKMANN, Thomas. **The Structures of the life-world.** Evanston: Northwestern Univ Press, 1973
- SCHUTZ, Alfred. **Fenomenologia del mundo social: Introduccion a la sociologia comprensiva.** Buenos aires: Paidos, 1972
- SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro.** 1988
- _____. **Estado Novo, um auto-retrato.** Brasília: Ed. UnB, 1983

- SEARLE, John R. **Intencionalidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1995
- _____. **The construction of social reality**. New York: Free Press, 1995
- SERVA, Maurício. **O fenômeno workaholic na gestão de empresas**. 2006
- SILVEIRA, Daniel Barile. **Patrimonialismo e Burocracia: Uma análise sobre o poder judiciário na formação do estado brasileiro**. 2006
- SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general – 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SOKAL, Alan. **Imposturas intelectuais – o abuso da ciência pelos filósofos pós-modernos**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2001.
- SOUZA, Eda Castro Lucas. **A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais**. 2002
- SOUZA, Jessé (org) **A atualidade de Max Weber**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000
- SOUZA, Jessé. **A construção social da sub-cidadania**. 2003
- TEIXEIRA, Anísio Spínola. **A administração pública brasileira e a educação**. In *O Brasil no Pensamento Brasileiro*. Brasília: Senado Federal, 1998
- TOCQUEVILLE, Aléxis **A Democracia na América**. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia Limitada, 1998
- TOCQUEVILLE, Alexis. **O Antigo Regime e a Revolução**.
- TOMACHESKI, João Alberto. **Condições Sociais de Surgimento e Implantação de uma Política Pública: Burocratas e Médicos**. 2007
- VEYNE, Paul **Como se escreve a história e Foucault revoluciona a história**. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.
- VEYNE, Paul. **Como se escreve a história**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998
- WEBER, Max. **Economía y Sociedad**. México- DF.: Fondo de Cultura Económica, 1997
- WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Ed Pioneira,

2000

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1946

WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais**. São Paulo: Cortes Editora & Editora da UNICAMP: 2001

WINCH, Peter. *A ideia de uma ciência social e sua relação com a filosofia*. São Paulo: Cia Ed Nacional, 1970

Artigos

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais**. 2004

_____. **A coordenação federativa no Brasil: Experiência FHC e desafios para o governo Lula**. 2005

MONTEIRO, Jorge Vianna. **O lado escuro da escolha pública**. 2007

_____. **Escolhas públicas de má qualidade e democracia representativa**. 2007

_____. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. 2008

ABRÚCIO, FERNANDO LUIZ & LOUREIRO MARIA RITA. **Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo FHC**. 1999

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Uma experiência de Governo**. Conferência Proferida no IUPERJ. Rio de Janeiro, 1988

_____. **Technobureaucratic Capitalism**. 1990

_____. **A reforma gerencial do Estado de 1995**. 2000

_____. **Reforma da gestão e avanço social em uma economia semi-estagnada**. 2004

_____. **O modelo estrutural de gerência pública**. 2007

_____. **Burocracia e Classes Dirigentes no Brasil.** 2007

DANIEL, Paulo. **Desburocratização: se todos querem, por que não acontece?** 2007

RICÚPERO, Rubens. **Um novo serviço público.** In Folha de São Paulo de 9 de Janeiro de 1999

SCHUTZ, Alfred. **Concept and Theory formation in the social sciences.** in *The Journal of Philosophy*, vol 51, nº 9:257-273. (1959)

MILLS, Wright C. (1944) **Society and Nature: A Sociological Inquiry – review** in *Political Science Quarterly*, vol. 59, nº 1 (Mar., 1944): 102-104

FIGUEIRA, Leonardo Moreira. **A administração pública eletrônica municipal – mapeamento, estado geral de maturidade e coordenação** in *Res Pvblica* vol. 5, nº 1. Brasília: ANESP, 2006

OLIVIERI, CECÍLIA. **Política, Burocracia e Redes Sociais: As nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil.** 2007

RODRIGUES FILHO, José. **Tecnologia da informação no governo federal.** 2002