

***VI Congresso Internacional do  
Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD***

***Painel: Profissionalização da Gestão Pública, Ética, Corrupção, Eficiência e Eficácia:  
obstáculos institucionais e adequação dos processos de reforma do Estado no Cone Sul a esses  
propósitos***

***“Profissionalização da Gestão Pública, Ética, Corrupção, Eficiência e Eficácia: obstáculos  
institucionais e adequação do processo de reforma do Estado no Brasil.”***

***Luiz Alberto dos Santos***  
*Associação Nacional dos Especialistas em Políticas  
Públicas e Gestão Governamental - Brasil*

# Introdução

Apesar de diferenças ideológicas ou acadêmicas a respeito da natureza das atividades que o Estado deve desempenhar, parece haver um consenso formado a respeito de como o Estado deve desempenhar essas atividades. Ainda vigora o ideal de um governo representativo, em que os cidadãos elegem seus representantes, sob o regime de um mandato imperativo. No entanto, há diversos exemplos de disfunções dos arranjos institucionais do Estado, que o tornam muito mais identificado com os interesses das elites. Não obstante, ao longo do século XX, o desenvolvimento de um Estado social democrático de direito resultou num processo de consolidação de estruturas voltadas também à prestação de serviços e implementação de políticas sociais.

Em decorrência dessa evolução, ao Estado Democrático se agrega, igualmente, o ideal de Estado Capaz[1]. Para garantir um funcionamento eficiente, o Estado deve ter capacidade de formar consensos ou acordos sobre as prioridades da sociedade, formular projetos políticos representativos e legítimos e implementá-los com base em critérios tais como os imortalizados na análise de Weber sobre a natureza do Estado Moderno. Weber afirmava que, para que o Estado exista, devem os homens obedecer a uma autoridade delegada. O ideal da dominação racional-legal, aparentemente, seria a que melhor garantiria o arranjo institucional desejado, requerendo simultaneamente a legitimidade do sistema jurídico, a aplicabilidade das leis gerais aos casos concretos, a hierarquização e responsabilização do governante, bem como a impessoalidade nas relações entre governantes, burocratas e a sociedade.

Para que tais princípios fossem alcançados, tornou-se indispensável a profissionalização do corpo de funcionários, submetidos aos deveres objetivos de seus cargos, com competências claras e vinculação hierárquica, e merecedores de adequados remuneração e benefícios. A sua organização em carreiras, com as inerentes perspectivas de ascensão por meio de promoções, permitiria aferir simultaneamente o mérito e permitir que os melhores galgassem as posições mais importantes. No entanto, os burocratas inclinam-se a desempenhar suas tarefas administrativas seguindo critérios utilitário-materiais, distanciando-se eventualmente dos interesses da sociedade. A auto-reprodução da burocracia é um exemplo dessa disfunção, assim como a subordinação dos burocratas ao Governo, e não ao Estado, dando origem à tecnocracia.

A constituição de burocracias, contudo, não tem sido suficiente para impedir níveis elevados de corrupção. A experiência internacional demonstra que o fenômeno da corrupção é recorrente, com diferentes diagnósticos para sua ocorrência: em todos os países do mundo, o Estado é *capturado* por interesses localizados[2].

Diversas, igualmente, são as prescrições para enfrentar o problema, como se vê nas iniciativas de Reforma do Estado. Recentes pesquisas vêm apontando que, para enfrentar efetivamente o problema da corrupção, as reformas do Estado devem não apenas fortalecer os canais de representação, incentivar a competição econômica, a transparência e a *accountability*, mas, igualmente, reforçar a profissionalização do quadro administrativo.

As recentes reformas de cunho gerencialista, baseadas nas experiências da Nova Gestão Pública, não têm dado a devida atenção a esse problema, apesar das recomendações de instituições como a Organização dos Estados Americanos, o Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Como resultado, na América Latina o clientelismo grassa, o espaço das burocracias já estabelecidas se reduz,

concentram-se poderes na esfera política e aumentam as condições de acirramento do conflito entre políticos e executivos de carreira.

No caso brasileiro, como esse paper quer mostrar, a corrupção apresenta algumas características endêmicas, o que explica, em parte, o limitado êxito das experiências de profissionalização da gestão governamental. Uma das facetas mais problemáticas da corrupção no Brasil é a tendência ao empreguismo e ao nepotismo, que aqui é apresentada em contraposição ao projeto profissionalizante do serviço público, como causa e consequência da insuficiente institucionalização do sistema de mérito. Por não contar com o necessário respaldo institucional e político, as recentes reformas administrativas têm sua capacidade de combate à corrupção drasticamente reduzida. Embora outros fatores devam ser considerados, como a elevação da conscientização e controle social, o papel da imprensa e a mobilização dos próprios servidores em defesa de uma gestão pública comprometida com a transparência, é de grande valia a contribuição das carreiras de executivos públicos para a redução da corrupção e do desperdício de recursos.

A proposta, portanto, é de analisar a experiência brasileira na área, com ênfase nas tentativas de estabelecimento de um quadro administrativo profissionalizado, com carreiras estruturadas, como uma das mais bem-sucedidas iniciativas, em especial a de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, implantada a partir de 1990 no Governo Federal brasileiro.

A partir dessa experiência, discute-se como conduzir os processos de reforma administrativa para surgimento de um funcionário-modelo, bem preparado e bem remunerado, possa conciliar papéis de mediador de conflitos, orientado por valores éticos e da democracia, sendo concomitantemente permeável ao contato com os agentes políticos, grupos de pressão e cidadãos e sua contraparte na sociedade: um cidadão que seja agente de direitos, qualificado para o exercício dos mesmos, participante, consciente e responsável pelo Estado que se pretende ver reformado, constituído por instituições sólidas, confiáveis, socialmente controlado, includente e responsável pela prestação de serviços e garantia de direitos do cidadão.

## **1. Corrupção no Brasil: endêmica ou sistêmica?**

A abordagem do fenômeno da corrupção e do seu enfrentamento parte, primeiramente, de uma adequada conceituação desse termo. Tantas são as manifestações da corrupção, e tantos os exemplos vivenciados no dia-a-dia, que se assume como válida a conceituação sugerida por KLITGAARD (1994:40): “corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados (pessoais, familiares, de grupo fechado) de natureza pecuniária ou para melhorar o status; ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamento ligados a interesses privados”.

No caso brasileiro, os desvios em relação aos deveres formais de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade são recorrentes e povoam o noticiário dos jornais, os telejornais, estudos acadêmicos, diagnósticos de instituições governamentais e não governamentais, e o próprio imaginário popular. Não é propósito desse paper fazer um novo inventário da corrupção no Brasil ou tampouco fazer uma revisão bibliográfica ou teórica do fenômeno da corrupção no governo<sup>[3]</sup>, mas não podemos nos furtar de fazer referência a alguns episódios recentes, especialmente quando relacionados às medidas a serem adotadas para o seu combate. Considera-se corrupção endêmica a que se manifesta de forma disseminada em todos os setores da sociedade,

está ligada a fatores culturais, e insere-se num contexto mais amplo e que requer medidas de longo prazo. Segundo Marcos Gonçalves da Silva, professor da Fundação Getúlio Vargas, a corrupção no Brasil apresenta esta característica: há uma aceitação tácita tanto do lado do corrupto quanto do corruptor, a sociedade não cumpre leis e acha natural, portanto, que seus dirigentes não as cumpram também.

Como na maior parte dos países em desenvolvimento, os níveis de corrupção na Administração Pública brasileira são alarmantes. Segundo a Transparência Internacional, em pesquisa divulgada em junho de 2001, o Brasil é, numa lista de 91 países, o 46º em níveis de corrupção percebida pela sociedade. No ano 2000, a posição do Brasil era a 49ª, e o ranking internacional mostra, portanto, uma ligeira melhora, embora, em 1998, o país estivesse na 36ª posição[4]. Com efeito, a atual posição do Brasil no ranking e a sua situação acarretam enormes custos sociais e econômicos, além de políticos. Clóvis Rossi, cronista do jornal Folha de São Paulo, um dos mais lidos do país, considera que o fato de o Brasil ter caído da 36ª posição, em 1999, para a atual é resultado da ausência de políticas sérias de enfrentamento da corrupção: “Não houve, a rigor, fato que demonstra que a corrupção tornou-se maior no país de um ano para outro. Nem houve um fato que demonstra assim que a corrupção diminuiu. Mas o ranking da transparência internacional mede percepções, não fatos. Se a percepção a respeito da corrupção que ficou mais negativa, parece lógico atribuir a mudança ao fato de o governo ter recusado sistematicamente a permitir o aprofundamento das investigações sobre as supostas irregularidades.”

A pontuação brasileira foi atribuída com base em nove estudos, de cinco fontes diferentes. Segundo o Presidente do Conselho deliberativo da Transparência Brasil, Eduardo Capobianco, o Brasil foi “reprovado pela percepção internacional”. Na sua opinião, o índice de corrupção percebida no Brasil é inaceitável, para uma economia desenvolvida e complexa como a que existe no País, o que requer medidas urgentes, nos três níveis de governo, para a sua redução[5].

Com efeito, nunca foram tantas e tão incisivas as denúncias de corrupção, nos três níveis de governo, mas com especial ênfase para as conseqüências na esfera federal. Em 1987, uma Comissão Parlamentar de Inquérito investigou denúncias de corrupção no Governo José Sarney, parte delas partidas do ex-Ministro do Planejamento, Aníbal Teixeira, demitido por envolvimento em corrupção no uso de verbas públicas[6]. Em 1992, o Presidente da República, Fernando Collor, perdeu o cargo em conseqüência de um processo de *impeachment* após graves denúncias de improbidade e corrupção em seu governo, apuradas por meio de uma Comissão Parlamentar de Inquérito.

Desde 1999, com a Comissão Parlamentar de Inquérito do Poder Judiciário, as conseqüências de ordem política vêm-se aprofundando: pela primeira vez na história do Brasil, um Senador perdeu o mandato por envolvimento com corrupção. Um ex-Presidente de Tribunal Regional do Trabalho, o ex-Juiz Nicolau dos Santos Neto, acha-se preso, respondendo a processo por malversação de verbas públicas. O ex-Secretário Geral da Presidência e homem de confiança do Presidente da República viu-se acossado e envolvido em graves denúncias de enriquecimento ilícito e utilização do cargo público para enriquecimento pessoal e tráfico de influência. O Presidente do Departamento Nacional de Estradas e Rodagens – DNER, autarquia vinculada ao Ministério dos Transportes, foi demitido do cargo em decorrência de comprovada corrupção na entidade, a quem cabe a realização de obras rodoviárias. Duas autarquias destinadas ao desenvolvimento regional, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, foram extintas por envolvimento de seus dirigentes e corpo técnico com casos comprovados de desvio de recursos públicos. E o próprio Presidente do Senado Federal, Senador Jader Barbalho (PMDB-PA), recentemente precisou afastar-se do cargo, tamanhas a gravidade e a quantidade de denúncias e fatos comprovando o seu envolvimento em desvios de recursos e enriquecimento ilícito no exercício de cargos públicos.

A gravidade e a freqüência desses casos demonstram, parafraseando Shakespeare, que há algo de podre no Governo Federal. A sociedade clama por medidas drásticas que permitam a punição dos envolvidos, e a restituição ao erário dos valores subtraídos pela corrupção. Não basta,

no entanto, adotar medidas que atendam ao clamor popular ou à pressão da mídia, com pretensão de combater a impunidade. Para o Presidente do Conselho da Transparência Brasil é preciso adotar ações preventivas, para que a corrupção seja reduzida a níveis toleráveis, uma vez que, segundo KLITGAARD (1994:45}, “o nível ótimo de corrupção não é zero”, mas sim aquele onde os custos do controle da corrupção, e do seu combate, sejam menores do que os prejuízos por ela causados. Parece não restar dúvida de que a corrupção tem, em situações com a vivenciada no Brasil, um custo excessivo. Embora inexista país livre da corrupção, o seu impacto nos países em desenvolvimento são muito mais críticos, agravando-se os efeitos perversos comumente associados à corrupção: a corrupção prejudica o desenvolvimento econômico, e países com altos níveis de corrupção tendem a ser marginalizados na economia global, atingindo mais duramente os países pobres[7]. Exemplificando como a corrupção erode as instituições, aponta SHEPHERD (1998):

- a) a corrosão das instituições públicas pela subversão das leis, regulamentos e do sistema de freios e contrapesos, reduzindo, conseqüentemente, a legitimidade e a credibilidade do Estado, acarretando sérios problemas de governança
- b) o incentivo ao desperdício, à ineficiência dos gastos públicos e à sonegação de impostos;
- c) o desencorajamento do investimento externo e interno[8];
- d) o aumento dos custos de transação[9];.

Esse quadro de anomia conduz a um círculo vicioso em que medidas saneadoras têm seus efeitos drasticamente reduzidos, reclamando ainda mais empenho para que os resultados sejam atingidos.

Entre as soluções apontadas para reduzir a corrupção, destaca SHEPHERD a necessidade de um “Estado mais honesto e capaz”, não apenas para assegurar que os fortes não explorem os fracos num regime de propriedade privada, mas também para prover serviços públicos dentro das regras legais e que favoreçam os menos privilegiados, além de estabelecer um sistema de finanças públicas, procuradoria e auditoria mais controlável e transparente, e um serviço público mais profissionalizado e bem remunerado[10].

No Brasil, muitas dessas medidas têm sido adotadas nos últimos anos: em 1993, um Código de Ética do Serviço Público foi aprovado e baixado por Decreto presidencial. Em dezembro de 1993, foi constituída uma Comissão Especial de Investigação da corrupção para atuar no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta, composta por membros da sociedade civil, integrantes do Ministério Público e do governo, e auxiliada por técnicos do Tribunal de Contas da União, com amplos poderes para investigar ações do Executivo. Foi reestruturado, no Poder Executivo, o Sistema de Controle Interno, com a criação da Secretaria Federal de Controle, em 1994. Em 1998, foi editado pelo Presidente da República um novo "Código de Conduta dos Titulares de Cargos na Alta Administração Federal", sem força de lei, abrangendo ministros de Estado, secretários-executivos dos Ministérios, titulares de cargos em nível de DAS-6, diretores de agências reguladoras, diretores de empresas estatais, e outros cargos de igual hierarquia. Recentemente, em 2001, foi criada a Corregedoria-Geral da União, com a finalidade de investigar e apurar casos de corrupção no governo federal[11].

Essas medidas, porém, adotadas no plano formal, pouco contribuíram para reduzir o nível de corrupção, na prática, ou aumentar a governança do país. No Congresso Nacional, é intenso o debate, há mais de dois anos, sobre a necessidade de uma nova Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar os inúmeros casos de corrupção, identificar suas causas e propor medidas para o seu enfrentamento.

Como ressalta o Prof. Marcos Gonçalves da Silva, “o combate à corrupção depende dos sistemas federais de controle que são institucionalizados e depende também da Justiça. Uma vez apurados os casos de corrupção, a Justiça tem de ser crível e no Brasil a Justiça não é crível. É lenta,

ineficiente, oligárquica, incompetente”. Na prática, o que se vê no Brasil é que a corrupção opera de forma muito mais articulada e consistente – como expressão do crime organizado – do que os instrumentos institucionais para o seu combate, revelando, portanto, uma organização sistêmica que perpassa os três níveis de Governo, e os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

No caso da Corregedoria-Geral da União, salta aos olhos a estratégia adotada para que essa instituição opere: dotada, em sua estrutura básica, de um Gabinete, uma Assessoria Jurídica e uma Subcorregedoria-Geral, e com *status* de ministério, ela não tem qualquer base profissionalizada permanente para atuar, dependendo do atendimento, por parte de órgãos da Administração, de requisições de pessoal, inclusive de técnicos, por lei irrecusáveis. Depende, ainda, da participação efetiva no processo de apuração de irregularidades de outros órgãos, especialmente os integrantes do Sistema Federal de Controle Interno, que devem cientificar o Corregedor-Geral da União das irregularidades verificadas, e registradas em seus relatórios, atinentes a atos, ou fatos, atribuíveis a agentes da Administração Pública Federal, dos quais haja resultado, ou possa resultar, prejuízo significativo ao erário.

O Sistema Federal de Controle Interno, por seu turno, enfrenta obstáculos diversos, tais como a insuficiência de pessoal e mesmo a heterogeneidade de seu quadro técnico profissional, mas o mais grave é a fragilidade institucional, posto que seu titular, subordinado ao Ministro da Fazenda, não conta com respaldo político para fazer frente às responsabilidades de fiscalizar ministérios e autarquias e instaurar procedimentos de responsabilização administrativa.

O Tribunal de Contas da União, órgão de natureza técnica porém composto por critérios políticos, tem historicamente demonstrado pouca capacidade de fiscalizar e combater a malversação de recursos. A Constituição Federal, ao conferir, alternadamente, ao Presidente da República e o Congresso Nacional a escolha dos Ministros, cria condições para o estabelecimento de cumplicidade política entre os Ministros eleitos e aqueles a quem deveriam fiscalizar, justamente seus eleitores. Em muitos casos, a escolha recai em parlamentares de larga carreira legislativa, personalidades com amplo relacionamento político e que recebem a indicação quase como retribuição pela “folha” de serviços prestados ao governo ou ao Congresso, comprometendo o exercício da imparcialidade exigido pela função.

Esse quadro se repete nos Estados, em que os Tribunais de Contas têm a responsabilidade de fiscalizar as contas dos governos estaduais. Tão precária é sua atividade que, deslegitimados, tais tribunais são freqüentemente objeto de críticas e de propostas com vistas à sua extinção. Para atenuar essas críticas, em 1999 o Presidente da República enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 50/99, visando a profissionalização da composição dos Tribunais de Contas mediante realização de concurso público de provas e títulos, de modo a aproximar a atuação do órgão daquela que existe nos demais países da América Latina, em que o órgão de fiscalização é composto por uma estrutura técnica, normalmente chamada de “Controladoria-Geral”, submetida a um único titular, que é responsável perante o Congresso ou o Poder Executivo, conforme o caso. A proposta assemelharia o TCU, ainda, ao *General Accounting Office* – GAO do Congresso americano, embora sem a previsão de mandato fixo para o Auditor-Geral, como nesse caso.

Trata-se, portanto, de um problema de proporções, gravidade e complexidade significativas, cujo debate e enfretamento, por meio da profissionalização e reforma do serviço público civil, exigem uma abordagem mais detalhada, a ser processada no item a seguir.

## 2. Corrupção, Clientelismo e Nepotismo como entraves à Profissionalização da Função Pública

Segundo MACMULLEN (1999), em sentido gramatical o conceito de nepotismo envolve a demonstração de favorecimento de parentes ou amigos, especialmente na indicação para empregos desejáveis, que não sejam baseadas em mérito ou justiça. BOBBIO (1991), em seu Dicionário de Política, reforça essa vinculação: o nepotismo é um dos três tipos de corrupção, definido como "concessão de emprego ou contratos públicos baseada não no mérito, mas nas relações de parentela".

Sobre a origem, o significado e a abrangência do termo, esclarece ainda o cronista Millôr Fernandes, com inconfundível precisão:

“Honra seja feita, o Brasil não inventou a corrupção, a burocracia pedante e feroz, nem o nepotismo. Tudo isso foi importado com o 'descobrimento' e a “colonização”. Vejam os senhores que falta faz a reserva de mercado.

Proudhon dizia que toda propriedade é um roubo. A elite brasileira acha que todo cargo público é uma propriedade.

Como os italianos não distinguem entre sobrinho e neto (\*), **nipote**, os papas criaram o nepotismo, distribuindo cargos e santidades pra filhos (!) e parentes. Logo todo o poder laico, civil e militar, adotou a prática, ampliando-a para toda a parentela.

(\* Aliás não distinguem, parece, entre todos os afins. **Nipote** pode ser filho do filho ou da filha (neto), filho do irmão ou da irmã (sobrinho), o cônjuge de qualquer um deles, os primos, filhos dos primos, e, afinal, toda a descendência. Haja nepotismo. Haja cargos.”[\[12\]](#)

Como manifestação da corrupção que se expressa em termos de legalidade ou ilegalidade, e que só faz sentido quando contextualizado como prática no âmbito do aparelho estatal, o nepotismo está também associado ao conceito de **clientelismo**. Como esclarece BOBBIO,

"onde o desenvolvimento determina processos de desagregação social, por vezes macroscópicos, e os partidos e estruturas políticas modernas foram introduzidos 'do alto', sem o suporte de um adequado processo de mobilização política, também é claro que, em lugar do clientelismo tradicional, tende a afirmar-se um outro estilo de Clientelismo que compromete, colocando-se acima dos cidadãos, não os já notáveis de outros tempos, mas os políticos de profissão, os quais oferecem, em troca da legitimação e apoio (consenso eleitoral), toda a sorte de ajuda pública que têm ao seu alcance (cargos e empregos públicos, financiamentos, autorizações, etc.). É importante observar como esta forma de Clientelismo, à semelhança do Clientelismo tradicional, tem por resultado não uma forma de consenso institucionalizado, mas uma rede de fidelidades pessoais que passa, quer pelo uso pessoal da classe política, dos recursos estatais, quer, partindo destes, em termos mais mediatos, pela apropriação de recursos civis autônomos.”[\[13\]](#)

Assim, irmãos gêmeos e expressões típicas do patrimonialismo, nepotismo e clientelismo andam de mãos dadas, convertendo o acesso aos cargos e empregos públicos em moeda de troca e fator de coesão e legitimação dos detentores do Poder, e gerando disfunção de segundo grau que dificulta sobremaneira o enfrentamento da própria corrupção em suas outras manifestações.

As origens do nepotismo, ou da utilização clientelista, fisiológica ou eleitoreira dos cargos e

empregos públicos, se confundem com a própria origem do Estado, de que é exemplo a estrutura monárquica de poder, fundada essencialmente na idéia de hereditariedade, em que inexiste qualquer associação ou vinculação entre o direito de exercer o poder político e um sistema de mérito ou mesmo a impessoalidade.

A prática do nepotismo, contudo, não foi assimilada por todas as culturas e sociedades de maneira homogênea, ou sem resistências. Desde meados do século passado, diversos países, tais como França, Reino Unido, Alemanha e Estados Unidos da América passaram a implementar reformas com o propósito de reduzir os espaços para práticas que associassem o uso dos cargos e empregos públicos e o exercício do poder político, reduzindo a margem de discricionariedade dos governantes no seu provimento, mediante a implementação do “sistema do mérito”.

Essas medidas surgem, segundo CATALÁ, como conseqüência de pressões para remediar os excessos dos partidos políticos, cuja tendência a administrar os cargos e empregos públicos como um botim eleitoral produzia uma perda de competência profissional, ineficácia e ineficiência, predomínio da lealdade partidária sobre os serviços e interesses gerais e a corrupção e deslegitimação do sistema político-administrativo. A origem do sistema do mérito, assim, está vinculada à busca da superação da ineficiência e da corrupção. Nesse sentido, aponta CATALÁ:

“La fundamentación tópica del sistema de mérito comprende los pasos siguientes: (a) Todos los ciudadanos son formalmente iguales frente al acceso a los cargos y empleos públicos, no siendo constitucionalmente admisible ninguna discriminación que no se halle fundada en el mérito exigible para el buen desempeño de aquéllos; (b) La igualdad de acceso no implica necesariamente el acceso por mérito: el sistema de "patronazgo", instaurado de modo general al inicio del Estado constitucional, se entendió compatible con el principio de igualdad; (c) Aunque la clase política tiende naturalmente al sistema de patronazgo, como éste propende a la incompetencia, ineficiencia y corrupción, tiene que surgir una presión de la opinión pública que obliga a los políticos a instaurar el sistema de mérito (aunque tal instauración se produzca de manera incremental, es decir, mediante un tiempo largo de convivencia desigual de ambos sistemas).[\[14\]](#)

Apesar de todos os esforços empreendidos, o problema persiste, ainda hoje, de maneira bastante diversificada, em muitos países, e mesmo nos países desenvolvidos. Segundo NETTO (2000), nos países árabes todos os cargos de confiança são providos pelas famílias de xeques; na Indonésia, durante o governo Suharto, o nepotismo foi responsável direto pelo enriquecimento da família do Presidente, ao ponto de o FMI haver em 1998 negado empréstimo ao país enquanto Suharto e seus seis filhos estivessem à frente do governo.

No Reino Unido, considerou-se necessária a criação de uma Comissão para investigar procedimentos dos dirigentes políticos quanto às nomeações para cargos públicos, tendo em vista a constatação de que haveria uma “concentração do poder de apadrinhamento” em poucas mãos – as dos Ministros de Estado. Tais autoridades passaram, com o crescimento do número de *QUANGOs* (*Quasi-Autonomous Non Governmental Organisations*) naquele país, a ter o poder de nomear até 10.000 pessoas por ano para cargos em *Non Departamental Public Bodies* executivos e em órgãos do Serviço Nacional de Saúde, em alguns casos em bases pessoais e político-partidárias (NOLAN, 1995; 99-103). Para reduzir tais possibilidades de uso político e nepótico dos cargos públicos, o Relatório da Comissão sobre Normas de Conduta para a Vida Pública da Câmara dos Comuns do Reino Unido apresentado por Lord Nolan ao Parlamento britânico em maio de 1995 conclui pela necessidade de incluir, entre os *Sete Princípios da Vida Pública* as recomendações no sentido de que os ocupantes dos cargos públicos deverão tomar decisões baseadas unicamente no interesse público, não devendo decidir com o objetivo de obter benefícios financeiros ou materiais para si, para sua família ou seus amigos (*interesse público*), e decidir, no desempenho das atividades públicas, inclusive nomeações e recomendações de pessoas para recompensas e benefícios, apenas com base no mérito (*objetividade*) (NOLAN, 1995; 25).

## 2.1 A formação do serviço público no Brasil e a ausência do sistema do mérito

A compreensão do fenômeno da corrupção no Brasil requer muito mais do que uma abordagem de suas manifestações no seio da Administração Pública, ou como padrão de comportamento dos homens públicos e burocratas no trato dos recursos públicos, em consequência da cultura do compadrio e do patrimonialismo, mas uma abordagem também da forma pela qual o homem brasileiro vê esse fenômeno e se comporta em relação a ele.

No Brasil, desde os tempos coloniais, vigora a famosa “Lei de Gerson”, segundo a qual cada membro da sociedade deve buscar tirar o máximo de vantagem em tudo. O comportamento “reent seeking” assim traduzido e revelado se manifesta, portanto, no dia a dia do cidadão, em relação aos membros do seu grupo ou classe social, em relação aos membros de outros grupos ou classes, e na relação de todos com o Estado.

É parte do senso comum no serviço público brasileiro, e encarada com normalidade, a frase “finjo que trabalham porque fingem que me pagam”, da mesma forma que para muitos cidadãos é consensual a idéia de que “se é do governo, é meu”. Essas idéias refletem um arquétipo da cultura política brasileira, revelado desde que Dom João VI, imperador do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, recomendou ao seu filho e herdeiro D. Pedro I assumir o seu papel como eventual primeiro imperador do Brasil com a seguinte frase: “coloca a coroa do Brasil em tua cabeça, antes que outro aventureiro o faça”<sup>[15]</sup>. Com efeito, a história brasileira tem sido pródiga de aventureiros tomando as rédeas do Estado, e de suas aventuras resultam o nível e o grau de patrimonialismo, assim como de corrupção, presente em nossa cultura política e administrativa. Dessa cultura pouco afeta ao respeito à “res publica” resulta uma prática política que tem como natural a apropriação do público pelo privado, do Estado pela elite dominante.

Uma das manifestações mais críticas e evidentes desse processo é a utilização dos cargos e empregos públicos de maneira desvinculada do sistema do mérito, dando lugar a práticas fisiológicas que envolvem, em muitos casos, a troca de apoio político por cargos públicos. Ao longo do Império e da República, o compadrio gerou o empreguismo, o filhotismo, o nepotismo e outros “ismos” cuja persistência surpreende, apesar das inúmeras medidas adotadas ou que se tentou implementar, no plano formal, notadamente a partir da década de 1930, no âmbito do Governo Federal, em especial.

Em estudo onde aborda a forma como o servidor público percebe a sua própria natureza e papel perante a sociedade, o Estado e o próprio meio em que atua, as formas como se dá a percepção de sua própria realidade por parte dos diversos segmentos do serviço público, VENEU descreve os efeitos dessa situação sobre a conduta dos funcionários públicos:

“... pode-se perceber, assim, quão longe o nosso ‘barnabé’ se coloca do tipo ideal do burocrata moderno, tal como este é descrito por Bendix, baseando-se em Weber. Na verdade, características importantes daquele modelo são contrariadas pela representação-matriz do funcionário público que estamos tentando analisar. Ao invés dos procedimentos impessoais, racionalmente orientados e sistematizados, da capacitação técnica e do mérito como condições formais de emprego, da separação estrita entre o cargo e seu ocupante, encontramos a predominância das relações pessoais e das decisões arbitrárias, a influência dos políticos nas designações, os ‘cabides de emprego’”<sup>[16]</sup>

A relação do servidor com o seu “patrão”, o Estado, não deixa, também, de ser uma relação ambígua: embora o servidor tenha deveres a cumprir, e direitos a exercer, desenvolve-se um jogo onde os agentes deixam ao formalismo a função de suprir as eventuais lacunas nessa relação mal resolvida. A esse respeito, conclui VENEU que

“... Mesmo em áreas que exigem um conhecimento especializado (engenharia, educação), os cargos exclusivamente técnicos são raros, dependendo, na maior parte, de indicações por amizade ou interesse político. A existência de tabelas fixas de vencimentos é contrabalançada pelo seu baixo nível, tornando os funcionários dependentes das gratificações e extraordinários que, como aponta Bendix, facilitam a manipulação por interesses pessoais. A exiguidade dos vencimentos impossibilita a dedicação exclusiva ao serviço público, dando origem aos ‘bicos’.” [17]

A situação apontada não é nova, como evidencia a abordagem de GUERREIRO RAMOS, onde identifica o agravamento do formalismo em decorrência da situação salarial do servidor público:

“Os servidores públicos no Brasil sempre foram mal remunerados, por isso mesmo que a burocracia que se constituiu entre nós realizava funções assistenciais e só restritamente destinava-se a prestar efetivos serviços reclamados pelo público. Como salientamos anteriormente, na burocracia brasileira grande número de pessoal simula que trabalha, ou não trabalha de nenhum modo e, assim, tal burocracia, absorvendo parte do excedente populacional para o qual não há oferta de empregos no setor privado, mitiga os choques sociais.

(...)

Nesse panorama de baixa remuneração, característico do serviço civil brasileiro, evidentemente os indivíduos mais diligentes, capazes e ambiciosos procuram exercer mais de um emprego, tendo em vista constituir um salário em maior consonância com as suas aspirações.

(...)

É óbvio que o Estado faz vista grossa sobre o costume de tornar o emprego público um “bico” ou mera pensão, bastante difundido na burocracia brasileira. A impotência do Estado para extinguir este costume é significativamente resultante de que não têm alternativa para a política de remuneração que tem adotado regulamente para os seus servidores”. [18]

A ausência de um comportamento e de um perfil profissional próximos do desejado, por parte da média do funcionalismo público, leva à conclusão, apontada por VENEU, de que - contrariando os conceitos utilizados na abordagem de GUERREIRO RAMOS - o servidor público não se ajusta ao perfil de um funcionário burocrático, nos termos da tipologia apontada por WEBER. Pelo contrário, a forma como se deu a formação dos quadros de pessoal da administração pública, de maneira freqüentemente personalizada, patrimonialista ou clientelista, corrobora a afirmação de VENEU, segundo o qual

“A representação-matriz do funcionário público aqui discutida aproxima-se mais do modelo descrito por Bendix para o funcionário patrimonial, retirando-se a base territorial e familiar deste, que do funcionário burocrático. Segundo aquele autor, o grau de burocratização de um dado sistema administrativo depende do jogo de forças entre os que supervisionam as condições de emprego e os que pretendem negociar vantagens pessoais. Ora, no modelo de que estamos tratando, a ingerência política nas nomeações faz com que os mesmos que controlam as condições de emprego se interessem em ‘negociá-las’, resultando no que Hélio Jaguaribe chamou de ‘Estado cartorial’, e que, nos termos de Bendix, pode ser considerado ‘neopatrimonial’. Nesse modelo, aqueles que controlam as nomeações e promoções (pistolões) distribuem os cargos como um ato arbitrário de favor ‘obrigando’ os que o recebem a uma retribuição, formando, assim, uma clientela.” [19]

A figura do servidor público, marcado assim por vícios e vieses de conduta reprováveis ao olhos do cidadão comum, assume a condição de estereótipo, um “paradigma negativo”, ou, como destaca VENEU, de algo que precisa ser constantemente superado em função de um ideal de “modernidade”, mas que, apesar de tudo o que se faça, sempre permanece [20].

Confirmando os diagnósticos citados, a par desse *status* cultural, e diversamente de países como a

Inglaterra, a França e países do leste asiático, o Brasil convive com um corpo de servidores apontado como desmotivado e desprofissionalizado. Os poucos segmentos cuja capacitação se aproxima do ideal têm sofrido crescente evasão de quadros, como resultado da ausência de políticas de recursos humanos voltadas à valorização e retenção desses servidores, contribuindo ainda mais para agravar o problema da incapacidade gerencial da Administração Pública e propiciar o surgimento de focos e situações de corrupção, conforme a situação típica descrita por ROSE-ACKERMAN (1999:75).

A situação atual dos recursos humanos na Administração Pública Federal, portanto, caracteriza-se por um estado recorrente de anarquia e desaparecimento para o cumprimento das funções específicas que o Estado deve cumprir, resultante de um somatório de fatores agravados ao longo dos anos.

O uso de expedientes paternalistas e arranjos para driblar o sistema de mérito tem sido a realidade na gestão dos recursos humanos da administração pública no Brasil. Ao quadro histórico marcado pelo fisiologismo e pela resistência à adoção de regras transparentes e homogêneas, somaram-se as medidas adotadas ao longo das décadas de 1970 e 1980, especialmente o progressivo abandono do sistema do mérito na Administração e a não implantação, na sua forma plena, de um plano de cargos uniforme e coerente com os objetivos do Estado.

A fragilidade do sistema do mérito sempre foi evidenciada, entre outras formas, pelo grau de utilização de mecanismos paralelos de contratação de pessoal, fora da sistemática de carreiras vigente. Como não poderia deixar de ser, a faculdade de que a administração pública pudesse contratar pessoal em caráter temporário ou extraordinário, de forma mais ágil que a tradicionalmente viabilizada pelo concurso público, acabou, repetidas vezes, por se tornar uma válvula de escape cujo controle o poder político jamais soube exercer, e a qual os administradores públicos utilizaram, no mais das vezes, com desvio de finalidade. Quer fosse pelas pressões políticas, pelas circunstâncias ou pela visão de curtíssimo prazo que sempre orientou a prática administrativa, tais mecanismos de contratação assumiram, ao longo do século, o papel de verdadeiros alçózes do sistema do mérito, em prol do nepotismo, do empreguismo e do clientelismo.

Nesse sentido, o nepotismo é uma das formas de corrupção mais rotineiras, agindo de forma disfuncional a ponto de inviabilizar a própria mudança cultural indispensável à implantação de uma administração de tipo burocrático ou, mais adiante, do tipo gerencial. Não menos importante é o “clientelismo institucionalizado” (DURAND & ABRUCIO, 1998), forma pela qual, na história política recente, os cargos públicos têm sido utilizados como meio de promover a sustentação política do governo, produzindo, inclusive, elevado grau de descontinuidade e incremento dos níveis de corrupção e ineficiência.

Segundo Lívia BARBOSA (1999; 49-65), a recorrência do nepotismo está vinculada à condição de não ser a sociedade brasileira constitutivamente meritocrática, nem do ponto de vista institucional, nem do ponto de vista ideológico. No entanto, no plano legal e formal os princípios meritocráticos estão presentes desde meados do século XIX, outorgados pelos legisladores, mas não legitimados pela pressão social.

Com efeito, o nepotismo brasileiro tem demonstrado enorme vigor, sobrevivendo e resistindo a tentativas sucessivas de limitação. Mas ele tem se mantido, historicamente, de modo tal que se torna difícil separar o nepotismo do processo de formação dos quadros do serviço público, nas três esferas de governo, ao longo da história republicana[21].

No Brasil, a implantação do sistema do mérito se deu de forma bastante precária. As raízes do filhotismo, do nepotismo e do clientelismo são antigas. Conforme aponta Mário Hélio Gomes de Lima, professor da Universidade Federal de Pernambuco, Gilberto Freyre já havia analisado essa situação em *Casa-Grande e Senzala*, identificando, na família, um importante fator para a formação do país, ao mesmo tempo em que relaciona o fato às origens do nepotismo tupiniquim. Conclui o

professor Gomes de Lima:

“O oligarquismo e o nepotismo – tão atuantes em todas as épocas, no Brasil – vêm desse familismo referido em Casa-Grande & Senzala. Familismo que se opunha às vezes ao clericalismo e podia entrar em choque até com o próprio Estado. Parece que foi a família o elemento ponderador dos excessos dos jesuítas, que queriam tudo aos pés de Jesus, ou, ao menos da sua Companhia, sem autonomia ou individualidade de qualquer espécie. (...)”

A família, casada à agricultura e esta inseparável da escravidão, definiu o tipo de colonização que se fez no Brasil. Mais: definiu que país foi o Brasil nos seus primeiros anos e um pouco o que ainda é. Não cultivou o português a terra porque gostasse especialmente dela. Cultivou-a para subsistir e lucrar. Cultivou-a quase por falta da simples opção de só explorá-la. Foram as circunstâncias típicas dos trópicos na América que fizeram o português aventureiro e mercantil ruralizar-se. Encontrando as terras e os homens em “estado bruto”, não teve outra opção senão cultivá-la.

Num país ainda sem lei nem rei, teria sido essa família não só a grande agregadora, mas formadora. Toda poderosa. Tanto que, diante dela, segundo Gilberto Freyre, o rei reinava, mas nem sempre governava. Um cenário nada bucólico é o que se tem desses primeiros anos de Brasil. Um lugar selvagem, habitado por brutos. Os que têm olhos e pés na nova colônia são: “O Rei, a Igreja, os judeus, o homem do povo, os hereges e os criminosos políticos ou comuns que eram forçadas a deixar Portugal.” [22]

Sendo a instituição familiar – em seu sentido mais amplo – tão importante na formação do país, não haveria outra conduta a esperar senão a extensão da apropriação do patrimônio pelas oligarquias aos membros dos grupos familiares, conduta que se refletiu na resistência mais do que atávica à implementação do sistema do mérito e na persistência, até hoje, das práticas de favorecimento familiar e, com o “desenvolvimento” da democracia representativa, também dos correligionários políticos, incorporados à noção de família pelos laços de amizade e fidelidade “político-partidária”. Como destaca David Fleischer, “o nepotismo reflete uma relação viciada da elite brasileira com o Estado” [23], relação que se perpetua apesar de socialmente reprovada – pelo menos no plano do discurso.

Para GUERZONI, as primeiras tentativas sistemáticas de instituição de uma burocracia orgânica no Brasil que se seguiram à Revolução de 1930 foram fruto do esgotamento do modelo de Estado existente, e determinadas pela percepção da necessidade de sua constituição, para que o novo Governo pudesse exercer o poder de forma eficiente:

“... Trata-se de exigência do próprio crescimento da complexidade da ação estatal. Vale registrar que os anos 1930 são marcados pelo fato de que o Governo passa a atuar em novas áreas. É sintomática a criação dos Ministérios da Educação e Saúde Pública e do Trabalho, Indústria e Comércio. A atividade de elaboração e implementação de políticas públicas começa a exigir maior especialização e profissionalismo.” [24].

Segundo SOUZA, ao assumir o poder em 1930, o governo Vargas tinha como plataforma implementar reformas institucionais básicas no Brasil, e nesse sentido a administração pública deveria assumir um papel de agente do processo de desenvolvimento. Até então, segundo esse Autor,

“... O setor público, em seus três níveis, havia sido, tradicionalmente, um dos principais esteios da oligarquia rural. Seu controle proporcionava emprego para os protegidos políticos, sob uma forte mentalidade da prática da distribuição de cargos públicos entre os membros do partido vitorioso. Numa espécie de efeito retorno, tais práticas garantiam o sucesso eleitoral para a elite que as controlava. Ordenados certos e benefícios vitalícios tinham sido sempre ponto vital para nossa embrionária classe média, numa economia de escassas fontes de emprego fora da monocultura

agrária.” [25]

A administração pública, assim, não apenas não estava qualificada para desempenhar as funções esperadas, como era utilizada como uma fonte de privilégios pessoais, sendo virtualmente inexistentes as preocupações com racionalidade, qualidade dos serviços, eficiência no desempenho da atividade pública. O novo regime, por meio das reformas administrativas, visava portanto controlar o poder oligárquico, redesenhando a política brasileira[26].

Apesar das mudanças implementadas, especialmente em nível legal, tais reformas não lograram modificar as condições que produziam o “*spoils system*” nativo, em que os cargos públicos continuaram a ser distribuídos entre os partidos vitoriosos.

Embora medidas recentes tenham contribuído para consolidar as distorções pré-existentes, é certo que o quadro presente resulta de uma herança que vem de longe. ANDRADE corrobora esta afirmativa, identificando as disfuncionalidades no próprio abandono do processo de implantação da burocracia nos moldes weberianos:

“Os processos históricos que levaram a crise atual são longos e complexos. No caso da administração pública, as disfuncionalidades atuais são o efeito conjunto de intrusões ou intervenções políticas não planejadas e não sistêmicas, no modelo daspiano original. São três, em resumo, os momentos mais importantes desse processo. Num primeiro momento, a arquitetura weberiana do modelo foi desfigurada pela transformação dos cargos públicos em moeda de troca política. Em seguida, agregou-se caoticamente à administração direta um enorme setor empresarial, autárquico e fundacional que fugiu ao controle central e facilitou, pela multiplicação dos órgãos e empresas com alto grau de autonomia, a feudalização da máquina por interesses privados. Enfim, a administração federal sofreu o impacto desorganizador da reforma Collor, mal pensada e pior executada.” [27]

O “modelo daspiano” a que se refere ANDRADE tem sua origem na criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil - CFSPC em 1936, e do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP em 1938, quando se pretendeu implementar, através de reformas legais e constitucionais, as bases para uma administração pública profissionalizada, independente do poder político. Com esse mesmo propósito, a Constituição de 1934, a primeira a trazer um título específico voltado aos funcionários públicos, conferiu, pela primeira vez a nível constitucional, estabilidade a todos os ocupantes de cargos públicos, e o concurso público foi instituído como forma exclusiva de ingresso nos cargos de carreira, criando meios para a expansão da burocracia weberiana e a substituição das oligarquias no processo decisório.

Destaca SOUZA que o DASP tinha, tal como seu correspondente americano, a *Civil Service Commission*, dois propósitos: a melhora dos padrões éticos, segundo critérios objetivos de recrutamento, seleção, classificação de cargos e promoção de pessoal, criando um serviço civil profissionalizado, fora do alcance dos políticos, e a garantia de aperfeiçoados padrões de competência técnica[28]. Para tanto, preconizava uma reforma da administração de pessoal cujas características específicas contemplavam a igualdade de oportunidade para ingresso no serviço público; a ênfase nos aspectos éticos e jurídicos das questões de pessoal, valorizando a impessoalidade e coibindo privilégios; e a padronização classificatória e salarial dos cargos[29].

Essa reforma, no entanto, não logrou ser efetivada. Quer por não estarem dadas as condições sociológicas necessárias, quer por haver faltado o apoio político do Presidente Vargas, quer por não se haver apercebido das disfuncionalidades decorrentes das próprias características da reforma preconizada[30], o DASP não obteve mudanças fundamentais no padrão de relacionamento entre a classe política e o serviço público.

A esse respeito, é relevante a abordagem de GUERREIRO RAMOS, citando o Visconde do

Uruguai, acerca da transplantação de modelos estrangeiros para o Brasil: a aplicação de instituições administrativas inglesas, francesas ou americanas somente poderia dar-se com êxito mediante certas condições, as quais sempre foram ignoradas em face do formalismo dos dirigentes políticos, que faziam vistas grossas ao fato de que o serviço público permanecia como esteio dos “diplomados” e mecanismo de ascensão social associado ao nepotismo e ao favoritismo[31].

Com o segundo Governo Vargas (1951), retorna o espírito reformista, e novas tentativas são traçadas no sentido de corrigir as distorções existentes e elevar a profissionalização da administração pública. Em 1952, foi aprovada a Lei nº 1.711, instituindo o segundo Estatuto dos Servidores Públicos Civis, que vigorou de 1952 até 1990. No governo Juscelino, a idéia de uma reforma administrativa não mereceu maiores atenções. A solução buscada pelo governo, carente de apoios políticos no Congresso, não passava pelos princípios do sistema do mérito. A criação dos Grupos Executivos, por outro lado, se tornava um instrumento de gestão capaz tanto de permitir as composições políticas como de contornar as duplicidades, ineficiências e superposições da máquina administrativa.

Em 1963, foi criado o Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa e constituída a Comissão Amaral Peixoto, a qual, por meio de grupos de trabalho, abordou diversos aspectos da reforma administrativa, entre os quais as normas para preservação e revigoração do sistema do mérito e revisão da política salarial. Os estudos desenvolvidos deram origem a quatro projetos distintos, dos quais o principal foi o Projeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal, contemplando instrumentos de gestão posteriormente incorporados pelo Decreto-Lei nº 200/67[32], a partir de alguns princípios norteadores: fixação de responsabilidades, descongestionamento das chefias superiores, sistematização, racionalidade, controle, planejamento e orçamento, descentralização e coordenação, entre outros. Quanto aos assuntos de pessoal, a Comissão elaborou o projeto de lei referente ao Conselho de Defesa do Sistema do Mérito, enviado ao Congresso Nacional. Nenhum dos projetos, no entanto, logrou ser convertido em lei[33].

A continuidade da discussão sobre a questão da reforma administrativa não foi suficiente para impedir que ocorressem as mesmas subversões ao sistema do mérito presenciadas na década de 1940 - facilitadas, inclusive, pelas “brechas” existentes no sistema constitucional vigente.

Segundo SOUZA, o plano de reformas elaborado pelo governo militar não considerava a possibilidade de contraposição à influência política na contratação de servidores públicos, que ainda imperava. Em decorrência disso, “em lugar de reforma, de um sistema do mérito, de um corpo de bem treinados funcionários seguindo decisões racionalmente orientadas”, o governo recorreu à utilização das empresas públicas e formas autárquicas de organização para a execução das tarefas públicas[34]. Além disso, a Carta de 1967 contemplou, no seu artigo 104, a possibilidade de coexistência de servidores contratados via CLT e pelo regime estatutário, ao admitir a aplicação da legislação trabalhista “*aos servidores admitidos temporariamente para obras, ou contratados para funções de natureza técnica ou especializada.*”[35]

Enquanto a burocracia militar, apoiada em setores advindos das chamadas “ilhas de excelência” existentes na administração pública, manteve-se no poder (substituindo a burocracia profissional civil), os efeitos perversos dessa ausência do sistema do mérito foram relativizados. Com a queda do regime militar e o retorno à plenitude do regime democrático, a partir de 1985, não havia, no entanto, instrumentos suficientes para, de imediato, atenuar os efeitos da apropriação fisiológica dos cargos da alta administração, especialmente os de direção e assessoramento, por parte dos partidos políticos que compunham a coalizão no governo. A crise da administração apareceu em toda sua dimensão. A criação de uma carreira de executivos profissionais para os escalões superiores da administração pública e a qualificação dos quadros para a alta administração tornaram-se uma necessidade crônica.

A reforma administrativa proposta pelo governo da Nova República iniciou o processo de constituição de novas carreiras em 1987, com a adoção de três iniciativas complementares, voltadas especificamente para a alta administração: a criação da carreira de Gestão Governamental, de uma

Escola de Governo responsável pela formação de seus quadros (a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP) e a das carreiras de Finanças e Controle e de Orçamento. Estas iniciativas destinavam-se a permitir a implantação de quadros específicos, dentro do perfil desejável: organizar uma burocracia com perfil generalista nas áreas estratégicas para a governabilidade, ajustada aos problemas próprios do setor público, orientada para as condições sociais, políticas e econômicas do país, capaz de atuar num ambiente altamente politizado e democrático, e ao mesmo tempo assegurar ao processo decisório base técnica qualificada[36].

A aprovação da nova Constituição, em 5 de outubro de 1988, teve imediatas repercussões sobre o quadro então já amplamente consolidado. As disposições contidas no art. 39 da Constituição, determinando a adoção de regime jurídico único e planos de carreira, associadas à determinação do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT concedendo estabilidade a todos os que contassem com mais de cinco anos de exercício em cargos efetivos ou empregos permanentes da administração direta, autárquica e fundacional, desaguaram na unificação dos regimes jurídicos operada pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990[37].

Como um primeiro passo, ocorreu a *transformação* de todos os empregos celetistas existentes em *cargos públicos*, independentemente da forma original de sua ocupação, com vistas à inclusão dos mesmos nas carreiras a serem organizadas.

Simultaneamente, proliferavam os cargos em comissão de livre nomeação e exoneração, cujo provimento jamais foi vinculado de maneira geral à posse de cargos efetivos. Apesar de tentativas cosméticas de “enxugamento” do número de cargos em comissão, tais cargos não apenas foram sempre abundantes, como se tornaram moeda de troca na busca de apoios políticos por parte do Governo, quando não mera apropriação clientelista, fisiológica ou nepotista de postos de trabalho cujo acesso se dá sem concurso público. As tentativas de fixar regras limitadoras do exercício desses cargos por meio de sua vinculação a carreiras ou ao sistema do mérito foram ora tímidas, ora inefetivas, pela própria ausência de servidores com o perfil necessário para prover a Administração de quadros capazes de garantir a continuidade administrativa e refrear a tendência ao clientelismo.

Como constata BARBOSA (1999:56) embora tenhamos, do ponto de vista formal e jurídico, a instituição de um sistema meritocrático desde o século passado, que passou por diversas tentativas de aperfeiçoamento, tais normas jamais lograram produzir efeitos duradouros, resultando o quadro atual de uma “permanente tensão entre o critério meritocrático e as relações pessoais e/ou a antiguidade”, com predomínio evidente para as duas últimas. O mérito, historicamente, tem sido *um critério*, mas não *o critério*, convivendo com “brechas” no sistema e com a tolerância da própria sociedade, que não opera a partir de uma ideologia meritocrática (Idem; 59).

Esse fator, condicionando o processo de formação dos quadros do serviço público federal, e que se repete com frequência nas esferas estadual e municipal, é a origem da reiterada transigência com o sistema do mérito, contribuindo para o fato de que - passados quase 65 anos da criação do CFSPC - ainda haja tanto a fazer no sentido de se dotar o serviço público brasileiro de uma burocracia efetivamente profissionalizada, capaz de contribuir decisivamente para a redução dos níveis de corrupção e aumentar a eficiência da Administração Pública no Brasil

## **2.2 Empreguismo e nepotismo no Brasil: serviço público sem mérito?**

Tanto quanto a ausência de limitações precisas entre os cargos de natureza política e os de natureza técnica, a ausência de uma política de recursos humanos tem sido apontada como fator impeditivo da construção de um perfil profissional para os cargos comissionados, criando espaço para a distribuição aleatória, arbitrária e clientelista desses cargos[38]. Segundo Benedito Calheiros

Bonfim, o nepotismo arraigou-se de tal forma no sistema, na mente de nossas elites, que se tornou "cultura política": durante anos, foi visto com condescendência, encarado como prática normal, usual, costumeira. No entanto, como afirma David Fleisher "reflete uma relação viciada da elite brasileira com o Estado", e que não pode mais ser tolerada[39].

Um dos fatores que contribui para essa situação é a proliferação de cargos comissionados, para os quais não se exige concurso. A abundância desses cargos na Administração Federal, além de viabilizar a apropriação patrimonialista dos postos de trabalho, à revelia do sistema do mérito, permite que ocorra um elevado grau de politização da direção da administração pública, em todos os seus níveis, contrariamente ao que ocorre nos países europeus que adotaram sistemas de carreira[40].

Embora vigore, no âmbito federal, desde outubro de 1989, a Lei nº 7.834, que determina prioridade para os cursos destinados à qualificação de servidores para o exercício de atividades de direção e assessoramento superiores e formulação de políticas públicas, têm sido realizados investimentos inexpressivos nesse sentido. Esse conjunto de fatores acaba, assim, perpetuando-se como obstáculo à organização de carreiras, uma vez que a profissionalização dos quadros de pessoal daí decorrente é essencialmente incompatível com o elevado grau de liberdade do comando político no provimento de cargos comissionados atualmente existente.

Para melhor delimitar o campo de utilização desses cargos, a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, deu nova redação ao art. 37, da CF. A redação original do dispositivo previa que "os cargos em comissão e as funções de confiança ser[iam] exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei"[41]. Todavia, a existência na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo de cerca de 19.600 cargos comissionados de livre provimento, sem contar os cargos existentes no Poder Legislativo e no Poder Judiciário, não associados à condição de ser o ocupante servidor público de carreira, tornou inútil o dispositivo, tornando a máquina administrativa, em seus vários níveis, absolutamente permeável à vontade do dirigente político[42], fator que é mais identificado à medida que se sobe na escala hierárquica.

Em agosto de 1995, segundo dados apurados pelo SIAPE[43], cerca de 48 % dos cargos de direção e assessoramento nos três níveis mais elevados eram providos, no governo federal, por indivíduos sem qualquer vinculação permanente com o serviço público; nos três níveis inferiores, a proporção era menor, oscilando entre 15 % e 25 % de ocupantes sem vinculação permanente com o serviço público. Em novembro de 2000, a situação havia sido ligeiramente alterada, totalizando, nos três níveis superiores, entre 29,3% e 41,1% dos cargos comissionados providos por indivíduos sem vínculo permanente com o serviço público, como demonstra a Tabela I.

A alteração promovida no inciso V da Constituição Federal pela EC nº 19/98 foi mais um passo importante no sentido de reduzir o uso discricionário dos cargos em comissão, embora tímido. 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".

Embora seja óbvia a associação fixada no novo inciso V do art. 37 – já que o comissionamento pressupõe um vínculo de confiança – desde sempre tais cargos foram utilizados para finalidades as mais diversas, proliferando exatamente em função do fato de que a livre nomeação e exoneração os tornava importante peça no jogo político. Abundam, em toda a Administração Pública brasileira, ainda hoje, passados mais de 2 anos da vigência do dispositivo, situações decorrentes do período anterior, preservadas em nome do "ato jurídico perfeito" e da autonomia dos Poderes e dos entes federativos que fizeram uso dessa flexibilidade.

No entanto, o nepotismo e o fisiologismo não se resumem ao Poder Executivo, estando também presentes nos demais poderes. No âmbito do Poder Legislativo, os exemplos são

abundantes. No Senado Federal, levantamento realizado pela Revista Veja em 1998 identificou que entre os 81 Senadores, dezessete empregavam parentes em seus gabinetes – embora os Senadores tenham à sua disposição apenas três cargos de livre nomeação e exoneração. O Senador Gilvan Borges (PMDB-AP) empregava a mãe e a esposa. Na Câmara dos Deputados, porém, cada parlamentar pode nomear livremente até 16 funcionários, com salários de até R\$ 4 mil, desde que o gasto total não ultrapasse R\$ 20 mil mensais. Muitas vezes, tais funcionários exercem suas funções fora de Brasília, mas em localidades próximas às suas bases eleitorais, prática considerada comum mesmo por políticos historicamente identificados com defesa da moralidade pública. Embora seja discutível a validade dessa prática, classificável como desvio de finalidade, já que trata-se muitas vezes da utilização de recursos públicos para a manutenção de cabos eleitorais permanentes, há outras situações que são mais evidentemente relacionadas ao nepotismo. Nessa Casa do Congresso, é frequentemente denunciado o uso de cargos de confiança em gabinetes parlamentares para fins de nepotismo: cerca de 180 parlamentares empregariam mães, filhos, genros e outros parentes em funções de confiança[44].

Nomeações “políticas” são a tônica nos órgãos da Câmara dos Deputados, em função de sua própria natureza, mas existe, mesmo, um descompasso entre essa Casa do Congresso e o Senado Federal - onde os comissionamentos políticos são limitados a três servidores por gabinete senatorial. Inexiste, como regra, um quadro de pessoal efetivo na Câmara dos Deputados, e a cada mudança de liderança partidária ou de composição nos órgãos da Mesa Diretora - sem falar-se quando ocorre elevada renovação na composição da Casa após eleições parlamentares - ocorrem “revoadas” e “derrubadas” que expõem a gravidade da situação e o uso regular do nepotismo[45].

No Poder Judiciário, são também comuns as denúncias de nepotismo e empreguismo.

No Tribunal Regional do Trabalho da Paraíba, o Juiz Severino Marcondes Meira é acusado de, em dez anos de atividade, haver colocado 63 parentes na folha de pagamento do Tribunal, incluindo filhos, mulher, sobrinhos, primos e noras. Cerca de R\$ 250 mil mensais, equivalentes a 10% da folha de pagamentos do TRT teriam como destinação os parentes do juiz, cujos salários variavam entre R\$ 4.000 e R\$ 5.200[46].

Em São Paulo, concurso realizado em 1992 pelo Tribunal Regional do Trabalho foi denunciado como fraudulento pelo Ministério Público. Destinado a preencher 46 vagas de auxiliar judiciário e oficial de justiça, teve 40.000 inscritos. Dos aprovados, porém, cerca de 20% tinham laços de parentesco ou amizade com magistrados do Tribunal[47]. A fraude teria contado com a participação de uma empresa contratada sem licitação para realizar o concurso, criada especificamente para realizá-lo – e que encerrou suas atividades logo após o seu encerramento.

Mas mesmo nos tribunais superiores a prática do nepotismo é corriqueira. Segundo a Revista Veja, nada menos do que 14 entre os 65 Ministros dos Tribunais Superiores empregam parentes em cargos em comissão[48]. Quando Presidente do Superior Tribunal de Justiça, o ministro Antônio de Pádua Ribeiro, mantinha como sua assessora, com cargo em comissão, a própria mulher, Ives Glória Pádua Ribeiro, mesmo ela já sendo aposentada da Justiça do Distrito Federal[49]. No Conselho de Justiça Federal, órgão subordinado ao STJ, parentes de magistrados e de políticos ocupavam 11 funções de confiança, cerca de 5% dos 257 funcionários do órgão. Mesmo sendo 10 desses servidores funcionários de carreira, os níveis de parentesco com ex-Presidentes do STJ, e a data em que tais funcionários foram investidos em funções de confiança sugere haver muito mais do que mérito a justificar as nomeações[50]. Em alguns casos, para contornar a vedação legal, ocorre a nomeação cruzada, chamada pejorativamente pelos próprios funcionários do Judiciário de “barriga de aluguel”: um magistrado nomeia para o seu gabinete o parente de outro, que retribui o favor. A própria nomeação de ministros do STJ revela a força dos laços de sangue: em junho de 1999, três dos quatro ministros nomeados pelo Presidente da República tinha laços de parentesco com outros magistrados de tribunais superiores.

Outro instrumento associado ao nepotismo, e que também contribui para impedir a profissionalização do serviço público, face ao seu conteúdo destruturador da gestão de pessoal, é

a faculdade de contratação de pessoal para atender necessidades temporárias, sob o pretexto do "excepcional interesse público". Apesar das limitações impostas na esfera federal pela Lei nº 8.745, de 1993, situações de contratação, inclusive fora da regra geral, têm produzido um crescimento paulatino e descontrolado[51] do contingente de contratações temporárias. Embora originalmente esta Lei determinasse o controle das contratações temporárias pelo extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, esta exigência foi revogada, inexistindo registros confiáveis que permitam aferir o número de servidores contratados em caráter temporário. Talvez por essa razão se justifique a divergência entre órgãos do próprio Governo Federal sobre o número de contratados temporários: enquanto para o Ministério do Planejamento eles não passam de 6,7 mil funcionários, para o Ministério da Fazenda eles são quase 12,7 mil contratados[52].

Essa situação tende, a longo prazo, a reproduzir a situação já vivenciada dos *extranumerários* e tabelas de especialistas ao longo das décadas de 1940 e 1950, quando essas hipóteses de contratação temporária produziram um inchaço na máquina pública à total revelia do sistema do mérito. Isto porque, além da flexibilização dos próprios requisitos de ingresso – dispensando-se, muitas vezes, até mesmo a realização de processo seletivo prévio – vêm também sendo ampliadas, além dos limites da razoabilidade, as situações que tais contratações “excepcionais” são permitidas. A legislação federal tem sofrido numerosas alterações, desde 1995, com o propósito de autorizar novas hipóteses de contratação temporária.

Um dos exemplos é a autorização conferida pela Medida Provisória nº 2.014-4/2000, que permitia ao Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI contratar, por prazo de 12 meses, servidores temporários para exercerem atividades relativas à implementação, acompanhamento e avaliação de atividades, projetos e programas na área de competência da autarquia[53].

Também as agências reguladoras criadas a partir de 1996 vêm-se tornando clientela para situações desta natureza. As Agências Nacional de Petróleo, Telecomunicações, de Saúde Suplementar, de Vigilância Sanitária e de Energia Elétrica foram autorizadas em leis específicas a promover contratação temporária de pessoal, protelando por períodos de mais de 3 anos a constituição de quadros próprios de carreira nessas entidades reguladoras. No caso da Agência Nacional de Saúde Suplementar, os dois primeiros concursos simplificados (seleção por análise de currículos) foram objeto de ação civil pública provida pelo Ministério Público Federal, sob a alegação de que não se caracterizava excepcionalidade que justificasse a nomeação sem concurso público. Em pelo menos um caso (Agência Nacional do Petróleo) foi deferida medida liminar pela Justiça Federal suspendendo a contratação temporária de pessoal sem a realização de processo seletivo.

Um outro obstáculo, que também se presta à prática do nepotismo e do empreguismo, tem sido a desenfreada contratação de pessoal para exercer, por prazo certo, tarefas de rotina a título de "contratação de consultores", mecanismo largamente utilizado, principalmente nos órgãos centrais da Administração, para satisfazer suas necessidades de pessoal.

Este último problema tem sido apontado como um dos mais graves desvios da Administração Pública, dando origem a uma verdadeira "indústria da consultoria" ou à "carreira de consultor", remunerada sempre em padrões muito superiores aos do serviço público efetivo. Segundo denúncias freqüentemente veiculadas pelos meios de comunicação, atividades administrativas rotineiras, típicas do funcionalismo federal, são transferidas para consultores pagos "a peso de ouro", sem qualquer controle ou questionamento sobre a real necessidade de tais contratações para tarefas que em muitos casos poderiam ser executadas pelos próprios servidores dos respectivos órgãos.

Um dos exemplos dessa prática é a manutenção de convênios com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD e com o Banco Mundial, por meio dos quais tem sido encontrado um meio para a contratação, sem concurso, de pessoas que, mais por laços de amizade do que pela sua qualificação, irão desempenhar atividades típicas do serviço público com salários muito superiores, reajustados mensalmente pela variação cambial[54].

Uma auditoria realizada pela Secretaria Federal de Controle do Ministério da Fazenda em todos os Ministérios em 1994[55] constatou a existência de mais de 2.900 contratados por este instrumento (sendo que 1.442 executavam serviços de apoio técnico e administrativo), em 113 contratos envolvendo entidades tais como a Agência Japonesa de Cooperação Internacional - JICA, OEA, FAO, CEPAL, BID, BIRD e outros, totalizando dispêndios da ordem de US\$ 80,5 milhões[56]. Do total de contratados, 1.442 foram destinados a atividades de apoio técnico-administrativo. Apenas no Ministério da Saúde, foram identificados 600 contratos em vigor no ano de 1994[57].

As irregularidades identificadas iam desde a sucessiva prorrogação de contratos de consultoria sem a apresentação de seus produtos finais, a falta de publicidade e amplo acesso quando da contratação de consultores e técnicos, sugerindo a existência de privilégios, e a contratação de apoio técnico em quantidade superior às necessidades dos projetos. Em 1995, elementos fornecidos à Câmara dos Deputados por diversos ministérios[58] apontaram a existência de centenas de consultores, grande parte contratados em caráter permanente, por meio destes instrumentos, cujos salários, em alguns casos, alcançavam a cifra de R\$ 5.500,00, superior então à dos mais bem remunerados cargos de carreira do Poder Executivo, além de centenas de contratados para atividades de apoio com remunerações até 100% superiores às dos ocupantes de cargos efetivos de idênticas funções. Em maio de 1998, novamente o Tribunal de Contas da União adotou decisão em que, apreciando a contratação indireta de pessoal nos Ministérios da Educação e do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal por meio de contratos ou convênios com organismos internacionais, reconhecia o mau uso e o grau excessivo de subjetivismo em tais contratações de pessoal[59]. Em dezembro de 2000, levantamento realizado pela Revista IstoÉ apontava gastos com consultorias internacionais que ultrapassavam R\$ 200 milhões/ano, em alguns ministérios (Tabela II). Em fevereiro de 2001, o Presidente da República editou o Decreto nº 3.751, visando limitar a utilização dessas formas de contratação, condicionando-a à comprovação prévia de que os serviços técnicos especializados e consultorias, além de serem por prazo determinado, não possam ser desempenhadas por servidores do órgão ou da entidade, vedando-se ainda o desvio de servidores contratados para projetos internacionais para o exercício de outras atividades.

Em maio de 2001, novamente a Secretaria Federal de Controle do Ministério da Fazenda divulgou auditoria, encaminhada ao Tribunal de Contas da União e ao Ministério Público constatando o uso abusivo e irregular dos contratos de consultoria firmados por organismos internacionais para a execução de projetos em diversos ministérios. Foram identificadas, em 19 Ministérios e outros órgãos federais, 8.908 pessoas contratadas sem concurso para atuar em postos-chave do governo. Em muitos casos, foram beneficiados parentes e afilhados políticos de ministros. Conclui a auditoria que, enquanto o ingresso por concurso público cai sistematicamente entre 1997 e 2000, gradualmente é ampliada a contratação sem concurso: entre 97 e 2000, passaram de 3.000 para 8.908, com maior concentração em órgãos como os ministérios do Meio Ambiente, da Educação e da Saúde. Em grande parte, essas estruturas foram montadas para atuar na formulação de políticas públicas, fragilizando enormemente a Administração Federal numa área estratégica e sempre sensível à corrupção.

Outro artifício utilizado para a contratação de pessoal sem critérios impessoais é a utilização, cada vez mais ampla, de contratos de prestação de serviços com pessoas jurídicas de direito privado, classificadas genericamente sob o rótulo de terceirização de mão-de-obra. A revogação pela Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997, da regra da Lei nº 5.645/70 que limitava a terceirização às atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas (que seriam preferencialmente, objeto de execução indireta, mediante contrato, conforme o § 7º do art. 10 do Decreto-Lei nº 200/67) é um claro indicativo dessa tendência.

O que vem ocorrendo, de forma endêmica, é a utilização indevida de contratos de terceirização por Ministérios, autarquias, fundações e empresas estatais, a fim de permitir a contratação “ágil” de funcionários, sem constrangimentos legais, caracterizando-se a situação apontada pelo ex-Ministro

Armando Brito, do Tribunal Superior do Trabalho:

“a autorização, restrita à União e autarquias, espalhou-se, como um benefício aparente de poder voltar-se o poder público para a sua atividade finalística, mas encobrindo a realizada com a comunhão de interesses de empresas e de administradores públicos, em não realizar concursos públicos e quiçá operar grandes negócios, gerando até casos de corrupção”.[\[60\]](#)

O ex-Ministro cita como exemplo situação ocorrida na Caixa Econômica Federal, onde foram contratados 17.501 estagiários com a finalidade de reduzir custos com mão-de-obra, e que levou o Ministério Público a instaurar ação civil pública. Também o Banco do Brasil incorreu na mesma prática, tendo sido obrigado, por força da atuação do Ministério Público, a promover concurso para preenchimento de vagas. A terceirização é lícita, portanto, dentro de certos limites, mas atualmente a prática vem-se degenerando, e alcançando quaisquer atividades no âmbito da administração pública.

No Ministério da Previdência e Assistência Social, um contrato de prestação de serviços que envolve despesas anuais de quase R\$ 60 milhões por ano vem dando cobertura à contratação de mais de 2000 funcionários para exercer atividades nos postos de benefícios, no âmbito das novas agências da previdência social incluídas no Serviço de Atendimento ao Cidadão – SAC. No Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a contratação de mais de 100 funcionários por meio de empresa prestadora de serviços foi abortada em abril de 1999, por uma liminar concedida em Ação Popular movida pelo Deputado Federal Doutor Rosinha (PT-PR). As atividades a serem exercidas pelos funcionários foram caracterizadas como inerentes a servidores ocupantes de cargos efetivos, posto que previstas nos planos de cargos existentes no Ministério. A Juíza da Quarta Vara Federal do DF considerou que a contratação constituía “burla à livre concorrência dos profissionais aos cargos públicos”, constituindo ainda medida estranha “em face das demissões incentivadas pelo Governo Federal” por meio de programas de demissão voluntária. “Se incentivou demissões e proibiu concursos”, conclui a magistrada, “é porque precisa conter gastos, ou então porque tem pessoal em excesso”. Logo, não poderia ocorrer a contratação, que, sendo necessária, somente poderia ocorrer mediante concurso público para cargos efetivos.

Além da burla à exigência de concurso público, estas situações permitem o favorecimento de correligionários políticos, evidenciando resquícios de patrimonialismo ainda hoje presentes na administração pública federal, possivelmente um dos maiores entraves à implementação de políticas destinadas à efetiva profissionalização do serviço público. A utilização desses expedientes, de caráter pragmático, afasta o interesse na busca de soluções para os problemas que afligem o quadro permanente, objeto da organização de carreiras, num mecanismo disfuncional de segundo grau de difícil solução. Manobras que, derivadas do corporativismo ou do patrimonialismo, permitem que o serviço público continue a ser o esteio dos compadres, dos amigos, dos protegidos.

### **3. O papel dos Gestores Governamentais no combate à corrupção no Brasil**

A experiência de constituição da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, integrante do Núcleo Estratégico da Administração Pública Federal no Brasil, já foi objeto de abordagem detalhada por meio de estudos diversos na esfera acadêmica e também em duas ocasiões anteriores, no II e no V Congressos Internacionais do CLAD, em perspectiva comparada com as adotadas em outros países, notadamente Argentina, Uruguai e Estados Unidos.

Como uma das únicas carreiras instituídas exclusivamente a partir do sistema do mérito no Brasil, a experiência dessa Carreira permite antever um potencial de grande contribuição para a erradicação do nepotismo e o combate à corrupção na Administração Pública brasileira, além de contribuir para o aumento da eficiência, eficácia e transparência da gestão governamental.

Em primeiro lugar, releva destacar o perfil dos integrantes da Carreira, em termos de compromisso com a ética da função pública e a eficiência e eficácia de suas ações. A criação da carreira foi resultado da intenção do Governo Federal de prover a Administração Pública de quadros altamente qualificados com missão de implementar uma reforma de Estado que garantisse maior transparência e melhoria da qualidade dos serviços públicos oferecidos à sociedade. Essa intenção fundava-se no diagnóstico, à época já consolidado, de que a administração pública federal, notadamente a administração direta, carecia de quadros qualificados tanto para a formulação de políticas públicas quanto para sua implementação e avaliação. Segundo SOUZA (1999), os Gestores Governamentais foram concebidos como

"elementos estratégicos de um amplo processo de reforma administrativa que visava a corrigir inúmeras disfunções do aparelho estatal, como: a rigidez do aparato público que não se adaptou aos tempos de crise e incertezas; as deficiências relacionadas à capacidade de gestão e capacidade técnica para a elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas; o baixo nível de articulação governamental; a distância entre o aparato burocrático e a sociedade, principalmente por falta de mecanismos de participação do cidadão, exigência básica dos processos democráticos; a falta de uma política de pessoal que proporcionasse a valorização, o incentivo e a qualificação do servidor públicos. (1999:152)

A concepção, portanto, achava-se bastante próxima do que seria necessário para rapidamente, constituir-se um “núcleo duro” na administração direta e autárquica, totalmente novo, capaz de oferecer respostas imediatas às demandas e dotar o Estado de um corpo profissional qualificado para o exercício das funções de governo. Assim, o Congresso Nacional aprovou, em outubro de 1989, a Lei nº 7.834, criando a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, cujas atribuições legais envolvem o exercício de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e de direção e assessoramento nos escalões superiores da Administração Federal direta, autárquica e fundacional. A Lei criava a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental juntamente com 960 cargos, cujo preenchimento através de sucessivos concursos possibilitaria uma rápida consolidação da carreira e impactos imediatos nos padrões de gestão do Estado brasileiro[61].

A configuração da carreira observa alguns requisitos essenciais do modelo burocrático weberiano. Trata-se de uma das poucas estruturas profissionais do serviço público federal brasileiro constituída com base exclusivamente no sistema do mérito, com atribuições específicas de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e direção e assessoramento nos escalões superiores da Administração Federal, com estrutura remuneratória diferenciada, ingresso por concursos públicos periódicos e formação específica, ministrada por escola de governo (Escola Nacional de Administração Pública) e uma forte identidade ou espírito de corpo entre seus integrantes[62].

O Gestor Governamental, como analista simbólico, é essencialmente um profissional que administra informações e conflitos. Estes conflitos refletem os choques de interesses de grupos sociais diferenciados, que podem apresentar-se pela ação direta dos grupos de pressão ou pela mediação das organizações político-partidárias. Muitas vezes, tais interesses se expressam de forma implícita, nos meandros da estrutura burocrática do Estado.

Esta característica fundamental do ambiente em que atua o Gestor Governamental exige do profissional um perfil muito próprio e característico, o que lhe demanda e permite ir além dos limites do arquétipo do burocrata. Entre as características principais deste profissional podem-se elencar as seguintes:

- **Deve ser um especialista em políticas públicas**, e não um administrador de meios. Como tal, deve ser possuidor de formação generalista, diversificada, com ênfase no conhecimento das ciências sociais, econômicas, ciência política e dominar as metodologias próprias destas ciências.
- **Deve ter profundo conhecimento sobre o Estado**, tanto teórico quanto prático, e suas instituições, sua história e cultura, dominando amplamente as normas de funcionamento das organizações públicas, as corporações que atuam neste espaço e seus anseios;
- **Deve ser negociador e articulador**, entre as diversas esferas e níveis que compõem a arquitetura institucional do Estado. Isso equivale a dizer que deve atuar tanto no Poder Executivo quanto no Poder Legislativo, pois a política pública está em permanente negociação, desde a formulação das diretrizes até o último detalhe da execução. Esta articulação passa não só pelos diversos órgãos do Executivo, como pelo Congresso Nacional, o Judiciário, os partidos políticos e os grupos sociais afetados;
- **Deve ter ampla formação e compromisso com a ética**, a fim de que possa arbitrar interesses conflitantes de maneira isenta e imune às pressões dos diversos grupos envolvidos na negociação e implementação de políticas setoriais, para que sua ação seja determinada pelo interesse público expresso no programa do governo eleito democraticamente como expressão da vontade nacional;
- **Deve ser servidor estável**, sem o que estará vulnerável aos interesses específicos dos grupos de pressão, lobbies de todas as naturezas e até mesmo à corrupção;
- **Deve ter formação teórica e prática em Estado e Governo**, cujas características somente podem ser ministradas em Escola de Governo. Esta formação deve realçar o caráter generalista do seu perfil: longe de ser um especialista em generalidades, ou um teórico que saiba cada vez mais sobre cada vez menos, deve conciliar, à formação em sua área de interesse profissional original, a agregação de um conjunto de conhecimentos que lhe permita visualizar o conjunto sem deixar de ter presente a soma das partes, num ambiente altamente diferenciado como é o Estado. Para formar este profissional em ciências de governo, em problemas próprios do setor público, a experiência profissional por meio de um curso de formação teórico e prático específico ministrado intra-máquina é requisito fundamental, mediado pelo compromisso do Estado no aproveitamento deste profissional especialmente preparado;
- **Deve ser um especialista em comando**, apto a buscar, onde necessário, o conhecimento técnico especializado necessário ao detalhamento e execução das políticas públicas, durante o seu processo de formulação, implementação e avaliação. Aliado à capacidade e domínio das técnicas de negociação, deve ter a capacidade de motivar e agregar equipes de trabalho, planejando e coordenando a sua ação;

Pode-se afirmar, sem exagero, que a esmagadora maioria dos Especialistas em Políticas Públicas selecionados e em exercício da função atende ou tem potencial para atender a esse perfil.

Evidentemente, somente o trabalho no dia-a-dia é capaz de submeter à prova os indivíduos selecionados em concurso público, cujas trajetórias acadêmicas ou profissionais dificilmente se deram nas mesmas condições em que irão atuar na Administração Pública. Mas a forma pela qual a seleção se processa e os conteúdos ministrados no curso de formação devem ser ajustados a esse perfil, evitando, por um lado, o excessivo academicismo, e, por outro, o despreparo intelectual ou a inadequação do perfil psicológico para o exercício de tantas e tão complexas habilidades. A formação, e o próprio *esprit de corps* da carreira, enfatiza o comportamento dos seus integrantes segundo padrões éticos de conduta, entre os quais sobressai a preocupação com os princípios da legalidade, publicidade e impessoalidade, além da própria moralidade, sem prejuízo ao princípio da eficiência.

As dificuldades para a implementação de um Estado meritocrático no Brasil são notórias e têm origens políticas, culturais e também econômicas. Podem ser apontados, como exemplo, o reduzido comprometimento dos dirigentes políticos com o sistema do mérito; as sucessivas e reiteradas campanhas voltadas para a justificação de medidas de ajuste que acabam por transmitir à sociedade

uma idéia distorcida de que todo o servidor é desnecessário, desídiioso ou despreparado; a corrosão do poder aquisitivo dos salários percebidos por esses servidores; e a inconsistência do regulamento de carreiras. Todos esses fatores, em conjunto, têm desestimulado a permanência de quadros qualificados no serviço público e a continuidade dos programas desenvolvidos. Esse problema tem também criado obstáculos à implementação da Carreira de Gestores Governamentais.

A própria conceituação e implementação de carreiras profissionais no serviço público federal tem-se dado de maneira ora casuísta, ora incompleta, negligenciada e contaminada pela concepção paternalista que busca, paradoxalmente, sob os escombros de um serviço público constituído após décadas de clientelismo e fisiologismo, criar carreiras, inclusive em áreas estratégicas, por meio do aproveitamento de servidores de cargos análogos, fusões e confusões que nada mais fazem do que tornar a situação ainda mais difícil de ser solucionada. Assim, a estrutura remuneratória dessas carreiras e seus sistemas de avaliação de desempenho e de desenvolvimento, por não estarem fundados nos princípios essenciais que devem sustentar uma burocracia do tipo weberiano acabam, por falta de legitimidade, tornando-se incapazes de assegurar, mesmo nas poucas situações em que se encontram as características essenciais da burocracia, a retenção dos seus melhores quadros ou atrair os quadros com a qualificação necessária, ou mesmo de recompensar o mérito relativo, no âmbito dessas mesmas carreiras.

Nesse contexto, também os Especialistas em Políticas Públicas têm tido, muitas vezes, que dispende grande energia na defesa da própria carreira, atuando como corporação profissional. Esse esforço, nem sempre bem-sucedido, levando em consideração as dificuldades enfrentadas para a retomada do processo de inserção da carreira em bases mínimas de racionalidade, mostra que, embora sejam agentes de mudanças e o embrião de um novo serviço público no Brasil, fundado nos princípios da democracia e do mérito, defrontam-se com um desafio de difícil superação, para a qual muitas vezes faltam aliados na esfera de decisão política.

Embora a concepção teórica da Carreira e sua configuração legal possam ser consideradas capazes de atender às necessidades que lhe deram origem, ao longo da trajetória da carreira o modelo original foi bastante modificado, perdendo algumas de suas características essenciais, devido à influência de grupos de pressão, como outras carreiras e instituições do governo federal. A interrupção no processo de inserção da Carreira, superada apenas a partir de 1995, acarretou significativas diferenças entre os concursos realizados, com impactos sobre o perfil atual dos integrantes da Carreira e o seu nível de expectativa. A maior parte dessas diferenças reside nas mudanças de projeto e na heterogeneidade dos processos de seleção.

A falta de priorização clara das carreiras do Núcleo Estratégico, e de uma identidade institucional que ultrapasse os limites da atuação corporativa têm levado os Gestores Governamentais a priorizar sua inserção individual, o que vulnera a coesão da carreira e a sua capacidade multiplicadora[63]. Com efeito, na avaliação de parte significativa dos Gestores, a “fraqueza institucional” da carreira, ou seja, a falta de aliados claros na esfera política, é o principal ponto negativo da carreira, seguido pela insuficiência da remuneração assegurada aos que nela ingressam, pontos esses que carecem de solução suficiente (MARIA, 1999).

Em vista de tal situação, em muitos momentos a coesão da carreira é fragilizada pela inserção individual de seus membros, que buscam ocupar espaços e construir trajetórias profissionais individuais, de acordo com o seu talento e aspirações pessoais e não pelo fato de pertencerem a uma carreira de Estado voltada para finalidades estratégicas. Essa busca tem tanto o sentido de melhoria salarial – uma vez que, para um servidor em início de carreira, a designação para um cargo em comissão pode implicar um aumento de remuneração de até 50% - quando o de legitimar-se, individualmente, num contexto que, apesar da imagem positiva da Carreira, não é exatamente favorável à sua inserção, justamente porque não há regras claras que assegurem ao Gestor Governamental o aproveitamento que a sua situação como carreira de executivos públicos deveria garantir.

Os compromissos dos Gestores Governamentais com os valores da democracia, o perfil da

carreira e suas atribuições permitem antever qual o papel que lhes está reservado se esse processo for levado a cabo. Além disso, um pressuposto fundamental para a implementação da administração gerencial, atualmente na agenda do governo Fernando Henrique Cardoso, é a existência de dirigentes públicos qualificados e comprometidos com o interesse público, além de um alto grau de profissionalização da administração pública (SHEPHERD & VALENCIA, 1996:111), o que ainda está ausente na maior parte dos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil. Na inexistência desses gerentes, ou na impossibilidade de que sejam atraídos de outros setores, agrava-se a tendência a que a administração se torne descoordenada<sup>[64]</sup>, o que tem conseqüências diretas na preservação ou aumento dos níveis de corrupção e desperdício.

A missão dos Gestores, portanto, como executivos públicos ou como formuladores de políticas públicas, reveste-se de excepcional importância, que transcende o mérito dos seus integrantes para inserir-se entre os temas que devem ser priorizados por qualquer governo que queira, simultaneamente, ser eficiente, eficaz e efetivo e ao mesmo tempo pautar a sua gestão pelos valores da democracia e da cidadania.

A Carreira tem, atualmente, 405 integrantes, e mais 90, a serem nomeados em dezembro de 2001, acham-se cumprindo a fase de curso de formação, ministrado pela ENAP. Ao final do curso de formação, serão alocados aos diversos ministérios, conforme as prioridades definidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão responsável pela supervisão da Carreira. A distribuição atual revela um forte predomínio dos Ministérios da Saúde (18,02%), Planejamento, Orçamento e Gestão (12,59%), Educação (12,35%), Fazenda (11,85%), Justiça (8,4%), Previdência e Assistência Social (7,41%) e Trabalho e Emprego (5,19%), que juntos totalizam 75% do total de membros ativos. Os demais 25% estão distribuídos por outros 13 órgãos, inclusive a Presidência da República (Tabela III).

Essa distribuição revela que o aproveitamento dos Especialistas em Políticas Públicas atende ao perfil generalista da Carreira, com presença tanto em órgãos de formulação e implementação de políticas sociais quanto na área econômica do governo. A versatilidade dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental faz com que esses profissionais sejam bastante disputados, podendo, em função de ofertas de trabalho em outros órgãos, movimentar-se horizontalmente, desde que autorizados pelo órgão supervisor da carreira, o que contribui para a otimização, a médio prazo, do seu aproveitamento, impedindo, por outro lado, uma vinculação permanente a cada órgão de exercício e, conseqüentemente, a absorção desses profissionais pelas *redes internas* existentes, muitas vezes identificadas com esquemas de corrupção.

Assim, o Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental é, freqüentemente, um *outsider*, mas ao mesmo tempo um servidor de carreira, cuja permanência num determinado órgão poderá estar vinculada ao exercício temporário de determinada função, mas poderá permanecer indefinidamente naquele órgão, mas sem necessidade de estabelecer uma conexão com grupos de interesse já estabelecidos para garantir sua permanência ou amenizar eventuais conflitos que surjam em decorrência de sua atuação. Nesse sentido, produz-se uma forma de *insulamento* burocrático, em relação aos EPPGG, que os torna diferentes das demais carreiras vinculadas a um único ministério, ou com exercício privativo nesse órgão, em que a vinculação opera como um inibidor da conduta do servidor como contrapeso às pressões externas ou oriundas dos escalões superiores da hierarquia que estão, via de regra, associadas à corrupção.

O perfil dos integrantes da Carreira é, ainda, favorável ao seu aproveitamento como gerentes de programas, projetos ou atividades, o que se dá, via de regra, face à forma como ainda hoje se estrutura o serviço público federal, por meio do exercício de cargos de confiança. Do seu total de membros efetivos, um percentual significativo exerce cargos em comissão de direção ou assessoramento (Tabela IV). Esse percentual é superior a sessenta por cento do total, relativamente às turmas ingressadas até 1997, e cujos membros já ultrapassaram a fase de introdução no “*locus*” de atuação da Carreira – ocupa cargos em comissão, e mesmo considerando-se o pouco tempo de serviço na Carreira dos ingressados em 1998 e 2000, a média é de 42,8%, tendo inclusive sido

elevada, num período de apenas 12 meses, em 18%, o que permite prever, num período de 2 a 3 anos, que também os ingressados nesse período galgarão postos importantes na hierarquia de ministérios e agências, assumindo importância cada vez maior como gestores de programas, projetos ou atividades, ou assessorando diretamente dirigentes da Administração Federal nos seus escalões superiores[65].

Apesar desses indicadores, de 41 Programas de Gestão do Governo Federal, relacionados na Tabela V, apenas 5 programas têm como Gerentes integrantes da Carreira. E, de 50 programas estratégicos do Plano Avanço Brasil 2000-2003, apenas um estava, em maio de 2001, sob a gerência de um integrante da Carreira.

A atuação dos integrantes da Carreira como recursos humanos de natureza estratégica e capaz de contribuir para a redução dos níveis de corrupção e aumento da eficiência da Administração Pública Federal é vista, por eles mesmos, como significativa. Pesquisa realizada em agosto de 2001 pela Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas indica dados relevantes para esta análise.

Segundo a pesquisa, para 46,3% dos EPPGG, a redução e o controle da corrupção dependem, principalmente, da elevação do controle social e da transparência da gestão governamental, e para 40,7%, da elevação do nível de profissionalização do serviço público, inclusive com a redução de nomeações de caráter político para cargos de direção. Embora para 53,6% dos membros da Carreira a corrupção percebida nos órgãos e entidades de exercício seja baixa (e média para 39,3%), para 31% a presença dos EPPGG na Administração tem contribuído fortemente para reduzir as possibilidades de corrupção. Atuando nos escalões superiores da Administração Federal, 65% dos entrevistados acreditam que é nesse nível da hierarquia que se concentram os maiores problemas. Ao mesmo tempo, embora 53,8% considerem decisivo para determinar o nível de corrupção a fragilidade do sistema normativo e da apuração dos casos de corrupção, 41% acreditam ele é determinado pelo baixo número de servidores ocupando cargos de direção nos níveis superiores da hierarquia, atribuindo, portanto, à excessiva subordinação desses cargos ao comando político um elemento de incentivo à corrupção. Quase 96% consideram que a eficiência e eficácia seriam maiores caso a corrupção fosse menor, reconhecendo que a corrupção é um entrave ao melhor funcionamento da Administração. No entanto, para 73,2%, as garantias asseguradas aos servidores públicos, tais como a estabilidade no cargo e o regime estatutário, que assegura ao servidor o direito de não cumprir ordens manifestamente ilegais, são necessárias, mas insuficientes para impedir a corrupção; para 17,1%, além de necessárias estas garantias são também adequadas para que o servidor atue como obstáculo à corrupção. Do ponto de vista da imagem da carreira, 52,4% acreditam que os padrões éticos dos EPPGG são superiores à média do serviço público em geral.

Com efeito, a trajetória e a experiência até aqui acumulada em onze anos de atuação dos Gestores Governamentais no Governo Federal brasileiro permitem concluir que iniciativas voltadas à profissionalização da função pública nos escalões superiores da gestão governamental podem contribuir decisivamente para reduzir os níveis de corrupção e para tornar o aparelho do Estado mais permeável ao controle social e transparente para o conjunto da sociedade.

Os Gestores Governamentais, assim como outras carreiras do “Ciclo de Gestão dos Recursos Públicos”, têm, assim, uma lição a ensinar: a de que vale a pena investir na formação de uma burocracia estável, profissional e qualificada, como meio de reduzir os espaços de atuação do clientelismo, do patrimonialismo, do filhotismo, do nepotismo e, por fim, da corrupção. Ainda que o respaldo político tenha sido insuficiente, e que as medidas de valorização remuneratória desse segmento do serviço público ainda deixem a desejar, os resultados já atingidos são relevantes e permitem concluir não apenas pelo acerto dessas iniciativas, mas pela necessidade de que, num futuro próximo sejam incrementadas e ampliadas.

## **4. Medidas para o combate à Corrupção e ao Nepotismo – fortalecimento da função pública no Brasil.**

A ausência de proibições expressas, ou de regras que delimitem claramente o campo de atuação dos dirigentes políticos, é terreno fértil para que a semente do nepotismo germine e floresça. Contudo, medidas profiláticas ou preventivas contra o nepotismo, como bem ressalta Boris FAUSTO, não serão implementadas sem resistência: “estamos diante de uma prática nociva arraigada cuja eliminação não se fará facilmente”<sup>[66]</sup>. De tal forma o nepotismo está arraigado em nossa cultura política e em nossa prática administrativa, que proibi-lo em sua face mais visível, deixando raízes para sua expansão, poderá resultar inócuo. A troca de favores, como prática substitutiva, já ocorre, como demonstra a incidência do nepotismo no Conselho de Justiça Federal, e em gabinetes parlamentares e de magistrados. Como afirma FAUSTO, a convicção da legitimidade do nepotismo é sua maior garantia de sobrevivência, verdadeiro traço cultural de nossa sociedade.

Contudo, a proibição legal será um passo importante para a moralização dos costumes políticos, e por isso práticas antinepóticas que possam ser incentivadas ou ampliadas devem ser amplamente divulgadas. Mas essa proibição deverá ser acompanhada de medidas tendentes à implantação de quadros profissionais, efetivos e qualificados no serviço público, que possam tornar dispensável a busca de pessoas “competentes” fora dos quadros efetivos da Administração Pública.

Não há como ignorar o fato de que o servidor público atua num ambiente predominantemente político, por definição. Sendo a administração pública e o próprio sistema de governo marcado por idéias, atitudes, normas, processos, instituições e demais formas de conduta humana que determinam como se distribui e se exerce a atividade política e como se atendem os interesses públicos (AMATO, 1962; 90), não há como impedir que haja, no âmbito do serviço público, determinado grau de politização, paralelamente ao grau de profissionalização que se pretenda nele instituir. O antigo dogma da “neutralidade política” não mais se coaduna com o perfil desejado do servidor público, nem com o interesse dos que chegam ao poder pelo voto, como demonstram as tendências verificadas na Inglaterra e França, notadamente a partir da segunda metade dos anos 80.

A profissionalização e o grau de politização do serviço público andam, assim, lado a lado no regime democrático, de forma indissociável. E é exatamente neste contexto que se implementam medidas que atendem à necessidade de elevar a profissionalização e ao mesmo tempo permitem que o grau de politização e democratização do serviço público seja adequado à função social que exerce.

A isso se acrescenta a enorme dificuldade de institucionalizar a exigência de concurso público, forma exclusiva de recrutamento do servidor efetivo, como instrumento essencial para a profissionalização do serviço público, ajustado à necessidade de democratização do acesso aos seus cargos, paralelamente à implementação de uma adequada política de remuneração que impeça a exposição do servidor de carreira à necessidade de complementação salarial por meios escusos.

Segundo ZILLER, o concurso público atende, basicamente, a duas necessidades da Administração Pública: além de significar uma garantia contra o apadrinhamento no acesso aos cargos e empregos públicos, é também uma técnica que se impõe quando há abundância de candidatos, no sentido de permitir que se escolha, entre tantos, os melhores<sup>[67]</sup>.

O ingresso por essa via é requisito constitucional para a aquisição da estabilidade e ponto de partida para a profissionalização e moralização da função pública. No entanto, algumas deficiências têm prejudicado esse processo, sob múltiplos aspectos, evidenciando, por outro lado, a fragilidade do sistema normativo quando ausentes os esforços e o empenho político para que seja efetivamente implementado.

Embora o sistema de recrutamento por concurso público seja a forma ideal, por propiciar à Administração a escolha numa amostra maior de candidatos qualificados para a função e impedir atos discricionários de nomeação e contratações baseadas em critérios outros que não o aprimoramento da função, ele não é suficiente, por si, só, para assegurar a existência do sistema do mérito, ou para garantir a profissionalização de seus quadros. São necessários, ainda, instrumentos consistentes de avaliação de desempenho e processos de formação, treinamento e capacitação. Segundo o Banco Mundial, constituir uma burocracia que esteja protegida das interferências e pressões políticas é necessário, mas não suficiente. Além de competente, essa burocracia deve ser dotada de integridade e padrões éticos de conduta, o que requer, além do recrutamento e de um sistema de promoções com base no mérito, também retribuições competitivas com o setor privado (World Bank, 1993). Na verdade, afirma o Banco Mundial, no Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1997 (World Bank, 1997) que, entre os fatores associados à corrupção, destacam-se o sistema de recrutamento com base no mérito (quanto mais alto a incidência, menor o índice de corrupção) e a proporção entre remunerações no serviço público e no setor privado (quando mais baixas as remunerações no setor público, maior a corrupção). Pesquisa realizada em 1997 identificou que, dentre as medidas recomendadas para enfrentar a corrupção, o “aumento dos salários do setor público” foi considerada a terceira medida mais relevante, citada por 80% dos entrevistados, logo após o endurecimento de sanções para a corrupção pública e o estabelecimento do exemplo das lideranças (GRAY & KAUFMANN, 1998).

Aspecto também associado ao sistema do mérito e essencial para assegurar a transparência do processo de profissionalização da Administração Pública é o estabelecimento de regras claras que assegurem aos servidores de carreira o acesso aos cargos e funções de confiança. Assumir esses cargos deve estar associado à posse de qualificações adequadas, limitando-se os casos de livre provimento às situações essenciais de critério de confiança política. Nos demais casos, e como regra geral, o acesso a eles deve ser vinculado, por meio de **linhas de acesso**, às carreiras gerencial e técnicas, em diferentes níveis, e em função da qualificação e experiência do servidor de carreira, como forma de viabilizar a profissionalização e reduzir a descontinuidade administrativa em áreas específicas. Ainda que se assegurem condições para que o comando político possa determinar as diretrizes e as políticas a serem implementadas, essa liberdade não pode ser absoluta, sob pena de converter-se, sob a capa do paradigma “agente-principal”, em apenas mais uma faceta do clientelismo e do patrimonialismo que contaminam a instituição de uma administração burocrática weberiana no serviço público brasileiro.

É claro que, como ressalta CAIDEN (apud KLITGAARD, 1994; 88), a substituição do sistema do apadrinhamento pelo sistema do mérito não assegura que a seleção dos melhores preparados intelectualmente ou tecnicamente irá assegurar também que sejam selecionados os mais éticos ou morais. No combate à corrupção, pode ser necessário pagar o preço da renúncia a um determinado grau de capacidade técnica em prol da honestidade e, com certeza, o nepotismo, o favoritismo e artifícios análogos para escolher agentes podem facilmente ter efeito contrário. O dirigente pode acabar tendo nas mãos pessoas relativamente incapazes em termos técnicos e relativamente desonestas. [\[68\]](#)

Cabe aos planos de carreira definirem até que ponto os cargos comissionados existentes na estrutura hierárquica podem ser caracterizados como “principais” e a partir de que ponto são somente “agentes”, ainda que com autoridade hierárquica sobre os não-comissionados.

Quanto à natureza dos cargos comissionados, é importante salientar que, prevendo a Constituição de 1988 que prescindem de concurso público as nomeações para cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, tal hipótese requer interpretação restrita, a fim de que se preserve não apenas o sistema do mérito como a possibilidade de profissionalização do serviço público a partir da obediência ao princípio da ampla acessibilidade aos cargos públicos.

As medidas a serem adotadas na organização dos quadros de pessoal de qualquer entidade, seja de direito público ou privado, relativamente aos cargos comissionados, não de considerar, portanto, a

natureza precípua desses cargos e as razões que permitem a sua exclusão do sistema do mérito. Não se admitem, portanto, cargos comissionados criados com a finalidade de, simplesmente, substituir cargos efetivos ou empregos permanentes, e destinados a suprir necessidades que devam ser satisfeitas por eles com vistas a burlar o sistema do mérito e encobrir práticas clientelistas ou legitimar o personalismo, sob pena de ofensa aos princípios da moralidade e da impessoalidade.

Em relação à política e estrutura de cargos comissionados e funções de confiança, merece ser destacado o fato de que, historicamente, a Administração Pública brasileira tem avançado de maneira muito lenta no sentido de sua profissionalização.

Trata-se, portanto, de questão já suficientemente diagnosticada e cuja solução se encontra ao alcance do legislador e dos dirigentes políticos, que deverão, no curto prazo, estabelecer regra que limite a discricionariedade dos governantes quanto ao provimento dos cargos comissionados, valendo propor que sejam providos exclusivamente por servidores ocupantes de cargos efetivos do quadro geral do respectivo ente estatal os cargos em comissão e as funções de confiança de direção superior e limitando o livre provimento ao cargo de primeiro e segundo escalão (Ministro, Secretários e Presidentes de autarquia ou fundação e seus equivalentes) e seus assessores imediatos.

Apesar das resistências culturais e políticas, o ordenamento jurídico nacional tem avançado nesta direção, inclusive na esfera constitucional. Até a Emenda Constitucional nº 19/98, as únicas regras até hoje editadas na esfera federal para limitar o grau de politização das chefias foram o art. 10 do Decreto-Lei nº 1.660, de janeiro de 1979, que determinou que a designação para os cargos classificados abaixo do quinto nível hierárquico recairiam, em 50 % dos casos, em servidor ocupante de cargo permanente, e o art. 11 da Lei n.º 8.460, de setembro de 1992, que elevou esta regra até o quarto nível hierárquico (DAS-3).

Sensível avanço foi obtido mediante a aprovação da Lei n.º 8.911, de julho de 1994, que em seus art. 5º e 6º determinou que a totalidade dos cargos de chefia inferiores ao terceiro nível hierárquico (o nível de DAS-4[69]), e 60 % dos cargos de assessoramento de cada órgão somente poderiam ser preenchidos por servidor ocupante de cargo efetivo. Essa regra, todavia, não resistiu às pressões políticas, tendo sido inicialmente suspensa e finalmente revogada a partir de janeiro de 1995.

Em termos gerais, a Carta de 1988 incorporou dois pressupostos básicos, a serem considerados na estruturação administrativa e na organização dos quadros de pessoal, em relação aos cargos comissionados.

O primeiro deles diz respeito à inexigibilidade de concurso público para acesso a esses cargos (art. 37, II da CF); o segundo, à *preferência*, no seu provimento, para servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional (art. 37, V da CF). A nova redação dada ao art. 37, V da Constituição pela Emenda Constitucional nº 19, aperfeiçoou o comando, assegurando **exclusividade** para o servidor de carreira no provimento funções de confiança, enquanto manteve a necessidade de lei para definir os casos, condições e percentuais mínimos em que os cargos em comissão, destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, deverão ser preenchidos por servidores de carreira.

Além dessa norma geral, de intenção moralizadora, vigora desde dezembro de 1990 o art. 117 da Lei nº 8.112, proíbe ao servidor, em seu inciso VIII, "manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil". Embora dirigido ao servidor público, esta norma tem aplicação em relação também aos agentes políticos, ou pelo menos deveria pautar a conduta dos dirigentes políticos[70].

Mesmo na ausência de expressa e geral proibição da prática do nepotismo, uma das práticas que poderiam ser consideradas meritórias, embora de restrito alcance, é a decisão adotada pelo Ministro da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, Raul Jungmann, que em abril de 2000 proibiu, por meio de portaria, que cargos em comissão no Ministério e no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária fossem ocupados por parentes de até terceiro grau de servidores efetivos ou comissionados nesses órgãos. No entanto, somente seis meses depois, em 15 de outubro de 2000, e

após a realização de levantamento em 29 superintendências do INCRA foram exonerados 22 servidores que se enquadravam em tais situações e que haviam sido nomeados antes da portaria. Outros dez servidores pediram exoneração. Foi a primeira demonstração concreta de uma prática antinepotismo adotada pelo Governo Federal[71].

No Poder Judiciário Federal e no Ministério Público da União vigoram regras proibitivas do nepotismo cujo conteúdo é semelhante ao que a Deputada Zulaiê Cobra havia proposto como regra válida para os três Poderes nas três esferas de governo. O artigo 10 da Lei nº 9.421, de 24 de dezembro de 1996, veda a nomeação ou designação, para cargos em comissão e funções de confiança, de cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros ou juízes vinculados, exceto se for servidor ocupante de cargo de provimento efetivo das carreiras judiciárias, sendo que nesse caso a vedação é restrita à nomeação ou designação para servir junto ao magistrado que determinar a incompatibilidade. Na verdade, a Lei, que tem aplicação em todo o Judiciário federal, apenas generalizou uma regra que já constava do Regimento Interno do STF desde 1989. Contudo, sua validade foi limitada apenas para as nomeações posteriores à data do início de sua vigência. A mesma regra foi estendida ao Ministério Público da União pela Lei nº 9.953, de 4 de janeiro de 2000.

No âmbito dos Estados, as constituições estaduais e leis ordinárias têm tratado do assunto, e em alguns casos, estabelecido regras mais precisas com vistas a assegurar espaços mínimos à participação do servidor público na gestão superior e assegurar a democratização dos espaços decisórios, limitando o uso discricionário dos cargos em comissão.

Em Minas Gerais, a Constituição Estadual disciplina, em seu artigo 23, parágrafo único, a obrigatoriedade de que, na administração indireta, pelo menos um cargo ou função de confiança de direção superior seja provido por servidor ou empregado público de carreira da respectiva instituição. Todavia, em pelo menos um caso o Supremo Tribunal Federal considerou - ainda que liminarmente - inconstitucional a sujeição do Chefe do Poder Executivo a essa obrigatoriedade, como demonstra a suspensão do art. 134 da Constituição do Estado de Mato Grosso pela ADIN n.º 282.

Nesse sentido, merece registro a aprovação, pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, em 1995, da Emenda Constitucional nº 12, vedando a nomeação nos três Poderes de parentes consangüíneos ou afins até o segundo grau do Governador, do Vice-Governador, do Procurador-Geral do Estado, dos Secretários de Estado, dos Desembargadores, dos Deputados Estaduais e membros do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado, além dos Presidentes e vice-presidentes ou equivalentes de autarquias, fundações e empresas estatais. A emenda previa também a extinção do provimento dos cargos em comissão providos em desacordo com a proibição estabelecida, no prazo de trinta dias. Questionada pela própria magistratura estadual, a Emenda foi objeto de apreciação pelo STF em Ação Direta de Inconstitucionalidade (nº 1.521), tendo sido indeferida liminar pedida pelo Procurador-Geral da República. Na ocasião do julgamento, assentou o Ministro Celso de Mello que “a concepção republicana de poder mostra-se absolutamente incompatível com qualquer prática governamental tendente a restaurar a inaceitável teoria do Estado patrimonial”, e concluía que “o nepotismo, além de refletir um gesto ilegítimo de dominação patrimonial do Estado, desrespeita os postulados republicanos da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa”. Foi, como destaca BORJA, “um duro golpe contra o nepotismo no Rio Grande do Sul”, que no entanto ainda não teve repercussões em outros entes da federação.

No Mato Grosso do Sul, projeto de lei enviado pelo Governador à Assembléia Legislativa do Estado em 19 de outubro de 2000 prevê, em seu art. 75, que "o provimento de cargo sem comissão de direção, gerência ou de assessoramento e assistência técnica deverá tomar em consideração na escolha do nomeado a sua afinidade com a posição hierárquica do cargo e a educação formal, a experiência profissional relevante e a capacidade administrativa exigidas para o exercício das atribuições do cargo". Prevê também que serão reservados aos servidores ocupantes de cargos de

carreira, no mínimo, trinta por cento dos cargos em comissão criados para atender ao funcionamento de órgãos e entidades de direito público integrantes da estrutura organizacional do Poder Executivo. A iniciativa reveste-se de importância não apenas em vista do seu conteúdo, mas por ter sido o Governador José Orcírio Miranda (Zeca do PT) acusado, no começo de seu governo, de haver nomeado mais de 13 parentes para cargos em comissão, os quais foram, a seguir, exonerados de suas funções, embora em sua maioria fossem militantes partidários com antiga atuação no Estado.

Nos municípios, vem-se manifestando também uma tendência à adoção de regras expressas, proibindo o nepotismo. No Município de Barbosa (SP), lei municipal foi aprovada pela Câmara de Vereadores estabelecendo proibição de nomeação de parentes, mesmo concursados, para cargos em comissão. A lei foi aprovada sessenta dias após a renúncia do prefeito que denunciara a pressão dos vereadores para empregarem parentes na administração municipal. No entanto, a lei não foi recebida com entusiasmo: o prefeito em exercício, cuja filha e vários sobrinhos ocupavam cargos na administração, anunciou que não iria demiti-los.

Em Santos (SP), a Câmara Municipal aprovou, agosto de 2000, projeto de lei complementar, de autoria do Prefeito Municipal, proibindo aos vereadores, prefeito e vice contratar parentes para cargos de assessoria. O projeto foi aprovado por unanimidade, e proíbe também a nomeação de parentes para cargos de secretário municipal, presidente de fundação e empresas ligadas à prefeitura. A lei fixou prazo de sessenta dias para que os parentes nomeados fosse exonerados[72].

A redução do espaço para as nomeações políticas ou para a rotatividade das chefias, assim, além de contribuir para o aumento da eficácia e da eficiência da ação do governo, teria o aspecto moralizador de retirar de circulação a “moeda de troca” tantas vezes associada à corrupção em nosso país e que freqüentemente serve à subversão do sistema do mérito. Além disso, como demonstram LOUREIRO et alii (1998, p. 78) a existência de carreiras às quais estejam vinculadas linhas de acesso pode ter grande importância para assegurar a organicidade e continuidade das políticas públicas.

Seria ainda recomendável que os cargos de nível inferior ao terceiro escalão em todos os órgãos e entidades fossem providos exclusivamente por servidores do quadro efetivo das instituições, e até mesmo nos escalões superiores, quando justificável pelo nível de especialização envolvido. No entanto, estabelecer-se restrição absoluta ao provimento de comissionamentos por servidores de carreira requisitados de outras instituições poderia resultar prejudicial à troca de experiências que a mobilidade horizontal que essa espécie de provimento proporciona, sendo requisito, em qualquer caso, que os ocupantes dos cargos comissionados sejam detentores de qualificação gerencial e técnica para o exercício dos mesmos. O excessivo insulamento poderia dar origem a uma exacerbação do *esprit de corps* e a uma maior dificuldade na implementação de mecanismos de prestação de contas e de controle social, contrapondo-se o incentivo à carreira à necessidade de permeabilização das instituições ao fluxo de novas idéias e práticas.

Embora a Emenda Constitucional nº 19/98, ao tratar da matéria, tenha definido taxativamente a proibição de que sejam mantidos nas estruturas administrativas cargos ou funções de confiança voltados ao exercício de atividades que não sejam de direção, chefia e assessoramento, será difícil assegurar a efetividade desse comando constitucional, pelo simples fato de que é virtualmente impossível fiscalizar o exercício de atividades pelos indivíduos contratados por meio desses artifícios.

Assim, tendo-se em conta que o atual clima existente no país sugere uma tendência à redução da tolerância e condescendência com o nepotismo e o empreguismo, pode ser esse um momento único para que sejam redobrados esforços no sentido de aprovação de leis que estabeleçam restrições à conduta dos agentes políticos e administradores públicos acostumados à prática do nepotismo. Mas, sem dúvida, sem que haja um aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais e sociais de controle estar-se-á, mais uma vez, resvalando para o mero formalismo, repetindo-se a situação antes apontada por Livia BARBOSA, em que uma sociedade antimeritocrática convive com um

ordenamento jurídico e institucional que, aparentemente, atende aos requisitos e pressupostos da implementação do sistema do mérito. É esse, sem dúvida, o desafio para esta geração, e para a próxima: fortalecer e consolidar, na prática, uma postura a favor da efetiva profissionalização da função pública no Brasil.

## BIBLIOGRAFIA

1. 11 parentes de magistrados tem cargos em comissão no conselho. *O Estado de São Paulo*, 29 out 2000, A-5
2. A farra dos parentes. *Veja* nº 1596, 05 maio 1999, p. 116.
3. AMATO, Pedro Muñoz. Administração Pública e Privada *in* JAMES, Samuel Haig (org.) *Que é Administração Pública. Textos Selecionados de Administração Pública*. 2ª ed., Rio de Janeiro, FGV, 1962, p. 101-105.
4. ANDRADE, Régis de Castro. Introdução Geral. *in* ANDRADE, Régis de Castro & JACOUD, Luciana (org.). *Estrutura e Organização do Poder Executivo - Administração Pública Brasileira*. Brasília: ENAP-CEDEC, 1993, vol 2., p. 23-32.
5. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 5ª ed (1ª ed. 1980), São Paulo, Malheiros, 1994, 527 p.
6. BARBOSA, Livia. *Igualdade e meritocracia – a ética do desempenho nas sociedades modernas*. Rio de Janeiro : Ed. FGV, 2ª ed., 1999, 216 p.
7. BOBBIO, Norberto et alii. *Dicionário de Política*. Brasília, 1991, Ed. UnB.
8. BONFIM, Benedito Calheiros. O nepotismo nos três Poderes. *Revista Consulex*, ano IV, nº40, abril de 2000, p. 33.
9. BORJA, Sérgio Augusto Pereira de. Nepotismo e ética pública. *Zero-Hora*, Porto Alegre, 26 nov. 1996. URL Internet <http://www.direito.ufrgs.br/professores/sergioborja/nepo.htm>.
10. BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *SIAPE/Apuração Especial. Quantitativo de servidores titulares de funções DAS*. Brasília, MARE, set. 1995, 15 p.
11. BRASIL, Senado Federal. *Constituições do Brasil* (de 1824, 1981, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações). Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986, vol 1, 593 p.
12. BRASIL. Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936. *Leis do Brasil - Atos do Poder Legislativo*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1936, p. 207.
13. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. “Reconstruindo um Novo Estado na América Latina”. Intervenção na Conferência “Os novos caminhos da América Latina: Estado, Mercado e Equidade”, patrocinada pelo BID/PNUD, em Montevideu, Uruguai, em 7 de outubro de 1996.

14. \_\_\_\_\_ . Da administração pública burocrática à gerencial, *Revista do Serviço Público* ano 47, vol. 120, nº 1, jan-abr 96, p. 7-37.
15. \_\_\_\_\_ . Administração Pública Gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília : MARE, mimeo, 1996, 25 p.
16. BRITO, Armando de. *O Contrato Realidade e a Terceirização*, Revista LTR 59-02, fev-1994, p. 137)
17. Câmara de Santos aprova projeto contra nepotismo. URL Internet <http://www.estadao.com.br/agestado/politica/2000/ago/18/217.htm>
18. CAMINHA, Pero Vaz. Carta a El Rei Dom Manuel. 1º de maio de 1500. URL Internet [http://www.zaz.com.br/voltaire/500br/carta\\_caminha.htm](http://www.zaz.com.br/voltaire/500br/carta_caminha.htm).
19. CATALÁ, Joan Prats i. Del clientelismo al mérito en el empleo publico – analisis de un cambio institucional. In URL Intenet <http://igov.uoc.pnud/bibliote/texto/bibl0058.htm>, set 2000.
20. Cheibub, Zairo Borges. A carreira diplomática no Brasil: o processo de burocratização do Itamarati. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, vol. 23, nº 2, p. 97-128, abr. 1989.
21. Derlien, Hans-Ulrich. Historical legacy and recent developments in the German higher civil service. *International Review of Administrative Sciences*, London (UK), vol. 57, nº 3, p. 385-402, sept. 1991.
22. DURAND, Maria Rita Loureiro & ABRUCIO, Fernando Luiz. Burocracia e Política na Nova Ordem Democrática Brasileira: o provimento de cargos no alto escalão do Governo Federal (Governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC). *Relatório de Pesquisa* nº 9/98, Fundação Getúlio Vargas, 1998.
23. Farra em Bruxelas. *Veja*, 24 março de 1999, p. 55.
24. FAUSTO, Boris. Nepotismo. *Folha de São Paulo*, 14 fev 2000, p. 1-2.
25. FRANÇA, Bárbara Heliodoro. *O barnabé: consciência política do pequeno funcionário público*. São Paulo, Cortez, 1993, 102 p.
26. FRANCO, Ilimar, Lucio Vaz e James Allen. *O Poder dos Cargos*. O Globo, 30 de abril de 2000.
27. FREITAS, Silvana. Juiz recorre contra afastamento em RR. *Folha de São Paulo*, 21 ago 1998, p. 1-6.
28. FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Administração Pública e Sistema de Governo *in* *Estrutura e Organização do Poder Executivo frente à opção pelo sistema de governo*. 3º Relatório. Brasília, ENAP-CEDEC, mimeo, 1993.
29. GOMES DE LIMA, Mário Hélio. Família: a primavera dos patriarcas da casa-grande. *Jornal da Tarde*, 18 mar 2000. URL Internet <http://www.jt.com.br/noticias/00/03/18/sa4.htm>.
30. GOMES, Antero. Situação irregular. *O DIA*, 26 setembro 2000.
31. Governo burla regra de concursos. *Folha de São Paulo*, 26 mai 2001.
32. GUERZONI Fº, Gilberto. *Burocracia, Tecnoocracia, Pseudoburocracia e a Constituição de 1988: Tentativas e Perspectiva de formação de uma burocracia pública no Brasil*. Brasília, Senado Federal, mimeo, 1995, 39 p.
33. GUSMÃO, Marcos. Rei da mamata. *Veja*, 08 jan 1997, p. 32.
34. HEIDENHEIMER, Arnold et alii. *Political Corruption – a Handbook*. Transaction Publishers, London,

1993.

35. IZAGUIRRE, Mônica. Consultoria disfarça contratações irregulares. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 18.09.95, p. A-7.
36. Juíza condena Câmara e parentes de vereadores a devolver dinheiro. *Folha de São Paulo*, 23.08.2000, p. A-3.
37. KLIKSBURG, Bernardo. Palestra ministrada na Comissão de Serviço Público da Câmara dos Deputados, em 1990. Brasília, Câmara dos Deputados, 1990.
38. KLITGAARD, Robert. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994, p. 90.
39. KRIEGER, Gustavo. Negócios na Esplanada. *Época*, 18 out 1999.
40. LOPES, Eugênia. Executivo paga salários duplos a 53 funcionários. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 19.09.95, p. 3.
41. LOUREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando e ROSA, Carlos Alberto. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público* ano 49, nº 4, out-dez 1998, p. 47-83.
42. MACMULLEN, Andrew. Fraud, mismanagement and nepotism: The committee of Independent Experts ant the fall of the European Commission, 1999. *Crime, Law and Social Change*, vol. 31, nº 3, p. 193-208, 1999.
43. MARIA, Carmen et alii. Pesquisa – Gestores 1999. mimeo, 1999, 18 p.
44. MATTOS, Pedro Lincoln. Racionalização Administrativa versus concepções patrimonialistas no provimento de pessoal no serviço público federal: o Ministério da Educação e Cultura entre 1960 e 1985. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, vol. 28, nº 1, p. 70-86, jan-mar 1994.
45. MENEZES, Raymundo Xavier. Classificação de Cargos: uma perspectiva histórica. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DASP, vol. 102, nº 1, jan-1969, p. 7-53.
46. MONTEIRO, Marcelo Affonso. "A Indústria da Consultoria". *Jornal de Brasília*, Brasília, 08 jan. 1993, p. 2.
47. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Problemas de Carrera em en Servicio Público. Comisión Paritaria del Servicio Público - Primera Reunión, Ginebra, 1970. *Informe III*. 2ª ed. (1ª ed. 1970), Ginebra (Suiza), 1974, 67 p.
48. NASCIMENTO, Kleber. *Classificação de Cargos no Brasil*. Rio de Janeiro, FVG, 1962, 139 p.
49. Nepotismo é praxe entre magistrados de RO. *O Estado de São Paulo*, 13 ago 2000.
50. Nepotismo leva o Inca a exonerar 22 servidores. *O Globo*, 16 de outubro de 2000.
51. NETTO, Vladimir. Cada parente no seu galho. *Revista Veja*, 14 fev 2000.
52. NOLAN, Lord. Normas de conduta para a vida pública. Brasília: ENAP, *Cadernos ENAP* nº 12, 1997.
53. O seu parente não pode. Já o meu... *Veja* nº 1.639, coluna Radar, 08 mar 2000, p. 20.
54. OLIVEIRA, Francisco Antônio de. Da terceirização e da flexibilização como estágios para a globalização. *Revista Gênese* nº 61, jan. 1998, p. 47-74.

55. OLIVEIRA, João Batista Araújo. Síndicos ou Estadistas: quem prepara as elites?. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 20, nº 2, p. 49-70, abr.-jun. 1986
56. PARADA, Ramon. *Organización y empleo público*. 7ª ed., Madrid (Espanha), Marcial Pons, 1993.
57. PATURY, Felipe. Exemplo de cima. *Veja* nº 1.608, 28/07/1999, p. 45.
58. Procurador vê o INSS praticando nepotismo. *Jornal dos Concursos*, 9-15 de outubro de 2000.
59. RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e contexto brasileiro. Esboço de uma teoria geral da administração*. 2ª ed., Rio de Janeiro, FGV, 1983, 366 p.
60. ROCHA, Alexandre. Eleitor acha que corrupção aumentou, mostra pesquisa. *O Estado de São Paulo*, 10.05.2001.
61. ROCHA, Leonel. Laços de sangue. *Veja*, 27 maio 1998.
62. ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and Government – causes, consequences and reform*. Cambridge University Press: Cambridge, 1999, 268 p.
63. SALDANHA, Regina et alii. *Emprego e Salário no Setor Público Federal*. Brasília, Min. do Trabalho/Sec. Emprego e Salário, mimeo, 1988
64. SALLUM, Samanta. Manobra para manter privilégio. *Correio Braziliense*, 2 julho de 2000, p. 12.
65. SCHNEIDER, Ben Ross. A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. *Revista do Serviço Público*, vol. 119, nº 1, p. 9-44, jan-abr 1995.
66. SEABRA, Catia. Câmara cria cargos e reajusta gratificações. *O Globo*, 17 agosto 2000, p. 12.
67. Senado pode repor fim do nepotismo na Reforma do Judiciário. URL internet [www.oglobo.com/noticias/arquivo/politica/20000316/4hgrxh.htm](http://www.oglobo.com/noticias/arquivo/politica/20000316/4hgrxh.htm).
68. SETTI, Adriana. Esse é imbatível. *Veja* nº 1.597, 12 maio 1000, p. 43.
69. SHEPHERD, Geoffrey. *The fight against corruption in Latin America and the Caribbean: A World Bank view*. November, 1998.
70. SHEPHERD, Geoffrey & VALÊNCIA, Sofia. “Modernizando a Administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis”. *Revista do Serviço Público* ano 47, vol 120, nº 3, set-dez 1996, p. 103-128.
71. SOUZA, Nelson Mello e. Reforma Administrativa no Brasil: um debate interminável. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, vol. 28, nº 1, p. 54-70, jan.-mar. 1994.
72. VAZ, Lúcio. Deputados perdem e contratam parentes. *Folha de São Paulo*, 1 nov 1998, p. 1-6.
73. VENEU, Marcos Guedes. Representações do funcionário público. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 24 nº 1, p. 5-16, nov. 1989/jan. 1990.
74. WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, vol. 8, nº 2, p. 27-75, abr.-jun. 1974.
75. WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. Institucionalização da Reforma Administrativa: a atuação do Conselho Federal do Serviço Público e da Comissão Permanente de Padronização, 1936 a 1938. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, vol. 10, nº 4, p. 21-54, out-dez 1976.

76. WILSON, Woodrow. *O Estudo da Administração*. Rio de Janeiro, FGV, Cadernos de Administração Pública, 1955, 35 p.
77. ZILLER, Jacques. Egalité et merite. L'accès à la fonction publique dans les États de la Communauté européenne. Apud ZILLER, Jacques (org.). *Fonction publique et fonctionnaires - comparaisons internationales. Problemes Politiques et Sociaux*. La Documentation Française, Paris (France), n° 601, fév. 1989, 63 p.

## Resenha Biográfica do Autor

Luiz Alberto dos Santos, 39 anos, brasileiro, é bacharel em Direito (UFGRS) e Comunicação Social (PUCRS) e mestre em Administração pela Universidade de Brasília. É integrante da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 1990. Exerceu, no serviço público federal brasileiro, funções na Subsecretaria de Planejamento e Modernização Institucional da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República (SEPLAN/PR), no Departamento de Modernização Administrativa da Secretaria da Administração Federal, na Assessoria do Programa Federal de Desregulamentação, na Diretoria de Relações do Trabalho do Instituto Nacional do Seguro Social e na Assessoria da Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e da Administração. Exerce, desde 1992, o cargo em comissão de Assessor Técnico da Liderança do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados. É autor do livro “Reforma Administrativa no Contexto da Democracia”, editado em 1997 pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP e pela Arko Advice Editorial, e do livro “Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social - Possibilidades no âmbito da Reforma do Aparelho do Estado”, publicado em 2000 pelo DIAP.

Tem participado, como conferencista e palestrante, de debates, simpósios e seminários sobre as reformas administrativa e da previdência social em curso no Brasil. É ex-Presidente, ex-Diretor de Articulação Institucional e atual Diretor de Estudos e Pesquisas da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e ex-integrante da Coordenação do Fórum de Entidades de Carreiras e Categorias Típicas de Estado. Endereço: SQN 310, Bl. M, apto 612, Brasília-DF 70756-130 Brasil. E-mail: [ablas.shand@uol.com.br](mailto:ablas.shand@uol.com.br) .

### Resumo

A corrupção, justamente por não ser fenômeno recente ou restrito a determinadas culturas, tem sido objeto de diversos estudos para seu entendimento e, conseqüentemente, abundam as prescrições para enfrentar o problema, como se vê nas atuais iniciativas de Reforma do Estado. Para enfrentar efetivamente o problema da corrupção, as reformas do Estado devem não apenas fortalecer os canais de representação, incentivar a competição econômica, a transparência e a *accountability*, mas, igualmente, reforçar a profissionalização do quadro administrativo.

As reformas administrativas de cunho não têm dado a devida atenção a esse problema, apesar de reiteradas recomendações de instituições políticas e econômicas de âmbito mundial. Como resultado, na América Latina o clientelismo grassa, o espaço das burocracias já estabelecidas se reduz, concentram-se poderes na esfera política e aumentam as condições de acirramento do

conflito entre políticos e executivos de carreira.

No caso brasileiro, a corrupção apresenta características endêmicas, o que explica, em parte, o limitado êxito das experiências de profissionalização da função pública. Uma das facetas mais problemáticas da corrupção no Brasil é a tendência ao empreguismo e ao nepotismo, aqui apresentada em contraposição ao projeto profissionalizante do serviço público, como causa e consequência da insuficiente institucionalização do sistema de mérito. Por não contar com o necessário respaldo institucional e político, a capacidade de combate à corrupção das recentes reformas administrativas é drasticamente reduzida. Embora outros fatores devam ser considerados, como a elevação da conscientização e controle social, o papel da imprensa e a mobilização dos próprios servidores em defesa de uma gestão pública comprometida com a transparência, a contribuição das carreiras de executivos públicos para a redução da corrupção e do desperdício de recursos tem sido de grande valia.

A proposta, portanto, é de analisar a experiência brasileira na área, com ênfase nas tentativas de estabelecimento de um quadro administrativo profissionalizado, com carreiras estruturadas, como uma das mais bem-sucedidas iniciativas, em especial a de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, implantada a partir de 1990 no Governo Federal brasileiro.

## QUADROS E TABELAS

Tabela I - Perfil dos Ocupantes de DAS, segundo vínculo com a União – Poder Executivo – em % (nov de 2000)

DAS	Servidor efetivo	Requisitados de outro Poder/Empresas/outra Esfera/	Sem vínculo	Aposentados
DAS-1	74,9	2,2	16,4	6,5
DAS-2	69,7	3,8	18,4	8,1
DAS-3	67,4	6,1	16,2	10,3
DAS-4	49,9	8,0	29,3	12,9
DAS-5	44,7	11,3	30,6	13,4
DAS-6	37,0	8,9	41,1	13,0
TOTAL	68,1	4,3	19,1	8,6

Fonte: SRH/MP – Boletim Estatístico de Pessoal – dez/2000, p. 70.

Tabela II - Despesas com Contratações de Consultores Internacionais – R\$ 1000

Órgão	1999	2000	2001
Min. Da Saúde	272.578	145.261	219.186
Min. Das Relações Exteriores	87.724	55.015	94.971
Min. Da Educação	36.711	40.845	79.999
Min. Do Meio Ambiente	44.512	26.485	12.936
Min. Do Planejamento, Orçamento e Gestão	7.262	24.704	9.765
Outros	92825	55.015	137.041
<b>Total</b>	<b>541.612</b>	<b>302.999</b>	<b>553.898</b>

Fonte: SIAFI – Elaboração: Revista IstoÉ, 15.12.2000

Tabela III – Distribuição de Especialistas em Gestão Governamental por Órgãos – Agosto de 2001

ÓRGÃO	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	Total	% do total
-------	----	----	----	----	----	-------	------------

	TURMA	TURMA	TURMA	TURMA	TURMA		
MIN. DA SAÚDE/ANSS/ANVISA	7	9	12	15	30	73	18,07%
MIN. DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	10	5	7	10	18	51	12,62%
MIN. DA EDUCAÇÃO/INEP/FNDE	5	4	9	13	19	50	12,38%
MIN. DA FAZENDA	4	3	15	13	13	48	11,88%
MIN. DA JUSTIÇA	5	5	5	11	8	34	8,42%
MIN. DA PREV. E ASS. SOCIAL/INSS	3	4	5	7	11	30	7,43%
MIN. DO TRABALHO E EMPREGO	1	5	4	7	4	21	5,20%
MIN. DO MEIO AMBIENTE/IBAMA	4	0	1	4	7	16	3,96%
MIN. DO DES. IND. E COMÉRCIO	0	0	5	6	2	13	3,22%
MIN. DA CULTURA	1	4	1	3	3	12	2,97%
MIN. DA AGRIC. E ABASTECIMENTO	0	0	3	6	0	9	2,23%
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA	1	1	2	0	5	9	2,23%
MIN. DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	0	0	3	0	5	8	1,98%
CAMARA DOS DEPUTADOS	3	2	1	0	0	6	1,49%
MIN. DA DEFESA	1	0	3	2	0	6	1,49%
MIN. DA REFORMA E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO/INCRA	0	0	1	2	1	4	0,99%
LICENCIADOS PARA TRAT. ASS. PART.	3	0	0	0	0	3	0,74%
MIN. CIENCIA E TECNOLOGIA	0	1	1	0	0	2	0,50%
PRES. DA REPÚBLICA - CASA CIVIL/SEC. GERAL/SEC. COM.	0	1	0	0	1	2	0,50%
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	1	0	0	1	0	2	0,50%
LICENCIADOS PARA ESTUDOS NO EXTERIOR	1	0	0	0	0	1	0,25%
MIN. DOS TRANSPORTES	1	0	0	0	0	1	0,25%
MIN. ESPORTES	0	0	0	1	0	1	0,25%
PRES. DA REPÚBLICA - SEC. DE ESTADO DES. URBANO	0	1	0	0	0	1	0,25%
MIN. DAS MINAS E ENERGIA - ANP	0	0	1	0	0	1	0,25%
MIN. PÚBLICO FEDERAL	0	0	0	0	1	1	0,25%
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA	2	0	0	0	0	2	0,50%
<b>TOTAIS</b>	<b>51</b>	<b>45</b>	<b>79</b>	<b>101</b>	<b>128</b>	<b>405</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: ANESP – Cadastro Geral - Elaboração: Autor

**Tabela IV - Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - Distribuição por Exercício de Cargos em Comissão - Agosto de 2001**

CARGO EM COMISSÃO	1ª TURMA	2ª TURMA	3ª TURMA	4ª TURMA	5ª TURMA	TOTAL
CNE - SEC. EXECUTIVO	1	0	0	0	0	1
DAS -6 (Sec. Nacional)	1	1	0	0	0	2
DAS -5 (Dir. Depto/Ger. Proj/Ass. Especial)	9	1	1	0	0	11
DAS -4 (Coord/Ger. Prog./Ass.)	10	9	14	8	10	51
DAS -3 (Coord/Assessor)	8	10	20	13	7	58
DAS -2 (Ch. Divisão/Assessor)	2	7	11	6	7	33
DAS -1 (Ch. Serviço/Assessor)	1	0	3	4	0	8
CNE/FC P. LEGISLATIVO	3	2	1	0	0	6
<b>Total comissionados</b>	<b>35</b>	<b>30</b>	<b>50</b>	<b>31</b>	<b>24</b>	<b>170</b>
<b>Total de membros</b>	<b>51</b>	<b>45</b>	<b>79</b>	<b>101</b>	<b>128</b>	<b>404</b>
<b>% SOBRE TOTAL DE MEMBROS ATIVOS (A)</b>	<b>68,63%</b>	<b>66,67%</b>	<b>63,29%</b>	<b>30,69%</b>	<b>18,75%</b>	<b>42,08%</b>
<b>% SOBRE TOTAL DE ATIVOS EM AGO 2000 (B)</b>	70,00%	58,70%	58,14%	26,21%	6,15%	35,42%
<b>VARIAÇÃO (A/B)</b>	<b>98,04%</b>	<b>113,57%</b>	<b>108,86%</b>	<b>117,10%</b>	<b>304,88%</b>	<b>118,80%</b>

**Tabela V - Programas de Gestão do Governo Federal – 2001**

1. *Alocação Estratégica de Recursos*
2. *Arrecadação da Dívida Ativa da União*
3. *Brasil em Ação*
4. *Capacitação de Servidores Públicos*
5. *Desenvolvimento de Gerentes e Servidores*
6. *Desenvolvimento de Regimes de Previdência Social dos*
7. *Estados e Municípios*
8. *Gestão da Participação em Organismos Internacionais*
9. *Gestão da Política das Forças Armadas*
10. *Gestão da Política Agropecuária*
11. *Gestão da Política de Assistência Social*
12. *Gestão da Política de Ciência e Tecnologia*
13. *Gestão da Política de Comunicação de Governo*
14. *Gestão da Política de Cultura*
15. *Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano*
16. *Gestão da Política de Direitos Humanos*
17. *Gestão da Política de Educação*
18. *Gestão da Política de Energia e Mineração*
19. *Gestão da Política de Previdência Social*
20. *Gestão da Política de Regulação de Mercados*
21. *Gestão da Política de Saúde*
22. *Gestão da Política de Trabalho e Emprego*
23. *Gestão da Política de Transportes*
24. *Gestão da Política Econômica*
25. *Gestão da Política Externa*
26. *Gestão da Política Fundiária*
27. *Gestão da Política na Área da Justiça*
28. *Gestão das Políticas de Esporte e Turismo*
29. *Gestão das Políticas de Execução Financeira, Contábil e de*
30. *Controle Interno*
31. *Gestão das Políticas Industrial, de Comércio e de Serviços*
32. *Gestão do Patrimônio Público*
33. *Gestão Pública Empreendedora*
34. *Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da*
35. *União*
36. *Integração entre Plano e Orçamento*
37. *Melhoria da Qualidade dos Serviços Prestados ao Cidadão*
38. *Nacional de Desburocratização*
39. *Recursos para o Desenvolvimento*
40. *Redução de Custos na Aquisição de Bens, Obras e Serviços*
41. *Valorização do Servidor Público*

---

[1] Capacidade, eficiência e eficácia/efetividade são requisitos indispensáveis para atuação do Estado. No entanto, vale ressaltar a constatação do Relatório de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial de 1997: “Un Estado más capaz puede ser un Estado más eficaz, pero eficacia y

capacidad no son la misma cosa. *Capacidad*, en el sentido utilizado al referirse al Estado, es la posibilidad de emprender y promover en forma eficiente acciones de interés colectivo, como las relacionadas con el orden público, la salud y la infraestructura básica; la *eficacia* es resultado de la utilización de esa capacidad para permitir a la sociedad atender su demanda de esos bienes. El Estado puede ser, al mismo tiempo, capaz pero no muy eficaz si su capacidad no se aplica a atender los intereses de la sociedad. “

[2] Situação grave, diferentemente da *influência* social nas decisões por envolver pagamentos privados às autoridades envolvidas e, muitas vezes, corrupção da máquina administrativa.

[3] Para isso, recomenda-se conferir os trabalhos de Susan ROSE-ACKERMAN (1999), HEIDENHEIMER et alii (1993) e KLITGAARD (1994).

[4] No entanto, a melhora do Brasil no ranking em 2001 não significa que esteja menos corrupto do que antes: o Brasil recebeu "nota" 4 em transparência, numa escala de zero a dez, sem variação significativa em relação ao ano passado, quando teve 3,9, enquanto a Finlândia, considerado o país menos corrupto, recebeu nota 9,9 e Bangladesh, o mais corrupto, 0,4. A Argentina - com 3,5 pontos - ficou com o 57º posto, ao lado da China, e os Estados Unidos, com 7,6, com o 17º. Na América Latina, a melhor posição ficou com o Chile, (18º) com nota 7,5. Nesse critério, ficaram ainda na frente do Brasil o Uruguai, com 5,1, (35º), a Costa Rica, com 4,5 (40º), e o Peru, com 4,1 (44º). Em último lugar ficou a Bolívia, com 2,0, em (84º).

[5] Outro dado emblemático é a conclusão, também obtida a partir de levantamento do Instituto Brasileiro de Opinião e Pesquisa e da Transparência Internacional, divulgado em maio de 2001, que 6% dos eleitores receberam ofertas de compra de voto com dinheiro nas eleições municipais de 2000. A mesma pesquisa aponta que 9% das pessoas que procuraram solucionar problemas com administrações municipais tiveram os serviços condicionados à votação em algum candidato, e que 4% dos entrevistados receberam pedidos de pagamento de propina por parte de agentes públicos, nos últimos 12 meses. Segundo pesquisa, para a maioria dos brasileiros a corrupção piorou no País nos últimos 2 anos, com uma percepção, pelos entrevistados, de que houve um aumento maior da corrupção na esfera federal do que nos outros níveis do governo. Para 37% dos entrevistados, a corrupção “aumentou muito” no governo federal nos últimos dois anos.

[6] Curiosamente, mas não surpreendentemente, o ex-Senador José Ignácio Ferreira, que presidiu a Comissão Parlamentar de Inquérito que apurou as denúncias de corrupção no governo Sarney, eleito governador do Estado do Espírito Santo, um dos mais pobres do país, em 1998, acha-se em vias de sofrer, ele próprio, um processo de *impeachment* também por envolvimento em corrupção e tráfico de influência em seu governo.

[7] No Brasil, segundo Marcos Fernando Garcia, se o índice de corrupção no Brasil caísse 10%, a renda per capita nacional aumentaria R\$ 6.000, ou seja, sofreria um incremento de 33%.

[8] Segundo estimativas, a taxa de investimento em relação ao Produto Interno Bruto é 16% menor em países com altos níveis de corrupção do que em países com baixos níveis de corrupção.

[9] Segundo estudo do Banco Mundial, envolvendo 3.600 empresas em 69 países, mais de 40% dos empresários relataram ter que pagar propinas rotineiramente para resolver problemas. Além desses custos extraordinários, a corrupção também acarreta outras ineficiências, tais como o desperdício de tempo e relações improdutivas com o setor público.

[10] Para Miguel Schloss, diretor-executivo da Transparência Internacional, a corrupção é uma "doença endêmica", cuja cura estaria centrada na ética e no profissionalismo das relações entre Estado e empresas privadas e na pressão da sociedade civil. Eduardo Capobianco associa a corrupção à miséria, e afirma que “o suborno é o maior responsável pela miséria do Brasil”. Em maio de 2001, a Declaração Final do “Global Forum of Fighting Corruption and Safeguarding Integrity II”, realizado em Haia, Holanda, com representantes de 142 países, concluiu que “a integridade na administração é crucial para o alcance da boa governança e requer o

comprometimento contínuo das lideranças nos níveis político e administrativo”, sendo necessário que os governos a promovam envolvendo cidadãos, meios de comunicação e o setor empresarial na formulação e implementação de medidas anticorrupção. Uma das medidas recomendadas é a criação de corpos independentes para supervisionar, controlar e exigir a integridade da administração pública e assegurar relatórios e auditorias sistemáticas de fundos destinados ao financiamento político. Outra medida recomendada é a redução das oportunidades de corrupção por meio de incentivos à integridade pública, por meio de uma gestão baseada no mérito e de um serviço público civil profissional e imparcial, recrutado e mantido de maneira apropriada e sujeito a códigos de ética.

[11] A Corregedoria-Geral da União foi criada pela Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001, no âmbito da Presidência da República, com o objetivo de dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público.

[12] In URL Internet <http://www.gravata.com/millor/ar200212.htm>.

[13] BOBBIO, Norberto et alii. Dicionário de Política, Ed. UnB, 1991, p. 178.

[14] CATALÁ, Joan Prats i. Del clientelismo al mérito en el empleo publico – analisis de un cambio institucional. In URL Internet <http://iigov.uoc.pnud/bibliote/texto/bibl0058.htm>, set 2000.

[15] Veja-se o conteúdo do conselho: não dizia o Imperador de Portugal ao Regente e herdeiro do Trono que impedisse que aventureiros tomassem a coroa, em caso de ser declarada a independência da colônia. Dizia-lhe apenas para que não permitisse que “outro aventureiro” o fizesse. Apenas o aventureiro de sangue azul, mas ainda assim aventureiro, poderia fazê-lo, demonstrando estar em jogo, assim, uma mera disputa de abutres pela carcaça do animal ferido.

[16] VENEU, Marcos Guedes. Representações do funcionário público. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 24 nº 1, p. 5-16, nov. 1989/jan. 1990, p. 10.

[17] *Ibidem*, p. 10.

[18] RAMOS, Alberto Guerreiro. Administração e contexto brasileiro. Esboço de uma teoria geral da administração. 2ª ed., Rio de Janeiro, FGV, 1983, 366 p., p. 284.

[19] VENEU, op. cit., p. 10.

[20] *Ibidem*, p. 16. Pesquisa realizada pelo Instituto Vox Populi no primeiro semestre de 1995 confirmava esta constatação, ao revelar que a população acredita, majoritariamente, que o servidor público é um privilegiado, em relação aos demais trabalhadores, sendo sua conduta associada ao pouco empenho no trabalho. E, quanto à remuneração, freqüentemente se associa a condição de servidor público ao recebimento de altos salários. Excetuado este último item, essas características não são ignoradas pelos próprios servidores, que têm da própria categoria, segundo FRANÇA (1993; 48), a imagem de relapsos, desestimulados, ociosos, faltosos, descumpridores de seus compromissos.

- [21] As iniciativas no sentido de implantar um sistema do mérito derivaram, quase sempre, da iniciativa do Estado. A Constituição de 1824 já previa, em seu art. 179, inciso XIV, que “todo cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis, políticos ou militares, sem outra diferença que não seja por seus talentos ou virtudes”. A Carta de 1934 previa a universalização do direito de ingresso no serviço público, fixando o concurso de provas e títulos como meio para a primeira investidura em postos de carreira. E desde 1936, pelo menos, buscam-se soluções política e tecnicamente corretas para a implantação do sistema do mérito no serviço público brasileiro, reduzindo-se o espaço à corrupção no provimento dos cargos públicos.
- [22] GOMES DE LIMA, Mário Hélio. Família: a primavera dos patriarcas da casa-grande. *Jornal da Tarde*, 18 mar 2000. URL Internet <http://www.jt.com.br/noticias/00/03/18/sa4.htm>.
- [23] Apud NETO, Vladimir. Cada parente no seu galho. *Revista Veja*, 14 fev 2000.
- [24] GUERZONI Fº, Gilberto. Burocracia, Tecnocracia, Pseudoburocracia e a Constituição de 1988: Tentativas e Perspectiva de formação de uma burocracia pública no Brasil. Brasília, Senado Federal, mimeo, 1995, 39 p. p. 1.
- [25] SOUZA, Nelson Mello e. Reforma Administrativa no Brasil: um debate interminável. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, vol. 28, nº 1, p. 54-70, jan.-mar. 1994., p. 55.
- [26] Idem, Ibidem.
- [27] ANDRADE, Régis de Castro. Introdução Geral. in ANDRADE, Régis de Castro & JACOUD, Luciana (org.). *Estrutura e Organização do Poder Executivo - Administração Pública Brasileira*. Brasília: ENAP-CEDEC, 1993, vol 2., p. 23-32, p. 26.
- [28] SOUZA, op. cit. p. 58.
- [29] WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, vol. 8, nº 2, p. 27-75, abr.-jun. 1974. p. 27.
- [30] WAHRLICH aponta, além das características mencionadas, a ênfase da reforma *nos meios*, mais do que nos próprios *fins* da administração e o autoritarismo acentuado. A ausência de percepção das disfuncionalidades geradas por tais características teria contribuído para o posterior esvaziamento do DASP. WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, vol. 8, nº 2, p. 27-75, abr.-jun. 1974. p. 29.
- [31] RAMOS, op. Cit. p. 260-261 e 276.
- [32] Segundo WAHRLICH, as idéias principais contidas no Decreto-Lei nº 200 e nas propostas da Comissão Amaral Peixoto eram oriundas das propostas apresentadas pelo grupo de assessores do Presidente Vargas em 1952, cfe. WAHRLICH, Reforma administrativa federal ... p. 35.
- [33] Cfe. WAHRLICH, Reforma administrativa federal..., p. 41. No entanto, segundo essa Autora, os projetos não constituíram esforço inútil, uma vez que foram retomados por outros reformistas após 1964.
- [34] SOUZA, op. cit. p. 63.
- [35] BRASIL, Senado Federal. *Constituições do Brasil ...* p. 379.
- [36] Segundo KLIKSBERG, o perfil necessário para esta nova burocracia permitiria superar as deficiências do modelo weberiano clássico, substituindo a gestão neutra por uma gestão comprometida com os grandes problemas nacionais, com amplo conhecimento da situação social e econômica do país e ajustada às especificidades do setor público (KLIKSBERG, Bernardo. Palestra ministrada na Comissão de Serviço Público da Câmara dos Deputados, em 1990. Brasília, Câmara dos Deputados, 1990, p. 41).

[37] Segundo CATALÁ (1999) a experiência internacional mostra que cada vez que se produz uma grande expansão do número de empregos públicos, como de fato ocorreu no Brasil nos anos 70 e 80, os sistemas regulares de ingresso são ignorados e ocorre a nomeação maciça de funcionários com base em critérios de confiança ou escolha pessoal. Ao cabo de algum tempo, quase indefectivelmente se processa a regularização da situação dessa massa de funcionários, prática conhecida como nos EUA “blanketing in”.

[38] É a constatação do relatório da pesquisa promovida pelo CEDEC e ENAP, cfe. FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Administração Pública e Sistema de Governo..., op. cit., p. 456.

[39] NETO, Vladimir. Cada parente no seu galho. Veja nº 1.636, 16 fev 2000, p. 38-40.

[40] Segundo recomendação da Organização das Nações Unidas, é conveniente que a lei especifique, restritivamente, os postos de confiança de livre nomeação na Administração, e que os mesmos não se multipliquem. Estas situações devem ser restritas aos postos superiores e de supervisão, não apenas para impedir que se tornem um meio para que o favoritismo prevaleça sobre o mérito, mas também para que esse efeito não se dissemine sobre a totalidade das estruturas hierárquicas, cfe. Naciones Unidas, Departamento de Assuntos Económicos y Sociales, Subdirección de Administración Pública: Manual de legislación y prácticas de administración pública. Apud OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, op. cit., p. 8.

[41] BRASIL, Constituição Federal. Brasília, Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993.

[42] Uma precisa descrição das formas como se dá o loteamento dos cargos comissionados na Administração Pública Federal pode ser encontrada em FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Administração Pública e Sistema de Governo in Estrutura e Organização do Poder Executivo frente à opção pelo sistema de governo. 3º Relatório. Brasília, ENAP-CEDEC, mimeo, 1993. p. 337-489, p. 435-456.

[43] BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. SIAPE/Apuração Especial. Quantitativo de servidores titulares de funções DAS. Brasília, MARE, set. 1995, 15 p.

[44] BONFIM, Benedito Calheiros. O nepotismo nos três Poderes. Revista Consulex, ano IV, nº40, abril de 2000, p. 33.

[45] VAZ, Lúcio. Deputados perdem e contratam parentes. Folha de São Paulo, 1 nov 1998, p. 1-6.

[46] GUSMÃO, Marcos. Rei da mamata. Veja, 08 jan 1997, p. 32.

[47] A farra dos parentes. Veja nº 1596, 05 maio 1999, p. 116.

[48] ROCHA, Leonel. Laços de sangue. Veja, 27 maio 1998.

[49] Alegou o ministro, e sua defesa, que a nomeação se deu antes da vigência de lei proibindo a nomeação de parentes no Judiciário federal, além do fato de que até dezembro de 1990 o art.245 da Lei nº 1.711 permitia, como pretendia a proposta do Deputado Michel Temer antes citada, que até dois parentes ocupassem funções de confiança de livre escolha sob direção imediata do cônjuge ou parente até o segundo grau.

[50] 11 parentes de magistrados tem cargos em comissão no conselho. O Estado de São Paulo, 29 out 2000, A-5

[51] Embora a Lei nº 8.745/93 determine o controle pelo atual MARE das contratações temporárias, este dispositivo não vem sendo cumprido, inexistindo registros que permitam aferir o número de servidores contratados em caráter temporário.

[52] Segundo o Boletim Estatístico de Pessoal nº 51, de julho de 2000, emitido pela SRH/MP, existiam em junho de 2000 6.764 contratos temporários; para a STN/MF, seriam no mesmo mês 9.637, e 12.649 no mês de setembro de 2000 (in URL Internet

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/execucao%20orçamentaria%20do%20tesouro%20nacional/despesas%20com%20pessoal/pess1207.htm>).

[53] No entanto, o Supremo Tribunal Federal concedeu, em abril de 2000, liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.215-7, suspendendo a permissão, sob o entendimento de que a lei não pode autorizar contratação por tempo determinado, de forma genérica e abrangente, de servidores sem o devido concurso público, para cargos típicos de carreira. Acolheu o Ministro Maurício Corrêa, Relator, a tese de que no caso do INPI, responsável pela execução de atividades exclusivas de Estado, o suprimento à revelia do inciso II, do artigo 37 da Constituição Federal de suas necessidades de pessoal, vulnera os princípios da moralidade, impessoalidade e publicidade a que se refere o “caput” do art. 37 da Carta Federal[53]. Em julho de 2001, uma nova Ação Direta obteve a proibição de que fossem contratados em caráter temporário, ainda que mediante processo seletivo, funcionários para a realização de atividades de análise e registro de marcas e patentes, em vista da caracterização dessas atividades como permanentes e exclusivas de Estado, e portanto somente executáveis por servidores de carreira.

[54] MONTEIRO, Marcelo Affonso. "A Indústria da Consultoria". *Jornal de Brasília*, Brasília, 08 jan. 1993, p. 2.

[55] IZAGUIRRE, Mônica. Consultoria disfarça contratações irregulares. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 18.09.95, p. A-7.

[56] Ver DC nº 109-09/96-P, do Tribunal de Contas da União (D.O.U. de 26.03.1996, p. 5005).

[57] LOPES, Eugênia. Executivo paga salários duplos a 53 funcionários. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 19.09.95, p. 3.

[58] Informações encaminhadas pelos Ministérios da Fazenda, Meio Ambiente e da Amazônia Legal, Planejamento e Orçamento, Transportes, Previdência e Assistência Social e outros em virtude de Requerimento de Informações nº 623 e seguintes, de autoria do Deputado Ivan Valente. As informações deram origem a uma representação ao Ministério Público da União, protocolada em setembro de 1995, para que apurasse a ocorrência de crime contra a administração pública por burla à exigência de concurso público e desvio de finalidade na contratação de pessoal à conta de acordos com organismos internacionais.

[59] Decisão nº 213-15/98 - TCU - D.O.U de 11 maio 1998, p. 46.

[60] BRITO, Armando de. O Contrato Realidade e a Terceirização, Revista LTR 59-02, fev-1994, p. 137)

[61] Embora a proposta inicial prevísse um prazo de 4 anos para o provimento dos cargos totais da Carreira, essa medida não foi preservada no curso da tramitação da matéria, que foi bastante tumultuada. A implementação da concepção original tampouco se deu de forma tranqüila. Ao longo da tramitação da Lei nº 7.834/89 e sua regulamentação, o plano inicial foi sucessivas vezes adaptado, e alterado, chegando, em certos momentos, a ameaçar o êxito da iniciativa quando já se achava próxima a nomeação da primeira turma de gestores, recrutada em concurso público realizado em 1988. Os 960 cargos criados foram objeto de provimento inicial em fevereiro de 1990, quando foram nomeados os 103 alunos que concluíram o 1º Curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental, dos quais 91 tomaram posse em cargos da Carreira.

[62] Além disso, segundo alguns membros da Carreira, os pontos básicos que distinguiriam a “ideologia” desta carreira seriam, basicamente: o repúdio ao formalismo burocrático, ao patrimonialismo e ao clientelismo, ao corporativismo deletério; a valorização do profissionalismo e da ação concreta pública, o respeito intransigente à democracia e ao estado de Direito, à ética na ação pública; a prioridade para formação de generalistas com mobilidade total, o respeito à pluralidade de opiniões, o respeito às minorias e o cumprimento das decisões proferidas pela maioria.

[63] Essa última, por sua vez, somente se viabiliza pelo esforço cooperativo interinstitucional e pela

construção de redes de informação e apoio profissional.

[64] A esse respeito, é relevante verificar que o Banco Mundial identifica na qualidade da tecnocracia/burocracia estatal e na inserção institucional dos aparatos administrativos de formulação e implementação de políticas públicas um dos pilares do sucesso dos chamados “tigres asiáticos”, classificados como experiências modelares de “desenvolvimento com alto desempenho”.

[65] Apesar desses indicadores, de 41 Programas de Gestão do Governo Federal, relacionados na Tabela V, apenas 5 programas têm como Gerentes integrantes da Carreira. E, de 50 programas estratégicos do Plano Avanço Brasil 2000-2003, apenas um estava, em maio de 2001, sob a gerência de um integrante da Carreira.

[66] FAUSTO, Boris. Nepotismo. Folha de São Paulo, 14 fev 2000, p. 1-2.

[67] ZILLER, Jacques. Egalité et merite. L'accès à la fonction publique dans les États de la Communauté européenne. Apud ZILLER, Jacques (org.), op. cit., p. 15.

[68] KLITGAARD, Robert. A corrupção sob controle. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994, p. 90.

[69] Acima do DAS-4 e abaixo do Ministro de Estado, existem apenas 3 níveis hierárquicos: DAS 5 e 6 e Secretário Executivo de Ministérios.

[70] No entanto, na prática, ela tem sido ignorada, e inclusive o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, manteve por um longo período sua filha Luciana Cardoso na condição de assessora em seu gabinete pessoal no Palácio do Planalto, e o próprio genro, David Zilberstajn, na direção-geral da Agência Nacional de Petróleo.

[71] Nepotismo leva o Inbra a exonerar 22 servidores. O Globo, 16 de outubro de 2000.

[72] Câmara de Santos aprova projeto contra nepotismo. URL Internet <http://www.estadao.com.br/agestado/politica/2000/ago/18/217.htm>