

# A composição da alta burocracia no Brasil e no Chile à luz das dimensões da legitimidade e do desempenho

**Maria Fernanda Alessio**

*Fundação Getúlio Vargas (FGV)*

**Lucas Ambrozio**

*Fundação Getúlio Vargas (FGV)*

Desempenho e legitimidade são temas clássicos da literatura sobre burocracia. Entretanto, grande parte da produção acadêmica sobre o tema na América Latina baseia-se em referenciais conceituais relacionados ao funcionamento da burocracia em períodos autoritários. A experiência democrática vem se consolidando há mais de duas décadas na região e representa uma rica oportunidade para a realização de novos estudos, principalmente daqueles que buscam extrapolar a análise de um único governo nacional. Nesse sentido, este trabalho propõe, a partir da análise dos casos empíricos chileno e brasileiro, estudar duas formas de composição dos cargos da alta burocracia, entre diversas existentes, por meio dos estudos de caso dos *Altos Directivos Públicos* no Chile e dos *Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental* no Brasil. As duas dimensões analíticas são: desempenho governamental e legitimidade. A tese apresentada como síntese das análises é a da tecnificação da política, no caso chileno, e da politização da burocracia, no brasileiro, ambas tratadas sob uma perspectiva histórica. O referencial metodológico adotado baseia-se em análise qualitativa exploratória dos casos, operacionalizada por revisão da literatura, análise documental e entrevistas semiestruturadas com burocratas.

**Palavras-chave:** burocracia, alta administração pública, seleção de pessoal, legitimidade

---

Artigo recebido em 16 de junho de 2014. Aprovado em 11 de fevereiro de 2016.

## La composición de la alta burocracia en Brasil y en Chile a la luz de las dimensiones de la legitimidad y del desempeño

El desempeño y la legitimidad son temas clásicos de la literatura sobre la burocracia; sin embargo, gran parte de la literatura académica sobre el tema en América Latina sigue siendo fuertemente asociada al período autoritario. La experiencia democrática ha ido consolidándose durante más de dos décadas en la región y representa una oportunidad para nuevos estudios, sobre todo aquellos que buscan superar el análisis de casos únicos. Así, este trabajo propone, a través del análisis de los casos chileno y brasileño, estudiar dos formas de composición de la alta burocracia, entre varias existentes, a través de estudios de caso de los *Altos Directivos Públicos* en Chile y de los *Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental* en Brasil. Las dos dimensiones de análisis son el desempeño del gobierno y su legitimidad democrática. La tesis presentada como síntesis del análisis es la tecnificación de la política, en el caso de Chile, y la politización de la burocracia en Brasil, de acuerdo con una perspectiva histórica. El enfoque metodológico adoptado es el método cualitativo exploratorio, basado en la revisión de la literatura, el análisis de documentos y entrevistas semiestructuradas con los burócratas.

**Palabras-clave:** burocracia, alta administración pública, selección de personal, legitimidad

## High-level bureaucracy distribution in Brazil and in Chile under the dimensions of legitimacy and performance

Performance and legitimacy are classic themes within the literature of public bureaucracy. However, much of the academic studies on the subject in Latin America is still based on conceptual frameworks related to the functioning of the bureaucracy in the authoritarian periods. In recent decades, the democratic experience in the region has been consolidating and represents a rich opportunity for new studies, especially those that seek to go beyond the analysis of a single national government. Thus, this paper proposes, based on the analysis of both Chilean and Brazilian empirical cases, to study two different models of Senior Civil Service composition, among many existing types, through the case studies of *Altos Directivos Públicos*, in Chile, and *Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental*, in Brazil. The analytical dimensions adopted are performance and legitimacy and the thesis presented as a synthesis of the essay is the technification of politics in Chile, and the politicization of bureaucracy in Brazil, both treated from a historical perspective. The adopted methodological approach is based on the exploratory qualitative method, operationalized by literature review, documentary analysis and semi-structured interviews with bureaucrats.

**Keywords:** bureaucracy, high-level bureaucracy, personnel selection, legitimacy

## Introdução

As discussões sobre Estado e burocracia são marcadas por contextos históricos e diferentes correntes teóricas, cada qual contribuindo com novas problemáticas e diversas perspectivas de análise, que refletem as características das sociedades com a qual dialogam. Burocracia pode ser, e aqui será entendida tanto como *agente*, ator que participa ativamente da formulação, sustentação política e implementação de políticas públicas, como *estrutura*, composta de regras e ritos próprios.

Também partimos do pressuposto de que política e burocracia interagem numa relação de constante tensão e complementaridade, que será discutida, neste trabalho, sob as dimensões do desempenho (fortemente técnica) e da legitimidade (fortemente política), no recente contexto democrático da América Latina. Desde já, refutamos a tese de que essas dimensões são antagônicas. Pelo contrário, acreditamos que as burocracias nas democracias contemporâneas são caracterizadas por formatos e arranjos que visam contemplar mecanismos de busca pelo desempenho e de canais e processos de *accountability*.

O objeto empírico do trabalho diz respeito a algumas das formas e mecanismos de composição da alta burocracia pública, entendida como um lócus da estrutura de poder do Estado com grande tensão entre desempenho e legitimidade. É exigido dos ocupantes dessas posições a combinação de competência técnica e habilidade política. Desse modo, a forma com que cada Estado Nacional seleciona e forma sua alta burocracia faz diferença sobre tal tensão. Acreditamos também que essas formas são representativas das visões sobre política e administração pública contidas no interior de cada Estado, cada qual com diferentes implicações.

Na América Latina, os estudos sobre burocracia e política estão predominantemente marcados por análises empíricas realizadas durante períodos autoritários. Embora representem um momento-chave para compreendermos a formação das burocracias públicas na região, os regimes autoritários constituem períodos nos quais grande parte da discussão sobre desempenho e legitimidade esteve comprometida, ou ao menos balizada sobre parâmetros diferentes dos que a democracia atual nos desafia. Um dos impactos analíticos negativos desse período foi o aprofundamento da ideia de que o insulamento burocrático seria o único remédio para os problemas do clientelismo e para a busca pelo desempenho (GEDDES, 1994). Assim, muito do debate atual foi canalizado para justificar mais autonomia e insulamento como solução aos problemas de déficit de desempenho estatal. Passadas mais de duas décadas de construção democrática, o desafio tem sido consolidar outras lentes analíticas que permitam pensar na construção e aprofundamento dos canais de responsabilização e de coordenação da burocracia.

Nesse esforço de construção de capacidades burocráticas, Iacoviello e Zuvanic (2005) classificam o Brasil e o Chile como estratégias similares de construção de suas

burocracias, sendo as administrações públicas nacionais desses países classificadas como burocracias meritocráticas. Se, de um lado, concordamos parcialmente que as burocracias brasileira e chilena estão fortemente calcadas no princípio da meritocracia, por outro, refutamos a ideia de que as formas de composição dessas burocracias nacionais sejam similares. Acreditamos que explorar as diferenças entre estratégias e mecanismos de composição da alta burocracia nesses dois sistemas democráticos seja mais rico analiticamente do que classificá-los como dois sistemas com alta meritocracia e boa capacidade funcional da burocracia, como o faz a maioria dos estudos de natureza comparada com uma amostra grande de casos<sup>1</sup>. Assim, a pesquisa qualitativa com poucos casos comparados representa um esforço analítico de grande potencial para o avanço da agenda de pesquisa sobre burocracia e política na América Latina.

Dessa forma, o objetivo deste trabalho é analisar dois diferentes modelos de composição da alta burocracia: o caso da carreira de *Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental* (EPPGG) no Brasil e o dos *Altos Directivos Públicos* no Chile. Buscaremos, a partir da análise dos casos, discutir algumas implicações desses diferentes modelos para as dimensões do desempenho e da legitimidade da burocracia em ambos os países. No caso brasileiro, vale destacar que a nomeação dos EPPGGs para os postos do alto escalão não é a única possibilidade de composição da alta burocracia. Tais posições podem, ainda, ser ocupadas por servidores públicos de outras carreiras, ou mesmo por pessoas sem vinculação com a administração pública.

A partir dos dois estudos de caso, buscamos analisar aspectos da burocracia desses países do ponto de vista de sua relação com o sistema político e com sua capacidade de entregar resultados à sociedade. Para isso, adotamos como uma das principais referências as tipologias propostas por Aberbach, Putnam e Rockman (1981), que demonstram a tendência, nas democracias modernas, de politização da burocracia<sup>2</sup> e tecnificação da política<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Como os estudos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE).

<sup>2</sup> O conceito de *politização da burocracia* utilizado neste artigo difere dos usualmente empregados nos trabalhos acadêmicos nacionais, que, em geral, associam essa prática a um processo de utilização dos cargos de livre provimento para a nomeação de membros do partido político presidencial ou de partidos da coalizão (D'ARAÚJO, 2013). Entende-se, aqui, politização da burocracia como o processo de engajamento desta com as causas e temas prioritários da agenda governamental, processo no qual são empoderadas, já que são envolvidas para além da atuação técnica, desempenhando atividades mais sensíveis politicamente e atuando em direta interlocução com os políticos. Essa característica é constatada em algumas burocracias de países da OCDE (ABERBACH, PUTNAM, ROCKMAN; 1981). No Brasil, desde o Estado Nacional Desenvolvimentista, a presença de burocratas altamente engajados e com alta capacidade de mobilização de atores e ideias também vem sendo objeto de análise (SCHNEIDER, 1995; 1994).

<sup>3</sup> Entendemos por *tecnificação da política* a crescente valorização da capacidade técnica, tanto da burocracia quanto dos atores políticos, como aspecto legitimador de sua atuação nas organizações governamentais.

## Metodologia

Chile e Brasil tratam de modo diferenciado a burocracia do alto escalão governamental. Do ponto de vista empírico, são observadas diferenças entre as regras que estabelecem sua forma de seleção, formação e atuação. Do ponto de vista teórico, a literatura brasileira vem dando mais ênfase à análise desses atores sob a lente de teorias tradicionais sobre burocracia, enquanto as análises sobre o caso chileno buscam mobilizar literatura ainda emergente sobre o tema dos dirigentes públicos.

Argumentamos que os dois casos estão diretamente relacionados a um conjunto mais amplo de escolhas institucionais que Brasil e Chile vêm adotando, historicamente, na composição do alto escalão governamental. Enquanto o Brasil parece valorizar aspectos mais relacionados à formação de uma burocracia nos moldes weberianos, o Chile vem valorizando a adoção de instrumentos impulsionados, sobretudo, pelos movimentos de reformas no contexto da *New Public Management* (NPM). Acreditamos que a resposta a essas dimensões representa um difícil equilíbrio a ser constantemente buscado pelos governos, entre a implementação das ações reformadoras na busca pelo desempenho (entrega de melhores resultados aos cidadãos) e a combinação de diferentes formas de nomeação do alto escalão no contexto do presidencialismo de coalizão, que caracteriza os dois casos analisados.

Neste artigo, buscamos mobilizar as evidências empíricas resultantes de duas dissertações de mestrado, uma sobre o papel da burocracia pública federal na construção do Programa Bolsa Família; outra sobre o papel desempenhado pelos dirigentes públicos chilenos no âmbito do *Sistema de Alta Dirección Pública* (SADP)<sup>4</sup>. As evidências de ambos os estudos foram mobilizadas sob as dimensões analíticas do desempenho e da legitimidade, visando explorar as diferenças entre as experiências empíricas voltadas à seleção, formação e atuação da alta burocracia pública no Brasil e no Chile.

Ambos os casos seguem a estratégia metodológica de pesquisa qualitativa exploratória. A análise aprofundada dos casos, embora traga limitações quanto à possibilidade de generalização das evidências empíricas encontradas, permite compreender quem são e como atuam esses atores, contribuindo para a recente literatura sobre o tema (MAHONEY, 2007; PATTON, 2002).

---

<sup>4</sup> Ver SILVA, L. A. L. *A construção federal da intersetorialidade na política de desenvolvimento social brasileira: o caso do programa Bolsa Família* [dissertação de mestrado]. São Carlos: Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Universidade Federal de São Carlos, UFSCar (2013); e ALESSIO, Maria Fernanda. *Dirigentes públicos, política e gestão: o sistema de alta direção pública chileno*. [dissertação de mestrado]. Programa de Pós-graduação em Administração Pública e Governo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

As técnicas de coleta de dados adotadas foram a análise documental sobre os atores, buscando a compreensão mais precisa do contexto histórico e institucional no qual estão inseridos, e também a realização de entrevistas semiestruturadas com 13 funcionários chilenos (sendo seis dirigentes públicos e sete atores relevantes no âmbito do SADP) e com oito membros da carreira de EPPGG, no caso brasileiro.

Buscamos identificar suas experiências e perspectivas em relação aos desafios enfrentados e às características de perfil e atuação que permitem compreendê-los como um grupo de atores distintos dos políticos e de outros burocratas (MAY, 2004). Assim, as entrevistas contribuíram para que se extrapolasse a visão meramente formal e oficial da atuação desses burocratas, abrindo espaços para a apropriação de dinâmicas informais e relacionais (LOTTA *et al.* 2014; ADLER LOMNYTZ, 1995). A pesquisa de campo do caso chileno realizou-se em Santiago do Chile, entre 27 a 31 de agosto de 2012, enquanto as entrevistas do caso brasileiro ocorreram em Brasília-DF, no mês de maio de 2012.

Cabe ressaltar que, neste artigo, os objetivos da investigação diferem daqueles formulados no âmbito de cada uma das investigações anteriormente realizadas. No entanto, os materiais empíricos disponíveis foram novamente mobilizados com o objetivo de sugerir novos olhares teóricos capazes de levantar hipóteses e sugerir caminhos explicativos, à luz da literatura sobre legitimidade e desempenho, sobre a forma como a alta burocracia é constituída nos dois países.

## **Política e burocracia: aspectos da literatura**

A visão clássica de burocracia, presente em Wilson (2005) e Weber (1993), a define como fruto de uma organização racional pautada pelos princípios da impessoalidade, neutralidade, especialização, legalidade, meritocracia, profissionalismo, continuidade e respeito à hierarquia. No entanto, a mobilização desse conceito clássico requer atenção, já que tais autores são anteriores à formação das burocracias contemporâneas, no contexto de formação dos Estados provedores de serviços públicos de massa. Além disso, políticos e burocratas representam categorias analíticas de tipos ideais, que os próprios autores reconhecem serem casos pouco presentes na realidade empírica.

Entre esses dois autores clássicos encontramos algumas diferenças centrais, as quais, ainda hoje, parecem influenciar e polarizar as discussões na literatura e as orientações utilizadas nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Wilson (2005) assume uma visão marcada pela separação entre as funções dos políticos e burocratas: enquanto políticos formulam, burocratas implementam as políticas públicas, numa relação de baixo conflito e alta cooperação. Para Weber (1993), no entanto, as funções desempenhadas por políticos e burocratas,

embora distintas, não são totalmente dissociáveis, e sim mais dinâmicas, levando a uma tensão potencial entre os atores. Essas diferentes perspectivas, conforme mostraremos na análise dos casos, podem ser mobilizadas para melhor compreender a relação entre a burocracia do alto escalão e os atores políticos.

A discussão sobre a relação entre políticos e burocratas (ABERBACH, ROCKMAN, PUTNAM; 1981) supera a visão dicotômica de Wilson e Weber. Por essa razão, representa um dos referenciais teóricos centrais deste trabalho para analisar a burocracia como *agente*. A partir de pesquisa empírica com as elites governamentais em sete democracias ocidentais<sup>5</sup>, os autores construíram quatro categorias analíticas para explicar os papéis desempenhados por políticos e burocratas, bem como para exprimir as relações de complementaridade entre eles.

A *Imagem I* (denominada *Política x Administração*) se aproxima da visão wilsoniana, segundo a qual política e administração constituem esferas separadas, levando à clara distinção de papéis entre políticos e burocratas. A *segunda Imagem* (*Fatos x Interesses*) estabelece que burocratas também participam da formulação de políticas públicas, mas trazem contribuições diferentes daquelas oferecidas pelos políticos; enquanto os últimos agregam valores e interesses (sensibilidade política e responsividade), burocratas oferecem fatos e conhecimento (*expertise técnica*). A *Imagem III* (*Energia e Equilíbrio*) começa a mesclar ainda mais esses papéis, adotando a visão de que burocratas também lidam com interesses, mas relacionados a clientelas específicas e organizadas, segundo ações prudentes e pragmáticas; já os políticos lidam com interesses difusos e mais amplos, trazendo inovação para as políticas. Por fim, a *última Imagem* (*Tipo Híbrido*) reconhece o fim da distinção entre os atores, ao demonstrar que políticos e burocratas, em alguns casos empíricos, se confundem completamente; dessa imagem surge a clássica expressão “politização da burocracia e tecnificação da política” proposta por esses autores (ABERBACH, ROCKMAN, PUTNAM; 1981).

A relevância desse estudo está no rompimento da abordagem predominante pautada pela dicotomia de papéis desempenhados por políticos e burocratas, uma vez que essa é incapaz de retratar as crescentes transformações do Estado moderno, no qual esses atores são chamados a atuar em diferentes áreas e em assuntos cada vez mais complexos (LOUREIRO, ABRUCIO, PACHECO; 2010).

Partindo dessa visão proposta por Aberbach, Rockman e Putnam (1981), vem surgindo um conjunto de estudos que adotam como modelo analítico a figura do dirigente público. No contexto das reformas gerenciais, marcadas pela crise do Estado do Bem-Estar Social e da crescente demanda da sociedade por

---

<sup>5</sup> Alemanha, Estados Unidos, França, Inglaterra, Itália, Noruega e Suécia.

um Estado mais eficiente e transparente, novos e mais complexos desafios vêm sendo colocados aos políticos e burocratas, que já não são capazes de alcançar os resultados desejados de forma satisfatória. Um novo ator, entendido como peça fundamental para o alcance de resultados no setor público, é aquele capaz de atuar em busca de valor público<sup>6</sup> (MOORE, 1995), ou seja, é aquele cujo *ethos* de atuação o distingue do político e do burocrata ao lhe conferir competências específicas de promover o permanente diálogo entre o mundo da técnica e da política, à semelhança do proposto pelo *Tipo Híbrido* de Aberbach, Rockman e Putnam (1981) (DE BONIS, PACHECO, 2010; LONGO, 2009; 2007; 2003)<sup>7</sup>.

Outras duas abordagens teóricas são adotadas neste estudo de modo a analisar o funcionamento da burocracia sob sua perspectiva institucional (burocracia como estrutura). São elas, a *New Public Management* (NPM) e o Neoweberianismo. A primeira abordagem representa um importante paradigma que nasce no contexto da crise estrutural do Estado a partir dos anos 1970<sup>8</sup>. Partindo da crítica à ineficiência da burocracia, a NPM representa um conjunto de orientações normativas orientadas à superação de sua organização rígida e centralizada.

Em comparação com o *Public Choice*<sup>9</sup>, pensamento predominante até então que enxergava a burocracia como um grupo de *rent-seekers* com atuação orientada à maximização dos próprios interesses e à autoproteção (DUNLEAVY, 1991), a NPM adota uma perspectiva mais próxima da realidade empírica, baseada num conjunto normativo de possíveis soluções a serem implementadas pelos governos em busca de maior eficiência. Esse conjunto de ideias foi pioneiramente adotado pelo Reino Unido nos Governos Major e Thatcher e vem, ainda hoje, influenciando iniciativas reformadoras em todo o mundo.

Entre outros aspectos, a visão da NPM defende a definição clara dos objetivos organizacionais e das responsabilidades dos funcionários do governo, bem como sua maior conscientização sobre o valor dos recursos públicos, de modo que sua

<sup>6</sup> No setor público, a criação de valor refere-se tanto ao atingimento dos objetivos da organização pública, relacionados ao cumprimento dos objetivos políticos, como ao impacto gerado pelas políticas públicas desenvolvidas. Esse conceito é ambíguo e de difícil mensuração (MOORE, 2005, p. 17).

<sup>7</sup> Segundo Arantes *et alii* (2009, p. 112), tais dirigentes podem ser definidos como ocupantes de “*cargos no alto escalão governamental, com responsabilidade significativa pelas políticas públicas. Oriundos ou não das carreiras do funcionalismo, eles dirigem organizações públicas, procurando alinhá-las às políticas de governo e mobilizando recursos para maximização dos resultados. São integrantes de uma equipe de governo, que podem ser responsabilizados perante os políticos que os nomearam e, em certas circunstâncias, a própria sociedade*”.

<sup>8</sup> Segundo Abrucio (1998), essa crise ocorre nas seguintes dimensões: econômica (crise do keynesianismo), social (esfacelamento do Estado do Bem-Estar Social) e administrativa (críticas ao modelo weberiano).

<sup>9</sup> Essa perspectiva teórica representa uma corrente da Teoria da Escolha Racional, discutida por autores como James Buchanan, Gordon Tullock, Mancur Olson e Anthony Downs, nos finais da década de 1950 e década de 1960.

atuação esteja orientada à eficiência. Nesse sentido, a NPM vem acompanhada de um conjunto de instrumentos, tais como avaliação de desempenho, controle orçamentário, administração por objetivos, descentralização administrativa, autonomia às agências governamentais e celebração de contratos de resultados. Com o tempo, essa visão de eficiência vai sendo incorporada à dimensão da eficácia das ações do governo, muito influenciada pela perspectiva da qualidade total das empresas privadas; num segundo momento, direciona sua atenção às necessidades dos cidadãos, e discussões mais voltadas aos temas da democracia são retomadas: transparência, controle, *accountability*, participação política, equidade, justiça, entre outros.

Segundo Barzelay (1992), a importância da NPM está na reorientação da atuação voltada a procedimentos (perspectiva do modelo de burocracia weberiana) para a preocupação com os significados e resultados da ação pública, que podem ser mais bem desenvolvidos por meio da delegação, descentralização e outros meios capazes de melhor refletir a complexidade e ambiguidade da ação pública, bem como permitir controlar e avaliar os resultados alcançados. Interessante notar que, para esse autor, o surgimento e implementação desses princípios são tratados do ponto de vista organizacional, mas não da burocracia como *agente*, pois permaneceria, nas organizações públicas, a antiga burocracia weberiana, orientada a regras; daí a importância da atuação da alta burocracia no convencimento da burocracia tradicional sobre a necessidade de mudar as práticas atuais para se buscar a criação de valor<sup>10</sup>. Nesse sentido, os *public managers* deveriam, segundo o autor, atuar guiados pela ideia do *breaking through bureaucracy*.

Por sua vez, a principal questão teórica que caracteriza os estudos da chamada visão neoweberiana de burocracia seria: quão central tem sido o Estado para a promoção de sua capacidade de planejar e induzir o desenvolvimento? Os neoweberianos estão preocupados com a retomada da capacidade do Estado de planejar e implementar políticas públicas, principalmente políticas macroestruturais e de longo prazo, como as de desenvolvimento econômico (OLSEN, 2005). Esses autores também tratam da importância da realização de estudos que, a partir de uma perspectiva comparada, permitam restabelecer uma separação entre a dimensão analítica e normativa na análise da burocracia. Carreiras horizontais do serviço público se enquadram dentro dessa concepção de formar um quadro perene de burocratas capazes de estruturar e implementar as diretrizes das macropolíticas.

---

<sup>10</sup> Esses agentes de mudança podem ser entendidos tanto como a própria burocracia, quando revê seu papel e busca superar as limitações do modelo weberiano tradicional, como também segundo a perspectiva recente da literatura sobre dirigentes públicos, que propõe a adoção de uma terceira categoria analítica, superando a dicotomia *políticos x burocratas*.

Os neweberianos defendem, ainda, uma repolitização do debate em torno da burocracia, criticando o excessivo formalismo metodológico da NPM e da *Public Choice*, a partir do resgate do conceito de *ethos* público, no sentido da construção histórica, sociocultural e institucional da burocracia e de sua capacidade de lidar com a produção de políticas públicas. Esses autores recuperam, dessa forma, a relação entre burocracia e Estado-Nação, referindo-se, em geral, aos estudos sobre o papel das burocracias em governos nacionais.

A partir dessas diferentes perspectivas, buscamos desmontar que o contexto das reformas gerenciais é marcado, em linhas gerais, pela preocupação dos Estados de constituírem burocracias capazes de atuar orientadas à eficiência, eficácia e efetividade; nesse sentido, as principais discussões na literatura, em maior ou menor medida, parecem ora buscar alternativas ao modelo weberiano, como a NPM, ora recuperá-lo, como o Neoweberianismo.

Essas abordagens teóricas orientam a análise dos casos que apresentamos a seguir. Primeiramente, trataremos dos casos empíricos a partir de sua perspectiva histórica. Em seguida, abordaremos os principais aspectos de *legitimidade* dos atores e analisaremos as características que estão mais diretamente relacionadas à dimensão do *desempenho*.

## Politização da burocracia versus tecnificação da política

### Alta burocracia no Brasil: insulamento e novos contornos

Com a redemocratização do Brasil nos anos 1980, o Estado foi chamado a responder a novos desafios de desempenho e legitimidade. Se, por um lado, o Regime Militar manteve o paradigma desenvolvimentista de atuação estatal, ampliando os serviços públicos, a rede de proteção social e o papel do Estado como planejador e protagonista do desenvolvimento econômico, por outro, tal extensão foi construída à margem de mecanismos de legitimidade e responsividade das burocracias.

A tese do insulamento burocrático e do padrão clientelista é uma das possíveis abordagens a serem mobilizadas para buscar compreender o papel da burocracia no Brasil (NUNES, 1997). Essas gramáticas<sup>11</sup> conviveram lado a lado, num contexto

<sup>11</sup> Para Nunes (1997), existem quatro principais gramáticas estruturadoras das relações Estado x Sociedade no Brasil: *Clientelismo* (sistema de controle do fluxo de recursos materiais [principalmente do Estado] e de intermediação de interesses baseado em redes de relações pessoais informais, não reguladas e no consentimento individual); *Corporativismo* (intermediação de interesses e controle do fluxo de recursos materiais por meio da organização formal da ação coletiva de grupos); *Insulamento Burocrático* (idealizado com a intenção de combater ações clientelistas, ou ao menos contorná-las – criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica, que deveriam ser protegidas pelo Estado contra interferências advindas do plano político e social); e *Universalismo de Procedimentos* (também idealizado com a intenção de combater o clientelismo – estabelecimento de um domínio público regulado por normas gerais, impessoais, formalmente válidas para todos os indivíduos e/ou grupos).

no qual a burocracia sempre teve alto protagonismo na formulação das políticas públicas, enquanto os políticos estiveram fortemente preocupados com as estratégias clientelistas de relação com as massas e com os grupos de interesse, principalmente em um sistema de relação Estado-sociedade fortemente calcado no corporativismo. Assim, vemos no caso brasileiro a relação entre um cenário corporativista e o empoderamento da burocracia, como apontado por Cardoso (1973):

“No caso brasileiro, desde os primórdios da ação planejadora, no Governo Dutra e, especialmente, no segundo Governo de Vargas, o plano surgiu como o resultado de um diagnóstico de carências formulado por técnicos, guiados por valores de “fortalecimento nacional”, mas num quadro de apatia da “sociedade civil” e, especialmente, dos políticos profissionais. A própria Administração comportou-se diante dessa inovação tecnológica em termos das expectativas do sistema político tradicional: nela situavam-se os grupos de pressão favoráveis ao planejamento e nela desembocava ao mesmo tempo o clientelismo político; mas como nem a esfera econômica existente, nem a esfera política recebiam informações adequadas ou redefiniam suas expectativas em função de fenômenos novos (como o plano e a decisão de planejar), modernização e rotina coexistiam desconhecendo-se” (CARDOSO, 1973, p. 93).

O papel das burocracias no Estado brasileiro é marcado por dois fortes traços: instituições fracas e alta mobilidade (SCHNEIDER, 1995; 1994). Essas características fizeram dos burocratas atores ainda mais fortes durante o Regime Militar. Embora houvesse no período poucas carreiras e um baixo quantitativo de pessoal ligado a elas, a burocracia federal gozava de alta capacidade técnica e alto engajamento com os princípios nacionais desenvolvimentistas (SCHNEIDER, 1995; 1994). Desse modo, havia o reconhecimento do sucesso de um tipo de burocracia que dispunha de forte qualificação técnica, alto engajamento com as estratégias de Estado, alta circulação entre os lócus da administração pública e maior capacidade de coordenação, ligada substancialmente a arranjos informais e personalistas.

Esse é o contexto que ancora, na administração pública federal, a criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, em 1989. A carreira é vista como uma forma de consolidação desse tipo de burocracia e dessa forma de empoderamento e articulação de burocracia no interior do Estado (SANTOS, 1995). A carreira de EPPGG possui forte recrutamento técnico e meritocrático, constituindo um sólido corpo burocrático, com alta capacidade de circulação pelo aparato estatal, chamado a desempenhar funções na alta burocracia por meio de processo de nomeação, que estimula seu engajamento com os projetos estatais e incentiva a formação de capacidades de coordenação de acordo com as políticas a serem geridas.

A carreira vem como proposta de criação de uma elite administrativa a ser mobilizada para a ocupação de cargos de nível estratégico, mediando a interação entre os níveis operacionais e os políticos eleitos. Dessa forma, é uma carreira que nasce mais próxima dos tipos de burocracias encontrados nas democracias desenvolvidas ocidentais (com alta capacidade de articulação política e de mobilização de atores) (ABERBACH, PUTNAM, ROCKMAN; 1981) do que dos tipos ideais clássicos.

A carreira de EPPGG passa a ser uma forma de estratégia de recrutamento, formação e desenvolvimento de quadros burocráticos permanentes para o desempenho das atividades de gestão governamental. Os requisitos de universalismo de procedimentos são manifestados pelo recrutamento via concurso público, que valoriza conhecimentos técnicos, e sua ascensão a postos do alto escalão governamental se dá por meio da nomeação para cargos em comissão (DAS<sup>12</sup> de nível hierárquico mais elevado e NES<sup>13</sup>), desempenhando atribuições de assessoria e coordenação de projetos, órgãos ou de áreas específicas do Governo Federal. Abre-se, assim, espaço para o engajamento e adesão dos burocratas às agendas gerais e setoriais.

Embora apenas 7,4% dos cargos de DAS 5 e 6 e NES<sup>14</sup> sejam ocupados por EPPGGs, eles representam 10,7% dos membros da carreira. Acreditamos que essas nomeações são uma estratégia de composição da alta burocracia pública bastante relevante. Dos cerca de mil EPPGGs ativos hoje no Governo Federal, mais de 55% ocupam cargos de confiança. Desses, a grande maioria ocupa cargos DAS 4, 5, 6 ou NES (que são 34% do total de membros da carreira)<sup>15</sup>. Nenhuma outra carreira dentro do Governo Federal possui proporções tão elevadas.

A carreira de EPPGG tem como uma de suas características a realização de curso de formação junto à Escola Nacional de Administração Pública (Enap), cuja criação esteve vinculada ao projeto de construção dessa carreira (ROUANET, 2005; FERRAREZI, ZIMBRÃO; 2006). O curso de formação representa um momento importante para aprofundar duas marcas da identidade da carreira, a sólida formação técnica e o estímulo às relações pessoais entre os burocratas, o que, desde a mobilização de diversos outros mecanismos e pelo caráter horizontal da carreira, pode ser o ponto de partida para a mobilização de redes informais que aumentarão a capacidade de coordenação intersetorial, como veremos mais adiante.

<sup>12</sup> Cargos de Direção e Assessoramento Superiores do Governo Federal.

<sup>13</sup> Cargos de Natureza Especial do Governo Federal.

<sup>14</sup> DAS 6 equivale ao posto de Secretário; DAS 5 equivale ao posto de Subsecretário, Secretário Adjunto, Diretor, Chefe de Gabinete, etc; NES equivale ao posto de Secretário-executivo.

<sup>15</sup> Dados obtidos por intermédio do portal da transparência: [www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br) (acessado em abril de 2013).

Embora tenha havido uma interrupção nos concursos públicos para essa carreira entre 1990 e 1995, essa ganhou novo vigor com a proposta do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado do Governo FHC, em 1995, marco da Reforma Gerencial no Brasil. Desde então, houve concursos sistematicamente e a carreira consolidou-se. Hoje, o Governo Federal conta com 1.016 servidores ativos (SEGEP, 2015). Parece ter havido também a confirmação do objetivo inicial de criar uma elite técnica para a ocupação dos cargos de direção, mediante processo de nomeação (*political appointees*), via cargos em comissão, como vimos pelos dados supracitados.

Na próxima seção, exploraremos as nuances desse processo de nomeação, mostrando de que modo os EPPGGs podem responder aos desafios de incremento de legitimidade e de maior desempenho das políticas públicas quando nomeados para as posições de alto escalão.

### **Tecnocracia, política e modernização do Estado chileno**

A análise da relação entre burocracia e política no contexto de reforma do Estado chileno, segundo uma perspectiva histórica, é fundamental para orientar a compreensão sobre os possíveis paradigmas que orientaram as escolhas institucionais deste país na construção e implementação do Sistema de Alta Direção Pública.

Mostraremos, a partir da análise de Silva (2010) sobre a composição dos Gabinetes Presidenciais chilenos desde o Governo Pinochet, o processo que denominamos *tecnificação da política*, entendido como a crescente valorização da capacidade técnica, tanto da burocracia quanto dos atores políticos, como aspecto legitimador de sua atuação nas organizações governamentais. Também incluiremos a análise dos principais elementos da reforma do Estado no País, destacando as ações na área de recursos humanos, de modo mais amplo, e das ações voltadas às posições da alta administração, enfoque específico deste trabalho.

O período autoritário de Pinochet (1973-1990) é marcado por uma visão minimalista do Estado na economia. Representou um forte empoderamento dos tecnocratas em postos estratégicos (SILVA, 2010), principalmente na condução da política macroeconômica. Foi marcado, também, por forte desvalorização das carreiras de Estado em aspectos salariais e de desenvolvimento profissional (ARMIJO, 2001).

Durante a transição democrática (1988-1990) e início do governo de *Concertación*<sup>16</sup>, um dos desafios foi garantir que a restauração à democracia não conduzisse a uma politização total das políticas públicas. O Presidente Alwyn declarou a intenção

---

<sup>16</sup> Foram quatro os governos de *Concertación*: Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006) e Michelle Bachelet (2006-2010).

de que os cargos ministeriais seriam ocupados pelos mais capazes (SILVA, 2010, p. 195). Foram desenvolvidas iniciativas para o fortalecimento do Estado, a partir de processos de modernização de alguns serviços específicos (SILVA DURÁN, 2011). Também foram realizados esforços para reajustar remunerações e melhorar os canais de interlocução entre governo e associações profissionais (ARMIJO, 2001).

Já o Governo Frei (1994-2000) assumiu o tema da modernização da gestão pública como um de seus principais compromissos. Seu discurso foi marcado pela defesa da criação de um corpo técnico capaz de realizar as reformas desejadas: “Asignaremos la máxima importancia a la calidad de las personas que ocupen posiciones de responsabilidad dentro del Estado. Estableceremos un sistema de designación de cargos directivos que contemple la idoneidad técnica” (SILVA, 2010, p. 201)<sup>17</sup>. Para enfrentar um maior nível de descontentamento dos setores populares e pressão política de alguns atores, Frei foi obrigado a reforçar a área política de seu gabinete (SILVA, 2010). Ainda assim, conseguiu estruturar uma forte equipe técnica.

Alguns avanços desse período foram devidos a iniciativas específicas dos dirigentes de algumas organizações. Merece destaque a criação da *Diretoria de Presupuestos*<sup>18</sup> (Dipres) em 1993, no Ministério da Fazenda, como iniciativa-piloto do *Programa de Modernización de la Gestión* (PMG), que consistiu na introdução de instrumentos como planejamento estratégico, uso de metas e indicadores de desempenho e sistemas de avaliação nas organizações públicas chilenas (ARMIJO, 2001). Entre os objetivos da reforma, merece destaque a área de recursos humanos, na qual a preocupação foi constituir uma rede de servidores que liderassem e se comprometessem com “um Estado a serviço das pessoas” (SILVA DURÁN, 2011; ARMIJO, 2001; DNSC, 2001a).

No governo seguinte, Lagos (2000-2006) desenvolveu ambiciosa agenda visando consolidar um processo mais amplo de reforma (BAU AEDO, 2005). Diferentemente dos governos anteriores, manteve uma postura ambígua em relação à tecnocracia, menos favorecida na composição de seu primeiro gabinete, repartido para acomodação política (SILVA, 2010). A presença dos tecnocratas foi mais evidente na área econômica. Entre as reformas realizadas, destacamos aquelas relacionadas à profissionalização dos funcionários públicos, em especial da alta direção; essas foram impulsionadas quando o Chile enfrentou uma crise político-institucional, a partir de 2001, que teve origem em uma série de escândalos relacionados ao pagamento de remunerações abusivas a funcionários nomeados politicamente

---

<sup>17</sup> Este parece ter sido um dos primeiros indícios do surgimento do SADP. A citação de Silva (2010) baseia-se no programa eleitoral de Eduardo Frei, intitulado *Un gobierno para los nuevos tiempos: bases programáticas del segundo gobierno de la concertación de partidos por la democracia*.

<sup>18</sup> Diretoria de Orçamento (tradução nossa).

(LONGO, 2009). Tal escândalo gerou uma onda de insatisfação popular, descrença e deslegitimidade do governo (IACOVIELLO; LLANO; STRAZZA, 2011) e representou fator motivador para que a coalizão (centro-esquerda) estabelecesse um pacote de medidas de reforma institucional em consenso com a oposição – centro-direita (LONGO, 2009).

A existência de número significativo de dirigentes de exclusiva confiança convivendo com uma carreira pública estagnada, pouco premiada pelo mérito, com escassas possibilidades de ascensão e formas irregulares de contratação estimulou o desenvolvimento de propostas para criar um estatuto específico para o alto escalão, considerado como um grupo especial (SILVA DURÁN, 2011; DNSC, 2001b). Assim, foi firmado, em janeiro de 2003, o Acuerdo Político-Legislativo para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento, pacto que significou um grande acordo entre governo e oposição, orientado a implementar as reformas estabelecidas (BAU AEDO, 2005; CHILE, 2003).

Esse sistema foi incorporando, gradualmente, cargos de organizações públicas desconcentradas e descentralizadas, diretamente vinculadas aos ministérios<sup>19</sup>, numa nova sistemática de seleção e nomeação de dirigentes. O SADP representou uma significativa redução do número de cargos de livre nomeação, até então providos exclusivamente por decisão política (SILVA DURÁN, 2011).

Os governos seguintes à implantação do SADP foram continuamente propondo seu fortalecimento. Michele Bachelet (2006-2009), Sebastián Piñera (2010-2013) e, novamente, Bachelet (2014 até o momento) vem incorporando gradualmente melhorias ao SADP, visando ao seu fortalecimento (CHILE; 2016, 2014, 2013, 2009, 2006).

O principal desafio, do ponto de vista do governo chileno, nos parece ser o de equilibrar as competências da nomeação exclusivamente política (necessárias no contexto do presidencialismo de coalizão chileno) com a nomeação de dirigentes profissionais na busca pela governabilidade, mas também pelo melhor desempenho das políticas públicas do País.

Conforme demonstrado, os movimentos de reformas parecem ter sido acompanhados da constituição não de corpos meritocráticos permanentes, como no caso brasileiro, mas do fortalecimento de algumas lideranças que conduziram processos específicos de modernização. A própria constituição do SADP teve origem nesses movimentos reformadores, conduzidos por lideranças específicas; ou seja, o País historicamente tem valorizado mais a criação de um grupo distinto

---

<sup>19</sup> Num primeiro momento, as organizações foram inscritas paulatinamente nesse sistema, conforme os cargos foram tornando-se vagos; hoje, treze anos após sua implementação, entende-se que todas as organizações devem ser incorporadas (CHILE, 2016).

de alto escalão, que atua individualmente e tem capacidade de liderar reformas em determinadas áreas, e menos a criação de carreiras nos moldes tradicionais, como ocorre no caso brasileiro.

As análises trazidas por Silva (2010) são relevantes para ajudar a compreender que o Chile historicamente tem valorizado a formação de equipes técnicas para a condução das políticas públicas, como forma de legitimar a atuação do governo frente à sociedade. A ocupação política dos cargos, vista como um dos fatores que levou ao fracasso da democracia e à ocupação do governo pela ditadura de Pinochet, foi evitada pelos governantes durante a redemocratização; os presidentes recorreram a tais nomeações na busca pelo apoio político necessário para governar, mas buscaram proteger da interferência política as áreas econômicas (similarmente ao caso brasileiro). Essa combinação da nomeação política e técnica, no entanto, parece caminhar em direção à crescente valorização da segunda em detrimento da primeira, e vem exigindo dos partidos políticos a constante busca por seu fortalecimento técnico (SILVA, 2010).

Em relação às reformas, também ressaltamos a evidente adoção, pelo Chile, dos instrumentos defendidos pela NPM como saídas para a melhoria do desempenho governamental. Crescentemente, o País vem adotando e estimulando a descentralização administrativa, acompanhada do uso de instrumentos de contratualização, de aferição do desempenho e de premiação associada ao alcance de resultados.

### **Legitimidade *versus* desempenho**

Buscaremos, a seguir, argumentar que relações de sustentação da legitimidade e da busca pelo desempenho na formação da alta burocracia brasileira e chilena podem ser analisadas a partir da tese da politização da burocracia no Brasil e da tecnificação da política no Chile.

A dimensão da *legitimidade* está operacionalizada em três principais atributos: a) forma de acesso aos cargos do alto escalão governamental; b) adesão da burocracia aos temas da agenda pública; e c) rede de atores mobilizada pela burocracia. Entendemos que tais atributos, adotados em conjunto, permitem analisar a dimensão da legitimidade enquanto capacidade da própria burocracia, como *agente*, de buscar o permanente alinhamento em torno da agenda política, como forma de ser indicada e sustentar-se nas posições do alto escalão governamental. Supomos que além do engajamento da burocracia em torno desse objetivo, também é necessário que atores políticos estejam permeáveis a essa incorporação dos atores burocráticos em assuntos de maior sensibilidade política.

Por *desempenho* entendemos a atuação dos burocratas sobre as ações governamentais e o resultado das políticas, dimensão técnica da atuação. São elementos relacionados a este escopo: d) relevância para o êxito das políticas; e) incentivos para o maior engajamento da burocracia no serviço público; f) incentivos para o seu desenvolvimento; g) obstáculos potenciais para alcançar os objetivos das políticas.

Há, ainda, elementos que dizem respeito tanto às dimensões de legitimidade, como de desempenho: h) coordenação intersetorial e federativa (interação com outros atores estatais); e i) coordenação com os atores externos ao Estado (sociedade e mercado).

Para o caso brasileiro, a forma de acesso ao cargo da alta burocracia se dá pela combinação da seleção meritocrática, via concurso público, com a seleção informal, baseada na avaliação do perfil político, bem como das relações pessoais e redes informais. Ou seja, o recrutamento por concurso (meritocracia e impessoalidade) não confere legitimidade suficiente para que esses gestores ocupem posições estratégicas; é necessário, além disso, que possuam boas relações interpessoais com os atores políticos.

Como já demonstrado em outros estudos (CHEIBUB, MESQUITA, 2001; SILVA, 2013b), a circulação dos EPPGGs apresenta forte vinculação com as relações pessoais que esses possuem com outros burocratas, seja dentro, seja fora da carreira. Por constituir uma carreira horizontal, os EPPGGs acumulam, ao longo de sua experiência entre os diversos órgãos da administração, uma vasta rede de relações informais, que pode ser mobilizada para avaliar indicações e para construir redes intersetoriais em torno de algumas políticas específicas, como o caso do Programa Bolsa Família (SILVA, 2013b).

“A carreira de EPPGG é muito importante no MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) como um todo. Há muitos gestores na Senarc e também aqui na Seseq. Essa grande utilização da carreira de gestor para a ocupação dos cargos de gerência média aqui no MDS é bastante produtiva, por que isso faz com que tenhamos um corpo técnico muito forte. (...) E eu acredito, sim, que muito disso se deve à carreira de gestor. Um pouco disto começou pela própria falta de pessoal por parte do ministério e como tratava-se da gestão de um programa prioritário, fizemos o pedido para que fossem alocados EPPGGs aqui no ministério e os pedidos iam sendo atendidos. Era a única carreira que podia vir para cá. Além disto, hoje há outro fato, todos querem vir trabalhar aqui” (Entrevista realizada com a assessora da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza – Seseq/MDS, Luciana Alves de Oliveira).

Há a presença de um significativo potencial para que os políticos eleitos exerçam o seu papel de mobilização e transformem sua capacidade de liderança política em capacidade de engajamento da burocracia aos temas de sua agenda. Esse processo foi decisivo para o Presidente FHC obter êxito em sua política de estabilização econômica (LOUREIRO, ABRUCIO; 1999) e para o Presidente Lula estruturar suas políticas de desenvolvimento social (SILVA, 2013a), com especial capacidade de mobilização da própria carreira por meio da formação da burocracia responsável pelo Programa Bolsa Família. Esse teria sido um processo com fortes mecanismos de cooptação<sup>20</sup> dessa burocracia, sucedido pelo alto empoderamento desses gestores. Essas indicações, ou mesmo boa parte dessas relações, podem ser entendidas como forma de engajamento dos atores burocráticos com causas mais amplas e agendas de políticas públicas específicas<sup>21</sup>.

Essa forma de relação entre políticos e burocratas torna-se consequência do contexto de desenvolvimento do Estado brasileiro, onde burocratas têm assumido grande protagonismo como formuladores de políticas e mobilizadores de ideias, algo entre as Imagens II e III de Aberbach, Putnam e Rockman (1981). Parecer haver um consenso, ao menos recente, de que os burocratas são aliados estratégicos e centrais para o sucesso ou fracasso das políticas governamentais e, conseqüentemente, dos mandatos presidenciais. Essa análise, embora favorável à tese da sólida relação entre burocracia pública e projetos políticos estruturais (SCHNEIDER, 1995; 1994), parece opor-se a uma vasta gama da literatura que vê no excessivo número de cargos em comissão do aparato estatal brasileiro a imagem típica de governo no qual o papel das burocracias seria solapado pelas práticas clientelistas e de espólio partidário de nosso presidencialismo de coalizão. Esse não parece ter sido o ocorrido no caso da carreira estudada quando ocupante dessas posições, pelo menos nas últimas décadas.

---

<sup>20</sup> O conceito de cooptação empregado neste artigo diferencia-se do conceito de cooptação mais difundido na Ciência Política brasileira, onde a cooptação é vista como algo pejorativo e que distorceria a atuação de determinados grupos. Baseamo-nos, aqui, no conceito derivado da obra de Selznick (1978), onde o processo é visto como uma espécie de “oxigenação” da organização, uma forma de construção de coordenação compatibilizando e complementando contribuições de diferentes grupos e indivíduos. Sendo assim, no caso em tela, a cooptação seria um processo no qual a burocracia, que poderia ser vista como uma forte barreira para a quebra do *status quo* da política social, passa a ser uma forte aliada dessa grande bandeira política.

<sup>21</sup> Na visão incrementalista de Lindblom (1981), a burocracia assume papel-chave no desempenho das políticas públicas, já que por suas características de estabilidade, seria a base para a incorporação do passado no presente, para o favorecimento do aprendizado de políticas públicas e para possibilitar a incorporação de múltiplos atores (dando maior capacidade de negociação, portanto legitimidade, ao processo de produção de políticas públicas). Este referencial é bastante útil para entendermos a importância do engajamento das burocracias com os temas da agenda governamental, ainda mais em um contexto com os diversos estímulos ao engajamento, sejam de ordem institucional, sejam de ordem de desenvolvimento na carreira por meio da ascensão à Alta Burocracia Pública.

O caso brasileiro privilegia a formação de redes informais dentro do próprio Estado. Assim, os grupos mais próximos dos membros da carreira de EPPGG seriam outros burocratas, em um primeiro nível, e políticos e atores diretamente ligados a eles, em um segundo nível. Esses atores ligados diretamente aos políticos e próximos do Estado poderiam, se tomarmos o Governo Lula como exemplo, ser representados pelos sindicatos, já que a trajetória sindical do Presidente Lula se refletiu em uma forte incorporação dos atores sindicais na alta burocracia federal (D'ARAÚJO, 2009).

Já em relação ao caso chileno, conforme discutido na seção anterior, esse país parece ter sido influenciado pelos movimentos do NPM, pois apresenta uma trajetória histórica que vem incentivando cada vez mais a composição de corpos técnicos altamente capacitados, como forma de legitimar as ações do governo. Por meio do SADP, o Chile realiza o recrutamento e seleção da quase totalidade dos dirigentes públicos do País. Essa seleção é realizada por meio de concurso público específico para cada cargo de direção e combina a avaliação de competências gerenciais com a nomeação política. A grande inovação dessa política está na adoção de formas de seleção que definem a análise de mérito (conhecimentos técnicos) e a de competências gerenciais (inovação, gestão de redes, liderança) como uma pré-condição para a posterior nomeação política de cada dirigente:

Hay países que han avanzado a que los altos directivos públicos son como inmunes a la confianza política; cambia el gobierno y los altos directivos se quedan igual, pero eso hace que sea muy difícil gobernar [...] o sea, es ridículo pensar que el Ministro de Salud va a caer cada vez que hay una crisis en un hospital; yo necesito poder tener un señor a quién pedirle la cabeza porque si no me va a caer el Ministro, y se me cae el Ministro tres veces, me va a caer el Presidente, y eso para la estabilidad institucional es espantoso; entonces a nosotros nos parece bien, hablo por mí, que se mantenga la confianza política, mas no una confianza política en el sentido de que este señor es amigo mío, más bien una confianza política en el sentido de pedirle la renuncia y al poder pedirle la renuncia le comprimo a mi autoridad [...] y me permite a mi gobernar (Entrevista realizada com Conselheiro do Conselho de Alta Direção Pública).

Essa nova forma de seleção representa o principal elemento legitimador da atuação dos dirigentes públicos nas organizações chilenas. Além disso, relacionado ao processo de crescente tecnificação da política no país, vem sendo propostas iniciativas de incorporar nesse sistema a totalidade de suas organizações públicas, bem como iniciativas de estendê-lo aos níveis municipais<sup>22</sup>. Outro importante elemento legitimador do SADP é a atuação profissional e transparente do Conselho

<sup>22</sup> Desde 2011, foram incluídos no SADP mais de 4 mil cargos de Diretores de Escola e Chefes de Departamento de Educação em Escolas municipais (CHILE, 2016).

de Alta Direção Pública, que fiscaliza com rigor os processos de seleção e garante confiabilidade aos concursos realizados<sup>23</sup>.

Chamamos a atenção para a importância do alinhamento que deve existir entre a atuação do dirigente e de seu superior hierárquico, como elemento que também contribui para sua legitimação frente aos atores políticos e, conseqüentemente, que lhe possibilita maiores chances de ser bem-sucedido na implementação das políticas pelas quais foi responsabilizado perante a sociedade. Essa relação é marcada pela celebração de um convênio de desempenho que estabelece os principais resultados a serem alcançados pelo dirigente durante seu mandato<sup>24</sup> e que lhe confere legitimidade tanto técnica (na medida em que é capaz de cumprir o estabelecido) quanto política (pois lhe é concedida autonomia para atuar em busca de tais resultados). Segundo um dos entrevistados,

Un directivo público yo te diría que es un actor [...] instalado entre el político y entre el burócrata, que tiene que ter la capacidad de interactuar con lógicas para producir resultados que respondan tanto a la legitimidad técnica como a la legitimidad política (Entrevista realizada com Especialista em Gestão de Pessoas e acadêmico da Universidad Alberto Hurtado, Santiago do Chile).

Consideramos, ainda, que esse instrumento representa a *agenda* oficial estabelecida entre o dirigente e o político, traduzida em objetivos e metas a serem alcançados. Esse processo ocorre por meio de negociação e pode ser revisto pelo ministro ou presidente sempre que necessário. O dirigente possui fortes incentivos para atuar nessa direção, devendo gerenciar eventuais conflitos de interesse e conduzir a implementação das políticas sob sua responsabilidade da forma mais alinhada possível ao interesse do político eleito.

Por essa razão, além da relação de cooperação com seus superiores diretos, os dirigentes devem estabelecer, para alcançar os objetivos estabelecidos, relacionamentos de cooperação com os demais atores diretamente relacionados às políticas públicas que implementam. Outro aspecto a ser considerado é o contrato de trabalho temporário que regula a atuação do dirigente; sua renovação

<sup>23</sup> Esse conselho surgiu no momento de negociação política que deu origem ao sistema e representou um ator relevante na própria elaboração e implementação dessa nova institucionalidade. É composto por cinco membros, dois do governo e dois da oposição; o quinto membro preside o conselho e acumula a Presidência da Direção Nacional, organização responsável pela definição de diretrizes de recursos humanos para todo o Estado. Todos os conselheiros são indicados pelo presidente e aprovados por 2/3 do Senado, obrigando a uma composição que estimula a negociação e o consenso entre os atores.

<sup>24</sup> Duração igual a 3 anos; renovável por até duas vezes por igual período e condicionado ao alcance dos resultados estabelecidos.

depende do alcance do resultado e da capacidade de atuar alinhado aos interesses governamentais.

Caminhando para a dimensão do *desempenho*, argumentamos, para o caso brasileiro, que a nomeação de representantes da carreira de EPPGG para cargos do alto escalão representa grande importância para o êxito das políticas públicas. Como nos mostrou Schneider (1995; 1994), o papel das burocracias no sucesso das políticas formuladas e implementadas é central no Brasil. Os EPPGGs possuem alta qualificação técnica, além de expressiva experiência e conhecimento sobre o funcionamento da máquina estatal (SEGES, 2008). Assim, têm grandes condições de contribuir para o aumento do desempenho das políticas públicas. A nosso ver, essa atuação orientada ao desempenho estaria sujeita à existência de incentivos para o engajamento desses atores, principalmente a partir da capacidade de mobilização política de cada governo. Representantes da carreira podem ser elos fortes de sustentação de políticas públicas, como o caso do Programa Bolsa Família, onde os EPPGGs fortaleceram as tarefas de inovação e coordenações intersetorial e federativa (SILVA, 2013b).

No caso chileno, a discussão do desempenho está associada à ideia, bastante difundida entre adeptos da NPM, de que políticos devem formular políticas públicas, enquanto dirigentes, juntamente com os demais funcionários públicos, as implementam. Embora os atores entrevistados reconheçam que essa distinção é praticamente impossível, atuam segundo essa orientação. Além das responsabilidades gerais que cada dirigente deve assumir, relacionadas à gestão e eficiência organizacional, são também responsáveis por liderar projetos específicos de modernização organizacional, tais como a expansão do serviço prestado, melhoria nos sistemas de informação, atualização das normas legais etc. Nesse sentido, a grande contribuição desses atores para as organizações chilenas está em sua capacidade gerencial de conduzir as organizações públicas segundo as diretrizes definidas pelos ministérios na busca pela implementação de políticas públicas mais efetivas e eficazes, voltadas aos interesses dos cidadãos. Para um dirigente entrevistado, a atuação do dirigente:

[...] Tiene que ver más como responde a la política pública que está ejecutando este servicio público, su vinculación con su jefatura [...], como la institución se posiciona públicamente, si mejora o no mejora, que no tenga grande escándalo, que vaya notándose que esa institución va prestando mejores servicios a la ciudadanía [...] (Entrevista com funcionário da Direção Nacional do Serviço Civil).

Nesse debate, uma pergunta permanece: de que formas ou instâncias o caso analisado dos EPPGGs pode ser um obstáculo para a eficácia e efetividade das políticas? A resposta para essa questão parte da constatação de que nem sempre

o comportamento da burocracia será o de politizar-se ou cooperar politicamente. A máxima weberiana de tensão potencial entre políticos e burocratas, potencializada por traços da cultura política brasileira como o insulamento burocrático (NUNES, 1997), continua sendo um ponto de tensão em potencial. A esses riscos, soma-se outro que reside no fato de a alta exposição, *a priori*, desse processo de empoderamento de uma elite administrativa converter-se em oligarquização da burocracia. Além de possuir grande poder, conferido a ela por meio dos processos de nomeação em cargos DAS, seria, em tese, homogênea (concentrada em uma mesma carreira de burocratas), circulando por ambientes muito similares, aumentando seu potencial de coesão interna (HOLLANDA, 2011). As redes pessoais, canais informais de circulação e articulação, que podem ser incentivos à coordenação, podem, por outro lado, estimular o comportamento autorreferenciado, que também poderia levar a padrões perversos de falta de cooperação com o restante do corpo administrativo do Estado (CHEIBUB; MESQUITA, 2001).

Além da importância de mecanismos de politização e engajamento, o caráter horizontal da carreira pode ser outro elemento que tende a atenuar os riscos supracitados, contribuindo negativamente a processos de oligarquização e positivamente a esquemas de cooperação horizontal. Assim, a possibilidade de nomeação dos EPPGGs por diversos órgãos da administração pública é uma característica que enfraquece a formação de comportamentos corporativos na carreira, já que a capacidade desses em articularem-se de uma única vez é bastante reduzida. Tal fenômeno é apontado em outros estudos, mostrando o quanto a capacidade de mobilização corporativa da carreira é restrita (MACHADO, 2013). Destacamos abaixo um trecho de entrevista transcrita na dissertação de Machado (2003), onde um EPPGG deixa transparecer esse aspecto:

A principal coisa que a gente se diferencia é poder trabalhar em qualquer área federal. Essa mobilidade é muito importante porque a gente circula em cargos importantes pela esplanada e acaba construindo uma rede de pessoas e contatos que pode articular os diversos ministérios e posições, mas por outro lado não sei se isso enfraquece a consolidação da carreira (MACHADO, 2003, p. 107).

No Chile, considerando que o principal objetivo do governo ao implementar o SADP foi prover a administração de capacidade técnica, entendemos que sua legitimidade pode ser ameaçada nos casos em que o recrutamento e seleção são malsucedidos, o que leva à seleção de maus candidatos. Além disso, pode haver casos em que o dirigente não é capaz de atuar alinhado às diretrizes de seu superior político, e, portanto, não logra conquistar a confiança política necessária à legitimação das ações que implementa. Essa relação coloca o dirigente em uma

posição de subordinação direta em relação à autoridade que o nomeou (diferente da situação observada no Brasil, marcada pela estabilidade de um corpo burocrático consolidado). Essa ameaça seria explicada pelo paradigma predominante no país de que a completa tecnificação do SADP seria a alternativa mais adequada no combate aos males da política.

Como vimos, o recrutamento e seleção desses atores são baseados na avaliação de competências gerenciais. No entanto, uma vez nomeados, há enormes desafios para estimular o constante desenvolvimento de tais competências por meio da realização de ações de capacitação; o governo não possui, ao contrário do caso brasileiro, instituições como Escolas de Governo; ao contrário, busca recrutar os melhores e selecionar aqueles que mais se encaixam ao perfil necessário; as ações para capacitação se resumem a atividades de imersão no serviço público, já que dirigentes provenientes do setor privado apresentam certa dificuldade em se adaptar às regras do serviço público e em algumas atividades de integração, como palestras.

Os desafios de coordenação interna e externa ao governo são elementos relacionados tanto à maior capacidade de alcance do desempenho, como à maior legitimidade perante os políticos e a sociedade. Com relação a eles, a circulação dos EPPGGs por distintos lócus do Governo Federal, bem como o conjunto de redes informais estabelecidas são sólidas bases para as tarefas de coordenação intragovernamental. Assim, terão forte capacidade de articulação dentro do governo e menor capacidade de coordenação para fora do governo, principalmente se comparado ao caso chileno. Os desafios de coordenação intragovernamental tornam-se mais proeminentes ainda em um contexto onde o Estado se fragmentou e as demandas se complexificaram, dando importância às formas integradas e intersetoriais de articulação de políticas públicas (BOURGAULT, 2002; PETERS, 1998).

A alta utilização da carreira de EPPGG como forma de conferir maior capacidade de coordenação ao Programa Bolsa Família durante o Governo Lula é um exemplo da utilização efetiva desse processo de recrutamento da alta burocracia, via carreira, como forma de aumentar a capacidade de coordenação intersetorial e federativa em uma política pública específica (SILVA, 2013). Assim, o presente caso não possuiria grande capacidade de articulação direta entre Estado e sociedade (tornar a gestão pública permeável às demandas e à participação social), muito menos capacidade de coordenação e permeabilidade do Estado aos atores e saberes do mercado.

No caso chileno, o que parece estimular a atuação em rede do dirigente é a intersetorialidade da política pública na qual atua, pois as relações que estabelece ocorrem principalmente com o corpo de funcionários de sua organização e suas respectivas associações sindicais, com o ministério ao qual está diretamente vinculado, com as demais organizações públicas cuja política pública tem relação

direta com a sua, com organismos internacionais relacionados e com organizações do setor privado, fornecedoras de produtos ou serviços ao governo. Assim, diferentemente do caso brasileiro, o modelo da alta direção chilena parece estimular menos a coordenação intragovernamental entre o grupo de dirigentes públicos, e mais a relação do dirigente com os atores diretamente relacionados à política pública que gerencia, tanto na dimensão interna ao governo, como na sua relação com a sociedade e o setor privado.

A rede que o dirigente público chileno mobiliza seria, portanto, menos coesa (em termos de valores e interesses) se comparada ao caso brasileiro. Os incentivos que o estimulam a relacionar-se com os demais atores também se diferenciam do ponto de vista da permanência do dirigente no cargo. No Chile, os dirigentes atuam por um curto período de tempo, o que gera um movimento de constante estabelecimento e rompimento das redes e poucos incentivos para a consolidação do conhecimento adquirido como insumos para o governo gerar um constante processo de aprendizagem.

O governo chileno reconhece que há pouca integração entre os dirigentes e busca estimulá-la, principalmente a partir da troca de experiências e aprendizados, por meio da promoção de encontros da alta direção e do uso de uma comunidade virtual; porém, tais iniciativas ainda são incipientes. No Chile, a continuidade das políticas públicas seria garantida pelos atores que se localizam abaixo do nível de direção, daí a relevância dos dirigentes possuírem habilidades de mobilizar essa rede e os conhecimentos que as organizações possuem na implementação das ações de modernização.

## **Considerações finais**

Escassos estudos empíricos, como o realizado por Aberbach, Putnam e Rockman (1981), foram realizados nas democracias modernas, em especial em países da América Latina; também são escassos estudos empíricos que analisam a fundo como se estruturam as burocracias recentes e de que modo sua atuação está orientada à lógica da legitimidade democrática e do desempenho. É importante ressaltar, ainda, que poucos estudos abordam a burocracia como agente dotado de valores e de personalidade.

Desse modo, mobilizamos os conceitos já existentes para avaliar os EPPGGs brasileiros e os dirigentes públicos chilenos do ponto de vista de sua legitimidade e desempenho num contexto de crescente politização da burocracia e tecnificação da política, com o intuito de avançar, de maneira modesta, nas lacunas identificadas nas análises teóricas e empíricas existentes, porém contribuindo para a realização

de análises comparativas que contemplam a perspectiva histórica do fenômeno analisado e relacionem dois diferentes modelos de composição de burocracias do alto escalão.

A análise comparada dos casos brasileiros e chileno possui distinções quanto à sustentação da legitimidade dessa alta burocracia. Enquanto a legitimidade técnica é, no caso brasileiro, posta somente *a priori*, na forma de recrutamento e seleção para a carreira, no caso chileno ela será um dos grandes argumentos de legitimação da atuação dos dirigentes públicos, em um contexto pouco propenso à politização da burocracia e altamente calcada na sua capacidade gerencial de produção de resultados.

A alta propensão de adesão da burocracia à agenda governamental no Chile é contraposta, no caso brasileiro, com a necessidade do exercício da capacidade de liderança e mobilização por parte dos políticos eleitos em relação à burocracia, tornando a adesão dessa dependente de mecanismos existentes apenas em potencial, embora historicamente os presidentes têm tido razoável grau de sucesso em ativar tais mecanismos de engajamento.

Embora ambas as trajetórias do Estado tenham mostrado crescente importância do papel exercido pelas burocracias, o caso chileno é marcado por uma forte tecnificação da forma de atuação estatal em comparação ao brasileiro, no qual princípios técnicos convivem lado a lado e retroalimentam sistemas clientelistas. Além disso, esse cenário parece ter favorecido as reformas gerenciais nos períodos democráticos recentes, mais no Chile do que no Brasil. Nesse último caso, isso seria atualmente explicado menos pela corrente teórica da NPM e mais pela neoweberiana, calcada no protagonismo estatal como promotor do desenvolvimento e na retomada do papel central da burocracia pública.

Em relação às dimensões do desempenho, levantamos como principais aspectos a contraposição existente em relação ao modelo de burocracia de alto escalão valorizado por cada país. Enquanto no Brasil é valorizada a burocracia do tipo weberiano, marcada essencialmente pelo recrutamento meritocrático baseado em conhecimentos técnicos, no Chile vem sendo historicamente valorizada a atuação de líderes específicos, atuantes em projetos específicos de modernização. Essa característica, associada aos movimentos de crescente tecnificação da política nesse país e à forte influência do paradigma da NPM, levou à institucionalização de um sistema que recruta e seleciona profissionais para ocupar a quase totalidade das posições de direção do governo, com base não apenas em seus conhecimentos técnicos, como também em suas competências de gestão.

O desempenho, no caso chileno, parece ser uma preocupação fortemente presente na agenda. Interessante destacar que nos discursos oficiais o desempenho está, ainda, associado à capacidade do Estado de entregar melhores serviços públicos aos cidadãos, de modo que desempenho leva à legitimidade do governo e representa maior capacidade de atuar responsivamente aos interesses de seus eleitores. No caso brasileiro, o desempenho aparece mais acentuadamente na alta qualificação dessa burocracia, em especial daquela que desempenha funções relacionadas às políticas macroeconômicas. Essa alta capacidade, associada à própria estrutura de uma carreira pública consolidada (que conta com os elementos de estabilidade e de um *ethos* próprio e específico), representa os principais elementos sustentadores e apoiadores de sua atuação orientada ao desempenho.

No Chile, diferentemente, não contamos com um corpo burocrático estável, mas com dirigentes que permanecem no cargo por curto período de tempo, de modo que seu incentivo ao desempenho se relaciona menos a um comportamento coletivo e mais a um incentivo individual, que pode estar voltado à autopromoção ou à busca legítima de contribuir para a criação de valor público para o país (MOORE, 1995). Também vale destacar que a atuação do dirigente chileno, apesar dos limites já apontados, orienta-se segundo convênios de desempenho, instrumentos que buscam alinhar sua atuação às diretrizes dos atores políticos.

Por fim, destacamos um último aspecto relacionado ao desempenho, que se relaciona às ações de capacitação e formação da alta burocracia pública. Enquanto o caso brasileiro valoriza a formação de sua burocracia, o modelo chileno busca recrutar profissionais já formados pelo mercado. As principais implicações dessa diferenciação podem ser explicadas justamente pela diferença do modelo brasileiro, que valoriza a consolidação de uma burocracia de Estado, enquanto o modelo chileno busca equilibrar, segundo a orientação política dos diferentes governos, a formação de corpos altamente técnicos, porém alinhados às diretrizes políticas.

Por outro lado, por favorecer a mobilização de redes construída fora do ambiente governamental, o modelo chileno favorece a utilização da burocracia como elemento central de coordenação extragovernamental, principalmente com o mercado. Já o caso brasileiro, por estar calcado no empoderamento de uma burocracia pública com alta experiência dentro da máquina administrativa do Estado e com alta capacidade de articulação e circulação entre os setores do governo, favorece mais a coordenação intragovernamental ou intersetorial. Sendo assim, esse tipo de burocracia horizontal pode e tem sido um importante aliado de esquemas de coordenação intragovernamental.

O Quadro 1 busca sistematizar a análise comparativa apresentada:

**Quadro 1 – Sistematização da análise comparativa**

| <i>Dimensão</i>     | <i>Aspecto analisado</i>                                 | <i>Brasil: EPPGG</i>                                                                                                                                                                                     | <i>Chile: Dirigentes públicos</i>                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Legitimidade</i> | <b>Acesso aos cargos do alto escalão</b>                 | Concurso público (mérito e impessoalidade) + seleção informal (capacidade de alinhamento político e engajamento com o tema + redes informais)                                                            | Concurso público (seleção baseada em competências gerenciais) + nomeação política (aderência do perfil aos desafios definidos para o cargo de direção)                                                                                                                         |
|                     | <b>Adesão à agenda</b>                                   | Dependente da liderança presidencial                                                                                                                                                                     | Alta (resultados acordados e estabelecidos no convênio de desempenho)                                                                                                                                                                                                          |
|                     | <b>Rede de atores mobilizada</b>                         | Burocratas e sindicatos                                                                                                                                                                                  | Rede direta da organização que gerencia (ministério, burocratas, políticos, associações de funcionários, setor privado, organizações internacionais)                                                                                                                           |
| <i>Desempenho</i>   | <b>Relevância para o êxito das políticas</b>             | Variável alta no caso analisado (Programa Bolsa Família – elos fortes de sustentação de políticas públicas, fortalecimento das tarefas de inovação, coordenação intersetorial e federativa)              | Alta; responsáveis pela gestão da organização e também pela implementação de projetos de modernização do Estado e melhoria das políticas públicas.                                                                                                                             |
|                     | <b>Incentivos ao engajamento</b>                         | Alta; DAS e capacidade de politização das lideranças políticas sobre os membros da carreira.                                                                                                             | Alta; definição clara de objetivos e metas e contrato de trabalho temporário, com renovação atrelada ao alcance de resultados.                                                                                                                                                 |
|                     | <b>Incentivos ao desenvolvimento</b>                     | Média-alta; Curso de Formação durante o concurso de ingresso e incentivos à formação para promoção e progressão na carreira. Possibilidade de ocupar DAS como incentivo ao desenvolvimento profissional. | Média-baixa; busca recrutar profissionais formados pelo mercado; busca capacitar dirigentes que não tenham experiência anterior no governo.                                                                                                                                    |
|                     | <b>Obstáculos para alcançar os objetos das políticas</b> | Possibilidade de atuar como importantes pontos de veto.                                                                                                                                                  | Pode haver casos de recrutamento e seleção mal realizados, de modo que o profissional selecionado não tem condições de responder aos desafios colocados pelo cargo de direção; ou, ainda, o dirigente não consegue estabelecer relação de confiança com seu superior político. |

| <i>Dimensão</i>                  | <i>Aspecto analisado</i>                                      | <i>Brasil: EPPGG</i>                                                                                                                                | <i>Chile: Dirigentes públicos</i>                                                                           |
|----------------------------------|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Legitimidade e desempenho</i> | Promoção da coordenação interna (intersectorial e federativa) | Alta; horizontalidade da carreira e articulação com outras carreiras de Estado + alto conhecimento da dinâmica de funcionamento do Governo Federal. | Baixa; tentativas ainda incipientes de promover a integração entre dirigentes.                              |
|                                  | Promoção da coordenação externa (sociedade e mercado)         | Baixa                                                                                                                                               | Alta; relacionada à natureza e grau de intersectorialidade da política pública da organização que gerencia. |

Fonte: Elaboração própria.

Desse modo, procuramos demonstrar o quanto os casos brasileiro e chileno se distinguem quanto às formas e mecanismos de composição de sua alta burocracia. Embora ambos os casos pareçam caminhar em direção a um cenário de valorização do papel das burocracias e de um ambiente de maior interação entre as figuras do político e do burocrata, o processo brasileiro parece caracterizar-se pelo fenômeno da politização da burocracia, enquanto o chileno, por um fenômeno de tecnificação da política. São comportamentos que possuem estreita vinculação com os projetos políticos de cada Estado e com divergências importantes quanto ao protagonismo dos atores estatais e externos ao Estado.

## Referências bibliográficas

- ABERBACH, Joel D.; PUTNAM, Robert D.; ROCKMAN, Bert A. *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Cambridge Mass: Harvard University Press, 1981.
- ARMIJO, Marianela Q. *Modernización de la Gestión Pública en Chile*. Lecciones y Aprendizajes 1994-2000. Chile: Ministerio de la Secretaria General de la Presidencia, 2001.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente*. In: LUIS CARLOS BRESSER PEREIRA; PETER SPINK. (Org.) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998. p. 173-199.
- ADLER LOMNYTZ, L. Estrategias informales en organizaciones formales. In: FLACSO, Sede México. *Redes sociales, cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana*. M.A. Porrúa (México), 1995.
- ALESSIO, Maria Fernanda. *Dirigentes Públicos, Política e Gestão: o Sistema de Alta Direção Pública Chileno*. Dissertação de Mestrado aprovada pela Fundação Getulio Vargas, São Paulo, (2013) .

ARANTES, Rogério Bastos; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Cláudio; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho (2010). *Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil*: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia (Org.). *Burocracia e política no Brasil*: desafio para a ordem democrática no Século XXI. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, v. 1, p. 273-295, 2010.

BARZELAY, Michael. *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkley: University of California Press, capítulos 1, 2 3 e 8, 1992.

BAU AEDO, Catalina. *Experiencias Exitosas en la Profesionalización de la Función Pública en América Latina – El Caso de Chile*. Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. México D.F., México, 5 y 6 de mayo, (2005).

BOURGAULT, J. *Horizontalité et gestion publique: questions, aperçus et exemples*. Québec: Presses de l'Université Laval, 2002.

CHEIBUB, Z.; MESQUITA, V. A. B. Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional. Brasília: Enap, 2001. (Texto para discussão, n. 43).

CHILE. Site Oficial do Sistema de Alta Dirección Pública. 2016. Disponível em: <<http://www.serviciocivil.gob.cl/sistema-de-alta-direcci%C3%B3n-p%C3%ABlica-0>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2005-2014*. Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Gobierno de Chile. Noviembre 2015. Disponível em: <[http://www.dipres.gob.cl/572/articles-140439\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-140439_doc_pdf.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *Instructivo Presidencial, de 31 de marzo de 2014*. Disponível em: <[http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/instructivo\\_presidenciales\\_adp\\_marzo\\_2014.pdf](http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/instructivo_presidenciales_adp_marzo_2014.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *Instructivo Presidencial, de 2 de mayo de 2013*. Disponível em: <[http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/instructivo\\_presidencia\\_II.pdf](http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/instructivo_presidencia_II.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *Instructivo Presidencial nº 001, de 20 de marzo de 2009*. Instructivo Presidencial para el Adecuado Funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública. Disponível em: <<http://transparenciaactiva.presidencia.cl/Otros%20Antecedentes/11.-%20Inst.%20N%C2%BA%201.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *Mensaje Presidencial nº 577-354: proyecto de ley que perfecciona el sistema de alta dirección pública y modifica el estatuto administrativo en materia de concursabilidad del tercer nivel*. Biblioteca del Congreso Nacional. Santiago. 2006. Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_chl\\_sc\\_anex11.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_chl_sc_anex11.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *Ley nº 19.882, de 23 junio de 2003*. Regula Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos que Indica. Biblioteca del Congreso Nacional. Disponível em: <[www.bcn.cl/leyes/211480](http://www.bcn.cl/leyes/211480)>. Acesso em: 22 jan. 2016.

DE BONIS, Daniel F.; PACHECO, Regina Silvia. *Nem Político, Nem Burocrata: o Debate sobre o Dirigente Público*. In: ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafio para a ordem democrática no século XXI*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 2010, v. 1, p. 273-295.

DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. *El Estado a Servicio de la Gente*. Balance 1994-2000. Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Documento interno. 2001a.

\_\_\_\_\_. *Proyecto de Reforma y Modernización del Estado*. Dirección y Gestión Pública. Gestión para el Cambio. Termas de Cauquenes, 4 y 5 octubre. Documento interno. 2001b.

D'ARAÚJO, M. C. *Political appointees and political parties in Brasil since 1990*. VII CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA. ALACIP. Quito: Ecuador, 2013.

\_\_\_\_\_. *A elite dirigente do governo Lula*. CPDOC. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

DUNLEAVY, Patrick. *Democracy, bureaucracy and public choice: economic explanations in Political Science*. Prentice Hall, New Jersey, capítulos 6 e 7, 1991.

GEDDES, B. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California, 1994.

HOLLANDA, C. B. *Teoria das Elites*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

IACOVIELLO, Mercedes; LLANO, Mercedes; STRAZZA, Luciano. *Profesionalización de Altos Cargos de Dirección Pública en América Latina*. In *Desigualdade & Diversidade - Dossiê Especial*, p. 43-64, 2011.

LINDBLOM, Charles. *O Processo de Decisão Política*. Brasília: Editora da UnB, p. 40-64, (1981).

LONGO, Francisco. *Mérito e Flexibilidade Revisitados*. In: MEDEIROS, Paulo César; EVELYN LEVY (orgs.). *Novos caminhos da gestão pública: olhares e dilemas*. Rio de Janeiro: Qualitymark, p.45-56, 2009.

\_\_\_\_\_. *Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no serviço público*. São Paulo: Fundap, 2007.

\_\_\_\_\_. *A Consolidação Institucional do Cargo de Dirigente Público*. *Revista do Serviço Público*, v. 54, n. 2, p. 7-33, abr-jun. 2003.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. *Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas*. 2014.

LOUREIRO, M. R; ABRUCIO, F. L. *Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro Governo FHC*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.14, n.41, São Paulo, 1999.

MACHADO, R. A. R. *Problemas e impasses da carreira pública no Brasil, a experiência dos gestores governamentais na administração pública federal [Dissertação de mestrado]* Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, 2003.

- MAHONEY, James. *Qualitative methodology and comparative politics. Comparative Political Studies*, v. 40, n. 2, 2007. Sage Publications.
- MAY, Tim. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- MOORE, Mark H. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge/Massachusetts: Harvard University Press, 1995. Publicado em português pela Enap / Ed.Uniletras, 2002.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1997.
- OLSEN, Johan. *Maybe it's time to rediscover bureaucracy*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, p. 1-24, 2005.
- PATTON, Michael Quinn. *Qualitative Research and Evaluation Methods*. 3rd Edition. Sage Publications, 2002.
- PETERS, G. *Managing horizontal government*. The politics of coordination. Research paper n. 21. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1998.
- ROUANET, Sergio Paulo. Criação no Brasil de uma escola superior de administração pública. Brasília: Enap, 2005. 96 p.
- SANTOS, Luiz Alberto. O modelo brasileiro para organização da alta administração. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 119, n. 2/3, p. 77-94, mai./dez. 1995.
- SCHNEIDER, B. R. Burocracia pública e política industrial no Brasil. Editora Sumaré, 1994.
- \_\_\_\_\_. A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. *Revista do Serviço Público*, v. 119, nº 1, p. 9-43, 1995.
- SECRETARIA DE GESTÃO (Seges). *Gestão da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2008.
- SEGEP. Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. v. 20, n. 234, Set. 2015. Brasília: MP, 1996.
- SELZNICK, P. *Cooptação: um mecanismo para a estabilidade organizacional*. In: CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- SILVA DURÁN, Francisco. Profesionalización de la función pública: la experiencia chilena (Reforma 2003-2011). In: *Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial*. PUCRJ, v. 5, p. 31-42.
- SILVA, L. A. L. *A construção federal da intersetorialidade na política de desenvolvimento social brasileira: o caso do programa Bolsa Família* [dissertação de mestrado]. São Carlos: Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Universidade Federal de São Carlos, UFSCar, 2013.
- SILVA, Patricio. *En el nombre de la razón*. Tecnoctatas y Política en Chile. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2010.
- ZUVANIC, Laura; IACOVIELLO, Mercedes. *El rol de la burocracia en el PMP en América Latina*. Trabajo preparado para el Taller sobre Reforma del Estado, Políticas Públicas y Procesos de políticas públicas. Banco Interamericano de Desarrollo, 28 de febrero al 2 de marzo de 2005, Washington, DC.

WEBER, Max. *Parlamento e Governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1993. p. 7-38.

WILSON, Woodrow. *O Estudo da Administração*. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 3, p. 349-366, Jul./Set. 2005.

Lucas Ambrózio Lopes da Silva

Bacharel em Administração Pública e Mestre em Ciência Política. Atualmente é doutorando em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Contato: lucasambrozio@yahoo.com.br.

Maria Fernanda Alessio

Bacharel e Mestre em Administração Pública e Governo. Atualmente é doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Contato: mfalessio@gmail.com.