

GESTÃO DE CARREIRAS E OCUPAÇÃO DE CARGOS DAS: as diferenças entre Auditores Fiscais e Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Karina Yuri Yamada

Cecília Olivieri

Resumo

Este artigo analisa os impactos dos fatores institucionais e individuais sobre a ocupação de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) do governo federal, por meio da análise de características organizacionais das carreiras de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e, também, da análise das motivações pessoais dos seus membros. A pesquisa utilizou dados dos servidores dessas carreiras no período de 2000 a 2020, realizou entrevistas semiestruturadas com auditores e gestores ocupantes de cargos DAS, com profissionais da área de recursos humanos do governo federal e com representantes das carreiras de auditor e gestor. O estudo permitiu identificar que as diferenças nas formas de estruturação e gestão dessas carreiras geram incentivos diferentes, com resultados distintos: os auditores circulam muito menos nos ministérios do que gestores; os auditores ocupam cargos de mais baixo escalão e os gestores, cargos mais altos; os incentivos organizacionais moldam as estratégias individuais de profissionalização e de busca por cargos; e há competição entre os servidores para ocupar os cargos por causa da lógica interna das carreiras.

Palavras-chave: Cargos de direção. Auditor. Gestor. Nomeação. Burocracia federal.

Abstract

This article analyzes the impacts of institutional and individual factors on the occupation of Senior Management and Advisory positions (DAS) in the federal government, through the analysis of organizational characteristics of the careers of Fiscal Auditor of the Federal Revenue of Brazil (AFRFB) and Specialist in Public Policy and Governmental Management (EPPGG) and, also, of the analysis of the personal motivations of its members. The research used data from servants of these careers in the period from 2000 to 2020, conducted semi-structured interviews with auditors and managers occupying DAS positions, with professionals in the human resources area of the federal government and with representatives of the auditor and manager careers. The study made it possible to identify that the differences in the forms of structuring and management of these careers generate different incentives, with different results: auditors circulate much less in ministries than managers; auditors occupy lower-ranking positions and managers, higher-ranking positions; organizational incentives shape individual professionalization and job search strategies; and there is competition among civil servants to occupy positions because of the internal logic of careers.

Keywords: Management position. Auditor. Manager. Appointment. Federal bureaucracy.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo analisa o fenômeno da participação da burocracia na luta pelo poder por meio da ocupação de cargos de direção. Analisaremos os fatores organizacionais que afetam as decisões de membros de duas carreiras do Estado brasileiro (Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil - AFRFB e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG) na ocupação de cargos de assessoria aos ministros na definição e na gestão das políticas públicas nacionais (cargos de Direção e Assessoramento Superior – DAS) no Poder Executivo federal.

A pesquisa busca compreender quais fatores internos à organização e à carreira explicam a nomeação para cargos DAS, considerando que a literatura explora pouco a heterogeneidade da burocracia quanto a diferenças entre ministérios, organizações e carreiras. Estas diferenças afetam a lógica de nomeação dos cargos DAS, e este artigo mostra as diferenças entre essas duas carreiras diferentes e importantes em termos numéricos (a carreira de auditores é bastante numerosa) e qualitativos (a carreira de gestor influencia políticas públicas em diversos ministérios).

A perspectiva teórica adotada neste artigo é a weberiana, ou seja, adotou-se o entendimento e o pressuposto de que a burocracia é, essencialmente, um dos instrumentos fundamentais da dominação estatal. A burocracia, enquanto instrumento da dominação estatal, é um ator político-institucional entre outros atores estatais. Nesse sentido, a burocracia não é “neutra” (pois seu caráter técnico-científico não descaracteriza seu papel como instrumento de dominação) e ela constrói, por meio de seus agentes individuais (os burocratas) e de grupos intermediários (organizados em função de carreiras específicas ou de organizações) visões e interesses sobre a direção e a ação do Estado e do governo (Olivieri, 2011; Loureiro, Olivieri & Martes, 2010).

O artigo contribui para o debate sobre a ocupação de cargos DAS analisando questões pouco estudadas até agora: os fatores organizacionais e institucionais que afetam as decisões dos burocratas de ocupar esses cargos, e as diferenças internas à burocracia, tanto quanto às diferentes carreiras (como a diversidade de regulação de cada uma delas), quanto às diferenças internas entre os ministérios em que estão lotados os cargos DAS. O artigo avança na compreensão deste tema ao analisar de forma inédita os fatores que afetam a decisão dos servidores de competir com outros servidores e com profissionais não servidores para serem escolhidos para os cargos DAS. Ressalte-se que boa parte destes fatores é definida pelo próprio Estado, ou seja, é influência da organização sobre os indivíduos.

O artigo também contribui para a compreensão mais completa do fenômeno “ocupação de cargos de direção governamental” e aponta a importância de análises sobre a burocracia

considerarem as profundas diferenças existentes entre carreiras e órgãos do Poder Executivo, diferenças essas relativas a regulamentação, institucionalização e relações com a esfera político-institucional, as quais afetam, decisiva e distintamente, as decisões dos servidores na ocupação dos cargos DAS. Além disso, o artigo permite entender, para os casos escolhidos, a relação entre estratégias dos indivíduos e suas oportunidades de trabalho, quais fatores determinam as estratégias e oportunidades, considerando as diferenças entre as carreiras, os ministérios e as estruturas institucionais do governo federal.

2 METODOLOGIA

Esta pesquisa realizou estudo comparado das carreiras de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB) e de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Em boa parte do texto, nos referimos aos primeiros simplesmente como “auditores” e aos segundos, como “gestores”.

A escolha específica dessas carreiras ocorreu por duas razões principais. A primeira é a relevância dessas carreiras: ambas são consideradas carreiras típicas de Estado, de nível superior, bem remuneradas e com alto prestígio na administração pública federal. A segunda razão foram as significativas diferenças entre elas, que nos permitem entender como fatores institucionais específicos de cada carreira interferem na nomeação para um cargo DAS. A carreira de auditor é antiga, organizada hierarquicamente e vinculada a uma única instituição. A carreira de gestor, ao contrário, tem origem bem mais recente, característica transversal e forte estímulo à circulação de seus membros entre ministérios. Como esses diferentes condicionantes institucionais afetam os estímulos e a luta desses servidores para ocupar cargos de direção?

O estudo analisou dados, entrevistas e documentos. Os dados levantados foram disponibilizados pela Coordenadoria Geral de Ciência de Dados da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), referentes ao período de 2000 a 2020. Identificamos 3.353 servidores ativos da carreira de auditor e 971 servidores ativos da carreira de gestor que ocuparam cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS 1 a 6) e cargos de Natureza Especial (NE) no período. Os dados nos permitiram identificar o período, o órgão e o cargo ocupado pelos membros das carreiras.

As entrevistas foram realizadas de forma semiestruturada, em duas etapas. Na primeira, realizamos entrevistas exploratórias com profissionais de recursos humanos do governo federal e representantes das carreiras. Na segunda etapa, realizamos entrevistas com servidores das carreiras que ocuparam cargos DAS. As perguntas da primeira etapa

envolviam questões institucionais das carreiras e as movimentações internas dos seus membros para promover benefícios dos servidores. As entrevistas da segunda etapa questionavam a trajetória profissional do entrevistado, com foco nas estratégias individuais para ocupar cargos de direção e nos convites que receberam para ocupar cargos DAS.

Foram realizadas 27 entrevistas no total, entre maio de 2020 a outubro de 2021, por videochamada (devido às restrições da pandemia de Covid 19), sendo a maioria gravadas e transcritas (apenas alguns entrevistados não autorizaram a gravação). As identidades de todos os entrevistados foram preservadas, e as entrevistas transcritas foram identificadas numericamente de 1 a 27.

3 ESTADO DA ARTE SOBRE CARGOS DE DIREÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A NECESSIDADE DE ENTENDER DIFERENÇAS INSTITUCIONAIS E PROFISSIONAIS

A literatura estrangeira tem apontado que diferenças e variações nas estruturas ou nos arranjos institucionais e administrativos são importantes fatores na explicação da lógica de nomeações para cargos nos governos, bem como os burocratas não são agentes passivos na politização das nomeações. Nos EUA, estudo sobre a lógica das nomeações dos dirigentes das agências federais (Krause & O'Connell, 2016) aponta a relevância da especificidade das políticas públicas executadas pelo órgão. A relação entre o Presidente da República (nomeador) e o líder da agência (nomeado) é definida em termos da lealdade do nomeado ao Presidente, das habilidades profissionais do nomeado e da sua especialização nas atividades da agência federal. Ou seja, cada tipo de agência demanda habilidades específicas do seu dirigente, e por isso a nomeação do Presidente muda conforme o tipo de política pública desenvolvida pela agência.

Estudos europeus têm contestado a visão de que Europa é muito diferente dos EUA quanto à influência da política na mudança de direção de agências burocráticas, mesmo quando elas têm autonomia burocrática, garantias de implementação imparcial de políticas públicas e recrutamento meritocrático. Dahltrom e Holgrem (2019) mostram que, na Suécia, as nomeações para posições de lideranças nos órgãos burocráticos são determinadas pela política partidária, a despeito do insulamento da burocracia. Segundo eles, a nomeação para os cargos das agências governamentais depende da “triagem política” (os burocratas são escolhidos com base em critérios políticos por parte dos políticos) e da “seleção burocrática” (burocratas conformam estratégias para escolher os cargos que preferem ocupar - ou, dito de outro modo, escolher as lideranças políticas a que preferem servir). Os burocratas, portanto, também fazem escolhas políticas ao buscar ou aceitar cargos de liderança, e não são agentes passivos nem alheios à ideologia dos partidos políticos e do governo.

No Brasil, as relações entre política e burocracia foram historicamente abordadas nas análises sobre a formação do Estado e evidenciaram as práticas clientelistas e patrimonialistas da burocracia nacional. Mesmo após a redemocratização e a Constituição de 1988, as especificidades do sistema político brasileiro levaram ao presidencialismo de coalizão (Abranches, 2018), e deram origem a uma perspectiva de análise da ocupação de cargos de alto escalão da administração pública como instrumento de troca de apoio entre o poder Executivo e Legislativo. Por isso, ao contrário de uma concepção baseada nos princípios democráticos, as nomeações políticas na burocracia brasileira foram vistas pela literatura com certa preocupação, por caracterizar um distanciamento em relação aos moldes burocráticos weberianos.

Trabalhos recentes, no entanto, indicam que a burocracia brasileira tem se aproximado do modelo weberiano, em decorrência do processo de profissionalização e fortalecimento da burocracia, assim como do aumento da ocupação dos cargos de livre nomeação por membros efetivos de carreiras públicas, que passam a disputar e ocupar estes cargos, seja com outros profissionais efetivos ou com profissionais de fora da administração pública (Cavalcante e Carvalho, 2017; Souza, 2017; Fernandes e Palotti, 2019).

As nomeações para cargos de direção não são feitas apenas em função das influências político-partidárias, mas elas obedecem a lógicas relacionadas à estrutura da burocracia, como a institucionalização, a profissionalização e a estruturação das carreiras e dos órgãos públicos. A análise da filiação partidária de membros do alto escalão governamental já se mostrou abordagem insuficiente para captar todas as conexões políticas existentes entre os quadros da burocracia, na medida em que se identificam outros meios alternativos de vínculos entre os nomeados, como as redes profissionais e de amizade (Lameirão, 2015; Abranches, 2018; Lopez e Silva, 2019).

Os estudos referentes ao perfil dos ocupantes de cargos de direção da administração pública federal vêm destacando o fortalecimento do corpo técnico e das carreiras internas da burocracia, por meio da sua profissionalização e expertise política. Observando a rotatividade dos cargos de confiança, Praça, Freitas e Hoepers (2012) indicaram que seus índices não são explicados em sua totalidade por escândalos de corrupção ou pela mudança de chefe do Executivo, mas que devem responder às dinâmicas internas dos órgãos, apresentando indícios de valorização da expertise política.

Estudos brasileiros mais recentes também avançaram no conhecimento sobre perfil dos nomeados. Fernandes e Palotti (2019) apontam que a burocracia brasileira tem se apresentado cada vez mais profissionalizada, considerando o alto grau de educação e de

experiência, e destacam a expertise, a experiência e as relações de confiança como fatores influentes no processo de nomeação.

D'Araujo e Petek (2018) mostraram que não há maior qualificação acadêmica nos setores burocráticos da área econômica e financeira. Analisando o recrutamento e o perfil dos dirigentes públicos nas áreas econômicas e sociais entre 1995 e 2012, as autoras verificaram que, ao contrário do que a literatura indicava até então, as áreas sociais apresentam atualmente maior escolaridade (em termos de titulação acadêmica) do que as áreas econômicas.

A burocracia brasileira é, hoje, mais profissionalizada, em termos de nível educacional e de experiência, do que antes da Constituição de 1988 (Fernandes e Palotti, 2019; Souza, 2017). Cada vez mais a burocracia federal se afasta de um perfil de nomeação motivado por aspectos clientelistas e partidários, e apresenta um perfil mais profissional, com elevada formação acadêmica, trajetória profissional compatível com a área de atuação e com boa capacidade de articulação. Além disso, a ampliação e a consolidação das políticas públicas sociais desde a CF/88 promoveram nova demanda por capacidade estatal, a qual parecia concentrada nos órgãos das áreas econômicas.

Ao mesmo tempo, essa burocracia mais profissionalizada passa também a reivindicar espaços de poder decisório na administração pública, sobretudo por meio da ocupação em cargos de direção. Apesar de a literatura identificar esse processo de valorização dos servidores de carreira na ocupação de cargos DAS, há uma lacuna no que diz respeito a como é esse processo de construção e fortalecimento dessa burocracia que se coloca à disposição, e é buscando compreender esse processo, ainda não explorado pela literatura, que esta pesquisa se desenvolve.

4 OS EFEITOS DA DIVERSIDADE INSTITUCIONAL E DA CONSTRUÇÃO DE TRAJETÓRIAS PROFISSIONAIS NA OCUPAÇÃO DE CARGOS DE DIREÇÃO

Nesta seção, analisamos como as diferenças institucionais entre as carreiras de auditor e gestor afetam as decisões individuais dos servidores sobre como desenvolver sua trajetória profissional. Essas escolhas são individuais, mas, como a comparação entre as carreiras indica, são fortemente condicionadas pelas instituições em que trabalham e pelos regulamentos de suas carreiras. O resultado são padrões distintos de ocupação dos cargos entre as carreiras, e que, para seus membros a ocupação de cargos de direção não é definida apenas por fatores pessoais nem informais, como laços/grupos profissionais.

As tabelas a seguir apresentam o número de servidores que ocuparam cargos em comissão na administração pública direta, autárquica e fundacional do governo federal, durante o período de 2000 a 2020, por nível (DAS 1, 2, 3, 4, 5, 6 e NE).

Tabela 1 – Auditores em cargos de direção por nível (2000 – 2020)

Ano	DAS 1	DAS 2	DAS 3	DAS 4	DAS 5	DAS 6	NE	Total
2000	315	331	83	27	5	2	0	763
2001	243	358	91	31	5	2	0	730
2002	247	359	93	29	6	2	0	736
2003	315	262	88	28	5	1	0	699
2004	236	341	95	30	4	1	0	707
2005	276	372	96	30	4	1	0	779
2006	278	371	96	30	5	1	0	781
2007	428	499	149	67	15	1	1	1160
2008	421	498	144	53	14	2	1	1133
2009	421	507	152	65	18	3	0	1166
2010	413	511	166	69	14	3	0	1176
2011	405	504	153	69	15	0	2	1148
2012	401	501	158	66	15	0	2	1143
2013	399	503	158	64	13	1	2	1140
2014	388	491	151	64	14	0	3	1111
2015	370	480	151	63	13	1	2	1080
2016	363	468	158	57	12	0	1	1059
2017	34	193	146	52	11	0	1	437
2018	34	198	139	49	13	0	1	434
2019	20	164	125	39	17	2	0	367
2020	19	164	131	42	15	4	0	375

Fonte: Elaboração própria. ENAP, 2020 (2000 a 2019 - ref. dezembro; 2020 - ref. junho).

Tabela 2 - Gestores em cargos de direção por nível (2000 – 2020)

Ano	DAS 1	DAS 2	DAS 3	DAS 4	DAS 5	DAS 6	NE	Total
2000	18	45	71	61	14	2	1	212
2001	12	53	96	68	16	2	1	248
2002	9	44	99	74	16	0	1	243
2003	15	33	120	77	20	3	0	268
2004	13	38	143	104	21	1	0	320
2005	12	50	137	119	28	1	0	347
2006	17	56	141	126	35	4	0	379
2007	19	63	128	129	39	6	0	384
2008	23	71	118	143	45	6	0	406
2009	16	74	137	156	55	7	0	445
2010	17	71	132	177	65	9	0	471
2011	15	63	136	181	65	7	1	468
2012	19	50	139	219	66	8	4	505
2013	17	54	129	224	84	8	6	522
2014	14	51	118	229	92	11	4	519
2015	17	47	124	201	89	13	6	497
2016	12	29	77	136	63	13	4	334
2017	11	17	47	96	65	10	1	247
2018	9	26	43	99	63	12	5	257
2019	5	24	54	68	52	15	1	219
2020	8	23	50	68	53	11	2	215

Fonte: Elaboração própria. ENAP, 2020 (2000 a 2019 - ref. dezembro; 2020 - ref. junho).

No período de 2000 a 2020, foram identificados 3.353 auditores e 971 gestores que ocuparam pelo menos uma vez um cargo de direção. O número de auditores que circularam nesses cargos foi três vezes maior que o de gestores, no entanto, a proporção de gestores ocupantes de cargo entre o total de membros de sua carreira é bem maior (22,8%) do que entre os auditores (4,6%)¹. Os auditores, portanto, circulam menos que os gestores nos cargos DAS.

Os auditores apresentam baixa circulação entre os ministérios, e estão concentrados principalmente nos órgãos de área econômica e previdenciária – típicas da atuação do fisco. Para atuar fora da RFB, os auditores precisam de autorização formal do órgão. A diversificação de ministérios é ainda menor nos cargos de menor escalão (DAS 1, 2 e 3), ou seja, quando liberado para atuar fora da RFB, o auditor costuma assumir cargos de nível DAS 4 ou superior.

¹ considerando o número de ocupantes de cargos de direção em 2020

A atuação do gestor ocorre de forma mais distribuída, ocupando cargos em uma variedade bem maior de ministérios. Os gestores se distribuem entre órgãos de áreas bem distintas entre si (economia, justiça, política e social), pois boa parte deles ocupa cargos no Ministério do Planejamento e na Fazenda (estes dois unificados no Ministério da Economia durante o governo Bolsonaro), na Justiça, na Presidência da República, no Desenvolvimento Social e na Educação.

Os auditores apresentam maior índice de ocupação em cargos de mais baixo escalão (DAS 1 e 2), enquanto os gestores ocupam em sua maioria cargos mais altos (DAS 3 e 4).

4.1 Auditor fiscal da Receita Federal do Brasil: baixa circulação e alto controle institucional dos processos de competição pelos cargos

i. Insulamento e circulação limitada

No Brasil, os órgãos da área econômica tradicionalmente se protegem de interferências externas sobre sua atuação (Nunes, 2003; Silva, 2015). Essa tentativa de proteção por meio do isolamento do órgão se também se realiza por restrições a intercâmbios dos servidores, como a restrição a ocupar cargos em ministérios fora da área econômica.

As restrições à circulação dos auditores que reforçam esse isolamento se concretizam das seguintes formas: necessidade de aprovação por um comitê estratégico, que avalia a conveniência e o interesse da RFB na liberação do auditor; controle centralizado da instituição sobre a circulação de seus servidores em outros órgãos (por meio da definição de critérios, ainda que informais, que limitam a circulação dos servidores); a circulação é permitida em casos de cargos de alta hierarquia, com atuação similar ou próxima à da RFB. A liberdade de escolha individual dos servidores numa eventual “busca” por cargos de direção é, portanto, significativamente reduzida pelo desenho da carreira e pela instituição, em comparação com a dos gestores, como veremos na seção 4.2.

ii. Identidade, espírito de corpo e pertencimento do auditor

Os auditores expressam forte espírito de corpo (Loureiro e Abrucio, 1999) e orgulho de pertencer à carreira, devido a seu prestígio, ao salário alto em relação às demais carreiras do Poder Executivo e à ideia da importância e especificidade das atividades desempenhadas pelo auditor na administração pública.

Durante as entrevistas, os auditores expressaram extrema satisfação em compor o quadro de funcionários da RFB. A ocupação de cargos de direção na instituição significa o reforço do sentimento de colaboração em relação à RFB. O significado de ocupar esses

cargos é referido à Receita e não ao indivíduo, ou seja, conseguir a indicação a esses cargos representa maior poder de atuação e de influência nessa estrutura, reforçando seu orgulho de pertencer a ela e de galgar postos de maior hierarquia.

Esse orgulho se expressa também na visão compartilhada da RFB como uma referência para os demais órgãos da administração pública federal. O entrevistado 19, que atuou em cargo DAS 5 fora da RFB, relatou que o objetivo principal de trabalhar em órgão fora da RFB foi levar as práticas e experiências do seu órgão de origem:

Eu sou auditor fiscal da Receita e fui supervisionar as atividades dos auditores fiscais do trabalho. Uma atividade toda nova. A ideia, quando fui convidado, era meio que para equiparar as práticas da Receita. Trazer, incorporar no que pudesse ser possível, [...] para trazer a inovação que eu já tinha trazido lá (entrevistado 19).

A RFB é vista pelos seus membros como uma instituição com estrutura organizacional admirada por outros órgãos da Administração, que possuem interesse em replicar suas práticas. Atuar fora da RFB reforça o sentimento de pertencimento e apreço à instituição e não se justifica como atividade que beneficia exclusivamente o profissional.

iii. Desincentivos à disputa por cargos de direção

Os auditores expressam satisfação e orgulho em pertencer à carreira e valorizam as atividades de fiscalização desempenhadas por eles. Em função disso, a atividade de gestão, exercida ao ocupar um cargo DAS, não é tida como tão central ou relevante como a função de fiscalização. Auditores expressam que se distanciam da atividade finalística da carreira ao assumir cargos de direção e gestão, conforme relato abaixo:

O dirigente [ao assumir um cargo DAS], ele emburrece, fica burro mesmo, porque só pega coisas de gestão. Tem que ver se tem água, se tem café, se tem combustível, como faz contrato de segurança, licitação, perde a parte operacional (entrevistado 17).

Além desse sentido de “rebaixamento” de suas funções, os auditores também expressaram receio em relação a possível responsabilização jurídico-administrativa decorrente de atos de gestão:

Eu oriento muitos gestores, nossos Delegados: assina, toma uma posição daquilo que consegue explicar, se não consegue explicar, não assina. Porque nós temos TCU, CGU, Ministério Público, Justiça, dentro da casa nós temos Corregedoria, tem uma Auditoria Interna. Enfim, tem várias instituições de vários setores dentro te observando (entrevistado 17).

Outro fator apresentado nas entrevistas como desestímulo a ocupar cargos de gestão é que esses postos têm pouco poder de influência sobre políticas tributárias, as quais são definidas em instâncias externas à RFB. Por isso, mesmo nos cargos de maior hierarquia (DAS 5 e 6), o âmbito de atuação de seus ocupantes se restringe a atividades de configuração do órgão e não à definição das políticas, como ilustra o relato:

A RFB tem uma memória, você vai construindo em cima do que você já encontrou, você direciona, dependendo do seu perfil, mas você tem uma base, você não vai fazer uma mudança radical (entrevistado 12).

Outro elemento que reforça o controle da instituição sobre o processo de ocupação dos cargos DAS é o Processo de Seleção de Delegados (PROSED), que vinculou a seleção de Delegados (que correspondem aos cargos de menor nível hierárquico: DAS 1, 2 e 3) à formação dos servidores em temas relacionados à gestão. A depender de cada nível DAS para o qual o auditor pretende se candidatar, são verificados uma série de requisitos, como período mínimo como auditor da RFB, atuação prévia em função gratificada (chefia) e ação em programas de desenvolvimento gerencial. Além disso, o processo possui etapa de entrevista e apresentação do plano de gestão para a unidade a qual o auditor está se candidatando. Ou seja, o auditor só pode ser nomeado para esses cargos se realizar processos formativos delineados pela organização, e não definidos individualmente pelo profissional.

A ocupação de cargos DAS, ao menos os de menor hierarquia (que são, contudo, mais numerosos), não são, portanto, decorrentes exclusivamente de uma decisão individual, nem resultado da construção de redes profissionais informais, mas parte do processo contínuo da profissionalização da carreira, controlado pela instituição e inserido na lógica meritocrática da relação entre servidores e organização.

iv. Valorização da experiência profissional e expertise internas à organização

Entre os fatores apontados pelos entrevistados como explicação para o fato de serem escolhidos para os cargos DAS que ocuparam, a experiência profissional foi apresentada como atributo essencial. Essa experiência consiste em: experiência prévia ao ingresso na carreira (em auditoria e setor bancário); experiência em chefias, visto que todos os auditores ocupantes de cargos já foram chefes de seção na RFB; experiência e expertise em determinada área temática (tributação, arrecadação, fiscalização, aduaneira ou gestão corporativa); experiência na linha de execução (acúmulo de conhecimento em atividades operacionais); e experiência prévia em determinada unidade descentralizada (como Delegacias e Superintendências locais).

Os relatos sobre esse elemento “experiência” se referem à demonstração de comprometimento com a organização:

Toda essa trajetória, conhecendo desde a ponta, passando por uma área intermediária e depois chegar no órgão central, você fala desde política até a execução. [...] Essa experiência na linha de execução é muito importante, senão você não consegue contrapor dentro de um processo de criação (entrevistado 12).

O servidor justificou o convite para ocupar cargo na unidade central em Brasília (Subsecretário de Arrecadação - DAS 5, cargo de autoridade máxima na arrecadação) como decorrência de sua trajetória na área de arrecadação e cobrança de tributos nas unidades descentralizadas (Delegacias). Ou seja, a experiência é mais um indicador do compromisso do servidor com o trabalho na RFB, e não só parte de uma estratégia individual de desenvolvimento profissional.

v. Valorização do compromisso com a organização: iniciativa, inovação e capacidade de adaptação

Fator bastante citado como elemento da nomeação é um conjunto de atributos relacionados à busca por qualificação, capacidade de adaptação, adoção de práticas de inovação e iniciativa para promover mudanças nos processos de trabalho. Segundo os entrevistados, o auditor com esses atributos se destaca e ganha visibilidade, o que lhe permite pleitear cargos de direção:

Eu senti a necessidade de buscar mais, porque a gente faz um concurso para a área técnica, minha formação também era técnica, e de uma hora para outra a gente passa a ser gestor de pessoas, ordenador de despesas, planejamento estratégico, o que não era comum (entrevistado 18).

A iniciativa de promover mudanças nos processos de trabalho também se apresenta como um diferencial. A RFB incentiva e valoriza práticas inovadoras, por meio de Prêmio de Criatividade e Inovação:

Quando fui convidado para atuar em Brasília, foi logo quando ganhei o primeiro prêmio, que ganhei visibilidade nacional. Eles estavam criando uma divisão nova para fiscalizar as instituições financeiras [...]. Foram criadas duas delegacias, [...] e eu ajudei a estruturar toda essa criação, fui convidado para isso (entrevistado 19).

O entrevistado 13, por sua vez, relata que sua capacidade de adaptação e de trânsito em diferentes áreas motivou sua nomeação:

Não somente em ter atuado como chefe, mas principalmente atuado em diversas áreas na alfândega, então conhecia a atividade. Trabalhava na importação, exportação, aduaneiro, então tinha umas coisas de trabalho de diversas áreas. O fato de ter sido chefe ajuda na gestão, em como alocar as pessoas (entrevistado 13).

vi. Valorização da lealdade com a organização: relações de confiança

Relações de confiança e valores como a lealdade são apresentadas pelos auditores como importantes princípios para o processo de indicação e nomeação, ou seja, auditores nomeiam em quem confiam. Essa confiança não está relacionada a vínculos de amizade, mas se baseia, sobretudo, na confiança profissional, como os critérios ligados à forma de trabalho do auditor, em que o nomeador confia no profissionalismo, no comprometimento, na dedicação e na qualidade dos serviços realizados pelo auditor.

Os entrevistados citam a ocupação de cargos de direção como meio de demonstrar a lealdade a um colega da carreira, sendo apresentada como um critério tanto para realizar o convite para assumir cargo, como também para aceitar o convite:

Quando ele [superintendente] assume, ele me liga e me fala “Estou assumindo [a Superintendência] e quero que você venha comigo” [como superintendente adjunto]. Como a gente se dava muito bem e ele estava vindo de fora, ficou mais de 8 a 10 anos fora da região, então quem tinha o conhecimento de quem eram os colegas A, B ou C, era eu, eu que tinha esse conhecimento para formar uma equipe [...] ele já trabalhou comigo, ele já foi meu chefe e eu já fui chefe dele e foi um cara muito leal a mim, então não tem como declinar, aí aceitei e vim (entrevistado 17).

O entrevistado 18 afirma que sua nomeação como Delegado de uma unidade descentralizada (DAS 2) foi motivada pela indicação dos colegas de trabalho da própria unidade. Ele explica que o superior hierárquico que o nomeou tinha como projeto buscar maior proximidade com a base e procurou indicações dos servidores para preencher o cargo de direção:

Estavam procurando um perfil que transitasse bem entre os diversos cargos da instituição, de alguém que tivesse a visão bem clara das competências, alguém que entende como a instituição se organiza (entrevistado 18).

Nesse sentido, o próprio espírito de corpo da RFB estimula essas relações de “lealdade horizontal”, na medida em que todos são da carreira, passaram no mesmo concurso e compartilham o mesmo *ethos* institucional.

4.2 Especialista em políticas públicas e gestão governamental: alta circulação, e baixo controle institucional dos processos de competição pelos cargos

i. Flexibilidade e descentralização: baixo controle organizacional da carreira

A carreira de EPPGG é transversal, e o gestor pode atuar nos diversos órgãos da Esplanada. Os gestores são nomeados sem processo formal de indicação, ao contrário dos auditores, que possuem processos seletivos formais para a nomeação. A opção pela realização de um processo seletivo para ocupação dos cargos em comissão é de natureza discricionária do dirigente responsável pela nomeação:

O processo não era nada formalizado, foi organizado pela Diretora da área. Ela informou algumas pessoas e solicitou que as pessoas enviassem currículos, e se candidatassem ao cargo de Coordenador. Então eu tinha um colega da carreira que me avisou e eu participei do processo seletivo. Mas não tinha nenhuma formalidade, um processo formal com regras bem definidas (entrevistado 26).

ii. Autonomia e autogestão da carreira

Devido a não definição da reserva dos cargos do alto escalão a carreiras específicas, os gestores ascendem profissionalmente por iniciativa própria, ao construírem suas carreiras por meio de suas competências profissionais e pela oferta de cargos de livre nomeação (Monteiro, 2013). O EPPGG é uma carreira autogerenciada, pois o gestor tem amplo grau de liberdade para escolher ou buscar cargos de direção em que possa atuar. Essa busca por cargos disponíveis depende da definição individual de um perfil profissional e da criação de estratégias para alcançar seus objetivos profissionais na carreira:

A carreira é muito autogerenciada, deveria ser mais centralizada, mas não é. No primeiro momento, a Secretaria de Gestão distribui, vê onde está precisando mais, é uma definição da Secretaria de Gestão no primeiro momento, mas, depois, cada uma trilha seu próprio caminho (entrevistado 27).

Os gestores adotam um perfil, de especialista ou generalista, para construir as suas trajetórias profissionais. O especialista se especializa em subáreas ou em políticas públicas setoriais, enquanto o generalista apresenta três perfis mais comuns - político, coordenação executiva e jurídico/administrativo (Gaetani 2005). Dentre os gestores entrevistados, identificamos gestores especialistas em políticas públicas setoriais e generalistas que trabalhavam na coordenação executiva de governo.

iii. Formação das redes de relacionamento

Os gestores indicam as redes sociais como principal fonte de indicação para nomeações. Segundo os entrevistados, os convites são realizados por membros da carreira e colegas de trabalho. As indicações mais comuns foram as redes de relacionamento construídas durante a trajetória como EPPGG.

As redes sociais estruturam os campos de diversas dimensões sociais, pois “os vínculos entre os indivíduos, entidades e organizações estruturam as mais variadas situações sociais influenciando o fluxo de bens materiais, ideias, informação e poder” (Marques 2006, p. 19). Os gestores exemplificam a importância das redes na sua trajetória:

Você tem que se relacionar bem com as pessoas. [...] Às vezes você tem pessoas que têm excelente qualificação, mas não conseguem se relacionar bem com os colegas, essa rede de contatos em que as pessoas se recomendam é importante, quando uma pessoa recomenda a outra (entrevistado 24).

Para os cargos mais altos, é mais *networking* do que qualquer outra coisa, porque envolve muita confiança, não basta ter conhecimento, background [...] O ministro, o secretário, eles vão querer trazer talentos, mas não só talentos, como pessoas que estejam alinhadas, que confiem naquela gestão (entrevistado 25).

O principal vínculo entre os gestores é construído durante o curso de formação, no ingresso na carreira (Cheibub e Mesquita, 2001). Além destes, outros vínculos se estabelecem no exercício das funções:

As turmas têm uma aproximação mais social. A carreira é bem fragmentada por turmas. Tirando isso, a possibilidade dessas redes se construírem, basicamente, é só no exercício das funções mesmo. Então, passa pelo Ministério, conhece o colega, analisa como foi o trabalho do colega, se foi bem-sucedido, e acaba ficando com uma recomendação e, às vezes, quando ele precisa de alguém para sua equipe, ou recomendar para o seu Ministério, ele acaba lembrando do colega (entrevistado 22).

O principal e primeiro vínculo é o vínculo da turma [...] Então esse vínculo acabava sendo levado depois para quando a gente é empossado e começa a trabalhar. [...] E quando a gente tem a lembrança de alguma função, algum papel para compor a equipe, a gente sempre apela para os colegas dessas turmas. [...] O segundo caminho são colegas de outras turmas que a gente acaba conhecendo também. (entrevistado 26).

Há, portanto, duas possibilidades de formação de redes entre os gestores: no curso de formação, e a rede formada nos diferentes locais de trabalho, em diversos ministérios e órgãos.

iv. Heterogeneidade na formação de identidade organizacional e de preferências profissionais

Em virtude da mobilidade e transversalidade da carreira, os gestores apresentam alta heterogeneidade em termos de identidade organizacional e preferências sobre em quais órgãos trabalhar. Os gestores desenvolvem preferências que moldam a construção da sua carreira e a ocupação de cargos de direção. Eles preferem trabalhar em determinados órgãos, seja devido à área das políticas públicas do órgão (a ocupação em cargos estratégicos da política pública representa maior poder de influenciar e decidir sobre as áreas de interesse do gestor) ou à estrutura organizacional (por causa da equipe a que vão se juntar, visto que muitos preferem trabalhar com outros gestores):

Sempre que possível, tenho um interesse muito grande no enfrentamento da pobreza e na questão do enfrentamento da fome, são questões que me motivam muito e que me movem, pessoalmente, emocionalmente e profissionalmente. [...] Então eu tenho procurado ficar nessas áreas [sociais] (entrevistado 26).

[A Fazenda] é o Ministério mais bem estruturado, que mais respeitava os técnicos, era o Ministério que estava melhor estruturado para a gestão dos assuntos técnicos, com equipes muito bem consolidadas e que tratavam de assuntos técnicos importantes para o país (entrevistado 25).

O gestor tem uma cultura muito própria, e é proposital. Eles te enfiam 6 meses na ENAP, para te passar determinados valores, determinadas formas de você ver o que é sua atuação como servidor público. E, também, para você construir redes, você vai ter amigos, 6 meses estudando com eles e vai se tornar amigo de vários gestores. Então, o que acontece muito é que quando algum gestor entra em um determinado Ministério, [...] costuma acontecer de você se identificar mais com aquele tipo de trabalho que está sendo realizado naquele órgão e confiar mais no processo [...] então o que acontece é que você tem Ministérios muito cheio de gestores, [...] as pessoas vão entrando lá e vão se identificando com o tema [...] você se identifica com aquele tipo de trabalho (entrevistado 21).

A mobilidade da carreira permite aos gestores, portanto, recusar trabalhar em determinadas áreas e realizar suas preferências por áreas, órgãos e equipes.

v. Influência e poder decisório sobre políticas públicas

A ocupação de cargos em comissão pelos gestores é vista como a principal forma de influenciar e decidir sobre essas áreas de interesse do gestor. A atuação nos cargos de direção permite aos gestores realizar decisões com grande impacto nas políticas públicas e na sociedade:

Já entrei ganhando menos que no setor privado. Então, o que mais me motivou foi a oportunidade de realizar, a capacidade de realização, de impactar milhões de vidas. E quanto mais alto o cargo, maior o poder na sua mão. Porque a remuneração não paga. É muito mais cômodo ficar sem cargo (entrevistado 27).

Recebi o convite na época do Ministro do Planejamento para ser Assessor Chefe da Assessoria Parlamentar do Ministério do Planejamento. E aí eu fui, porque era um cargo DAS 5, mas para mim e como para quem é da carreira, trabalhar com o ministro - e ele era da carreira - era bastante interessante. Então aceitei o convite imediatamente, não pensei duas vezes, fui para lá (entrevistado 24).

Atuar junto à alta cúpula dos ministérios, nos DAS mais altos, significa maior acesso ao poder, maior influência sobre decisões e, também, possibilidade de estender a rede de relacionamento, visando futuras posições.

vi. Afinidade ideológica e interferências políticas

Gestores afirmam, espontaneamente, considerar posições políticas pessoais e afinidades políticas, ideológicas e intelectuais na nomeação, tanto na posição de convidado quanto na de realizar convites.

Os gestores citam abertamente os impactos das questões políticas e ideológicas nas trocas de equipes:

Tem desmonte também, [...] quando eles tiram Secretário, Diretor e Coordenador, eles acabam perdendo muita informação, principalmente se for aqueles ministérios que as pessoas ficaram ocupando por 10 anos, então às vezes tem muitos desmontes que mudam muito a forma que o Ministério vai trabalhar e aí você vê uma debandada, todo mundo vai indo embora (entrevistado 21).

Quando entra o presidente atual, a minha colega foi convidada de novo para ser Secretária, então ela volta e ela me pergunta se eu não gostaria de voltar a ocupar o mesmo cargo. Então eu voltei como Secretário Adjunto e Diretor e fiquei até o ano passado por volta de maio, quando sai. Desde então estou sem cargo, e eu também não quero. Esse governo eu não quero mais cargo! (entrevistado 22).

É notável, portanto, a diferença entre auditores e gestores sobre a influência das questões ideológicas e políticas na mobilidade. Enquanto os primeiros não citam tais questões e, quando questionados, reproduzem o discurso da burocracia imparcial e infensa à política, os gestores os fazem de forma espontânea e admitindo, implicitamente, sua legitimidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo permitiu identificar significativas diferenças entre os cargos de auditor e gestor na ocupação de cargos DAS: auditores ocupam cargos mais baixos (DAS 1 e 2) e gestores ocupam cargos mais altos (DAS 3 e 4); e auditores circulam muito menos entre os ministérios do que os gestores (percentual 5 vezes menor de membros da carreira de auditor assume DAS em relação aos gestores e auditores ocupam cargos em um número bem mais restrito de ministérios do que os gestores). Além disso, são bastante diferentes os efeitos dos incentivos institucionais sobre as formas de auditores e gestores construírem suas carreiras e buscarem ocupar cargos DAS.

Auditores possuem forte espírito de corpo e orgulho em pertencer à carreira e atuar na Receita, sendo a ocupação em cargos de direção, o principal meio de obter poder e influência sobre a instituição e ampliar a percepção de pertencimento. Em comparação aos gestores, auditores apresentam menor incentivo à disputa na ocupação de cargos devido à: baixa possibilidade de influenciar as políticas públicas; responsabilidades assumidas ao ocupar cargo; fiscalização dos órgãos de controle; afastamento das atividades de fiscalização. Auditores buscam cada vez mais obter critérios meritocráticos para o preenchimento dos cargos de direção, centralizando o processo de nomeação. Fatores como experiência e expertise são considerados essenciais e o auditor que se destaca é aquele que possui iniciativa, propõe melhorias dos processos e apresenta ideias inovadoras.

Gestores possuem maior controle da gestão da sua carreira e devido a mobilidade que a carreira proporciona, dispõem de maior autonomia que o auditor no gerenciamento da carreira, que eleva os incentivos e o interesse em ocupar cargos de direção, pois visualizam maior espaço de articulação e oportunidades de impacto de suas ações. As redes de

relacionamento são importante ferramenta para os gestores, sendo a turma de formação a principal fonte do vínculo. As redes proporcionam indicações e recomendações, e revelam o grau de alinhamento e afinidade ideológica dos nomeados. Gestores indicaram preferências em atuar em determinados órgãos, seja por se identificarem à temática das políticas públicas ou pela estrutura organizacional.

Desta forma, podemos dizer que as escolhas dos auditores são muito mais definidas e restringidas pelas características de sua carreira e pelas regras seu órgão (Receita Federal), enquanto os gestores têm muito mais liberdade para definir quais caminhos profissionais e organizacionais trilhar devido ao desenho transversal de sua carreira e à baixa interferência sobre as escolhas dos caminhos profissionais.

Os resultados ainda indicam uma competição velada entre os servidores para ocupar os cargos DAS, seja porque as instituições criaram requisitos de qualificação e mecanismos de seleção para acessar esses cargos (como no caso dos auditores), seja por causa da lógica interna das carreiras (caso dos gestores, que precisam se qualificar e construir redes sociais para serem escolhidos para cargos de políticas e/ou órgãos de sua preferência). Em ambas as carreiras, fatores como estrutura da carreira e regras específicas dos ministérios para acesso aos cargos DAS definem, em boa parte, as decisões dos indivíduos sobre como conduzir suas trajetórias profissionais.

As diferenças entre os auditores e gestores são, inclusive, exaltadas na forma do discurso dos seus membros. Auditores defendem a carreira de auditoria e sua atividade profissional, assim como sua importância para o país, demonstrando ausência de pudor na defesa corporativa. Gestores, por sua vez, defendem o serviço público como um todo no discurso sobre o papel de sua carreira, e sua defesa aparece de forma secundária (apesar de apresentar identidade coletiva, possuem menor força na articulação corporativa).

Este trabalho também mostra que, apesar da alta rotatividade nos cargos DAS (Lopez e Moreira, 2022), ela não necessariamente reduz o esforço de profissionalização dos servidores. Como relatado nas entrevistas, os servidores vêm conexão clara entre investimento profissional e capacidade de influenciar decisões por meio da ocupação de cargos DAS, e buscam ativamente se qualificar para ocupar esses cargos mesmo quando não há mecanismos formais de seleção, como no caso dos gestores. Provavelmente, esse estímulo à qualificação dos servidores ocorre de forma diferente em outras carreiras federais. Ou seja, a despeito de a permanência nesses cargos ser bastante curta e insegura (e nem compensar financeiramente), os servidores se esforçam para ocupá-los, por meio da realização de cursos, acúmulo de experiência e construção de redes sociais.

Identifica-se, portanto, a construção de diferentes estratégias pelos membros das carreiras, desenhadas de acordo com incentivos e constrangimentos institucionais, para se apresentar como os mais qualificados ou adequados aos cargos e ter sucesso na disputa com outros servidores.

O peso diverso dos fatores institucionais e individuais sobre a ocupação de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) evidenciam as diferenças observadas entre as carreiras aqui analisadas. Isso reforça a importância da pesquisa qualitativa sobre a ocupação de cargos de direção, na medida em que permite a identificação das especificidades e diferenças dentro da própria burocracia. A burocracia não pode ser analisada como um conjunto homogêneo, pois é necessário compreender as diferentes lógicas que atuam no seu interior, sendo que as diferenças entre as carreiras revelam a importância da análise de outras carreiras sob a mesma perspectiva.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): Avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 1–26, 2017.

CHEIBUB, Z.; MESQUITA, W. **Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional**. In: ENAP. Texto para discussão. Brasília, p. 1–23, 2001.

DAHLSTRÖM, C.; HOLGREM, M. **The Political Dynamics of Bureaucratic Turnover** **British Journal of Political Science**, v. 49, n. 3, p. 823-36, 2019.

D'ARAUJO, M. C.; PETEK, J. Recrutamento e perfil dos dirigentes públicos brasileiros nas áreas econômicas e sociais entre 1995 e 2012. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 5, p. 840-862, 2018.

FERNANDES, C.; PALOTTI, P. Profissionalizando a burocracia e construindo capacidades: avanços desiguais na administração pública brasileira? **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 4, p. 687-710, 2019.

GAETANI, F. Generalismo vs especialização: o perfil do profissional requerido pela Administração Pública. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 4, n. 1, p. 139-158, 2005.

KRAUSE, G. A.; O'CONNELL, A. J. Experiential Learning and Presidential Management of the U.S. Federal Bureaucracy: Logic and Evidence from U.S. Federal Agency Leadership Appointments. **American Journal of Political Science**, 60, p. 914–31, 2016.

LAMEIRÃO, C. Os níveis de controle da presidência sobre a coordenação política governamental e a coalização partidária (1995-2010). *In*: LOPEZ, F. G. (org). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalização brasileiro**. Brasília: IPEA, p. 165–205, 2015.

LOPEZ, F.; MOREIRA, T. O carrossel burocrático dos cargos de confiança: análise de sobrevivência dos cargos de direção (DAS) do Executivo federal brasileiro (1999-2017), v. 65, n. 2, **Dados**, 2022.

LOPEZ, F.; SILVA, T. M. DA. Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 4, p. 711–731, 2019.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.

LOUREIRO, M. R., OLIVIERI, C. & MARTES, A. C. B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no Século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 73-108, 2010.

MARQUES, E. Redes sociais e poder no estado brasileiro: Aprendizados a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 15–41, 2006.

MONTEIRO, L. M. Reforma da administração pública e carreiras de Estado: O caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo federal. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 5, p. 1117-1143, 2013.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 5, 1395-1424, 2011.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro (2010-2011). **Novos Estudos Cebrap**, 94, p. 91-107, 2012.

SILVA, L. A. L. A burocracia de médio escalão da Secretaria da Receita Federal do Brasil: insulamento seletivo e construção de capacidades burocráticas. *In*: LOTTA, G. **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, p. 223-251, 2015.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017.