
PROFISSIONALIZAÇÃO NOS CARGOS DE CONFIANÇA: UMA PROPOSTA DE MUDANÇA NO PROCESSO DE NOMEAÇÃO DOS MINISTROS DE ESTADO VISANDO SUA MAIOR QUALIFICAÇÃO

*PROFESSIONALIZATION OF POSITIONS OF TRUST: A PROPOSAL
FOR CHANGE IN THE APPOINTMENT OF MINISTERS OF STATE,
SEEKING THEIR HIGHEST QUALIFICATION.*

Alexandre Borsato

*Analista Superior na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
(INFRAERO). Administrador de Empresas, Pós-Graduado em Gestão Estratégica
nas Organizações Públicas pela Faculdade Projeção – DF.*

Camila Cintra Moura

*Advogada e Administradora de Empresas, Bacharel em Direito pela UEMG/
Universidade do Estado de Minas e bacharel em Administração pela UFU/
Universidade Federal de Uberlândia.*

Cláudio Lima Aguiar

*Administrador de Empresas, bacharel pela UnB Pós-Graduado em Gestão Estratégica
nas Organizações Públicas pela Faculdade Projeção - DF. Analista - Administrador da
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT),*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Do Controle Interno e Externo; 2 Da Proposta do Artigo; 3 Da Qualificação dos Servidores; 4 Considerações finais; Referências.

RESUMO: A busca por novas alternativas e a quebra de velhos paradigmas devem ser encaradas como os principais desafios dos gestores públicos. Para tanto, é necessário que os responsáveis pela gerência dos diversos setores do Estado utilizem mais dos conceitos desenvolvidos pela administração gerencial e abandonem os vícios desnecessários da burocracia. A gestão da coisa pública vem sendo debatida de forma cada vez mais objetiva e profissional. O crescimento populacional e as mudanças de suas necessidades trazem aspectos novos e obrigam os gestores a pensarem de forma inovadora na busca de soluções para as demandas advindas da sociedade. É comum que no alto escalão dos governos, os cargos sejam associados aos ideais partidários, à retribuição dada ao apoio recebido nas respectivas campanhas eleitorais. Entretanto, a profissionalização da gestão não pode ser abandonada. Este artigo tem como objetivo propor uma forma de aumentar a profissionalização e qualidade técnica das pessoas indicadas a cargos de confiança, que são de livre iniciativa do chefe do Executivo, mais especificamente, nos cargos de Ministro de Estado. Poder-se-ia realizar a nomeação destes, por modelo similar ao adotado na nomeação dos Ministros do STF, incluindo, a sabatina pelo Senado ou por uma comissão mista das duas casas do Legislativo, que vincularia a indicação política a um mínimo conhecimento da área de atuação. Superar esses paradigmas é o desafio dos novos gestores públicos no Brasil, um novo caminho para melhorar a gestão pública do Estado.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Pública. Administração Gerencial. Profissionalização. Qualificação. Ministros de Estado.

ABSTRACT: The search for new alternatives and rupture of old paradigms should be viewed as the main challenges of the new public managers. Therefore, it is necessary to use the concepts developed by the managerial administration in order to abandon the unnecessary vices of bureaucracy and also from the patrimonialism. The public management has been debated in a more objective and professional way. Population growth and changes in their needs bring new aspects which require managers to think in innovative ways to find solutions to the new demands of society. It is common for the top echelon of government, the jobs are associated with the party ideals and consideration given to the support received in

the respective elections. However, the professionalization of management can not be abandoned. This article aims to propose a way to increase the professionalism and technical quality of the nominees for positions of trust - a free initiative of the Chief Executive - more specifically, the positions of Minister of State, tying a political statement to a minimum of knowledge in their area. Overcoming these paradigms is the challenge of the new public managers in Brazil, a new way to improve the public management of the State.

KEYWORDS: Public Management. Managerial Administration. Professional Qualification. Ministers of State.

INTRODUÇÃO

Dentre os segmentos da ciência da Administração, um dos mais importantes é a Administração Pública, representando o aparelho do Estado e servindo como instrumento do governo para planejar, organizar, dirigir e controlar as ações administrativas do Estado que buscam a satisfação das necessidades básicas da coletividade.

Todo o aparato administrativo que envolve a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios se moldam para oferecer serviços públicos de interesse coletivo e formam a Administração Pública, que é definida por alguns autores como:

Administração Pública é o conjunto de atividades desempenhadas ou dirigidas pelas autoridades e pelos órgãos de Estado, com o objetivo formal de promover o bem comum da coletividade¹.

Em sentido objetivo, material ou funcional, a administração pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos. [...] Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, pode-se definir Administração Pública, como sendo o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado².

Em seu sentido mais abrangente, a expressão administração pública designa o conjunto de atividades diretamente destinadas à execução

1 COTRIM, Gilberto. *Direito Fundamental*: instituições de direito público e privado. 23 ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.41.

2 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p.56.

das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal³.

Administração pública são a organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo⁴.

De tudo isso se deduz que o significado do substantivo administração e do adjetivo pública é bastante claro: gerenciar os propósitos de um governo e os negócios de Estado, procurando atender o todo, o coletivo, a sociedade sem discriminação⁵.

Como visto, existem várias definições para o conceito de Administração Pública, com uma diversidade de sentido muito ampla, mas em todas há a menção do Estado, da coletividade e da gestão. Pode-se concluir que a Administração Pública nada mais é do que a gestão do setor público, sujeita aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, a qual detém prerrogativas diante do setor privado, para garantir os interesses da coletividade, e tem todo um aparato administrativo constituído de pessoas, órgãos e normas, ao seu dispor.

Corroborando o esforço do Governo em implantar o modelo gerencial na Administração Pública e servir de base para o desenvolvimento dos ideais da Reforma do Aparelho do Estado, conforme ficou claro no Plano Diretor de 1995, documento que orientou a reforma, o princípio da eficiência foi introduzido na Carta Magna pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

É de se perquirir se o princípio da eficiência é mesmo uma novidade introduzida no Setor Público. Desde o advento do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que procedeu a primeira Reforma Administrativa Federal, a atividade do Executivo está submetida ao controle de resultado; ao sistema de mérito; e à supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa.

O objetivo de reformar o aparelhamento do Estado, cujo processo ainda está em aberto, consiste em permitir que a Administração Pública se torne mais eficiente e ofereça ao cidadão serviços de maior qualidade, como ficou claramente expresso no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Todavia, a eficiência ali pregada tem nítida conotação

3 BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade*: por uma teoria da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p.10, 1987.

4 WALDO, Dwight. *O estudo da administração pública*. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, p. 06, 1971.

5 TENÓRIO, F. G; SARAIVA, E. J. *Esforços sobre gestão pública e gestão social*. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos, p.114, 2007.

de economicidade, baixos custos e de racionalização dos gastos públicos, consequência inclusive dos poucos recursos orçamentários. Assim, a lição que se pode trazer das empresas privadas é que a criatividade administrativa costuma ser aflorada de forma proporcional à redução de zeros no orçamento.

Daí a motivação de pensar a eficiência pela ótica da Administração. De acordo com Maximiano⁶, conceitua-se como:

Eficiência é a palavra usada para indicar que a organização utiliza produtivamente ou de maneira econômica, seus recursos. Quanto mais alto o grau de produtividade ou economia na utilização dos recursos, mais eficiente a organização é. Em muitos casos, isso significa usar menor quantidade de recursos para produzir mais. Porém, há outros significados.

No âmbito jurídico, pode-se conceituá-la como sendo:

[...] a exigência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhe fazem às vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público⁷.

Ainda nesse sentido é necessário distinguir eficiência de eficácia. *Eficiência* é o fazer certo, a maneira utilizada para atingir um resultado, é fazer certo a coisa. Já *eficácia* é fazer a coisa certa, alcançar o resultado, independentemente da maneira como se faz (determinante para a eficiência). Logo, uma ação pode ser eficaz sem ser eficiente. Contudo, a Administração Pública tem o dever legal e, também, uma obrigação ética, moral e constitucional de ser eficiente.

Tratam-se de dois conceitos antigos, porém totalmente atuais. Compreendê-los é de fundamental importância no foco da gestão estratégica; e confundí-los pode provocar grandes danos aos resultados da organização. Embora as diferenças entre os dois conceitos possam parecer sutis, é necessário identificá-las, para dar sequência nesse estudo, complementando ainda com o conceito de efetividade, o qual também possui impacto significativo no setor público.

6 MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. *Teoria Geral da Administração*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p.05.

7 MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista Interesse Público*, n. 7. São Paulo: Notadez, p.70, 2000.

Segundo Di Pietro⁸, o princípio da eficiência apresenta dois aspectos, considerados em relação ao modo de atuação do agente público e ao modo de organizar, estruturar, e disciplinar a Administração Pública. O primeiro está ligado ao desempenho na execução das atribuições do agente público. Já o segundo tem o objetivo de conseguir melhores resultados na prestação do serviço, fator este que é um anseio da sociedade e do cidadão, o qual deseja ser atendido de maneira eficiente, ter seu problema resolvido de forma rápida e não burocrática (lenta).

Os novos tempos, com suas complexidades sociais, econômicas e, sobretudo, tecnológicas, trazem uma ampliação dogmática das opções administrativas⁹. Para Perez¹⁰, a Constituição Federal brasileira avançou a mera enunciação dos princípios da Democracia e do Estado de Direito, estabelecendo uma série significativa de normas voltadas a respaldar a adoção de institutos participativos na Administração Pública. É cada vez mais consensual no Brasil, assim como em outros países, a preocupação com o princípio da participação na Gestão Pública, assim como a sua eficiência e a legitimidade.

A Administração Pública, então, passa a adotar novos métodos de atuação voltados para a cultura gerencial. Segundo Perez¹¹:

A administração assume hoje a função de harmonizar o comportamento dos atores sociais, procurando ser mais transparente, distanciando-se dos modelos burocráticos puramente gerenciais e neoliberais.

Em uma tentativa de definir o que vem a ser uma gestão de qualidade, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, traz o seguinte conteúdo:

A boa gestão é aquela que define objetivos com clareza, recruta os melhores elementos através de concursos e processos seletivos públicos, treina permanentemente os funcionários, desenvolve sistemas de motivação não apenas de caráter material mas também de caráter psicossocial, dá autonomia aos executores e, afinal, cobra os resultados.¹²

8 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p.79.

9 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações nos Serviços Públicos Coletânia *Direito do Estado Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, n. 1, Salvador: IDPB, p.07, 2005.

10 PEREZ, Marcos Augusto. *A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p.221.

11 PEREZ, op. cit., p. 221.

12 BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Câmara da Reforma do Estado, Brasília, p. 38, 1995.

Para muitos, o Estado Mínimo volta a ganhar força, mas, segundo Bresser-Pereira, (Apud NORMANDO)¹³ o que se propôs na verdade foi a quebra de paradigmas, a redefinição do que realmente caberia ao Estado fazer e o que deveria ser delegado ao setor privado, através da construção do modelo gerencial. A obra de Osborne e Gaebler *Reinventando o Governo* (Apud CHIAVENATO)¹⁴, destaca alguns princípios que devem ser observados na construção do modelo gerencial:

- 1 – formação de parecerias;
- 2 – foco em resultados;
- 3 – visão estratégica;
- 4 – Estado catalisador, em vez de remador;
- 5 – busca da excelência.

Esses princípios básicos devem ser observados lembrando que os sistemas administrativos abrangem áreas diversas: pessoal civil, serviços gerais, organização e modernização administrativa, informação e informática, planejamento e orçamento, e controle interno.

Osborne e Gaebler na obra *Reinventando o Governo*¹⁵ trazem a frase de E. S. Savas que direciona o entendimento sobre a atuação do Governo: “A palavra ‘governo’ vem de um vocábulo grego que significa ‘navegar’. O papel do governo é navegar, não remar. Prestar serviços é remar, e o governo não é bom remador.

Ainda sobre o direcionamento a ser adotado pelo governo, a frase de Pompeu _ general romano nascido em 106 AC _ imortalizada por Fernando Pessoa: “navegar é preciso, viver não é preciso”, deve ser interpretada de forma que o termo “preciso” tenha a conotação de “ter precisão” e não de “ser necessário”. Assim, quando o governo atua como navegador, há que se identificar que essa ação deve ter a precisão adequada para que sejam atendidas as necessidades da população.

Diante dessa evolução administrativa, que aos poucos vem quebrando velhos e criando novos paradigmas, as práticas antes identificadas como promissoras e modernas devem ser revisitadas para que sejam feitos ajustes que venham a atender as novas demandas da sociedade.

13 NORMANDO, Izabely Michelle Cavalcante. *Administração de serviços públicos com foco no cidadão: Uma avaliação dos serviços prestados pelos órgãos julgadores do Superior Tribunal de Justiça*. Brasília: Universidade de Brasília – UnB/ Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação - FACE, 2009. p. 20.

14 CHIAVENATO, Idalberto. *Administração Geral e Pública*. 7ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. p.98.

15 OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo*. 4. ed. Brasília: MH Comunicação, 1994. p. 26.

A forma de organização do Executivo brasileiro prevê a delegação de poder, pelo Presidente da República, aos Ministros de Estado. Essa delegação é realizada de forma que qualquer cidadão brasileiro com mais de 21 anos de idade possa ser indicado para atuar nesta função, conforme estabelecido no *caput* do art. 87 da CF/88, assim: “Art. 87. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.”

Os cargos de Ministro de Estado *são, sem dúvida, entregues a pessoas da mais alta confiança do chefe do Executivo Federal. Os rumos das políticas públicas passam pelas mãos desses delegados. Entretanto, o fato de serem da confiança do Presidente da República não quer dizer, necessariamente, que possuam o perfil e a competência exigida para atuarem à frente de um Ministério. Competência que, neste caso, deve ter seu conceito entendido de forma mais ampla, não como mera faculdade ou um poder delegado, mas como capacidade e aptidão.*

Exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência_ neste caso sim, a delegada, atribuída, são apenas algumas das inúmeras tarefas dos Ministros. Sua atuação é de tamanha importância que merece ser exercida por pessoas qualificadas e comprometidas com o destino do país. As atribuições dos Ministros estão, em especial, registradas no parágrafo único do art. 87 da CF/88:

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;

III - apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério;

IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República.¹⁶

16 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

Segundo o inciso I do art. 84 da CF/88, cabe privativamente ao Presidente da República nomear e exonerar os Ministros de Estado. Essa liberdade por parte do Executivo de nomear livremente os cargos de maior relevância dentro deste poder pode trazer consequências pouco previsíveis.

Os cargos de Ministro de Estado são estratégicos para a condução das políticas adotadas pelo governo em seus programas, na condução do PPA (Plano Plurianual), bem como nas ações de crescimento do país. Para isso, é condição *sine qua non* que os agentes públicos à frente desses cargos atuem de forma a atender aos princípios que regem a atividade administrativa do Brasil.

Expressos no artigo 37 da Carta Magna, os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, são norteadores da postura e da conduta dos agentes públicos, independentemente do cargo que ocupam. A necessidade do atendimento a esses princípios não é apenas uma questão de obrigação por parte do agente, mas uma questão de colocar o interesse público acima de qualquer interesse pessoal ou individual do administrador.

Diante da importância do cargo de Ministro de Estado, cabe uma avaliação mais criteriosa na maneira com que estes são preenchidos. Há que se preservar, sem dúvidas, a prerrogativa do Presidente da República na indicação dos Ministros, contudo, urge a necessidade de se executar um controle prévio neste ato. Seria a mais categórica aplicação da teoria dos pesos e contrapesos (*checks and balances*) de Montesquieu, o verdadeiro espírito das Leis e da divisão dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) em nosso Estado.

1 DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um tríplice controle da Administração Pública, sendo:

- Controle administrativo;
- Controle legislativo e
- Controle Judicial.

Assim, podemos observar que a Administração Pública, como um todo, submete-se a diversas espécies de controle, a iniciar pelo controle que exerce sobre si mesma, denominado controle interno ou controle administrativo.

Esse controle é exercido por órgão integrante da própria Administração fiscalizadora e controladora. É todo controle realizado pelo órgão em relação aos seus atos e aos atos de seus agentes. Também é chamado de controle hierárquico, em razão da existência de subordinação interna. É fundamentado no princípio da autotutela, segundo o qual

a Administração pode anular seus atos quando eivados de vício de legalidade ou revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade.

O controle externo pode ser exercido pelos órgãos de cúpula estranhos à Administração Pública, verificando-se, no caso, o controle judicial e o legislativo, consubstanciados no preceito constitucional segundo o qual os poderes são harmônicos e independentes entre si, no entanto, cabendo a cada poder fiscalizar a atuação do outro.

O controle legislativo, em regra, é um controle subsequente ou corretivo. Porém, poderá ocorrer previamente, como ocorre, por exemplo, quando a nomeação para um cargo depende de prévia aprovação de outro poder. A ocorrência do controle concomitante é, dentre outros dispositivos, assegurada pelo art. 50 da CF/88, quando permite a convocação dos Ministros de Estado para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado. Caracteriza-se como posterior, todavia, quando realizado após a prática do ato.

Embora haja a previsão de um controle prévio da Administração por parte do Legislativo, para determinadas situações este ainda não é exigido. Assim, cabe ainda um controle de suma importância a ser exercido pelo Legislativo: o controle prévio na nomeação dos Ministros de Estado.

2 DA PROPOSTA DO ARTIGO

Os cargos de confiança do chefe do Executivo, ou seja, aqueles os quais a nomeação depende exclusivamente da indicação do Presidente de República, acabam por se tornar uma forte e cobiçada moeda de troca em retribuição ao apoio político. Não é incomum observar que tais indicações sejam realizadas dentre as cotas partidárias de cada legenda que, com mais ou menos intensidade, atuaram em suas bases durante a campanha presidencial. Ademais, a continuidade do apoio oferecido pela base aliada durante o mandato é, geralmente, condicionada à manutenção em forma de cargos de alto escalão no executivo federal.

Entretanto, não há que se discutir a legitimidade dessa prática. A nomeação pontual de aliados políticos tem como um de seus propósitos a continuidade da linha de pensamento adotada na campanha eleitoral. Nesse caso, um delegado que se alinhe com os mesmos ideais político-partidários, seria a peça adequada para a condução da mesma política adotada pelo Presidente da República.

Porém, por mais legítima que seja essa postura, cabe salientar que o destino do país está acima de qualquer capricho praticado por aqueles que detêm, temporariamente, o poder. A necessidade de se controlar previamente os atos de nomeação se deve ao fato de haver algo acima

de todas as coligações partidárias, os interesses do país; e não os de um grupo de partidos políticos.

Um exemplo que chega a ser um pouco controverso é o processo de nomeação dos diretores da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. A Lei 11.182/2005, que criou a Agência, traz a seguinte orientação:

Art. 12. Os diretores serão brasileiros, de *reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados pelo Presidente da República, após serem aprovados pelo Senado Federal*, nos termos da alínea f do inciso III do art. 52 da Constituição Federal. (grifo nosso)¹⁷

Analisando esse dispositivo, cabe uma indagação: Por que é exigida formação universitária; conhecimento na área de atuação e ainda a sabatina pelo Senado Federal? A resposta não parece muito distante, quando observamos que a nova gestão pública requer uma direção profissional que atenda aos anseios da população.

Porém, o que parece ser destoante nessa regra é que para a nomeação da maior autoridade do órgão ao qual a ANAC é vinculada – a recém criada Secretaria de Aviação Civil – SAC, não é necessária a sabatina pelo Senado. Ou seja, cria-se uma regra rígida para a nomeação de um subordinado, mas, por outro lado, não há regras para a nomeação de seu superior.

Assim, a intenção deste artigo é propor uma forma de aumentar a profissionalização e qualidade técnica dos indicados aos cargos de Ministro de Estado, que, como já abordado, são de livre nomeação e exoneração pelo chefe do Executivo Federal.

Propõe-se, portanto, a quebra de um paradigma. O constituinte originário de 1988 deixou em aberto a possibilidade de reforma da Constituição. O crescimento populacional, as mudanças de prioridades, bem como a evolução natural da sociedade, trazem aspectos novos que obrigam o constituinte reformador a pensar, de forma criativa e inovadora, na busca de soluções para as demandas que são constantemente acrescidas pela população.

O aumento do controle seja ele interno ou externo; a necessidade, cada vez maior, da profissionalização da gestão pública; e o nível de detalhamento que é demandado para aqueles que possuem as prerrogativas de decisão, certamente ratificam a urgência de haver um contingente mais qualificado na condução das políticas públicas do país.

17 BRASIL, *Lei no 11.182, de 27 de setembro de 2005*. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências

Assim, cabe ao poder derivado reformador, a ser exercido por iniciativa do Presidente da República, ou de 1/3 dos Deputados Federais, ou 1/3 dos Senadores, ou ainda de mais da metade das assembléias legislativas, a prerrogativa de corrigir e, por que não dizer, aperfeiçoar, as normas constitucionais de forma a moldar o positivismo às novas necessidades da população.

Em termos práticos, a reforma pretendida ocasionaria, necessariamente, algumas modificações pontuais no texto constitucional. Uma delas seria nas atribuições do Senado Federal, no art. 52, inciso III. Neste caso, seria necessária a inclusão de uma nova alínea “g”, conforme segue:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

III - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de:

- a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;
- b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;
- c) Governador de Território;
- d) Presidente e diretores do banco central;
- e) Procurador-Geral da República;
- f) titulares de outros cargos que a lei determinar;
- g) *Ministros de Estado* (grifo nosso, representando a inclusão de nova alínea)

Como forma de possibilitar o ingresso dos novos Ministros no início de seus mandatos, período em que o Congresso Nacional se encontra em recesso, caberia ainda a inclusão de um segundo parágrafo no *caput* do artigo 52, disposto de seguinte forma:

§ 2º. Excepcionalmente no início do mandato presidencial os Ministros de Estado poderão assumir interinamente o ministério com a devida

indicação do Presidente da República, por prazo não superior a 60 dias, enquanto aguardam a sabatina pelo Senado Federal.

Ainda dentro das alterações no texto constitucional, o art. 84, que trata das atribuições do Presidente da República, também seria objeto de reforma. Seu inciso I traz a prerrogativa do Presidente em nomear e exonerar os Ministros de Estado. Assim, haveria a possibilidade de inclusão do trecho: “após aprovação pelo Senado Federal”, ou ainda a inclusão do trecho: “e os Ministros de Estado” ao final do inciso XIV. Abaixo, os trechos da CF/88, juntamente com as duas possibilidades de modificação na redação:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

I – nomear, *após aprovação pelo Senado Federal*, e exonerar os Ministros de Estado;

ou

XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei *e os Ministros de Estado*; (grifos nossos, representando a proposta de nova redação) (<http://www.planalto.gov.br>, com adaptações)

Ao observar a alteração proposta no inciso I, do Art.84, cabe ressaltar que a exoneração dos Ministros não seria modificada, motivo pelo qual é sugerida a inclusão da necessidade de sabatina logo após a nomeação, restando a exoneração inalterada, mantendo-se a alçada exclusiva e a critério do Presidente da República.

No art. 87, a alteração pertinente seria incluir no *caput* a menção de que o Ministro seria sabatinado pelo Senado Federal, e ainda que tivesse a reputação ilibada, cabendo ao Senado, neste caso, a investigação da vida pública do postulante ao cargo. É fato que atender somente ao disposto no referido artigo não é suficiente para a boa gestão de um Ministério. Ou seja, ter mais de 21 anos e estar no exercício dos direitos políticos não deveriam ser, absolutamente, os únicos pré-requisitos para um cargo dessa natureza.

Mudanças como essas privilegiariam a capacidade profissional e premiariam o passado idôneo do futuro Ministro. Mais uma vez é importante

repisar que não se pretende restringir a possibilidade do chefe do Executivo de indicar um nome de sua preferência ao cargo. O que se propõe é adicionar ao ato de nomeação uma análise mais técnica e profissional. Certamente, as indicações por parte do Presidente da República tenderiam a ser realizadas com nomes de mais credibilidade e capacidade de gestão.

Não seria utópico, portanto, imaginar como poderia ser realizada a sabatina pelo Senado Federal para a confirmação ou rejeição do indicado ao cargo. Fatores como a reputação ilibada; ausência de condenações com trânsito em julgado por crimes previstos na Lei 8.429/92, que trata dos crimes de Improbidade Administrativa praticados por agentes públicos; conhecimentos relacionados ao Direito Administrativo, como a Lei 8.666/93, que trata das licitações e contratos administrativos; conhecimentos de Orçamento Público, uma vez que todas as ações da pasta estarão condicionadas à disponibilidade financeira e orçamentária; conhecimentos sólidos em Direito Constitucional, pois é o alicerce para as ações do Administrador Público. Além de ter conhecimento prévio da área de atuação.

Essas exigências seriam pré-requisitos para que uma pessoa tenha condições mínimas de gerir um Ministério e fazer com que seus indicadores de eficiência tenham níveis compatíveis com a responsabilidade exigida pelo cargo, de maneira que se possa viabilizar o retorno em serviços com a qualidade que a população espera.

Apesar de não se fazer necessária alteração da Carta Magna neste aspecto, é interessante frisar que, não se aprovando o Ministro na sabatina a ser realizada pelo Senado, deverá ser indicado outro nome pelo Presidente da República, sucessivamente, até que o indicado seja aceito pelo Senado Federal.

Não obstante, caso se pretenda dar maior clareza a este procedimento, ou ainda no intuito de evitar distorções da proposta, esse dispositivo pode ser destacado em parágrafo a ser incluído no artigo em que se proceder com a alteração.

Como complemento a esses pré-requisitos sugeridos, pode ser feita uma gestão por resultados, aplicando-se ferramentas de meritocracia, privilegiando as pastas que tiverem maior êxito na execução dos planos traçados para cada exercício, por exemplo. Ainda nesse sentido, pode-se agravar as consequências e aplicabilidade de penas para os Ministros que se envolverem em atos ilícitos, principalmente os previstos na Lei 8.429/92, independentemente de seu pedido de exoneração ou destituição do cargo.

Dessa forma, demonstrar-se-ia para a sociedade que o Governo, além de buscar pessoas de maior qualidade para gerenciar os bens e

serviços públicos, em prol do interesse coletivo, também se compromete com os princípios norteadores da Administração Pública.

3 DA QUALIFICAÇÃO DOS SERVIDORES

Com a obrigatoriedade de admissão de pessoal mediante concurso público, após a Constituição Federal de 1988, observou-se uma grande elevação no nível de escolaridade dos servidores. Essa ampliação da qualificação se deve ao fato de, cada vez mais, as pessoas se dedicarem aos concursos como forma de conseguir estabilidade no emprego e maior tranquilidade para a família. Em muitos casos, a crescente qualificação profissional dos candidatos ocasionou a elevação do nível de exigência das seleções públicas.

No serviço público como um todo, o maior contingente de servidores está lotado no poder Executivo. Sendo assim, para acompanhar a elevação da qualidade profissional que os servidores vêm demonstrando, os cargos de maior importância deste poder também deveriam seguir essa mesma tendência.

Segundo o Boletim Estatístico de Pessoal volume 17, nº. 183, de Julho de 2011, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, a tabela disposta em sua página 96 estratifica a participação percentual dos ingressos por concurso no serviço público federal a partir de 1995, segundo o nível de escolaridade. Percebe-se que neste intervalo de tempo, houve uma significativa elevação da escolaridade dos entrantes.

O percentual de servidores de nível superior que ingressaram no serviço público federal saltou de 39,2% em 1995 para 68,9% em 2011 (dados atualizados até junho), ao passo que o ingresso de servidores com nível intermediário caiu de 51,3% para 31% neste mesmo período. Já nos cargos com escolaridade inferior, os chamados NA – nível auxiliar, os ingressos praticamente deixaram de ocorrer, passando de 9,5% para apenas 0,2%.

Analisando os dados acumulados, é possível perceber como ocorreu esse crescimento nos cargos de nível superior. No final da década de 1990, o percentual acumulado passou de 39% para 57%. Essa tendência permaneceu até chegar aos atuais 61%. Ou seja, 134 mil dos 220 mil servidores que entraram no serviço público federal entre 1995 e junho de 2011, tinham curso superior. Some-se isso ao fato de que as seleções para ingresso de servidores estão cada vez mais difíceis, fazendo com que o nível de qualificação dos candidatos entrantes esteja, muitas vezes, maior do que o mínimo exigido para as atribuições de seus respectivos cargos.

Conclui-se dessa análise que o serviço público está cada vez mais especializado, buscando assim atender à demanda crescente da população pela excelência nos seus serviços. Porém, não são apenas os servidores concursados que determinam a qualidade desta prestação, embora tenham grande parcela de responsabilidade em seu resultado final. Cabe principalmente àqueles que detêm o poder decisório, a condução das políticas públicas de forma a assegurar o bom andamento dos serviços prestados à população em geral, fornecendo meios e exigindo resultados dos servidores.

Cargos de natureza Administrativa não deveriam ser ocupados por pessoas que possuam apenas o perfil político. É fato que para a atuação no governo, a habilidade política é uma qualidade relevante e, até certo ponto, indispensável. Em algumas poucas exceções, a habilidade política prevalece, como é o caso da Secretaria das Relações Institucionais, bem como da Casa civil, que embora tenham status de Ministério, necessitam de um perfil notoriamente político para que sejam exercidas de maneira eficaz.

Porém, a falta de conhecimento especializado na área de atuação e também nos conhecimentos que se referem à gestão propriamente dita, pode prejudicar o bom andamento no atendimento às necessidades públicas e, com isso, desperdiçar a chance de utilização da qualificada mão de obra dos servidores em prol do atendimento às demandas da coletividade.

Em recentes episódios na política nacional, pudemos testemunhar a substituição de Ministros ainda no primeiro ano do mandato presidencial. Fatos como esses poderiam ser amenizados ou mesmo evitados caso houvesse o controle prévio por parte do Poder Legislativo, no que tange a aprovação dos nomes indicados pelo chefe do Executivo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A profissionalização na Administração Pública é o caminho mais curto e eficaz para o crescimento de um país. Há que se perceber que a base dessa pirâmide já vem demonstrando uma grande evolução qualitativa, como pôde ser observado na análise do boletim estatístico elaborado pelo MPOG. Mas é preciso mais do que ter bons servidores. É necessário ter uma boa gestão desta mão de obra. O austríaco Peter Drucker, saudoso escritor e consultor na área de negócios, assim dizia: “Não existem países subdesenvolvidos. Existem países sub-administrados.”

Uma gestão mais profissional, tendo como base um contingente cada vez maior de servidores qualificados profissionalmente, aumenta

as probabilidades de um crescimento sólido e consistente do país. O Brasil tem potencial e material humano para ser uma das mais ricas e importantes nações do mundo. O país possui dimensões continentais, com uma diversidade cultural e racial proporcionais ao tamanho do seu território. Possui também pessoas apaixonadas pelo país e que querem vê-lo não somente como um país em desenvolvimento, ou emergente, mas como uma realidade.

A Constituição Federal/1988 prevê, em seu artigo 3º, os seus objetivos fundamentais. Alcançá-los é poder transformar o país em uma sociedade livre, justa e solidária; com a garantia de seu desenvolvimento; sem miséria, marginalização e com desigualdades regionais e sociais reduzidas; promovendo assim o bem de todos. A eficácia dessas normas não pode ser eternamente considerada como programática. É preciso fazer com que elas deixem de figurar como um papel ilustrativo para ter um papel de objetivo, de meta a ser atingida, e que não dependa apenas “do dia do possível”.

Há que se afirmar que administrar um país vai muito além de enlances políticos; de acordos e barganhas; de favorecimento aos aliados em detrimento da oposição; da busca pelo poder e da corrupção que corrompe o foco pela eficiência e mina a estrutura do Estado, deturpando a verdadeira função da Administração Pública.

Administrar é planejar, organizar, dirigir e controlar as atividades do setor público na busca pelo bem comum, não havendo meios para o Brasil conseguir evoluir como nação, como país em franco desenvolvimento, se essas premissas não forem utilizadas na gestão da coisa pública.

A transição do modelo burocrático para o modelo gerencial teve início, mas um não rompeu totalmente com os ideais do outro, por isso, se faz necessário derrubar velhos e criar novos paradigmas, para ultrapassar as amarras e os entraves internalizados e herdados do patrimonialismo e da burocracia, antes que o Estado venha a sucumbir em mais uma crise de consequências incalculáveis.

A falta de honestidade de parte dos gestores públicos acaba por gerar um arsenal burocrático que penaliza todos os demais. Nasce a cada dia novas leis, decretos, portarias etc., que criam barreiras para dificultar a corrupção, mas que trazem consigo a contra-indicação de emperrar a fluência da boa gestão. Osborne e Gaebler¹⁸ em mais uma oportuna observação, relatam que: “Para vigiar os 5% desonestos, criaram a burocracia, que frustra tão profundamente os 95% restantes”, e ainda completam:

18 OSBORNE e GAEBLER, op. cit., p. 119.

É claro que a implantação da burocracia visa a evitar sinistros e dissabores. Porém, acaba por evitar que muitas outras coisas boas aconteçam também. A burocracia reduz o ritmo do governo, assemelhando-se ao de uma lesma. Tira-lhe toda a agilidade, tornando-o incapaz de se adaptar com rapidez às súbitas mudanças do dia-a-dia. Ineficiência e desperdício se espalham, chegando a todos os cantos da organização.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado traz em seu contexto o entendimento para mudança de postura do Administrador Público:

A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas¹⁹.

A finalidade da Administração Pública é o atendimento às demandas da população. A atividade meio quando bem executada, não é, necessariamente, valorizada. Quando um paciente é curado em um hospital público, ninguém se lembra que para que isso ocorresse foi preciso um apoio administrativo, seja na aquisição dos materiais essenciais, na manutenção do hospital ou na valorização da mão de obra.

O que podemos inferir de todo esse contexto é que, para que as atividades do Estado atinjam seu público alvo, é indispensável que as engrenagens da máquina estatal funcionem de forma a viabilizar o atendimento dessas necessidades. Embora o fim seja a meta, os meios são o alicerce para que estes sejam alcançados. Saber dar a cada uma dessas atividades a sua devida importância é saber compreender as diferenças entre a administração burocrática e a gerencial.

Diante das normas e dispositivos democráticos positivados na Carta Magna, bem como nas Leis infra-constitucionais, não podemos dizer que falta governabilidade (poder para governar) ao governo brasileiro. A governança_ capacidade de implementação das políticas públicas_ que se encontra prejudicada pela ineficiência e engessamento da máquina administrativa. Situações em que se observam a falta de profissionalização, de ética, ou de ambas.

19 BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Câmara da Reforma do Estado, Brasília, 1995. p. 17.

Não parece ser utópico desejar que o país em que vivemos tenha uma administração pública de qualidade. Não seria, tampouco, incoerente, sugerir novas atribuições àqueles que nos representam no Congresso Nacional. A vontade de contribuir com o crescimento do país supera possíveis tentativas de desencorajar o debate e a apresentação de novas propostas que possam colaborar com uma gestão mais competente, profissional e acima de tudo, honesta.

Por fim, é importante frisar que a profissionalização, aliada a uma conduta ética praticada pelos ocupantes dos cargos públicos e, ainda, ao modelo gerencial baseado na eficiência, pode ser o início da moralização e modernização da administração pública brasileira. A prestação de um serviço público de qualidade eleva os princípios que regem a atividade administrativa, e norteia as ações de um Estado forte, aparelhado e estruturado, funcionando como catalisadora para o desenvolvimento da máquina pública no cenário político, cultural, social e internacional.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade: por uma teoria da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 27/09/2011.

_____. *Lei no 11.182, de 27 de setembro de 2005. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2011.

_____. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Câmara da Reforma do Estado*, Brasília: 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM> Acesso em: 30 set 2011.

BUCHSBAUM, Paulo. *Frases Geniais*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto. *Administração Geral e Pública*. 7. reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

COTRIM, Gilberto. *Direito Fundamental: instituições de direito público e privado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GESTÃO PÚBLICA. *Gespública*. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/>> Acesso em: 28/09/2011.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. *Teoria Geral da Administração*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO / Boletim Estatístico de Pessoal. Secretaria de Recursos Humanos. v.17, n.183, , Brasília: MP, jul. 2011.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista Interesse Público*, n. 7, São Paulo: Notadez, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações nos Serviços Públicos Coletânia Direito do Estado – *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*. n. 1, Salvador: IDPB, 2005.

NORMANDO, Izabely Michelle Cavalcante. *Administração de serviços públicos com foco no cidadão: Uma avaliação dos serviços prestados pelos órgãos julgadores do Superior Tribunal de Justiça*. Brasília: Universidade de Brasília – UnB/ Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação - FACE, 2009.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo*. 4. ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PEREZ, Marcos Augusto. *A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PIERANTI, Octavio Penna (Org.). *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

TENÓRIO, F. G; SARAVIA, E. J. *Esforços sobre gestão pública e gestão social*. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos, 2007.

WALDO, Dwight. *O estudo da administração pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971.