

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS DA SAÚDE**

**NÚCLEO DE ESTUDOS DA SAÚDE COLETIVA
ÁREA DE PLANEJAMENTO EM SAÚDE PÚBLICA**

Mestrado em Saúde Coletiva

Linha de Pesquisa na Carreira de Gestor Público

A CARREIRA DE GESTOR PÚBLICO E SUA FORMAÇÃO

Ricardo Arraes de Alencar

Dissertação apresentada ao
Núcleo de Estudos de Saúde
Coletiva da UFRJ como requisito
parcial para a obtenção do título
de Mestre em Saúde Coletiva

Orientador:
Professora Ligia Bahia

Rio de Janeiro

JANEIRO / 2006

A Carreira de Gestor Público e a sua formação
Ricardo Arraes de Alencar

Dissertação submetida ao programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, aprovada pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Dra Ligia Bahia

NESC/UFRJ (Presidente da Banca)

Prof. Dra Maria de Lourdes Tavares Cavalcanti

NESC/UFRJ

Prof. Dra Maria Lucia Werneck Vianna

Instituto de Economia/UFRJ

Prof. Dr Ricardo Seidl da Fonseca

United Nations Industrial Development
Organization (UNIDO)

Rio de Janeiro
JANEIRO / 2006

FICHA CATALOGRAFICA

Alencar, Ricardo Arraes. A carreira de Gestor Público e sua formação - Rio de Janeiro, 2006.

Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva). Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva – NESC, 2006.

XX, 170 p.

Orientadora: Ligia Bahia.

1- Carreira de Gestor Público 2- Reforma do Estado 3- Escolas de Governo – Tese.

I. Ligia Bahia (Orientadora). II. Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva. III. Título.

DEDICATORIA

Do Primeiro Olhar (Kahlil Gibran)

“É aquele momento em que a Vida passa da sonolência para a alvorada. É a primeira chama que ilumina o íntimo mais profundo do coração. É a primeira nota mágica arrancada das cordas de prata do sentimento. É aquele momento instantâneo em que se abrem diante da alma as crônicas do Tempo, e se revelam aos olhos as proezas da noite, e as vozes da consciência. Ele é que abre os segredos da Eternidade para o futuro. É a semente lançada por Ishtar, deusa do Amor, e espargida pelos olhos do ser amado na paisagem do Amor, depois regada e cuidada pela afeição, e finalmente colhida pela alma. O primeiro olhar vindo dos olhos do ser amado é como o espírito que se movia sobre a face das águas e deu origem ao céu e à terra, quando o Senhor sentenciou: "E agora, vivei!"

Do Primeiro Beijo (Kahlil Gibran)

“É o primeiro gole de néctar da Vida, numa taça ofertada pela divindade. É a linha divisória entre a dúvida que engana o espírito e entristece o coração, e a certeza que inunda de alegria nosso íntimo. É o começo da canção da Vida e o primeiro ato do drama do Homem Ideal. É o vínculo que une a obscuridade do passado com a luminosidade do futuro; é a ponte entre o silêncio dos sentimentos e a sua própria melodia. É uma palavra pronunciada por quatro lábios, proclamando o coração um trono, o Amor um rei e a fidelidade uma coroa. É o toque leviano dos dedos delicados da brisa nos lábios da rosa pronunciando um longo suspiro de alívio e um suave gemido.

É o começo daquela vibração mágica que transporta os amantes do mundo das coisas e dos seres para o mundo dos sonhos e das revelações. É a união de duas flores perfumadas; e a mistura de suas fragrâncias, para a criação de uma terceira alma. Assim como o primeiro olhar é uma semente lançada pela divindade no campo do coração humano, assim o primeiro beijo é a primeira flor nascida na ponta dos ramos da Árvore da Vida”.

Do Casamento (Kahlil Gibran)

“O casamento é a união de duas divindades para dar nascimento a uma terceira na terra. É a união de duas almas num amor tão forte que possa abolir qualquer separação. É aquela superior unidade que junta as metades antes separadas, de dois espíritos. É o elo de ouro de uma cadeia cujo começo é um olhar, e cujo fim é a eternidade. É a chuva pura que cai de um céu perfeito para frutificar e abençoar os campos da divina natureza. Assim como o primeiro olhar entre os que se amarão é como uma semente lançada no coração humano, e o primeiro beijo de seus lábios uma flor nos ramos da árvore da vida, também a união de dois amantes pelo casamento é como o primeiro fruto da primeira flor daquela semente.”

A esposa, amiga, incentivadora, Helena Maria Seidl Fonseca.

Seus filhos não são seus filhos (Kahlil Gibran)

*“Vossos filhos não são vossos filhos.
São os filhos e as filhas da ânsia da vida por si mesma.
Vêm através de vós, mas não de vós.
E embora vivam convosco, não vos pertencem.
Podeis outorgar-lhes vosso amor, mas não vossos pensamentos,
Porque eles têm seus próprios pensamentos.
Podeis abrigar seus corpos, mas não suas almas;
Pois suas almas moram na mansão do amanhã,
Que vós não podeis visitar nem mesmo em sonho.
Podeis esforçar-vos por ser como eles, mas não procureis fazê-los como vós,
Porque a vida não anda para trás e não se demora com os dias passados.
Vós sois os arcos dos quais vossos filhos são arremessados como flechas vivas.
O arqueiro mira o alvo na senda do infinito e vos estica com toda a sua força
Para que suas flechas se projetem, rápidas e para longe.
Que vosso encurvamento na mão do arqueiro seja vossa alegria:
Pois assim como ele ama a flecha que voa,
Ama também o arco que permanece estável”.*

Aos meus filhos Marcelo Fonseca Arraes e Eduardo Fonseca Arraes

Os que lutam (Bertolt Brecht)

*"Há aqueles que lutam um dia; e por isso são muito bons;
Há aqueles que lutam muitos dias; e por isso são muito bons;
Há aqueles que lutam anos; e são melhores ainda;
Porém há aqueles que lutam toda a vida; esses são os imprescindíveis."*

Ao meu pai, Miguel Alfredo Arraes de Alencar.

Mãe (Carlos Drummond de Andrade)

*"Fosse eu rei do mundo,
baixava uma lei:
Mãe, não morre nunca.
Mãe ficará sempre junto de seu filho.
E ele, velho embora,
Será pequenino feito grão de milho".*

A minha mãe, Luizita Arraes de Alencar.

Aos amigos (Albert Einstein)

*“Pode ser que um dia deixemos de nos falar...
Mas, enquanto houver amizade,
Faremos as pazes de novo.*

*Pode ser que um dia o tempo passe...
Mas, se a amizade permanecer,
Um do outro há de se lembrar.*

*Pode ser que um dia nos afastemos...
Mas, se formos amigos de verdade,
A amizade nos reaproximará.*

*Pode ser que um dia não existamos...
Mas, se ainda sobrar amizade,
Nascemos de novo, um para o outro.*

*Pode ser que um dia tudo acabe...
Mas, com amizade, construiremos tudo novamente,
Cada vez de forma diferente,
Sendo único e inesquecível cada momento,
Que juntos viveremos e nos lembraremos para sempre.*

*Há duas formas de viver a vida:
Uma é acreditar que não existe milagre,
A outra é acreditar que todas as coisas são um milagre”.*

Ao meu grande amigo, companheiro e mestre Dr Walter Mendes

Navio Negreiro (Castro Alves)

*“Senhor Deus dos desgraçados!
Dizei-me vós, Senhor Deus!
Se é loucura... Se é verdade
Tanto horror perante os céus!
Ó mar, por que não apagas
Com a esponja de tuas vagas
De teu manto este borrão?...
Astros! Noites! Tempestades!
Rolai das imensidades!
Varrei os mares, tufão!
Pode ser que um dia mares, tufão!
Quem são estes desgraçados
Que não encontram em vós
Mais que o rir calmo da turba*

*Existe um povo que a bandeira empresta
P'ra cobrir tanta infâmia e cobardia!...
E deixa-a transformar-se nessa festa
Em manto impuro de bacante fria!...
Meu Deus! Meu Deus! Mas que bandeira é esta,
Que impudente na gávea tripudia?”*

Ao Dr Victor Grabois, mostrando a necessidade urgente
da regulamentação da carreira de gestor na área de saúde.

AGRADECIMENTOS

Adélia Cristina Zimbrão da Silva, pelo carinho e atenção que nos recebeu na ENAP.

Elaine Simmer, colega de várias caminhadas na área de gestão, pela ajuda, incentivo e aquele sorriso.

Marcos Ivan Neves de Carvalho, pela atenção que nos recebeu na ENSP.

Pedro Barbosa, nosso primeiro mestre, mais que professor, tornou-se um amigo.

Ao Dr. Luiz Antonio de Medina, pela possibilidade de dirigir o Hospital Estadual Rocha Faria.

À Dra. Ana Tereza Camargo, pela possibilidade de dirigir o Hospital da Piedade.

Á Dra. Regina Dodds Bonfim, pela possibilidade de trabalhar como seu assessor na Secretaria Municipal de Saúde de Engenheiro Paulo de Frontin.

À Márcia Garcia, Marcelo Vianna e Wilson Jorge Lima, diretores administrativos que muito me ensinaram na carreira.

Da sabedoria (Kahlil Gibran)

“O mérito de um homem repousa em sua sabedoria e em suas ações, e não em sua cor, fé, raça, ou ascendência. Pois lembra-te, meu amigo, o filho de um pastor que adquiriu sabedoria é de maior valia para uma nação do que o herdeiro do trono, se este for ignorante. O saber é o teu verdadeiro título de nobreza, não importa quem seja seu pai ou a que raça pertença.

A cultura é a riqueza que os tiranos não podem confiscar. No entanto, a morte pode obscurecer a lâmpada da sabedoria que trazes dentro de ti. A verdadeira riqueza de uma nação não se baseia no seu ouro ou prata, mas em sua cultura e civilização, e na integridade moral de seus filhos. As riquezas do espírito embelezam a imagem do homem e originam simpatia e respeito.

O espírito em cada ser manifesta-se pelos olhos, pelo semblante e por todos os gestos e atitudes do corpo. Nossa aparência, nossas palavras, nossas ações nunca são maiores que nós próprios. Pois a alma é nossa casa; nossos olhos, suas janelas; e nossas palavras são suas mensageiras.

A sabedoria e compreensão são companheiras fiéis da vida que nunca se mostrarão falsas a ti. Pois a sabedoria é tua coroa, e a compreensão é tua corte; e quando elas estão contigo, não há tesouros mais valiosos a possuir.

Aquele que entende é mais teu parente que teu próprio irmão. Pois mesmo teus próprios parentes podem não te entender, nem dar-te o devido valor.

Lembra-te: um homem justo causa mais mal ao demônio que um milhão de crentes insensatos.

Uma pequena cultura atuante vale infinitamente mais que uma grande cultura ociosa.

Se teus conhecimentos não te ensinam o valor das coisas, e não te libertam da servidão da matéria, nunca chegarás perto do Trono da Verdade.

Se tua sabedoria não te ensina a ergueres acima da fraqueza e da miséria humanas e a guiares teus compatriotas pelo caminho certo, és na verdade homem que aproveita mal seus conhecimentos.

Aprende as palavras de sabedoria pronunciadas pelos sábios e aplica-as em tua própria vida. Vive-as, mas não faças dela um vazio exibicionismo, pois aquele que repete o que não entende não é melhor que um asno carregado de livros”.

Ligia Bahia, mais que nossa orientadora, a amiga pelo seu carinho, atenção e ter acreditado na possibilidade dessa caminhada.

Alencar, Ricardo Arraes. A carreira de gestor público e sua formação. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva). Núcleo de Estudos de Saúde Coletiva e Faculdade de Medicina, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Orientadora: Ligia Bahia.

RESUMO

Apesar de todo investimento nos últimos anos, do poder público, em qualificar profissionais, criar cursos e instituições para formação de gestores públicos, o que parece ainda vigorar são as indicações, para os cargos de gestores de unidades de saúde. A carreira do Gestor Público na área de saúde deve ser feita através da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), criada para tal fim, nos moldes atuais da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) ou por outras Escolas como a Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP). Ações e pressões de atores internacionais interferem na gestão governamental, levando os governantes a promoverem reformas em suas administrações visando atender esses interesses. Reformas administrativas ocorreram, em sua maioria, não por vontade do governo vigente, mas sim por vários fatores, sejam internos ou externos ao país. Devido ao processo de globalização e ao ideário neoliberal, que defendiam menor participação de intervenção do Estado na economia, reformas administrativas ocorreram e vem ocorrendo. Nos anos recentes, visando responder às demandas de novos conhecimentos e tecnologias colocadas pelo sistema de saúde brasileiro em rápida transformação, foi criado o espaço institucional na Escola de Governo em Saúde (EGS), implantada na ENSP em 1998, dedicada a mobilizar e potencializar os esforços institucionais especificamente dirigidos a colaborar com a ampliação da capacidade de governo em saúde. Faremos uma breve exposição da formação de profissionais para a carreira de gestão pública em alguns países das Américas, mostrando a diversidade dos modelos de Escolas de Governo.

Palavras-chave: Gestor, Reforma do Estado, Escola de Governo, ENAP, ENSP.

ABSTRACT

Despite all investments in the last years from public state to qualify professionals, create courses and institutions to develop public managers, what still appears to rule are the indications to employment as health managers units. The career of public manager on health area has to be made through Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), created for this intention, on actual career norms of *Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG)* or others schools as *Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP)*. Actions and pressures of international actors influences on governmental management, making governors to promote reforms on theirs administrations to attend this interests. Administrative reforms occurred, most, not made by the government in vigour, but for different factors, internal or external of the country. In consequence of the globalization and neo-liberal process, which defended less State participation in economy, administrative reforms happened and continue to happen. In recently years, aiming to attend the demand of new knowledge and technology, was created the institutional establishment at the *Escola de Governo em Saúde (EGS)*, introduced in ENSP in 1998, dedicated in mobilize and involve the institutional efforts specifically directed to collaborate with the augment of the government capacity in health. We'll make a brief statement of professional's formation to the publics administration career in some countries of America, showing the diversity of government school models.

Key-word: managers, state reform, government school, ENAP, ENSP.

LISTA DE SIGLAS, ABREVIATURAS

AE -.Agências Executivas

AFSSAPS - Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (Agencia Francesa da Seguridade Sanitária de produtos da Saúde)

AG - Administradores Governamentais

AID - Associação Internacional de Desenvolvimento

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

ANA - Agência Nacional de Águas

ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários

ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres

ANS - Agência Nacional de Saúde

ANESP - Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

ASESTA - Assessoria Especial para Estudo da Reforma administrativa

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento

CDIG - Coordenação de Desenvolvimento Institucional e Gestão

CEDAM - Desenvolvimento da Administração

CEGS - Coordenação Escola de Governo em Saúde

CENDEC - Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico

CEP – Código de Endereço Postal

CF - Constituição Federal

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

COFINS - Contribuição Para o Financiamento da Seguridade Social

CONASEMS – Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde

CONASS – Conselho Nacional de Secretários de Saúde

CPMF - Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira

CSFS - Contribuição Social sobre a Folha de Salários

CSLL - Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido

DAS – Direção e Assessoramento Superior

DASP - Departamento Administrativo do Pessoal Civil
DDASS - Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales (Direções Departamentais de Assuntos Sanitários e Sociais)
DH -Directeur d'hôpital
DPP - Departamento de Políticas Públicas
DRASS – Les Directions Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales (Direções Regionais de Assuntos Sanitários e Sociais)
EAD - Educação a Distância
EMBRATEL – Empresa Brasileira de Telecomunicações
ENA - Ecole nationale d'administration
ENAP - Escola Nacional de Administração Pública
ENSP - Escola Nacional de Saúde Pública
ENSP - Ecole Nationale de la Santé Publique
ENSPTEC - Fundação de Ensino e Pesquisa de Desenvolvimento Tecnológico.
EPPGG - Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental
EGS - Escola de Governo em Saúde
FENSP - Fundação Ensino Especializado em Saúde Pública
FG - Função Gratificada
FGV - Fundação Getúlio Vargas
FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz
FMI - Fundo Monetário Internacional
FUNASA - Fundação Nacional de Saúde
FUNCEP - Fundação Centro de Formação do Servidor Público
IAPs - Institutos de Administração Pública Estaduais
INAP – Instituto Nacional de Administração Pública
INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA - Instituto de Planejamento Econômico
IOC - Instituto Oswaldo Cruz
INSERM - Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale
JFK - John F. Kennedy School of Government

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MCT - Ministério de Ciência e Tecnologia
MG - Minas Gerais
MS – Ministério da Saúde
NAF - Núcleo de Assistência Farmacêutica
NESCON - Núcleo de Especialização em Saúde Coletiva e Nutrição
NOAS - Norma Operacional da Assistência à Saúde
NOB - Norma Operacional Básica
OCED - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU - Organização das Nações Unidas
OMS - Organização Mundial de Saúde
OPAS – Organização Pan Americana de Saúde
OS - Organizações Sociais
PAB - Piso de Atenção Básica
PASEP - Formação do Patrimônio do Servidor Público
PED - Pesquisa Estratégica, Desenvolvimento e Inovação
PIB - Produto Interno Bruto
PIS - Programas de Integração Social
PETROBRÁS – Petróleo Brasileiro
PNUD - Projeto das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PR – Paraná
PROFAC - Programa de Formação de Administradores Culturais
PROFAE - Profissionalização de Auxiliar de Enfermagem
PROFAG - Programa de Formação de Administradores Governamentais
RADIS - Reunião, Análise e Difusão de Informação Sobre Saúde
SEDAP - Secretaria da Administração Pública
SEDAP - Secretária de Administração da Presidência
SEMOR - Secretaria da Modernização
SEPLAN - Secretaria de Planejamento e Coordenação
SINAPA - Sistema Nacional de Profissão Administrativa

SRF - Secretária da Receita Federal

SP - São Paulo

SUDS - Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde

SUS - Sistema Único de Saúde

UCA - Unidade de Cobertura Ambulatorial

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

UFRJ - Universidade federal do Rio de Janeiro

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

UnB - Universidade de Brasília

UNICAMP - Universidade de Campinas

USP – Universidade de São Paulo

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro I	Emprego público no Brasil e no mundo	41
Quadro II	Participação dos gastos com pessoal na receita disponível	42
Quadro III	Relação entre despesa com pessoal e Receita Corrente Líquida da União	43
Quadro IV	A evolução das despesas federais com pessoal em relação ao PIB (1995/2001).	44
Quadro V	Participação e percentual de servidores da união por poder, segundo a situação de vínculo	45
Quadro VI	Escola Nacional de Administração – França	58
Quadro VII	Regulamentação da carreira de EPPGG	62
Quadro VIII	Estágios do 1º curso de EPPGG	64
Quadro XIX	Concursos realizados até 2002 pela ENAP para a carreira de EPPGG	65
Quadro X	Evasão da carreira de especialistas em políticas públicas e gestão governamental – julho de 1994	66
Quadro XI	Cargos em comissão e funções gratificadas ocupadas pelos EPPGG, no executivo federal – 1990 – 1994	67
Quadro XII	Distribuição dos EPPGG, por órgão, no executivo federal	67
Quadro XIII	Edital para o concurso de 11 de agosto de 2005, da Escola de Administração Fazendária (ESAF)	70
Quadro XIV	Diferenças entre a Pós-Graduação e a Escola de Governo	84
Quadro XV	Programas de Especialização	104
Quadro XVI	Programas de Diplomados	105
Quadro XVII	Programas de Atualização	106
Quadro XVIII	Comparação entre os cursos de alguns institutos estudados	108
Quadro XIX	Número de alunos e condição de acesso ao questionário	112
Quadro XX	Questionários respondidos e não respondidos	112
Quadro XXI	Questionários enviados e respondidos	113
Quadro XXII	Permanência no serviço público	113
Quadro XXIII	Permanecem na área de gerência	114
Quadro XXIV	Se no serviço público, continuam na área de gerência	114
Quadro XXV	Entrevistados que permanecem no serviço público, segundo nível hierárquico de gerência atual	115
Quadro XXVI	Entrevistados que permanecem no serviço público e realização de novos cursos de gerência	115
Quadro XXVII	Entrevistados que permanecem no serviço público e o impacto das eleições governamentais na carreira da gestão pública	116
Quadro XXVIII	Entrevistados que permanecem no serviço público, na área de gerência e o impacto das eleições governamentais na carreira de gestor	116
Quadro XXIX	Motivo da saída de instituições públicas	117

LISTA DE ANEXOS

Anexo I	LEI Nº 7.834, DE 06 DE OUTUBRO DE 1989. Cria a Carreira e os respectivos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, fixa os valores de seus vencimentos, e dá outras providências	133
Anexo II	Regulamenta a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental -EPPGG e dá outras providências	136
Anexo III	Carreiras típicas do Estado	143
Anexo IV	Projeto de Lei nº. 145, de 27/03/1998	147
Anexo V	Projeto de Lei 578/03	148
Anexo VI	Lei delegada Nº 12 de 16 de janeiro de 2003	149
Anexo VII	Decreto-Lei Nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967	150
Anexo VIII	Agências reguladoras	151
Anexo IX	Principais características de instituições que atuam no campo da profissionalização dos servidores públicos federais	155
Anexo X	ENSP - Linhas de Pesquisas	159
Anexo XI	ENSP - Cursos de Especialização	161
Anexo XII	ENSP - Cursos de Aperfeiçoamento	162
Anexo XIII	ENSP - Cursos de Atualização	163
Anexo XIV	Os artigos da Lei de Saúde Pública referente a l'EHP	164
Anexo XV	Carta e questionário enviados aos ex-alunos	166

SUMÁRIO

Apresentação	01
- Prefácio	01
- Introdução	02
CAPITULO I - O ESTADO E A CARREIRA	04
1.1- Definição e o porque da necessidade da carreira e a formação do gestor público	05
1.2- Reforma do Estado	13
1.3- A reforma do Estado e a proteção social	24
1.4- O tamanho da máquina e seus gastos com pessoal	38
1.4.1- Funcionalismo público	38
1.4.2- Processos de terceirização e a gestão de RH no SUS	48
CAPITULO II - AS ESCOLAS	51
2.1- Instituições que atuam na formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos e gestores	52
2.2- École Nationale D`Administration	55
2.3- Escola Nacional De Administração Pública	59
2.4- Escola Nacional De Saúde Pública Sergio Arouca	72
2.4.1 Convenio Ensp Brasil-Ensp França e o Curso de Especialização em Gestão Hospitalar	78
2.4.2 Escola de Governo	80
2.5- École Nationale De La Santé Publique	85
2.6- Escolas De Governos	91
2.6.1 Estados Unidos	91
2.6.2 Chile	93

2.6.3 Argentina	98
2.6.4 México	103
2.7- Estudo comparativo entre as Escolas	108
CAPÍTULO III – INVESTIGAÇÃO	111
3.1- Uma Investigação sobre a Trajetória Profissional de Alunos do Curso de Especialização em Gestão Hospitalar	111
CAPÍTULO IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS	118
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	124
ANEXOS	132

APRESENTAÇÃO

Eu queria ser um sábio.

*“Nos livros antigos está escrito o que é a sabedoria:
Manter-se afastado dos problemas do mundo e sem medo,
passar o tempo que se tem para viver na terra;
Seguir seu caminho sem violência, pagar o mal com o bem,
não satisfazer os desejos, mas esquecê-los.
Sabedoria é isso! Mas eu não consigo agir assim”*

”É verdade, eu vivo em tempos sombrios!”

*“Vocês, que vão emergir das ondas em que nós perecemos,
pensem quando falarem das nossas fraquezas,
nos tempos sombrios de que vocês tiveram a sorte de escapar.”*

*“Infelizmente, nós,
que queríamos preparar o caminho para a amizade,
não pudemos ser, nós mesmos, bons amigos.
Mas vocês, quando chegar o tempo em que o homem seja amigo do homem,
pensem em nós com um pouco de compreensão.”*

Bertolt Brecht

PREFÁCIO

Este trabalho tem como fonte de inspiração a reflexão sobre minha experiência como gestor da saúde pública deste país. Tendo atuado nas três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal), percebo que apesar de todo investimento nos últimos anos do poder público em qualificar profissionais, criar cursos e instituições para formação de gestores públicos, o que parece ainda vigorar são as indicações para os cargos de gestores de unidades de saúde, por interesses políticos ou por interesses corporativos, desconsiderando-se os perfis de capacitação dos profissionais.

Outro ponto que me levou a tratar desse tema como dissertação do mestrado, foi a observação de que apesar dos esforços da criação de uma carreira de gestor, a partir da década de oitenta, tal carreira se expressa apenas como um “corpo de servidores”, com formação pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que ocupam cargos em

ministérios. A relação entre a formação de gestores e a definição de critérios para a nomeação dos cargos de direção de órgãos públicos ainda não foram devidamente estabelecidas.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como foco a análise da atuação típica dos gestores na Administração Pública Federal que possa se caracterizar como uma carreira específica, ou seja, a institucionalização da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Outro foco desta dissertação é se a formação desta carreira na área de saúde deve ser feita através da ENAP, criada para tal fim, nos moldes atuais da carreira de EPPGG ou por outras Escolas, como a Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP), ligada a Fundação Osvaldo Cruz, com cursos mais específicos para a área de saúde.

Existem escolas formadoras e setores de aperfeiçoamento em vários órgãos da administração direta, nas autarquias e empresas estatais, que visam muito mais o aperfeiçoamento do servidor ou do empregado para um determinado fim em tal serviço, ou seja, visam o treinamento em serviço, importante instrumento de qualificação, mas que não leva à formação para cargos de gestão.

Temos visto que os critérios para definir os cargos de gestão são fundamentalmente de natureza político-partidária. A administração pública brasileira foi montada a partir de cargos e não de carreiras. Deste modo, o topo do organograma estatal não é preenchido necessariamente por funcionários de carreira do Estado, mas sim por meio de nomeações de “afiliados”. Pode-se afirmar ainda em relação aos cargos e carreira:

Parte significativa do alto escalão é ocupada por determinados grupos que estão sempre em cargos comissionados, sobretudo porque a forte rotatividade ministerial leva os políticos a escolherem burocratas com experiência e conhecimento da máquina (Loureiro, 1999:6).

Esta dissertação contém uma apreciação das tentativas de formação de gestores governamentais e da efetividade desses programas para a gerência de órgãos públicos do

setor saúde. Subsidiariamente, confirma as evidências sobre a dissintonia entre os investimentos dos governos na formação de servidores e as trajetórias dos beneficiários, já que muitos deles não estão mais em cargos de gestão ou até já saíram das instituições públicas. Os pressupostos que a orientaram residem em experiências internacionais, em particular a da França, que estabeleceu uma carreira de gestor público na saúde, e seus efeitos positivos sobre a implementação de políticas de saúde. No Brasil, as demandas pela articulação das políticas de saúde nas três esferas de governo, federal, estadual e municipal, com a direção das unidades de saúde exigem a presença de gestores com formação específica, voltados à implementação de políticas de saúde de âmbito populacional, capazes de viabilizar metas imediatas de controle e redução de problemas de saúde, assim como a melhoria do atendimento e planejamento de longo prazo. Desse pano de fundo foram destacadas duas indagações específicas que norteiam a reflexão sobre as relações entre a carreira de gestor e a formação dos profissionais para dirigir instituições públicas de saúde. Qual deve ser o perfil do candidato a gestor, quanto à formação básica e a sua experiência? Que instituições de ensino têm melhores condições para realizar esta formação: a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), a Escola Nacional de Saúde Pública (Ensp) ou ambas?

Na realidade, compete a este novo gestor não apenas gerenciar uma unidade de saúde, mas sobretudo participar da construção de um sistema digno e de qualidade para todos os brasileiros. Portanto, o trabalho de gestão insere-se no debate mais geral sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), que, ao completar 14 anos, está longe de ser o sistema que foi concebido pela Constituição Federal de 1988, a qual define saúde como “um direito do cidadão e dever do estado”. Também é importante assinalar que esses gestores deparam-se com uma miríade de formatos jurídicos de instituições públicas e estratégias para contornar obstáculos à contratação de pessoal e aquisição de insumos. . Portanto, o complexo contexto de atuação dos gestores de serviços de saúde exige capacidades, habilidades e compromissos com a melhoria das condições de vida e saúde para o enfrentamento de novos desafios.

CAPÍTULO I

O ESTADO E A CARREIRA

Este capítulo apresenta um breve histórico da carreira de gestor público, ao percorrer, desde as primeiras tentativas de aperfeiçoamento do servidor público na década de 30, com a criação do Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP), passando pelo o estudo do Embaixador Sérgio Paulo Rouanet, realizado em 1982, que levou a criação da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), até a reforma administrativa realizada no Governo Fernando Henrique Cardoso, pelo Ministro Bresser Pereira. O gestor para a área de saúde insere-se num contexto em que a reforma do Estado trouxe mudanças profundas nas políticas de proteção social. Contém ainda uma Análise sumária do quadro dos servidores públicos.

DEFINIÇÃO E O PORQUÊ DA NECESSIDADE DA CARREIRA E FORMAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO

“O Ensino” do livro “O Profeta”

*“Nenhum homem vos pode revelar nada
Que não repouse já meio adormecido
Na manhã do vosso conhecimento.
O mestre que caminha à sombra do templo,
entre os discípulos,
não reparte a sua sabedoria
mas antes sua fé e seu amor.
Se for verdadeiramente sábio,
não vos convidará
a entrar na casa da sabedoria,
mas levar-vos-á
aos umbrais do vosso próprio espírito.”*

Gibran Khalil

A história da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental é bastante distinta da maior parte das iniciativas levadas a cabo no Brasil, nos últimos 30 anos, por não diferir dos projetos de cunho corporativo, formulados ou implementados por seus próprios beneficiários. “Gestores Governamentais” é a forma mais usual para se referir ao cargo de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), carreira criada pela LEI Nº 7.834, de 06 de Outubro de 1989 (Anexo I). Em 1991, esses cargos são transformados em cargos de Analista de Orçamento pelo Artigo 27 da Lei nº 8.216, de 13 de agosto de 1991, classificação esta revertida em 1992, pelo Artigo 21 da Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992. Em 10 de agosto de 2004, é publicado o Decreto Nº 5.176 de 10 de Agosto de 2004 que regulamenta a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (Anexo II).

A carreira de Gestor integra um conjunto de carreiras definidas como típicas de Estado no âmbito do Poder Executivo (Anexo III). São carreiras cujas atividades se caracterizam como típicas, exclusivas e permanentes do Estado, especialmente, as atividades de planejamento, orçamento, finanças e controle, que exigem qualificações profissionais específicas e são exclusivas ou comprovadamente principais nas seguintes áreas de competência do Poder Público:

- Segurança pública;
- Diplomacia;
- Tributação, arrecadação e fiscalização de tributos federais e contribuições previdenciárias;
- Controle interno;
- Consultoria e assessoramento jurídico aos órgãos e entidades da administração direta, autarquias e fundações;
- Defensoria pública;
- Representação judicial e extrajudicial dos órgãos e entidades da administração direta, autarquias e fundações, inclusive na execução da dívida ativa;
- Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e de planos nacionais de desenvolvimento econômico e social;
- Inspeção do trabalho;
- Elaboração, programação e fiscalização de orçamentos públicos;
- Fiscalização e controle do comércio exterior.

A institucionalização da carreira implica uma estrutura que envolve pessoas, procedimentos, conhecimentos acumulados, construída através do tempo e da ação desses atores em formação, atividades comuns que configuram um modelo de comportamento. Nesse sentido, pode-se dizer que a carreira de gestor é recente, que ainda tem muito a moldar suas características para construir seu perfil e diferenciar-se de outras carreiras próximas na Administração Pública Federal.

A iniciativa de constituir um quadro de profissionais, com perfil generalista e alta qualificação para a Administração Federal, surgiu a partir de um estudo realizado em 1982, pelo Embaixador Sérgio Paulo Rouanet, a pedido do Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP). Esse estudo concluiu que era necessário dotar o Brasil de uma Escola de Governo, à semelhança das existentes na Europa, especialmente na França, e, indo além, adaptar-se o modelo aplicado nesses países à realidade brasileira. Para tanto, recomendava-se a criação de uma instituição encarregada da formação de quadros dirigentes no Brasil e a constituição de uma carreira para os seus egressos, a fim de que se viabilizasse a sua absorção pela máquina administrativa, à semelhança dos *grands corps* franceses, mas sem sua heterogeneidade. Essa carreira teria atribuições generalistas (à

semelhança dos administradores civis da França), a garantia legal do exercício de atribuições de direção, assessoramento e inserção em todos os ministérios. Assim, seriam formados quadros qualificados para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, além da realização de atividades de direção e assessoramento nos escalões superiores da administração federal direta, autarquias e fundações.

A criação da carreira dos Gestores Governamentais foi concebida como peça fundamental da reforma do Estado no Brasil, a partir da intenção do Governo Federal de prover a Administração Pública de quadros altamente qualificados através da constituição de uma burocracia estável, altamente qualificada e capaz de assegurar a continuidade administrativa, servindo com competência a qualquer governo e que garantisse maior transparência e melhoria da qualidade dos serviços públicos oferecidos à sociedade. Em 1982, o relatório elaborado pelo Embaixador Sérgio Paulo Rouanet tomava o despreparo dos quadros da administração direta, especialmente daqueles que ocupavam cargos do alto escalão, como uma dos obstáculos à implantação da Modernização do Estado.

Considerando que o preenchimento de postos no serviço público nem sempre obedece a critérios de capacitação, os cargos são providos por meio de critérios extremamente flexíveis. Em parte considerável dos casos ocorre a influência de pessoas alheias à instituição, muitas vezes oriundas do setor privado. O uso indiscriminado de critérios político-partidários estabelece um ciclo vicioso, já que fortalece o poder político dos que indicam, como também seu poder de barganha junto aos poderes executivo e legislativo. Rouanet demonstra que:

Ausência de regra para preenchimento dos cargos superiores, priva os programas de formação e aperfeiçoamento de grande parte de seu valor prático. Tais programas se tornam supérfluos, do ponto de vista do servidor, na medida em que não assegura as posições mais elevadas e antieconômico, do ponto de vista do Estado, que não recebe qualquer retorno do investimento realizado na formação desses recursos humanos (Rouanet, 1982).

Como consequência administração tende a ser ineficiente, não forma quadros e os programas de qualificação são abstratos, a administração não absorve essas pessoas, uma vez que os cargos superiores não são escolhidos pela formação dos mesmos. Existem poucas carreiras estruturadas no setor público, sendo que em 1993, 47,3% dos funcionários

públicos estavam agrupados em uma categoria sem especificação precisa, denominada PCC (Plano de Cargos e Carreira), e menos de 15% do total de servidores encontravam-se em uma carreira estruturada. Segundo Loureiro (1999:13), diferentemente de outros países, especialmente europeus, as carreiras públicas no Brasil limitam-se a apenas um cargo, estando nossa administração pública mais próxima do modelo americano, em que o cargo, e não a carreira, estrutura o avanço profissional.

No governo do Presidente José Sarney (1985-1989), após anos de vigência do regime autoritário, se inicia uma reforma administrativa no Serviço Público Federal com objetivos de racionalizar os gastos públicos, reorganizar a estrutura do serviço público e implementar novas políticas de recursos humanos. Neste período foi extinto o Departamento de Administração do Serviço Público e foi criada a Secretaria da Administração Pública (SEDAP).

A Comissão Geral de Reforma, formada em 1986, sugeriu a criação de uma escola de governo que promovesse a formação e qualificação de quadros de nível superior para operar as reformas sugeridas pela comissão (Santos et alli, 1994:93). No início dos anos, o diagnóstico sobre a ineficiência dos recursos humanos na administração pública reforçava a necessidade de formação de quadros aptos às tarefas da Reforma do Estado.

Existem recursos humanos consideráveis no serviço público federal, porém parece que o Estado não faz bom uso dessa capacidade ociosa. Em compensação existem ambições e talentos, de enorme potencial de inovação da administração, muito embora esses talentos estejam desperdiçados e até mesmo impedidos de participar das últimas tentativas de se realizar uma efetiva reforma do estado (Coutinho, 1990:12).

Em 1995, início do governo de Fernando Henrique Cardoso, foi apresentado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, definindo objetivos e diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. Esta reforma tomou como argumento a crise brasileira da última década, atribuindo ao esgotamento do modelo desenvolvimentista, no qual o Estado desempenhou um papel importante na responsabilidade pelas mazelas econômicas e sociais, tais como a crise fiscal, a inflação e a preservação das desigualdades. Como se sabe, a crítica à atuação do Estado centrou-se na participação indevida do governo no setor produtivo, em detrimento de sua atuação nos serviços públicos e como ente

regulamentador (Presidência da República, 1995:9). Este novo Estado “atuará, sobretudo, na mobilização de esforços e na articulação de ações envolvendo a comunidade, as empresas e o terceiro setor, inclusive com vistas ao compartilhamento de responsabilidades na execução dos serviços públicos” (MARE *apud* Silva, 2001:23).

Algumas linhas de ações foram elencadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado: transferência para o setor privado do que podia ser controlado pelo mercado; “publicização” da execução de serviços do Estado, por meio da concessão da execução de atividades a agentes do mercado, classificadas como serviços competitivos, e não exclusivos do Estado.

A ação do Estado estaria dividida em quatro setores:

- 1- Núcleo Estratégico do Estado - onde se realizava a definição e a avaliação das políticas públicas.
- 2- Atividades exclusivas do Estado: regulação, arrecadação, fiscalização, polícia, etc.
- 3- Serviços não exclusivos do Estado e competitivos: atividades do governo que podiam ser realizadas por terceiros, como educação, saúde, etc.
- 4- Produção de bens e serviços para o mercado e atividades econômicas voltadas para o lucro.

Assim, haveria a transição de uma administração burocrática para uma administração gerencial, daí a necessidade das carreiras de EPPGG, voltadas primordialmente ao controle de resultados.

(...) a estratégia formulada para a administração pública gerencial volta-se para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem disponibilizados para que possa atingir os objetivos contratados, e para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados (Silva, 2001:27).

Para Bresser Pereira (Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado 1994-1998), a crise na administração pública brasileira começou ainda no regime militar,

quando não se conseguiu deter as práticas ainda paternalistas e clientelistas que modelaram a burocracia brasileira. Ao invés de se investir em carreiras e concursos públicos, esses governos preferiram priorizar os altos funcionários de empresas estatais, privadas e do meio acadêmico, não levando em conta a formação de um quadro gerencial no país.

Para a transformação da administração burocrática em administração gerencial, a preparação de novos gestores, denominados de Gestores Governamentais, foi considerada essencial. Era necessário que o Estado formasse um quadro capacitado, de modo que seus servidores estariam aptos a formular e controlar a implementação de políticas públicas. Assim, a política de recursos humanos foi considerada um dos itens fundamentais da reforma gerencial. Foram estabelecidos como objetivos:

- Consolidação da avaliação de desempenho como principal mecanismo para concessão de incentivos.
- Políticas de concursos para a renovação dos quadros de servidores.
- Reorganização das carreiras e cargos dos servidores.
- Revisão da política remuneratória das carreiras de Estado.
- Política de capacitação.
- Avaliação como principal mecanismo para diagnóstico das necessidades.

As carreiras de Estado passaram a ser destacadas na reforma gerencial. Esses servidores deviam estar preparados para a nova função que lhes cabiam, garantindo qualidade e continuidade nas atividades típicas do Estado (MARE, 1998b:12).

No final dos anos 80, foram criadas as carreiras de Gestores, Analistas de Orçamento, Analistas de Finanças e Controles, prevendo-se concursos anuais para elas. Dentre essas carreiras foi criada a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, como integrante do núcleo central do governo. Após o curso de 1987-1990, foram realizados concursos anuais (1995 a 2002), que tinham como pré-requisitos: diploma de nível superior e conhecimentos em nível de pós-graduação (principalmente nas áreas de administração pública economia ou ciência política). Tratava-se de uma carreira com inserção em vários ministérios.

Este projeto de carreira visava à reforma gerencial, dotando o Estado de um corpo de servidores capacitados e qualificados, que estivessem afastados das práticas clientelistas, de interesses particulares e de práticas corruptas. Tinha ainda a intenção de que esses

mesmos servidores formassem um “*esprit de corps*” e, por esse motivo, justifica-se a criação da carreira. Tal projeto teve muita resistência em sua implantação por grupos de servidores e políticos, temerosos da perda de direitos ou pela desinformação decorrente em parte da forma centralizada de sua implantação.

A criação da carreira de EPPGG foi vinculada à idéia da formação de uma escola de governo que formasse os novos profissionais da carreira. A ENAP foi criada em 1986 para formar esse quadro dirigente.

A idéia da criação de uma Escola de Administração Pública não era novidade, uma vez que na década de 40 a criação da Fundação Getúlio Vargas (FGV) pretendeu atender a tais propósitos. No entanto, esta escola optou por ser uma instituição autônoma, não sendo considerada como escola de governo. Pensava-se naquela época que os alunos não teriam dificuldade de serem absorvidos pelo Serviço Público Federal ou que, uma vez absorvidos, permaneceriam na carreira, o que se não tornou uma realidade para todos os ex-alunos.

A alocação dos egressos de escolas de governo pelo mercado, ou seja, baseado na expectativa de que os egressos de instituições de formação e treinamento de administradores públicos existentes no Brasil acabariam por impor-se naturalmente, na proporção que estas escolas fossem alcançando respeito e legitimidade, não é uma situação que tem prevalecido no nosso contexto administrativo à existência de uma escola altamente prestigiada como a Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getulio Vargas, por trinta anos, não foi suficiente para alterar o quadro precário do nível de qualificação dos dirigentes públicos, que em geral são nomeados para cargos superiores por critérios outros que se afastam do nível de qualificação necessária (Silva, 2001:45-46).

Uma das conclusões apresentadas pelo Relatório Rouanet, foi o projeto de modernização da administração pública com a criação de uma escola de ensino e treinamento nos mesmos moldes da Escola Nacional de Administração da França (ENA). O relatório apontou também para a reformulação do quadro de carreiras existentes e para a criação de uma nova carreira de administradores públicos, que garantisse o acesso dos servidores a novos cargos e remunerações. Assim, uma escola à semelhança da ENA “(...) só pode funcionar com a garantia prévia de que seus alunos teriam acesso às funções superiores, em bases estáveis e seguras” (Rouanet, 1982:25). Este autor conclui que “sem

mudar as regras do jogo” o sistema administrativo não poderia absorver os formandos dessa nova escola em condições compatíveis com o seu nível de qualificação, e propõe a criação da carreira de Agente do Serviço Federal.

A Carreira dos Gestores Governamentais, como são conhecidos os seus membros, tem similares no Canadá, França, Espanha, Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia, Uruguai, Argentina e Reino Unido ([http://www.anesp.org.br/gestores governamentais](http://www.anesp.org.br/gestores_governamentais)).

Alguns estados do Brasil já possuem ou estudam a possibilidade da Carreira de Gestão Pública como demonstrado nos Anexos IV, V, VI.

REFORMA DO ESTADO

Privatizado

*"Privatizaram sua vida, seu trabalho, sua hora de amar e seu direito de pensar.
É da empresa privada o seu passo em frente, seu pão e seu salário.
E agora não contente querem privatizar o conhecimento,
a sabedoria, o pensamento, que só à humanidade pertence".*

Bertolt Brecht

Processos externos globais e pressões de atores internacionais interferem de modo incisivo na gestão governamental, levando diversos países a promoverem reformas em suas administrações, visando atender interesses desses atores que, em sua maioria, ocorreram não por vontade do governo vigente, mas por diferentes fatores, internos ou externos ao país. Essas reformas também foram motivadas pelo processo de globalização e pelo ideário neoliberal que defendia menor participação de intervenção do Estado (Carvalho, 2004:16).

A abordagem das mudanças na burocracia no Brasil requer um breve relato de como o mesmo foi constituído, bem como, o exame das diretrizes da Reforma do Estado à luz das necessidades de inserção de interesses financeiros particulares nos circuitos globalizados da economia em detrimento da expansão do bem-estar.

A transição de um Estado de caráter liberal, cujas funções estritas eram a segurança nacional, arrecadação e a diplomacia, para o Estado propulsor do desenvolvimento, a partir dos anos 30, foi acentuada pela reinserção do Brasil na economia mundial após a Primeira Guerra Mundial e a Revolução Russa. O país, à semelhança de outras economias capitalistas, ampliou o espaço para a emergência do Estado Social-Burocrático, de cunho intervencionista. Esse período é marcado pela emergência do Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*) nos países desenvolvidos, em especial na Europa, o Estado Desenvolvimentista e Protecionista nos países em desenvolvimento do chamado Terceiro Mundo e os Estados Comunistas do bloco soviético.

Devido às reformas empreendidas no Estado Novo, durante o governo Vargas, a administração pública sofreu um processo de racionalização que se traduziu no surgimento

das primeiras carreiras burocráticas e tentativas de adoção de concursos como forma de acesso ao serviço público.

O Brasil era um país agrário e não havia serviços públicos estruturados. A partir da industrialização os setores do capitalismo emergente demandaram a expansão dos serviços públicos. Assim, o governo passou a oferecer estabilidade no emprego, aposentadoria e criou uma burocracia para dar sustentação ao novo modelo econômico, em substituição à administração patrimonialista do modelo anterior.

Previsto pela Constituição de 1937, foi criado, em 30 de julho de 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), a mais importante entre tantas decisões do Presidente Vargas orientadas para o gerencialismo. Era a formação de uma burocracia no molde *weberiano*. Foi considerado também, por muitos, como um maior controle do aparelho do Estado (<http://www.cpdoc.fgv.br>).

O DASP centralizava as ações de orientação, coordenação e fiscalização das atividades da administração pública no país. De todas as funções, a de pessoal teve maior ênfase. Colocou o servidor público como peça chave na máquina administrativa, cabendo ao DASP a organização dos cursos de administração e de extensão.

Coerente com os princípios do Estado Novo, o DASP via uma incompatibilidade entre a 'racionalidade' da administração e a 'irracionalidade' da política. Pretendia assim estabelecer uma maior integração entre os diversos setores da administração pública e promover a seleção e aperfeiçoamento do pessoal administrativo por meio da adoção do sistema de mérito, o único capaz de diminuir as injunções dos interesses privados e político-partidários na ocupação dos empregos públicos (<http://www.cpdoc.fgv.br>).

Entre 1930 e 1950, o poder do estado foi reorganizado. Refez-se a Constituição, definiram-se as novas regras econômicas, formou-se uma burocracia estatal especializada. O Estado passou a ser o grande organizador da economia. O Brasil se consolidou com uma economia industrial. “É o Estado patrimonialista que prepara o caminho para o Estado desenvolvimentista” (Fiori, 1993:141).

Várias tentativas de aperfeiçoamento deste modelo foram realizadas, tais como a criação e extinção de vários órgãos, alguns paralelos aos existentes para dar maior agilidade à máquina administrativa. O Governo Juscelino Kubitschek, que adotou os “grupos

executivos” e “equipes tarefa” para cumprir os Planos de Metas, instituiu duas comissões voltadas a dirimir os desafios de conferir eficiência à administração pública: a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, objetivando a realização de estudos para simplificação dos processos administrativos e reformas ministeriais e a Comissão de Simplificação Burocrática, que visava à elaboração de projetos direcionados para reformas globais e descentralização de serviços.

Nas décadas de 50 e de 60, o Estado brasileiro apresentou uma tendência de expansão empresarial na administração pública, através da chamada "administração indireta". As empresas estatais, fugindo das amarras da administração direta, apresentaram-se como uma alternativa para o desenvolvimento. Conforme dados da Secretaria de Planejamento, na década de 1950 havia cerca de 70 empresas estatais e em 1981, 530. Esses números evidenciam a importância do processo de desenvolvimento da administração indireta nesse período (Carvalho, 2004:19).

Em 1967, no regime militar, o Decreto-Lei 200 (Anexo VII), que dispõe sobre a Organização da Administração Federal, estabeleceu as diretrizes para a Reforma Administrativa, com o objetivo de conferir um novo formato a administração do país. O mesmo Decreto-Lei 200 facultou a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de se obter maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Tais iniciativas são consideradas como a primeira tentativa de implantação de um modelo gerencial no país.

O paradigma gerencial da época, compatível com o monopólio estatal na área produtiva de bens e serviços, orientou a expansão da administração indireta, numa tentativa de flexibilizar a administração com o objetivo de atribuir maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado (http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Plano_Diretor/planodiretor.pdf).

Depreende-se, portanto, que o regime militar não promoveu incentivos à formação e aperfeiçoamento do Servidor Público Federal, principalmente na área de gerência, sendo os quadros capacitados contratados através das empresas estatais. A administração central foi enfraquecida em favor da administração indireta. Pode-se inferir ainda que as iniciativas de contornar os problemas de precariedade do quadro de servidores da administração direta por meio do acionamento de formas alternativas de contratação foram priorizadas.

Em meados dos anos 70, uma nova iniciativa modernizadora da administração pública teve início, com a criação da Secretaria da Modernização (SEMOR). Reuniu-se em torno dela um grupo de jovens administradores públicos, muitos deles com formação de pós-graduação no exterior, buscando implantar novas técnicas de gestão e, particularmente, de administração de recursos humanos na administração pública federal. No início dos anos 80, registrou-se uma nova tentativa de reformar a burocracia e orientá-la na direção da administração pública gerencial, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização, cujos objetivos eram a revitalização e agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência.

Em 1988, a nova Constituição Federal padronizou as regras para as instituições da administração direta e empresas estatais determinando que:

A perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta. (<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>).

Assim encerra-se o período de diferenciação entre a administração pública direta e a indireta sobre vários aspectos. Um deles foi a eliminação da contratação direta de empregados celetistas em toda administração direta e boa parte da administração indireta, no caso das fundações e autarquias. Em 1990, foi editado o Estatuto dos Servidores Públicos, Lei nº 8.112, estabelecendo garantias à estabilidade e o sistema de concursos públicos mais rígidos. Em 1993, a Lei nº 8.666, que rege as compras públicas, substituiu o Decreto-Lei nº 2.300/86, diminuindo em muito a autonomia para a realização de compras. A Constituição de 1988 promoveu uma nova reforma administrativa auxiliada pela lei de nº 8.112/90 e o Decreto-lei nº 8.666/93 e, portanto, uma nova administração burocrática (Carvalho, 2004:21).

A partir de 1985, a redemocratização não impediu o denominado “loteamento dos cargos públicos”. A burocracia voltou a ser acusada de responsável pela crise do Estado e recrudesceram as denúncias e as promessas de derrogar os desmandos na administração pública. O Servidor Público, especialmente seu regime de contratação, passa a ser visto como o responsável pelos problemas de funcionamento dos serviços públicos e déficit fiscal. O Plano Diretor da Reforma Administrativa, realizada a partir de 1995, questionou a estabilidade rígida dos servidores, a aposentadoria com proventos integrais sem correlação com o tempo de serviço ou de contribuição e a generalização do regime estatutário para autarquias e fundações.

Este retrocesso burocrático foi em parte uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos. Foi também uma consequência de uma atitude defensiva da alta burocracia que, sentindo-se injustamente acusada, decidiu defender-se de forma irracional (<http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>).

Outros pontos da Constituição de 1988, como os relacionados abaixo, foram considerados como prejudiciais à construção desse novo Estado, pelos que defendiam a reforma do Estado por aumentar os gastos do governo:

- Revisão dos benefícios em valores de salários mínimos da época da concessão;
- Segurado especial: proteção ao trabalhador rural e sua família em regime de economia familiar;
- Redução do limite de idade em 5 anos para aposentadoria dos trabalhadores rurais e diferenciação entre homens e mulheres;
- Elevação dos benefícios rurais de ½ para 1 salário mínimo;
- Instituição do Regime Jurídico Único;
- Instituição do conceito de seguridade social, envolvendo saúde, assistência e previdência e financiado pela Contribuição Social;
- Integralidade - última remuneração da atividade é a base de cálculo do provento;
- Paridade - todo aumento do ativo é repassado ao inativo.

O argumento de que a estrutura do Estado havia se tornado pesada demais, interferindo em áreas alheias a função precípua do Estado, de acordo com o repertório de

recomendações das agências internacionais, como o Fundo Monetário Internacional, creditou a crise do Estado ao Modelo Desenvolvimentista. A partir da década de 80, obedecendo às políticas das agências internacionais, o Brasil empreendeu um ajuste estrutural com a desregulamentação e abertura dos mercados, privatizações, planos de estabilização monetária, conforme declarações do ex-presidente sênior do Banco Mundial:

As decisões eram tomadas com base no que parecia ser uma curiosa mistura de ideologia e má economia, dogma que, às vezes, mal encobria interesses específicos. Quando as crises assomavam, o FMI prescrevia soluções antiquadas, inadequadas, muito embora fossem ‘padrão’, sem considerar os efeitos que elas teriam sobre as populações dos países orientados a seguir tais políticas (Stiglitz, 2002:16).

O governo Collor extinguiu instituições públicas, demitiu servidores e listou e deu publicidade ao suposto excesso de pessoal na administração pública por conta da disponibilidade de funcionários tidos como excedentes em determinadas instituições públicas. A redução do aparato estatal e a atribuição aos servidores públicos do papel de vilão foram fortemente denunciadas pelas entidades civis e partidos de oposição.

Em 1995, após algumas tentativas de governos anteriores, o governo de Fernando Henrique Cardoso investiu na reforma do Estado, por meio de um processo de descentralização nas atividades econômicas e prestação de serviços. A proposta de reforma apresentada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) foi desenvolvida pelo seu respectivo ministro, Luiz Carlos Bresser Pereira. Essa proposta tinha como objetivo explícito facilitar o ajuste fiscal em curto prazo, e em médio prazo tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos. Para viabilizar o ajuste fiscal foram delineadas estratégias de demissão de servidores excedentes, elevação da idade mínima para a aposentadoria e o estabelecimento de teto para remuneração dos servidores. Essas ações exigiriam alterações constitucionais.

Para o objetivo em médio prazo, as ações não demandavam aprovação constitucional e foram implementadas mais facilmente. A proposta classificava o Estado em quatro setores, conforme o documento sobre Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado:

- **O Núcleo Estratégico** - correspondia ao governo, em sentido lato. Era o setor que definiu as leis e as políticas públicas, e cobrava o seu cumprimento. Era, portanto, o setor onde se tomavam as decisões estratégicas. Correspondia aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas. A proposta era manter a legislação vigente referente ao vínculo dos seus servidores, o Regime Jurídico Único (RJU) e a legislação referente a processos licitatórios, a Lei nº 8.666/93.
- **As Atividades Exclusivas** - foi o setor em que eram prestados serviços que só o Estado podia realizar. Eram serviços em que se exercia o poder do Estado de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos tinham-se: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc. A proposta era a transformação das unidades estatais em dois tipos de instituições: Organizações Sociais (OS) e Agências Executivas (AE).
- **Os Serviços Não Exclusivos** - correspondia ao setor onde o Estado atuava simultaneamente com outras organizações públicas, não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuíam o poder de Estado. Este, entretanto, estava presente porque os serviços envolviam direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuíam "economias externas" relevantes, na medida em que produziam ganhos que não podiam ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalharam para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus. A proposta também era a transformação das unidades estatais em dois tipos de instituições: Organizações Sociais (OS) e Agências Executivas (AE).
- **Produção de Bens e Serviços Para o Mercado** - correspondia à área de atuação das empresas. Era caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro

que ainda permaneciam no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estavam no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque eram atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não era possível, tornando-se necessário, no caso de privatização, a regulamentação rígida. Para este setor o caminho era a privatização das empresas estatais.

Poucas foram as instituições públicas que se transformaram em Organizações Sociais (OS) e Agências Executivas (AE). As OS se concentraram no Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) que, por ter sido criado neste período, obedeceu ao modelo proposto pela reforma. No que se refere às AE, destaca-se o Instituto Nacional de Metrologia (Inmetro), que migrou para esse modelo.

Por outro lado, o processo de privatização das empresas estatais avançou de maneira significativa. Grandes empresas como a Companhia Siderúrgica Nacional, a Vale do Rio Doce, distribuidoras de energia elétrica, como a LIGHT, e operadoras de telefonia fixa e celular, como a Embratel, foram vendidas em leilões públicos e agora são controladas por capital privado. Outras importantes estatais como o Banco do Brasil e Petrobrás conseguiram resistir ao processo de privatização e permaneceram administradas pelo Estado.

Segundo Renato Albano Junior (presidente, à época, da Federação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social), a introdução deste modelo levou a uma outra concepção de Estado, que passou a ser a grande garantia da acumulação de capital, esmagadoramente representado pelo capital financeiro. O Orçamento da União foi “financeirizado” e os recursos das políticas sociais foram desviados para financiar o pagamento dos encargos da dívida (<http://www.sindifisp.org.br/servicos>).

O enfraquecimento do serviço público foi respaldado por um conjunto de leis, medidas provisórias e duas emendas constitucionais: as de nº 9 e 20 de 1998. A primeira decretou o fim da estabilidade, legitimou a terceirização e ainda criou a insuficiência de desempenho como forma legal para demissão; já a segunda trouxe a primeira reforma da previdência pública, com a transformação do tempo de serviço em tempo de contribuição e a exigência de idade mínima como pré-requisito para a aposentadoria.

Em 1995, a carreira dos EPPGGs ganhou novo impulso com a reforma do Estado, implantada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, tendo a sua frente o Ministro Bresser Pereira do MARE. Neste período de governo voltaram a serem realizados concursos para a carreira de gestores (EPPGG). Esse movimento não visou à valorização do servidor público como um todo e a estruturação de suas carreiras, mas sim, a construção de uma carreira que pudesse auxiliar na construção do Estado Gerencial.

A partir dos anos de 1980, uma segunda grande reforma do Estado começa a ocorrer nos países desenvolvidos, a reforma da gestão pública. Ocorre como uma resposta àquelas duas grandes forças que definiram o século XX, a globalização e a democracia, resposta que a administração pública burocrática não lograva dar porque foi produto de regimes autoritários e relativamente fechados ao resto do mundo (<http://www.Bresser pereira.org.br>)

A reforma do Estado deve ser entendida, portanto, no contexto da redefinição do papel do Estado, que deixou de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. No plano econômico, o Estado foi essencialmente um instrumento de transferências de renda, que se tornou necessário dada a existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado. Para realizar essa função redistribuidora ou relocadora, o Estado coletava os impostos e os destinava aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. Para realizar esses objetivos, que se tornaram centrais neste século, o Estado tendeu a assumir funções diretas de execução. As distorções e ineficiências atribuídas ao alargamento do papel do Estado resultaram nas concepções reducionistas sobre uma reforma do Estado. A Reforma do Estado passou a significar tão somente a transferência ao setor privado de atividades a serem controladas pelo mercado, daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais.

De 1996 a 2001, o Governo Federal criou nove agências reguladoras, como autarquias especiais. As agências executivas são instituições de direito público que operam no Setor de Atividades Exclusivas do Estado. A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a Agência Nacional de Águas (ANA), a Agência Nacional de Transportes

Aquaviários (Antaq) e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) foram criadas a partir de órgãos já existentes no âmbito do Estado. Nas legislações respectivas, aparece como missão das mesmas a defesa da competitividade. A presença do consumidor se limita a um processo consultivo, ao acesso à ouvidoria e à presença em audiências públicas, quando previsto. Os dirigentes das agências são nomeados pelo Presidente da República após aprovação pelo Senado. Por sua vez, as agências devem seguir também as políticas e diretrizes dos respectivos Conselhos Nacionais da área, normatizar e fiscalizar o respectivo setor, com exigências de controle de qualidade sobre os produtos (ANEXO VIII).

O reordenamento estratégico do Estado estabeleceu um novo marco legal e jurídico para esse suporte à competitividade. O chefe do Poder Executivo não tinha ingerência direta nas agências, sem o poder de exonerar seus dirigentes *ad nutum*. O Poder Legislativo viu-se confrontado com outro poder normativo, mas podia interferir na criação, manutenção, extinção de agências e na elaboração de políticas para as áreas, assim como em certos mecanismos de controle das mesmas, como as audiências públicas.

Na reforma do Estado, um dos itens polêmicos é quanto aos direitos adquiridos, em que o Supremo Tribunal Federal tem tomado como jurisprudência, em grande quantidade de acórdãos que adotam a mesma orientação, recusar a existência de direito adquirido ao regime jurídico pelos servidores públicos estatutários.

É pacífica a jurisprudência dos tribunais superiores quanto à inexistência de direito adquirido a regime jurídico por parte dos servidores públicos ocupantes de cargo público. Diz-se, nestes casos, que a relação jurídica que o servidor mantém com o Estado é legal ou estatutária, ou seja, objetiva, impessoal e unilateralmente alterável pelo Poder Público. A disciplina geral da função pública é considerada inapropriável pelo servidor público e, portanto, tida como sujeita a modificação com eficácia imediata tanto no plano constitucional quanto infraconstitucional (Modesto, 1998:16).

Um dos componentes ideológicos desta reforma é o argumento de que o setor público é ineficiente e incapaz, enquanto o setor privado seria o único a ser capaz de levar as reformas em frente. “Só que esta ideologia não proliferou apenas no setor produtivo, foi estendida para a área social, como a saúde e educação, com os resultados que hoje conhecemos” (Tavares, 2000:40).

Por outro lado, como sugere Vianna nos países desenvolvidos da Europa, que estruturaram seus “*Welfare States*” a crise é relacionada aos mecanismos de funcionamento do aparelho estatal e não de sua dimensão pública. “(...) cidadãos na Europa continuam sendo cidadãos” (Vianna 1999:12).

Para Fleury-Teixeira “a questão chave não é ter mais ou menos estado, mas quais as mudanças a serem implantadas para que o Estado possa garantir as suas funções precípuaas” (Fleury-Teixeira, 1997:299-309). Segundo essa autora essas funções incluem: a defesa do território nacional, a inserção vantajosa do país no cenário internacional, a diminuição das disparidades regionais e das desigualdades entre os cidadãos, a implantação de um modelo de desenvolvimento social e econômico para o país. A questão crítica na discussão da reforma é como assegurar o uso do Estado para garantia do bem público. O papel do Estado, portanto, seria o de promover o bem estar. No entanto, uma intensa difusão da suposta inocuidade do desenvolvimento sobre a desigualdade social vem reafirmando os efeitos nocivos do modelo desenvolvimentista.

A REFORMA DO ESTADO E A PROTEÇÃO SOCIAL

“Esse capítulo da Seguridade Social tem de ser compreendido dentro do que desejou a Constituição de 1988 e do estado de espírito que dominava a nação naquele momento de transição. Costumo dizer que a todos nós nos incumbe lutar para que se restaure um pouco aquele estado de espírito, aquela consciência de confiança e de fé na possibilidade de organizar um país melhor, um país decente. ... A Seguridade Social, que foi modelo brilhante, tem uma certa utopia, mas está assentada nas necessidades do nosso povo. E o que se pode realizar na sociedade e na vida das pessoas se nós não mantivermos o mínimo de nossas utopias?”

Ex-ministro da Previdência e Assistência Social e, na época (1994),
governador da Bahia, Waldir Pires.

O conceito de Seguridade Social tem um significado diverso do conceito de Previdência Social. Segundo Vianna:

Previdência é um sistema de cobertura dos efeitos de contingências associadas ao trabalho, resultante de imposição legal e lastreado nas contribuições dos afiliados para seu custeio; tem por objetivo ofertar benefícios aos contribuintes (previdentes) quando, em ocasião futura, ocorrer perda ou redução da capacidade laborativa dos mesmos. Seguridade é um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em estado de necessidade, não restringindo os benefícios nem aos contribuintes nem à perda da capacidade laborativa; auxílios a famílias numerosas, pensões não-contributivas, complementações de renda constituem benefícios de seguridade porque ou não resultam de perda/redução da capacidade laborativa ou dispensam a contribuição pretérita

(<http://idpm.man.ac.uk/ncpps/Papers/WorkingPaper1.pdf>).

Houve importantes mudanças ocorridas no sistema de proteção social inglês durante e após a II Grande Guerra, respaldadas no relatório encomendado pelo governo Inglês em 1942 e elaboradas sob o comando de Sir W. Beveridge (*Rapport Beveridge*), que sugeria a adoção de garantias sociais mínimas pelo Estado, como a universalização dos serviços de saúde e a reformulação da previdência social. O sistema inglês passou a ser uma referência, influenciando as políticas de proteção sociais implementadas em diversos países da Europa

no pós-guerra. Os regimes social-democratas e comunistas fortaleciam a idéia de cidadania e de que todos teriam direitos a coberturas sociais mínimas garantidas pelo Estado. Surgia o “Estado do Bem-Estar Social” (*Welfare State*), sistema oficial de proteção social com financiamento assentado em tributos pagos pela sociedade em geral ou nos fundos públicos constituídos em função dos antigos sistemas de previdência. O gasto social dos governos europeus elevou-se significativamente nas três décadas posteriores à II Grande Guerra. Como consequência, o modelo de financiamento adotado passou a exigir a cobrança de elevadas cargas tributárias por parte da sociedade. Segundo informações de 1984 da comunidade européia, as despesas públicas destinadas à educação, saúde, pensões e outros programas aumentaram durante os 20 anos anteriores, no conjunto dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de cerca de 14% para mais de 24% do Produto Interno Bruto (Farias, 1997:22-23).

Nos anos 70, com a crise econômica oriunda dos “choques do petróleo”, os governos dos países do Primeiro Mundo reavaliaram as suas prioridades. Com déficits públicos e o descontentamento dos cidadãos, principalmente os de classe média, que passaram a questionar o custo da manutenção dos programas de proteção social, os governantes começaram a restringir o alcance desses serviços sociais e a buscar mecanismos alternativos para a implementação de suas políticas de retenção de gastos. Esse quadro favoreceu, nos anos 80, o fortalecimento das teorias neoliberais. A partir desta década, iniciou-se uma mudança profunda em alguns países, com forte apelo à tecnologia institucional, que obedecia à cartilha neoliberal, e ao discurso da diminuição do tamanho do Estado. As críticas foram centradas em cima do Estado que ofertava serviços e benefícios, principalmente ligados à proteção social (Almeida, 1999). Apesar desse discurso se basear também na premissa do desmonte do *welfare state* nos países da Europa, cuja crise era real, mas não era verdadeira, uma vez que tal fato não ocorreu. Esta crise que trouxe novos redirecionamentos em sua execução se apresentou sob três fatores: a crise econômica, que se manifestou em termos de recessão, redução do PIB e aumento do desemprego, gerando menos receita e mais gastos. Em segundo lugar, a mudança do perfil demográfico com diminuição da população ativa em relação aos inativos, e aumento da longevidade com suas consequências, como maiores gastos com a saúde, aposentadorias e pensões. Em terceiro, o fator político com a população demonstrando seu descontentamento com os altos impostos

e qualidade decrescente dos serviços prestados, elegendo governos conservadores (Vianna, 1998:57-58).

Temos ainda recentemente, as novas relações de trabalho reduzindo a arrecadação das tradicionais contribuições sociais sobre os salários pagos pelas empresas. A terceirização, o trabalho informal, as novas formas de gestão e o trabalho a domicílio passaram a reduzir a participação dos salários e do emprego formal nos impostos e contribuições, o que comprometeu a capacidade da remuneração assalariada de sustentar, em longo prazo, os sistemas de proteção social.

No Brasil, com a Constituição de 1988, tivemos avanços consideráveis na área da Seguridade Social, que compreendia a previdência, a assistência à saúde e a assistência social. Tal área devia ser financiada, de forma direta ou indireta, por toda sociedade, sendo dois de seus objetivos a universalidade da cobertura e do atendimento e a integralidade das ações.

Na Lei 8.212 de 1991 (Dispõe Sobre a organização da Seguridade Social), destacaria dois artigos que contribuem com a discussão do presente trabalho:

* Artigo Primeiro: a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social, que deverá obedecer aos seguintes princípios:

- Universalidade da cobertura e do atendimento e as integralidades das ações;
- Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- Irredutibilidade do valor dos benefícios;
- Equidade na forma de participação no custeio;
- Diversidade da base de financiamento;
- Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

* Artigo Décimo: que a Seguridade Social será financiada por toda sociedade, de forma direta e indireta, nos termos do Art. 195 da Constituição Federal e desta Lei, mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais.

A partir desta data várias mudanças foram feitas na legislação, sempre na direção de adequar-se a reforma do Estado, sendo que as últimas grandes mudanças ocorreram no governo atual, que se elegeu com o discurso de proteção social aos brasileiros.

Saúde

O Sistema de Saúde passou por diversas transformações nestas duas últimas décadas. A VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, tornou-se o marco dessas transformações. O Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS) foi o resultado desse movimento e a Constituição de 1988 ratificou seus princípios, complementados pela Lei nº 8.080, sendo denominado Sistema Único de Saúde (SUS). Esta lei, promulgada em 19 de setembro de 1990, definiu os princípios e diretrizes, além da participação e o financiamento das três esferas de governo e dos prestadores privados de serviços. Em 28 de dezembro do mesmo ano, a Lei nº 8.142 regulamentou a participação da comunidade na gestão (Conselhos de Saúde) e definiu as regras de transferências de recursos, tais como: repasse regular e automático dos recursos aos estados e municípios, desde que os mesmos constituíssem o Fundo de Saúde, Conselho de Saúde, Plano de Saúde, elaborassem Relatórios de Gestão, definissem Contrapartida Orçamentária e instituíssem Comissão de Elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários.

O capítulo da saúde na Constituição de 1988 constituiu-se em uma nova política pública. A saúde passou a ser um “direito de todos e dever do Estado”, garantindo, independentemente de contribuição, “o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (CF, art. 196). É definido também que as ações públicas de saúde se efetivarão por intermédio de uma rede integrada, descentralizada, regionalizada e hierarquizada, constituindo, com a participação da comunidade, um sistema único em cada nível de governo.

A lei 8.212, de 24 de Julho de 1991, determina em seu Artigo Segundo, Parágrafo Único, que atividades de saúde são de relevância pública e sua organização obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes:

- Acesso universal e igualitário;
- Provimento das ações e serviços através de rede regionalizada e hierarquizada, integrados em sistema único;
- Descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- Atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas;
- Participação da comunidade na gestão, fiscalização e acompanhamento das ações e serviços de saúde;
- Participação da iniciativa privada na assistência à saúde, obedecidos aos preceitos constitucionais.

(www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1991/8212.htm).

Em 27 de julho de 1993, a lei nº 8.689, definiu a extinção do Inamps, criou o Sistema Nacional de Auditoria, no âmbito do Ministério da Saúde (MS), com a responsabilidade da avaliação técnico-científica, contábil, financeira e patrimonial do SUS. E, por último, foram produzidas as Normas Operacionais Básicas (NOBs) e a Norma Operacional da Assistência à Saúde (NOAS).

Segundo Mattos (2001), até os anos 70, grande parte das sugestões de políticas para o setor saúde dos países em desenvolvimento eram resultados de debates entre os representantes dos diversos países interessados. A partir do final da década de 80, as agências internacionais passaram a ter o discurso em comum e passaram a impor a sua política como forma de financiamento, que coincidiu com o período em que o Banco Mundial passou a ter predominância nesse processo. O diálogo não é mais sobre a construção do melhor projeto, mas como os países em desenvolvimento poderiam aderir a esse projeto.

Para entendermos a importância do Banco Mundial como principal órgão financiador dos projetos de saúde na nova ordem mundial faremos a seguir um breve histórico do surgimento dessas agências internacionais.

Ainda durante a segunda guerra houve a *Conferência de Bretton Woods* que teve como finalidade traçar a nova ordem econômica pós-guerra. Surgiu a proposta de criação de Agências: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), primeira organização do Banco Mundial. O BIRD ofereceu empréstimos aos países membros, para financiar projetos para os quais não fosse possível obter recursos no mercado financeiro em condições razoáveis. Para tal o BIRD emitiria títulos em bônus, captando recursos no mercado financeiro, tendo como lastro as cotas de contribuições dos países membros.

Também no pós-guerra surgiu a Organização das Nações Unidas (ONU), que tinha como uma de suas agências a Organização Mundial de Saúde (OMS), esta que contava com os recursos orçamentários da ONU e os extra-orçamentários, oriundos de doações voluntárias dos países membros a projetos específicos. As agências de *Bretton Woods* tinham suas estratégias de ações comandadas pelos países que disputavam a hegemonia da economia mundial, uma vez que o poder de voto era proporcional à participação financeira de cada membro, enquanto que as agências da ONU, em princípio, teriam um poder decisório igualitário (voto unitário). Porém, como as agências da ONU usavam recursos extra-orçamentários para projetos específicos, os países financiadores tinham mais peso em suas decisões.

Na década de 60, os governos dos países desenvolvidos reformularam radicalmente as agências para as cooperações internacionais. Surgiu no âmbito do Banco Mundial a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) que oferecia empréstimos de longo prazo sem juros (condições mais vantajosas que o BIRD) aos países membros, obtendo seus recursos a partir de um fundo dos países membros. Contabilmente distintas, a AID e o BIRD contavam com o mesmo corpo técnico, fazendo parte do Banco Mundial. Também neste período surgiram vários bancos regionais de desenvolvimento, entre eles, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Neste período, as agências internacionais surgiram em número considerável, porém intensificaram-se as relações entre elas, seja, tecnicamente ou financeiramente. Nesta mesma década, por pressão dos seus países membros, como forma de obter financiamentos, surgiu o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

No início da década de 80, a política econômica norte-americana de valorizar o dólar fez com que fossem atraídos recursos financeiros para este país, elevando o custo do dinheiro e aumentando as dívidas dos países em desenvolvimento. Isto fez com que os países em desenvolvimento não mais empreendessem novas iniciativas. Foi quando surgiu a necessidade de ajustes estruturais dentro da filosofia neoliberal. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial passaram a fazer empréstimos não vinculados a projetos, porém, para aliviar as balanças de pagamentos de dívidas, desde que esses países aceitassem as medidas econômicas recomendadas. Nesse contexto, as agências ligadas a ONU perderam prestígio junto às instituições da *Bretton Woods*. Provavelmente, este fato levou o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) a romper com as premissas de Alma-Ata, receitando um pacote mínimo de medidas, mas que tivessem alto impacto para mudar a mortalidade infantil. Em torno desta idéia, a OMS, PNUD, Banco Mundial e Fundação Rockefeller uniram seus esforços. A partir deste momento o Banco Mundial passou a ser o grande financiador dos projetos de saúde.

A partir da década de 90, com a crise econômica mundial, os governos que davam sustentação às agências internacionais não viam mais o desenvolvimento como tema central, impondo cortes orçamentários significativos nessas agências. O tema pobreza passou a ser o eixo principal, que apesar do discurso humanitário como defesa, trouxe a discussão que a mesma poderia prejudicar o desenvolvimento dos países desenvolvidos. Na década de 90, o Banco Mundial, que sempre esteve associado ao FMI, passou a ter diferenças em suas propostas de ajustes estruturais, buscou aproximar-se de organizações não governamentais que vinham intensificando suas críticas às instituições de *Bretton Woods*. O discurso passou a ser de oferecer idéias além do financiamento, uma vez que o aporte financeiro, até então, não trazia mudanças estruturais, apenas substituía o aporte financeiro dos governos no setor saúde.

Pela quantidade de documentos e pesquisas divulgados pelo Banco Mundial, pôde-se notar a sua atenção para o desenvolvimento e a pobreza.

O Banco Mundial parece ser uma das agências com maior capacidade de responder ao desafio de ofertar idéias aos governos e aos demais parceiros da comunidade internacional de ajuda ao desenvolvimento. O Banco parece tirar vantagem de sua atuação em diversos setores, de sua experiência mundial e de uma estrutura

interna que permite produzir sugestões de políticas e apresentá-las como se as mesmas tivessem sido extraídas de sua abrangente experiência. Ademais, o Banco pode mobilizar grande quantidade de recursos, diretamente ou através das parcerias que estabelece. De fato, ao longo dos anos 80 e, sobretudo dos anos 90, o Banco passou a oferecer idéias sobre um amplo elenco de temas e políticas, tornando-se um interlocutor privilegiado no interior da comunidade internacional de ajuda ao desenvolvimento (Mattos, 20001:382-383).

Em 1993, o Banco Mundial lançou o relatório “Investindo em Saúde”, que discutia o redimensionamento da atuação governamental, a divisão entre financiamento e provisão dos serviços, a seleção de intervenções baseadas em custo-benefício e a abrangência do que deveria ser oferecido gratuitamente, assumindo assim papel de destaque na discussão internacional sobre saúde. O Banco Mundial tinha suas propostas como parte da reforma do Estado, baseado em que a universalidade da cobertura trazia desequilíbrios financeiros que o Estado não podia suportar (Andreazzi, 1999:41). São elas:

- Privatização seletiva no interior do setor público com a cobrança do usuário pelo serviço prestado, prática amplamente utilizada na maioria dos países latino-americanos.
- Incentivar os programas de seguro saúde.
- Utilização, pelo governo, de seus recursos em programas que beneficiassem a coletividade e não o indivíduo.
- Descentralização dos serviços, descentralizando o planejamento, orçamento e compras.

Apesar das políticas do Banco Mundial estarem baseadas na reforma neoliberal, foi sugerido o aporte de recursos financeiros em maior volume, considerando que o combate às doenças diminuía os custos desses países na área social e de saúde, tendo o volume de recursos crescido após o lançamento do documento, na ordem de um bilhão de dólares ao ano, nos três anos seguintes (Mattos, 2001:386).

Enquanto isso, no Brasil, após mobilização de toda a sociedade, foi aprovada, em 1988, a nova Constituição Federal que passou a incluir no seu texto a Seguridade Social, que incluía a Saúde, Previdência Social e Assistência Social. Porém, “Inscreveu-se na Lei “o ótimo abstrato” que a realidade a seguir, distanciou mais ainda do “péssimo concreto”

em que submergia a população de baixa renda. A universalização dos serviços de saúde, na prática, resultou na redução do sistema público a um atendimento para os pobres” (Vianna, 1998:12).

A crise na economia brasileira, que se iniciou na década de 80, diminuiu em muito a arrecadação, levando ao desequilíbrio da Previdência Social, apesar do aumento de alíquotas, da redução nos prazos de recolhimento, da criação de novas contribuições sociais, da defasagem nos valores reais dos benefícios e do atraso na sua concessão.

No Brasil, no ano de 1998, a Emenda da Reforma Administrativa foi aprovada no Senado Federal, com inovações importantes para a implementação da seguridade social, como a fixação das diretrizes de descentralização e participação social e a instituição do SUS. Trouxe também inovações importantes para os gestores na área de saúde: flexibilização da estabilidade do funcionário público, fim da obrigatoriedade do regime jurídico único como forma de contratação e desvinculação do aumento do funcionalismo público com as leis que regiam o aumento dos empregados não públicos. Os órgãos públicos poderiam firmar contratos com o poder público do tipo Organizações Sociais (Machado, 1999:26).

Dois propostas do MARE tinham interesse particular em relação ao setor saúde. O modelo das Organizações Sociais e o documento denominado “Sistema de Atendimento de Saúde do SUS”.

* Sistema de Atendimento de Saúde do SUS – Este documento elaborado pelo MARE, teve sua circulação limitada ao âmbito do governo, sendo motivo de discórdia entre o MARE e o Ministério da Saúde, que se colocou contra vários de seus pontos, exatamente no momento em que se discutia a Norma Operacional Básica 01/96 (NOB/96). O documento se colocava contra vários princípios do SUS, sendo abandonado após a publicação da NOB/96. Entre os pontos polêmicos havia a proposta de criação de dois subsistemas de saúde: O Subsistema de Distritos de Saúde (para a solução de problemas mais simples em nível do indivíduo e da família) e o Subsistema de Referência Ambulatorial e Hospitalar. Levcovitz (*apud*), Machado (1999), considerou esta proposta danosa para a construção do SUS, uma vez que fragmentava o sistema e preconizava um livre mercado de compras de serviços pelas secretarias municipais diretamente de qualquer prestador, rompendo a noção de comando único em cada nível de governo.

* Organizações Sociais – Seria transformar órgãos públicos em entidades de direito privado, sob a forma de fundação ou associação civil de direitos privados, sem fins lucrativos, às quais seria atribuída a prestação de serviços sociais de natureza pública, com autonomia financeira e administrativa e com novos mecanismos de controle e avaliação de desempenho. Estas instituições estariam habilitadas a administrar recursos humanos, instalações e equipamentos pertencentes ao Poder Público e ao recebimento de dinheiro público através de contratos de gestão. Os funcionários contratados seriam regidos pela CLT (Machado, 1999:31-35).

Para o setor saúde, além da reforma colocada no Sistema de Atendimento de Saúde do SUS, foi proposta a intensificação da descentralização que ocorreu com a estratégia, ao nível central, da formulação de instrumentos reguladores como as NOBs de 1991/1992 (introduziram a forma de pagamento dos serviços hospitalares e ambulatoriais através da produtividade realizada nas unidades de saúde), de 1993 (descentralização da gestão das ações e serviços de saúde), de 1996 (PAB, Programa de Agentes Comunitários de Saúde e o Programa de Saúde da Família) e a NOAS 2001 e 2002. A NOB/96, através da alocação de recursos foi o principal instrumento indutor desta reforma, como podemos deduzir do trecho a seguir:

A alocação de recursos financeiros é o principal instrumento indutor dessa linha de reforma, que foi viabilizada através da NOB/96, com a institucionalização do Piso de Atenção Básica (PAB), para a atenção básica, e de incentivos financeiros específicos para o Programa de Saúde da Família e Agente Comunitário de Saúde, estes dois últimos voltados especialmente para as populações mais carentes (...) Assim, a NOB/96 foi um ponto importante para a reforma setorial. Intensamente discutida, tanto no âmbito do aparelho do Estado, principalmente no nível federal, com a participação do MARE, quanto nos conselhos e comissões institucionalizadas na arena decisória do SUS (Almeida, 1999:279).

As NOBs, além de representar estratégias de indução ao processo de descentralização, passaram a configurar a pactuação de interesses na área da saúde, o que originou ordenamentos e surgimento de novos atores pela incorporação de inúmeros centros de poder na arena decisória da política. Esse processo de crescente democratização

e politização, conseqüentes da descentralização, fez com que a política adquirisse maior estabilidade para enfrentar coalizões anti-reformas e a aumentar a capacidade de regulação do sistema de saúde.

É interessante frisar que a NOB/96, ao ordenar a descentralização, não a fez de forma equânime, uma vez que o PAB iria pagar o mesmo valor para regiões com imensas desigualdades socioeconômicas, que possuíam uma demanda maior, uma capacidade técnica menos desenvolvida, recursos mais escassos, etc.

As transferências automáticas, fundo a fundo, descentralizaram os recursos da saúde, contemplando a quase totalidade dos municípios e levou a uma maior autonomia do gestor municipal. Segundo dados do MS, em dezembro de 2000, 5.450 municípios (99%) e oito Estados já recebiam recursos fundo a fundo, representando cerca de 61% do total de recursos federais para custeio da assistência (http://www.scielosp.org/scielo.php?Script=sci_arttext&pid=S0102-311X2002000700014&lng=pt&nrm=iso).

Quanto à questão do repasse do financiamento federal, ocorreu um aperfeiçoamento dos critérios, no sentido de diferenciar serviços de instâncias governamentais e diversificar os critérios de alocação (combinação produção/ *per capita*). Quanto ao modelo de assistência, foi no final dos anos 1990 que os incentivos se aceleraram para o privilégio da atenção básica e para a conversão do antigo modelo de assistência (cujas características básicas são enfatizar as ações curativas e ser liderado pela assistência hospitalar).

Um dos itens da reforma, o setor privado complementar, contava com aproximadamente 40 milhões de brasileiros (cerca de 30% da população), porém desigualmente distribuído pelos estados brasileiros (Almeida, 1999:280), subsidiados pelo setor público por políticas de renúncia fiscal e que no fim são pagos por toda a população. Grande parte dessa clientela ainda recorre ao SUS, principalmente nos procedimentos de alto custo não cobertos pelos contratos. Outra parte é composta por seguro empresa, ficando o trabalhador sem o mesmo ao ser dispensado. Os estimados 40 milhões de usuários da assistência médica suplementar não são apenas aqueles que possuem um alto nível de renda, mas também aqueles que pertencem à classe C. Faz parte, portanto, uma população que, "expulsa" compulsoriamente do sistema público de saúde, é obrigada a recorrer aos planos de saúde privados, com gastos totais da ordem de US\$3,5 bilhões

(http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782002000100005&lng=pt).

Como afirma Bahia (2001) doutora em Saúde Pública e especialista no segmento de assistência médica suplementar, existe a premissa falsa de que existem dois grupos: os que pagam pelos serviços, que são os da saúde complementar; e os que não pagam, que são os atendidos pelo SUS, como se esses serviços não tivessem sido pagos através de impostos.

Em 1998, surgiu para regular a saúde complementar a Lei 9.656/98, sendo avaliada como importante instrumento para disciplinar os abusos dos planos de saúde. Não existia discussão quanto à necessidade da mesma, o conflito era em torno da intensidade com que o governo devia regular o setor. Como política do Estado Gerencial surgiu a Agência Nacional de Saúde (ANS). As diferenças entre as operadoras da saúde suplementar e a ANS vêm sendo motivo de longas disputas judiciais (Bahia, 2001:338-339).

Esta reforma do Estado trouxe uma diminuição drástica do financiamento do setor saúde, que fez o gasto *per capita* decair continuamente. A restrição do financiamento do setor saúde apenas aos recursos fiscais, cada vez mais restritivos, levou a soluções do tipo da criação da Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira (CPMF). Passou a depender dos recursos externos, principalmente do Banco Mundial, que impunha as suas lógicas de prioridade (Noronha, 2001:445). A Emenda Constitucional nº 29 de 2000 fixou os compromissos governamentais para a saúde, reduziu sua responsabilidade e aumentou os gastos dos Estados e Municípios. Além disso, fixou a sua participação, aumentando em 5% o investido em 1999 e corrigindo os anos seguintes pela variação do PIB nominal. Também desvinculou os recursos da Seguridade Social para a Saúde, o que já vinha ocorrendo de fato desde 1993. Num país em recessão e com os cálculos de correção partindo de um baixo orçamento, pouco se podia esperar.

Este quadro de desmonte do Estado brasileiro tem levado a uma crescente desresponsabilização do governo federal de suas atribuições no terreno social, com destaque para a área da saúde, que constitui hoje o terreno mais conflituoso e exposto da nossa sociedade, na medida em que é particularmente sensível às condições de restrição financeira impostas pelas políticas de ajuste econômico implantadas em nosso país. Agravaram-se os velhos problemas com o aumento da parcela da população que se

encontrava em situação de pobreza, bem como se geraram novos problemas, sobretudo pelo desemprego e pela precariedade do trabalho.

Noronha (2001) questiona qual é o Estado objeto da reforma e em que diagnóstico se baseia a reforma, para que não seja imposta uma receita padrão para todo o país e para que não se utilizem premissas falsas como a culpabilização dos funcionários públicos por todos os problemas. Para corrigir os erros do Estado, se propõem as privatizações do que pode ser controlado pelo mercado e a descentralização dos serviços de caráter social, como a educação e saúde. É o direcionamento para o terceiro setor ou setor público não estatal.

Embora seja possível traçar uma análise da evolução do Setor Saúde de forma linear e isolada do contexto e identificar traços evolutivos significativos, defendemos a idéia de que na década de 1990 houve não apenas uma interrupção, mas um retrocesso no processo de construção de um projeto de Proteção Social para o Brasil que foi inscrito na Constituição de 1988. Esse projeto inscreveu a Saúde no marco de uma seguridade social pública, universal, garantidora de direitos de cidadania e que não tergiversava acerca da responsabilidade do Estado na sua implementação (Noronha, 2001:445).

Neste ponto, apresentamos alguns questionamentos: o gasto social tem produzido resultados adequados em termos da melhora das condições de vida, sobretudo, da população mais pobre? Qual tem sido o impacto das mudanças econômicas e políticas sobre o gasto social? E, finalmente, é possível repensar as políticas sociais de forma a torná-las mais efetivas na construção de uma sociedade mais justa?

No caso brasileiro, as respostas à primeira destas perguntas apontam quase sempre para o fato de que as políticas sociais brasileiras sofrem de graves distorções: parte importante da proporção de 21% do PIB nacional destinada às políticas sociais ainda financia pensões, educação universitária e serviços de saúde de alta complexidade para camadas relativamente abastadas da população; também não se conseguiu promover uma melhora substancial na qualidade dos serviços básicos de educação e saúde prestados pelo Estado, seja porque este não dispõe de condições institucionais adequadas, seja porque

houve uma saída das classes altas e médias desses serviços, provocando falta de “vozes” exigindo tal qualidade; e, por fim, as políticas vigentes têm sido ainda ineficazes na tarefa de incluir cerca de 25 milhões de brasileiros que vivem em situação de indigência (<http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/estpol5.2.doc>).

O TAMANHO DA MÁQUINA E SEUS GASTOS COM PESSOAL

“O bolso e a vida”:

“Mas uma reforma séria da Previdência não se fará sem alguma noção do que é serviço público, do Estado e seu papel. A iniciativa privada não faz um país, no sentido de vida social e econômica organizada. Só o serviço público pode fazê-lo. Os estudos sobre a recuperação da Europa, da devastação de pós-guerra ao bem-estar de hoje, sem igual no mundo, demonstram que o êxito não se explica pelo Plano Marshall, mas pelo papel decisivo do serviço público e pela função atribuída ao Estado naqueles novos ou restaurados regimes democráticos.”

Jornalista Jânio de Freitas

19 de janeiro de 2002 do jornal Folha de São Paulo

FUNCIONALISMO PÚBLICO

Iniciaremos este capítulo, relatando, ainda que superficialmente, a história da administração pública no Brasil. Herdada do Estado português, a então Colônia manteve sua estrutura administrativa. O cargo público, à época, era propriedade do rei, que o concedia a seus favoritos, conferindo-lhes autoridade e nobreza. Era possível obter um cargo público, também, em leilão, ou comprá-lo diretamente da Coroa. Havia, ainda, a ocupação do cargo vago por concurso. Entretanto, os documentos que os convocavam sugeriam que fossem ocupados por quem oferecesse maior quantidade de dinheiro.

No Império, institucionalizou-se o poder militar dos grandes proprietários de terra, incorporando-se suas milícias particulares ao Ministério da Justiça em troca de patentes militares. Criava-se a Guarda Nacional, principal base de sustentação política e administrativa da época, originando o ciclo do "coronelismo". Essa estrutura permaneceu inalterada após a Proclamação da República, até porque não havia nada que se assemelhasse a uma revolução para implantação do Estado Republicano. Nesta nova fase estabeleceu-se uma aliança entre o poder público e o setor privado: o Estado contribuía com concessões, benefícios e verbas públicas, enquanto o setor privado participava com o voto submisso. Famílias inteiras eram conduzidas à direção dos principais Estados e órgãos

administrativos em troca do "voto de cabresto". Mais uma vez expandia-se desordenadamente a estrutura administrativa, com a ampliação do número de cargos, sem correspondência com as reais necessidades da sociedade, que eram marcadas pelo crescimento das populações urbanas e pela expansão da atividade industrial.

No período Vargas, entre 1930 e 1934, surgiram as primeiras idéias para profissionalizar a função pública, com o objetivo de aumentar a eficiência destes serviços. Fala-se, então, em igualdade de oportunidades, com a instituição de concurso público e aumento da remuneração.

A partir da Lei 284/1936, chamada de "Lei do Reajustamento", iniciou-se uma efetiva mudança no pensamento sobre o serviço público. Essa lei instituiu o plano de classificação de cargos e o concurso público, bem como o Conselho Federal do Serviço Público, mais tarde transformado no Departamento de Administração do Serviço Público (DASP). A partir do DASP e da centralização do poder, em 1939, surgiu o primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, através do Decreto-lei 1713 de 28 de outubro. Esse incorporava o Plano de Classificação definido pela Lei 284 de 1936.

Instituindo um regime de caráter corporativo e assistencialista, este estatuto representou um avanço para os servidores públicos, mas do ponto de vista político funcionou como um instrumento de controle voltado contra a organização da categoria. Nessa nova estruturação do serviço público, coexistiam dois regimes de trabalho, o dos extranumerários, que são contratados e dos estatutários.

Durante o mandato constitucional de Vargas, em 1952, foi promulgado o Segundo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, através da Lei 1711 de 28 de outubro de 1952. Este Estatuto abriu a possibilidade de um plano de classificação de cargos, que só foi sancionado em 12 de julho de 1960, já no governo de Juscelino Kubitschek.

Durante o regime militar, foi editado o Decreto-lei 200/67, que instituiu a administração direta e a indireta no serviço público. Com essa alteração de ordem estrutural advieram dois regimes de contratação: contratação com vínculo empregatício, pelo regime da CLT, e ao lado o regime do estatuto dos servidores públicos. Este modelo permaneceu em vigor, ainda que com algumas alterações, durante o período da chamada Nova República até a instituição do Regime Jurídico Único, pela Lei nº 8112 de 1990.

Neste momento, nos países industrializados do Ocidente, os funcionários públicos civis e militares representavam de 10% a 17% da população economicamente ativa, enquanto no Brasil os servidores federais representavam cerca de 3% da população economicamente ativa. Desses servidores, 48% encontravam-se localizados em quatro Estados da União: Rio de Janeiro (22,94%), Distrito Federal (10,83%), São Paulo (7,98%) e Minas Gerais (6,45%) (Coutinho, 1990:61).

Estudos da OIT, realizados em 1996 em 64 países apontam para uma média de 30% de empregos gerados pelo setor público, enquanto, no Brasil, a média era de 11,3%.

Se medirmos o número total de servidores do governo federal e do setor paraestatal (1.868.900 em 2001, de acordo com o Boletim Estatístico de Pessoal, outubro/2002, incluindo inativos e pensionistas), quer em relação à população total, quer em relação à força de trabalho, encontraremos razões de 10,9 por mil habitantes, e 2% da força de trabalho, extremamente baixas em comparação, por exemplo, as dos países europeus.

O pesquisador Eneuton Pessoa apresentou, no Instituto de Economia da Universidade de Campinas, um trabalho sobre a evolução do emprego público nos anos 90. Em suas conclusões, ele sustenta que não há pessoal em excesso no serviço público, pois, comparando a situação brasileira com os dados internacionais, verifica-se que o Brasil tem uma das mais baixas taxas de emprego público do mundo, tanto em função das demandas populacionais quanto em relação ao nível de emprego total na economia (<http://www.sinal.org.br/informativos/PorSinal/revista10/capa.htm>).

Tal afirmação é demonstrada no quadro a seguir.

QUADRO I: EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL E NO MUNDO

EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL E NO MUNDO		
PAÍSES	Emprego público como % do emprego total	Emprego público como % da população
Dinamarca	39,3%	18,7%
Suécia	38,1%	17,2%
Finlândia	27,2%	10,8%
França	27,0%	10,4%
Bélgica	23,9%	8,7%
Itália	23,2%	8,2%
Áustria	22,5%	9,6%
Irlanda	21,1%	7,5%
Canadá	19,9%	9,0%
Austrália	18,7%	8,5%
Espanha	18,0%	5,5%
Portugal	17,5%	7,5%
Reino Unido	16,9%	7,4%
Alemanha	15,4%	6,6%
EUA	14,9%	7,0%
Nova Zelândia	14,2%	6,5%
México	11,4%	4,3%
BRASIL*	11,3%	5,1%
Japão	7,0%	3,6%

FONTE: Relatório da OCDE de 1999.
 * O censo 2000 do IBGE registrou um decréscimo significativo nestes percentuais: a participação do emprego público no emprego total caiu para 8,6%, correspondendo a 4,7% da população brasileira.
<http://www.sinal.org.br/informativos/PorSinal/revista10/capa.htm>

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000), estabeleceu um conjunto de regras de controle sobre as finanças públicas, bem como estabeleceu os limites de gastos com pessoal, como percentual das receitas, para os três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Para a União, os limites máximos para gastos com pessoal (50% da Receita Corrente Líquida) são assim distribuídos:

- 2,5 % para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas,
- 6 % para o Judiciário,
- 0,6 % para o Ministério Público da União,
- 3 % para custeio de despesas do DF e de ex-territórios,
- 37,9% para o Poder Executivo.

QUADRO II: PARTICIPAÇÃO DOS GASTOS COM PESSOAL NA RECEITA
DISPONÍVEL **

MÉDIA 82-84	38,4%
MÉDIA 85-87	40,6%
MÉDIA 88-89	50,9%
1990	60,1%
1991	57,9%
1992	57,2%
1993	60,4%
1994	56,1%
1995*	60,4%
* Acumulado até julho	
** Receita tributária bruta (-) incentivos fiscais transferências legais e constitucionais	
Obs.: este cálculo não corresponde ao critério estabelecido pela Lei Complementar 82/95, que considera também, entre outros, as receitas e despesas da Previdência Social não incluídas aqui.	
http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf	
Fonte: Execução. Fin. do Tesouro Nacional	

Os dados apresentados a seguir mostram uma realidade bem diferente daquela apresentada pela mídia e pelos discursos oficiais. Na verdade, o gasto com pessoal do governo da União teve uma queda acentuada em comparação com a Receita Corrente Líquida.

(<http://www.adusp.org.br/noticias/Informativo/58/5803.htm>).

QUADRO III: Relação entre Despesa com Pessoal e Receita Corrente Líquida da União

Relação entre Despesa com Pessoal ¹ e Receita Corrente Líquida da União ²					
R\$ milhões correntes					
	Despesa de pessoal	Receita Corrente Líquida	% de Despesa Pessoal / Receita Corrente Líquida. ³	Receita Corrente da União	% de Despesa Pessoal. / Receita Corrente União
Acumulado em 1995	37.825,5	67.298,1	56,2	127.093,6	29,8
Acumulado em 1996	40.900,9	89.352,7	45,8	152.515,0	26,8
Acumulado em 1997	44.529,7	97.040,6	45,9	175.271,1	25,4
Acumulado em 1998	47.944,8	104.491,4	45,9	200.358,9	23,9
Acumulado em 1999 (4)	51.571,0	129.854,4	39,7	218.022,1	23,7
Acumulado em 2000 (5,6)	56.093,3	148.201,5	37,8	252.517,5	22,2
Acumulado em 2001	59.212,2	167.650,5	35,3	289.410,9	20,5
Acumulado em 2002	64.415,9	200.697,8	32,1	343.075,0	18,8
Acumulado em 2003	70.213,9	224.920,2	31,2	384.447,0	18,3

Elaborado: SRH/MP.
 Fonte: STN/MF.
http://www.servidor.gov.br/arq_editaveis/pdf/publicacoes/boletim/Bol97_mai2004.pdf

1- Inclui administração direta (executivo civil e militar, legislativo e judiciário) e administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista).
 2- Valores apurados pelo critério de competência.
 3- O limite de participação das Despesas de Pessoal X Receita Corrente Líquida definido na L.C. nº 82/95 (Lei Camata), não poderá exceder a 60% em cada exercício financeiro.
 - A Receita Corrente Líquida corresponde à Receita Corrente da União menos:
 . Transferências constitucionais e legais;
 . Contribuição para o PIS/PASEP;
 . Benefícios previdenciários.
 - Das Receitas Correntes estão deduzidos os val. relativos aos incentivos e restituições fiscais.
 Das Receitas Correntes da União já estão deduzidos os valores relativos aos incentivos e às restituições fiscais.
 Obs: Os crescimentos da despesa de pessoal nos meses de dezembro ocorrem pelo aumento das contas: Precatórios dos Ativos, Férias - Abono Constitucional e Pagamento Antecipado, Exercícios Anteriores, Restos a pagar
 4- A partir de junho, o limite da participação das Despesas com Pessoal X Receita Corrente Líquida da União, definido na Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999 não poderá exceder a 50%.
 5- A partir de janeiro de 2000 as despesas estão adequadas atendendo ao critério da LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal, definida na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.
 6- O acréscimo da Despesa de Pessoal deveu-se a cancelamento orçamentário efetuado pela SOF - Secretaria de Orçamento Federal, em função da frustração da receita "Contribuição do Plano de Seguridade Social-PSS" do Servidor (STN/MF).

Portanto, evidencia-se que os gastos do Tesouro Nacional com pessoal, compreendidos os inativos e pensionistas, e incluindo despesas referentes aos gastos com empresas públicas, sociedades de economia mista e com transferências para o Distrito Federal e alguns estados da federação, resultam, nos períodos examinados, menores que os limites fixados legalmente.

**QUADRO IV: A EVOLUÇÃO DAS DESPESAS FEDERAIS COM PESSOAL EM
RELAÇÃO AO PIB (1995/2001)**

	95	96	97	98	99	2000	2001
PESSOAL	37,9	40,9	44,5	47,9	51,6	58,2	65,4
PIB	646,19	778,88	870,74	914,18	963,86	1.101,70	1.200,06
PESSOAL/ PIB	5,86%	5,13%	5,11%	5,23%	5,35%	5,28%	5,44%
QUANTITATIVO	1.658.511	1.706.813	1.704.954	1.690.856	1.733.905	1.724.061	1.693.188
Valores expressos em bilhões de reais.							
Fontes: 1) pib: ibge; 2) pessoal e quantitativo: boletim estatístico de pessoal.							
Obs: as despesas com pessoal referem-se ao quantitativo de servidores federais da União, ativos, aposentados, instituidores de pensão, civis e militares, dos três poderes, incluindo Banco Central e Ministério Público da União, além de empresas públicas, autarquias e fundações.							

QUADRO V: PARTICIPAÇÃO E PERCENTUAL DE SERVIDORES DA UNIÃO POR
PODER, SEGUNDO A SITUAÇÃO DE VÍNCULO.

PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DE SERVIDORES DA UNIÃO POR PODER, SEGUNDO A SITUAÇÃO DE VÍNCULO. POSIÇÃO - ABR/2004							
Participação Percentual Dos Servidores Da União							
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Poder Da União	Ativos		Aposentados		Inst. Pensão		Total
Executivo	765.181		522.200		409.510		1.696.891
Civil (1)	463.712		386.941		230.310		1.080.963
Administração Direta	201.599	32,9	231.196	37,7	180.029	29,4	612.824
Autorquias	193.057	55,0	120.989	34,5	37.059	10,6	351.105
Fundações	69.056	59,0	34.756	29,7	13.222	11,3	117.034
Banco Central do Brasil	4.646	56,0	3.368	40,6	281	3,4	8.295
Ministério Público da União	7.670	78,3	1.471	15,0	655	6,7	9.796
Empresas Públicas (2)	25.940	100					25.940
Sociedades de Economia (2)	7.101	100					7.101
Militares	256.112	45,3	130.420	23,1	178.264	31,6	564.796
Legislativo	22.884	67,8	7.266	21,5	3.584	10,6	33.734
Judiciário	82.990	79,0	16.451	15,7	5.614	5,3	105.055
Total	871.055	47,5	545.917	29,7	418.708	22,8	1.835.680
1 - Força de trabalho = quantidade de vínculo (-) exercício descentralizado (-) lotação provisória (-) cedido (Inclui contrato temporário).							
2 - Recebem recursos de tesouro.							
Elaborado: SRH/MP. Fonte: SRH/MP e STN/MF http://www.servidor.gov.br/arq_editaveis/pdf/publicacoes/boletim/Bol97_mai2004.pdf							

O contingente de servidores ativos do Poder Executivo, considerando os civis da administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e ex-territórios, registrou um declínio nos últimos anos. Em 1988, havia 1.444.000 (hum milhão, quatrocentos e quarenta e quatro mil) servidores ativos. Ao final de 1994, eram contabilizados 1.197.000 (hum milhão, cento e noventa e sete mil) funcionários. Não

dispomos da evolução histórica do número de funcionários dos demais poderes, mas sua participação no total é bem reduzida.

Dada essa redução do número de funcionários, não se pode falar em excesso de quadros na União. O que existe são áreas que concentram um número desnecessário de funcionários e outras que apresentam déficit, como no caso das atividades finais nos setores de saúde e educação.

Neste sentido, o governo atual (2003) iniciou a abertura de concursos, como relatado no site do servidor federal:

Desde 2003, têm sido autorizados concursos para substituir trabalhadores temporários e terceirizados que exerciam funções de servidor público. Foram criadas 24.809 vagas em 2003, número superior à soma dos últimos três anos.

Para 2004, continua a política de substituição de terceirizados por servidores e reforço do quadro do Executivo Federal. No total, estão previstos 41.380 novos ingressos no quadro do funcionalismo da Administração Pública Federal. Até o momento foram autorizadas 3.315 vagas.

De acordo com a Lei Orçamentária Anual deste ano, o maior contingente de oportunidades (16.822 vagas) será destinado aos setores de seguridade social, trabalho, educação e esportes. Para as áreas de defesa, justiça e segurança pública (8.232), cultura, meio ambiente e ciência e tecnologia (3.353), indústria e comércio, infra-estrutura, agricultura e reforma agrária (3.433), regulação de mercado (3.100), auditoria, finanças e fiscalização (2.902), gestão e diplomacia (2.527), jurídica (711) e regulamentação e fiscalização do sistema financeiro (300) (<http://www.servidor.gov.br>).

Neste contexto, é necessário também mencionar os dados referentes à distribuição dos funcionários públicos no Brasil. Do total de 7.000.000 (sete milhões) de funcionários públicos em todo o país, 26,36% destes estão alocados nas administrações municipais, enquanto 24,6% estão na administração federal e 49,1% nas administrações estaduais (Machado, 1999:8).

Quanto à falência da previdência pública, colocada como responsabilidade dos “privilégios” dos servidores públicos, faremos algumas considerações pontuais:

- 1- Como bem disse a professora Maria Lúcia Werneck Viana, num fórum do Sindicato dos Auditores Fiscais da Previdência Social do Rio de Janeiro (Sindifisp-RJ), em julho de 2002, "números e fórmulas, embora respeitáveis e necessários, quando indevidamente contextualizados ou quando metodologicamente não transparentes, tendem mais a confundir do que a esclarecer". Como os fundos de previdência para aposentadoria dos servidores públicos só vieram a ser criados nesses últimos anos, qualquer cálculo sobre "rombos", segundo a nova ótica é falacioso e inconsistente.
- 2- De 1922 até 1988 existiu a contribuição dos servidores para pensão e assistência ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), criado em 1938, até a sua extinção em 1977, quando foi incorporado ao SINPAS.
- 3- Após a incorporação do IPASE pelo SINPAS em 1977, as contribuições dos servidores não foram aportadas em nenhum Fundo, havendo um "buraco negro" no período de 1978 a 1993 em relação à Previdência Social do Servidor Público.
- 4- O governo jamais pagou a parte contributiva que lhe cabia na formação do seguro social do servidor, conforme estabelece a Constituição, e o desconto feito nos vencimentos do funcionalismo em nenhuma época esteve disponível para qualquer tipo de aplicação. Fazia-se o desconto, mas não se procedia a arrecadação. Todo sistema fundado na contribuição massificada para assegurar eventual resgate de seguro devia ser recolhido a fundo específico, no caso, um fundo previdenciário. Os recursos assim recolhidos deviam ser aplicados de forma que pudessem ser capitalizados com o melhor rendimento possível, segundo as regras atuariais. Mas o governo jamais pagou a sua parte e sequer arrecadou a um fundo.
- 5- Se os recursos do sistema, os do governo e os dos segurados tivessem sido recolhidos e aplicados segundo o modelo de capitalização coletiva atuarial, com certeza teriam gerado rendimentos apreciáveis.
- 6- A experiência do extinto IPASE mostrou que, enquanto ele existiu, cobriu todas as despesas com aposentadorias e pensões, construiu e administrou hospitais e postos de saúde no país inteiro, para assistência aos servidores, além de financiar-lhes a aquisição de moradia própria. Naquela época, o desconto previdenciário era de apenas 6% do salário.

7- Assim, também quanto ao problema da previdência do servidor, deve ser discutido que modelo de Estado se deseja e que política de serviço público se deseja, pois o encolhimento da base de arrecadação, pela não contratação de novos funcionários, alimenta o diferencial entre receitas e despesas (<http://www.sindifisp.org.br/servicos/prevsocservpub.htm>).

Parece também fácil reconhecer que a reforma do Estado só chegará a algum resultado efetivo se conseguir quebrar a auto-imagem negativa dos servidores, repor sua lealdade e mobilizá-los ativamente, incorporando-os como componentes fundamentais do Estado. É no mínimo por isso que uma consistente política de formação de quadros mostra-se como um valioso recurso reformado(...) O tempo de mudanças em que nos encontramos requer profissionais habilitados tanto para compreender as novas determinações do Estado e da sociedade, quanto para adotar renovados estilos de trabalho, tanto para manejar volumes crescentes de informações quanto para negociar com múltiplos atores sócio-institucionais e dinamizar o processo decisório. Profissionais que entendam a importância do público nesses tempos tão mercantis, que não se deixem arrastar pelas promessas abstratas da neutralidade axiológica ou do fim do Estado, que saibam manter a função pública como atividade de tipo especial, vocacionada para o bem-estar comum e a justiça social (<http://www.cut.org.br/>).

PROCESSOS DE TERCEIRIZAÇÃO E A GESTÃO DE RH NO SUS

Estes processos já estão presentes no setor público há pelo menos 20 anos, porém, tem sido mais divulgado e utilizado nos últimos anos quando os gestores do SUS passaram a utilizar deles para resolver alguns problemas na implantação do Sistema, tal como a gestão de pessoas. Segundo Seidl (2002:20), esses processos:

Do ponto de vista da gerência das unidades públicas de saúde, a possibilidade da opção da utilização de diferentes modalidades de contratação tem sido uma alternativa concreta de reposição e admissão de pessoal para a incrementação e viabilização de vários serviços assistenciais essenciais à população, que fazem parte da missão do Hospital, bem como a implantação de processos administrativos e gerenciais mais ágeis e competentes, para dar o suporte para uma assistência de qualidade.

O processo de terceirização se distingue como uma busca de flexibilidade externa que parece vantajosa face à rigidez dos padrões vigentes da gestão dos quadros estatutários. Ao seguir esta via, o setor público submete-se à lógica administrativa que tem sido preconizada para a reforma do aparato de Estado, na medida em que promove uma separação entre a função de gestão e a de prestação de serviços, o que teoricamente tende a elevar a eficiência dos gastos públicos.

No Brasil, essas modalidades vêm se multiplicando e ganhando maior visibilidade a partir da década de 90, quando se começou a discutir e a incorporar as questões relacionadas às necessidades de adaptações das organizações à competitividade do mercado. Isso ocorreu como consequência das transformações do mundo do trabalho, que passou de um modelo com base na padronização e rigidez, com poucas possibilidades de intervenção nos processos produtivos e pouca autonomia dos trabalhadores, para um contexto onde as relações de trabalho tendem a se tornar mais flexíveis.

No entanto, a separação de funções, no caso da terceirização no SUS, vem ocorrendo desacompanhada de mecanismos regulatórios, e isto constitui importante objeto e preocupação dos gestores e lideranças que atuam na área.

Na área da saúde a terceirização de serviços técnico-profissionais vem se constituindo numa prática adotada em hospitais privados e públicos. Os gestores “têm demonstrado uma capacidade criativa e multiplicadora aparentemente inesgotável quanto à utilização dos modelos de vinculação de pessoal” (Seidl, 2002:22).

Em levantamento preliminar do Núcleo de Especialização em Saúde Coletiva e Nutrição (NESCON-MG), envolvendo hospitais privados, demonstrou-se que serviços dessa natureza são efetuados apenas em pequenas proporções por pessoal diretamente assalariado; portanto, predominam os intermediários que têm uma inserção como autônomos, cotistas e empresa “associada” e empregados de outras empresas externas ao hospital. Portanto, a contratação de trabalho “intermediado” parece ser uma forte tendência dos hospitais, assim como acontece no setor moderno da economia.

No caso do SUS, o que há de novo é a diversidade das modalidades de terceirização, não só as referentes aos hospitais, mas também as que se dão no âmbito do sistema de gestão local como um todo. Caracterizam-se, de um modo geral, por envolver uma mediação feita por empresas privadas, ONGs e cooperativas, que contam, em comparação

com a administração pública, com maior liberdade para contratação e fixação de níveis de remuneração.

Tendência similar à terceirização ocorre com a gestão de hospitais públicos. A paralisia ou a extrema ineficiência de algumas unidades hospitalares tem levado a se estabelecerem certos arranjos institucionais em que os médicos e outros profissionais suspendem seu vínculo com a administração pública e organizam-se em cooperativas que passam a ser responsáveis não só pela prestação terceirizada dos serviços, como também pela própria gerência dessas unidades, sob contrato de gestão com o gestor público. Em consequência desses processos observa-se aumento expressivo do contingente dos trabalhadores “por conta própria” no SUS. Pesquisa recente realizada pelo Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia revelou que a maioria dos municípios contrata médicos para o Programa de Saúde da Família através de modalidades informais.

O Ministério da Saúde, junto com o Conselho Nacional de Secretários de Estado de Saúde (CONASS) e o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS), caminham atualmente para um entendimento de quais formas a terceirização e “autonomização” dos trabalhadores não pode ser deixadas ao inteiro arbítrio de cada gestor local, e quais que precisam urgentemente ser objeto de regulação, mediante um pacto a ser firmado entre os gestores desses três níveis de governo. Uma das principais questões a ser contemplada nesses pactos será: que princípios devem guiar o relacionamento do Estado com as entidades “terceirizadas” para que os direitos dos trabalhadores e o interesse público não sejam desvirtuados? Neste particular, a regulamentação recentemente promovida pelo Congresso Nacional do chamado “emprego público”, em regime CLT, abre uma perspectiva nova que tem de ser considerada, doravante, pelas administrações de saúde dos estados e municípios, como a via preferencial de seleção e contratação de pessoal. É deste modo que pode combater a atual situação paradoxal em que a informalidade do trabalho é consequência das ações sociais desenvolvidas pelas instituições do Estado.

CAPITULO I I

AS ESCOLAS DE FORMAÇÃO DE GESTORES

Neste capítulo, faremos um estudo das duas principais instituições que capacitam gestores para a administração pública, particularizando a área da saúde: as escolas francesas, *École Nationale D'Administration*, que serviu de modelo para a Escola Nacional de Administração Pública; e a *École Nationale De La Santé Publique*, que teve uma grande ligação, através de convênios, com o Curso de Especialização em Gestão Hospitalar da Escola Nacional de Saúde Pública. Daremos destaque a Escola de Governo em saúde criada na ENSP e descreveremos algumas “Escolas de Governo” nas Américas.

INSTITUIÇÕES QUE ATUAM NA FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS E GESTORES

Assim, sem nada feito e o por fazer

*.. “Tênuê passar das horas sem proveito,
Leve correr dos dias sem ação,
Como a quem com saúde jaz no leito
Ou quem sempre se atrasa sem razão.”..*

Fernando Pessoa

A partir da criação do DASP, o servidor público foi tratado como peça chave na máquina burocrática. O DASP exerceu em alguns momentos atividades e atribuições de uma escola de governo, mesmo não tendo sido criado para esta finalidade. Nesta época, a demanda de formação dos servidores para o serviço público era direcionada para diversas instituições de ensino, não tendo sido constituída ou designada uma unidade de formação especializada ou específica que atendesse a esta demanda.

O poder exercido pelo DASP, em relação à centralidade das ações e decisões do aparato estatal brasileiro, foi grande e durou vários anos. Porém, alguns fatores surgiram que levaram ao processo de declínio do modelo do DASP. A partir da década de 40, diversas instituições foram criadas: a Fundação Getúlio Vargas (FGV) em 1944; a primeira Faculdade de Ciências Econômicas em 1946, a Escola Técnica e o Colégio de Nova Friburgo em 1947 e os Institutos Brasileiros de Economia e Administração, ambos em 1951. Algumas dessas instituições já apresentavam características de Escolas de Governo.

Em 1980, foi criada a Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP) em obediência ao artigo 24, inciso V do Decreto-Lei nº 200/67, que fazia referências à formação de altos administradores, e o artigo nº 121 que citava a criação de um Centro de Aperfeiçoamento. Inicialmente, subordinada ao DASP, a FUNCEP se limitava à capacitação de técnicos, mesclava valores burocráticos tradicionais, valores humanísticos e comportamentais da administração (Souza 1996, *apud* Carvalho, 2004). Porém não promoveu, e nem era sua missão, a formação de altos administradores públicos.

Com o passar dos anos, ela sofreu diversas alterações na sua estrutura organizacional. Vários centros foram criados: o de desenvolvimento gerencial, de

tecnologias organizacionais, de tecnologia educacional, de estudos e benefícios aos servidores, desenvolvimento do servidor, apoio ao ensino, documentação, informática etc. Dentre essas transformações, destacou-se a criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (CEDAM), ambos em 1987. Cabia à ENAP a seleção, a formação, o aperfeiçoamento e a profissionalização dos cargos superiores da administração pública e ao CEDAM ser um centro de treinamento (Souza 1996, *apud* Carvalho, 2004).

A Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP) e o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC), este vinculado ao Instituto de Planejamento Econômico (IPEA) da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, treinavam e capacitavam servidores públicos para a administração pública.

Os centros de treinamentos das empresas estatais promoviam capacitações específicas para as necessidades dessas empresas. Havia ainda vários centros estaduais de treinamento, geralmente subordinados às Secretarias Estaduais de Administração que treinavam servidores estaduais e municipais. As instituições não vinculadas às carreiras específicas (FUNCEP E CENDEC) e os centros estaduais de treinamento capacitavam profissionais que já desempenham função no governo (Coutinho, 1990:70).

O Decreto nº 9.244/90 determinou, em seu artigo 77, que haveria na estrutura básica dos Ministérios uma Secretaria de Administração Geral, que teria como um de seus objetivos “formular a política de recursos humanos, mediante planos de recrutamento e seleção e de desenvolvimento e aperfeiçoamento profissional” (Art. 80, inciso IV). Assim, cada Secretaria e Ministério possuiriam um órgão setorial específico para cumprir o decreto acima. Estas capacitações podiam ser desenvolvidas diretamente por esses órgãos ou por convênios com centros constituídos para esse fim. Com isso, criaram-se várias instituições de formação e treinamento que podiam ser serviços, coordenadorias, escolas, centros, institutos, fundações, etc. (ANEXO IX). Essas instituições não formavam carreiras, apenas capacitavam os funcionários públicos.

Existiam também algumas instituições que se assemelhavam a ENAP, pois formavam pessoal para uma carreira específica na Administração Pública. Eram quatro, a saber:

- ✓ Instituto Rio Branco, que formava Terceiros Secretários,
- ✓ Escola Superior de Administração Postal, que formava Administrador Postal,
- ✓ Academia Nacional de Polícia, que formava no nível médio: Agente de Polícia, Escrivão e Papiloscopista; e no nível superior: Delegado, Perito Criminal e Técnico de Censura,
- ✓ Escola Superior de Administração Fazendária, que formava Fiscal de Tributos, Controlador de Arrecadação Federal e Procurador da Fazenda.

Existem duas escolas que formam técnicos de alto nível que são: Escola Brasileira de Administração Pública/FGV do Rio de Janeiro e a Escola de Administração de Empresas de SP/FGV de São Paulo, porém, apenas formam técnicos para a carreira pública, não lhe garantindo o acesso à carreira (Coutinho, 1990:69).

Por último, gostaríamos de apontar que o termo *Escola de Governo* foi utilizado para designar instituições que tinham como missão a formação de profissionais para o Estado, abrangendo universidades, instituições estatais voltadas à formação ou qualificação de funcionários e outras instituições que forneciam qualificação mediante pagamento por parte dos candidatos ou esferas públicas.

Este tipo de instituição apareceu nos países europeus na década de 60, sendo que a *École Nationale d'Administration* (ENA) teve sua fundação em 1945 e o Instituto Nacional de Administração (INA), de Portugal, em 1979. Na América Latina, o surgimento das Escolas aconteceu em décadas distintas: Instituto Nacional de Administração Pública (INAP) do México em 1955; INAP da Argentina em 1973 e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) do Brasil, em 1986.

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

La Marseillaise

*“Allons enfants de la Patrie
Le jour de gloire est arrivé!
Contre nous de la tyrannie
L'étendard sanglant est levé”..*

Em 9 de outubro 1945, após a guerra, foi criada a *École Nationale d'Administration* (ENA), com intuito de modernizar o aparelho administrativo do Estado francês, criando um corpo de administradores altamente qualificados. A ENA surgiu junto com a criação de uma carreira genérica, fazendo com que todos os servidores civis tivessem a mesma formação, independente do ministério a ocupar.

A escola estava subordinada diretamente ao Primeiro Ministro, era coordenada por um diretor geral, estando abaixo dele um diretor de estágios, um diretor de estudos e um secretário geral. Possuía um conselho de administração, presidido pelo Vice Presidente do Conselho de Estado e do qual participavam: (Rouanet, 1982:28)

- Dois membros entre docentes das universidades,
- Seis membros escolhidos de órgãos aos quais a escola fornecia funcionários,
- Três personalidades escolhidas pela sua competência funcional que não fossem da universidade ou administração pública,
- Dois membros nomeados pelos sindicatos dos funcionários,
- Um ex-aluno (*énarques*) formado há cinco anos,
- Um representante de cada turma em processo de escolaridade,
- Um membro do corpo docente da escola,
- Um representante eleito pelo pessoal administrativo e auxiliar da escola.

Constava em suas missões a conscientização do sentido de serviço público aos seus egressos e a formação de competências necessárias ao exercício de suas responsabilidades. Para atingir tais objetivos, a ENA adotou como estratégia de formação a abordagem de matérias consideradas comuns para todos os seus alunos, tais como direito e economia, visando a proporcionar conhecimento básico aos alunos que eram distintos em termos de

formação profissional. A ENA optou ainda por trabalhos focalizados em reais problemas da administração pública visando a oferecer soluções aplicáveis à administração pública.

A entrada na mesma é feita através de exames de admissão e está aberta a clientela interna (servidores que já estão em uma função pública) e para uma clientela externa. Para ambas as clientelas existem cursos preparatórios, devido à dificuldade de admissão na ENA (Petrucci, 1995:11).

São três tipos de concursos conforme a clientela. O primeiro está voltado para os não servidores públicos e é chamado de concurso externo ou “primeira via”. Para os servidores públicos de nível superior há o concurso interno ou “segunda via”. Para aqueles que não têm nível superior, mas possuem pelo menos oito anos de experiência, existe o concurso denominado “terceira via”.

O curso de formação na ENA tem duração de aproximadamente dois anos e meio. Os alunos que não são servidores públicos recebem uma bolsa, enquanto que os servidores ficam dispensados dos seus órgãos de origem e mantêm seus respectivos salários.

O currículo é composto de uma parte teórica e outra prática, através da realização de estágio. No primeiro ano realizam seis meses de estágio em órgão público (geralmente em um Comissariado da República, às vezes em embaixadas), onde se ressalta a burocracia, e outros seis meses em empresa privada, onde se ressalta a eficiência (Rouanet, 1982:35). No segundo ano do curso o aluno deve escolher entre umas das especialidades existentes (administração ou economia). A opção da carreira é feita pelos alunos em função do número de vagas de que necessita a administração francesa através de publicação pelo Primeiro Ministro. O corpo docente é composto de servidores da máquina administrativa, sendo sua maioria ex-alunos da escola. No final do curso há exames tão rigorosos como o de entrada, que vão classificar os alunos, por ordem de nota, para a carreira a seguir. As carreiras mais procuradas são a de *Conseil d'Etat*, *Cour des Comptes* e *d'Inspection des Finances* (Petrucci, 1995:12). Durante quatro anos, ficam impossibilitados de se transferirem para outro órgão, sendo que no final deste período a transferência é obrigatória.

A administração pública francesa classifica os servidores em quatro níveis: A, B, C e D. Os alunos formados pela ENA, os *énarques*, são classificados no nível A. O acesso ao nível A, também pode ocorrer através da contratação direta, porém, há diferenças entre estes servidores e os *énarques*. Aos contratados é vedada a mobilidade entre ministérios,

fato este permitido aos *énarques*. Outra diferença importante é salarial. O teto máximo de remuneração dos contratados coincide com o mínimo remuneratório dos *énarques*. Nos demais níveis, os funcionários são selecionados por concurso público, sendo que o funcionalismo público francês possui uma carreira estatutária que permite a ascensão funcional.

A Escola também possui um Setor de Formação Permanente que atua na capacitação de servidores públicos não *énarques*. Destina-se à capacitação de servidores já inseridos no aparato estatal francês, diferente, portanto, da formação dos *énarques*, pois vários alunos não eram oriundos do serviço público. Estes servidores egressos dos cursos do Setor de Formação Permanente jamais poderão ocupar os cargos e os postos destinados aos *énarques*, a não ser que se submetam ao mesmo processo de formação.

Embora criticada por ter um caráter generalista, é reconhecida como uma das escolas francesas de excelência. É vista, pela direita, como uma escola símbolo de um estado tecnocrata, anônimo e impessoal, centralizador, sufocando as iniciativas individuais. Para a esquerda forma uma casta burguesa de administradores. Como críticas à Escola temos as normas de entrada por cursos preparatórios que privilegiam os candidatos de melhores condições sociais, o caráter classificatório que leva a competição entre os alunos, em vez de criar cooperação entre os mesmos e o concurso de admissão interna, que na verdade não facilita o candidato da baixa hierarquia entrar na Escola.

Em 1983, ao assumir a Presidência do país, François Mitterrand propôs algumas mudanças, como uma nova via de entrada que pertenceria aos detentores de mandatos eletivos locais, responsáveis por sindicatos e associações. Seriam selecionados por um concurso, cujas provas e bancas seriam diferentes das outras vias; haveria limite de idade do concurso interno de 30 para 40 anos, ampliação e regionalização dos cursos preparatórios de entrada na escola, assim como paridade de vagas para os concursos internos e externos etc. A proposta da via de entrada dos detentores de mandatos eletivos locais, responsáveis por sindicatos e associações foi a que sofreu mais críticas, principalmente dos ex-alunos (Rouanet, 1982:39).

No conjunto, a Escola tem uma avaliação positiva. Forma um corpo dirigente de alto nível, reconhecido mundialmente. O sistema de concursos eliminou os favorecimentos políticos e de poder de entrada. Os cursos preparatórios e vencimentos pagos a todos os

alunos permitem que os estudantes de classes sociais menos favorecidas tenham possibilidade de seguir a carreira. Se existem favorecimentos e facilidades para os concorrentes de classes mais favorecidas, não é culpa da Escola, mas da sociedade francesa, da qual ela faz parte. Apesar de seu caráter generalista, a Escola cumpre o seu papel de formar gestores, que não precisam ser especialistas em uma área, mas sim terem conhecimentos de administração e economia financeira, social e política para administrar os recursos que possui. O gestor tem ainda que planejar e administrar talentos, além de organizar e liderar grupos de trabalhos e instituições. A ENA já formou, até a presente data, 4.500 funcionários, que pertencem ao estado francês e não aos governos, formando um quadro administrativo permanente. Estes têm o sentimento de que possuem o direito natural de governar.

QUADRO VI: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO – FRANÇA

Sistema preparatório	- <i>Institut de Sciences Politiques</i> para clientela externa. - <i>Centre de Formation Professionnelle</i> permanente para clientela interna.
Seleção	Exame.
Ambiente institucional	Fora do sistema universitário
Corpo docente	Não permanente, recrutados da máquina estatal, a maioria ex-alunos. Possuem grande familiaridade com a máquina estatal.
Currículo	-Redação de textos jurídicos, questões internacionais, economia, gestão, informática, técnicas quantitativas, expressão oral e negociação, questões sociais e seminários de questões da administração pública. -06 meses de estágio em empresa pública e 06 meses em empresa privada
Duração	02 anos.
Egressos	-Servidor público de alto nível, generalista, destinado a ocupar quadros de direção em carreiras específicas. - alocação automática, por classificação no serviço público. As carreiras mais procuradas são a do <i>Conseil d'Etat, Cour des Comptes e d'Inspection des Finances</i> .
Fonte: Petrucci, Vera Lucia; Brito, Marcelo; Santos, Maria Helena de Castro. <i>Escolas de Governos e Profissionalização do Funcionalismo</i> . Brasília. ENAP-MARE, 1995. p 16.	

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

“Cabe, entretanto, às verdadeiras elites de qualquer espécie, pelo próprio fato de serem elites – noblesse oblige! – desmentirem a suposição de desfrutarem parasitariamente privilégios, dignidades, relevos, sem atuarem de modo criativo dentro das comunidades a que pertencem”.

Gilberto Freyre.

A pedido do Embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro, incumbido de cooperar com o DASP na formulação e implantação de uma Escola Superior de Administração Pública no Brasil, as recomendações do relatório do Embaixador Sergio Paulo Rouanet (Relatório Rouanet) serviram de base para a criação da ENAP. A idéia era que ela fosse responsável pela formação de quadros de alta qualificação, para preenchimento dos cargos superiores da Administração Pública Federal, semelhante à ENA, da França (Rouanet, 1982:02).

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) é uma fundação pública, vinculada atualmente ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Foi criada durante a reforma administrativa que ocorreu no governo José Sarney, cujo comando estava a cargo da Secretária de Administração da Presidência (SEDAP) pelo Decreto nº 3.277 de 19 de setembro de 1986. Tem por finalidade promover, elaborar e executar programas de capacitação de recursos humanos para a Administração Federal. Compete ainda à ENAP, em razão da Lei nº 8.140 de 28/12/1990, a coordenação e supervisão dos programas de capacitação gerencial desenvolvidos pelos vários Centros de Formação do Governo Federal (Ministério do Trabalho, 1992, p 03), sendo o seu público formado por servidores públicos federais. A ENAP forma profissionais generalistas com amplos conhecimentos nas diversas áreas públicas capazes de analisarem os problemas nacionais e assumirem a execução de práticas da alta gerência do governo federal. A Escola, para desenvolver suas finalidades, deve manter uma articulação e cooperação com os diversos órgãos governamentais, de modo especial com os demais órgãos de formação e treinamento. Até o momento de sua criação havia apenas quatro centros que formavam profissionais para carreiras específicas: Instituto Rio Branco, Escola Superior de Administração Fazendária, Academia de Polícia e a Escola Superior de Administração Postal. Esses outros centros apenas capacitavam

quadros já existentes se afastando do modelo da ENA, que preparava para o ingresso na carreira.

Outro ponto a acrescentar é que ela nasceu vinculada ao curso e a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. É a única instituição nacional a oferecer cursos de formação cujos egressos apresentam os perfis profissionais generalistas (curso para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental) e híbrido (cursos para a carreira de Analista de Orçamento e Analista de Finanças e Controle) (Petrucci, 1995:91-93).

Segundo o Relatório Rouanet,

O sistema brasileiro não poderia absorver os alunos da Escola, em condições compatíveis com seu nível de qualificação, sem que se mudassem as regras do jogo. A estratégia de mudança deveria ser criteriosamente escolhida, podendo-se criar carreiras superiores em todos os órgãos federais que ainda não tivessem (carreiras múltiplas) ou, alternativamente, uma única carreira superior, (a do Agente do Serviço Federal), à semelhança do modelo de Administrador Civil, no sistema francês.

Este relatório mostra dois princípios básicos:

- 1- Integração entre formação e inserção no sistema administrativo.
- 2- Divisão de trabalho entre formação de quadros de nível superior e capacitação e treinamento de servidores em todos os níveis.

Conforme sugeriu Rouanet, esta Escola, criada em 1986, foi acolhida nas instalações da Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP). A FUNCEP surgiu em 1980 como uma organização de estatuto privado sem fins lucrativos, criada pelo DASP para ser a instituição responsável pelo treinamento dos servidores públicos. O DASP, com suas origens na década de 1930, se estruturou como o grande órgão responsável pela administração pública, que nunca havia instituído uma unidade específica para cuidar da formação e capacitação dos servidores públicos.

A ENAP, absorvida na estrutura administrativa da Fundação, tornou-se uma de suas diretorias. A divisão de trabalho proposta por Rouanet acabou acontecendo não entre duas instituições distintas, mas entre duas diretorias distintas da mesma instituição (FUNCEP):

- A ENAP encarregada de formar quadros superiores para a burocracia,

- E o Centro de Desenvolvimento da Administração (CEDAM), responsável pelo aperfeiçoamento de servidores em todos os níveis.

O DASP teria, assim, sob sua responsabilidade duas fundações para a capacitação dos servidores, com atribuições conexas, porém com objetivos distintos. Em 1991, o CEDAM foi incorporado pela ENAP.

Este arranjo trouxe uma série de desvantagens para a ENAP, como a dependência financeira e administrativa da FUNCEP e conflitos com a FUNCEP E CEDAM. A ENAP era vista pela outras duas como um corpo estranho, e devido à função que a ENAP iria desenvolver, logo criou sua própria cultura institucional, pois deveria ter capacidade e habilidades diferentes das outras duas. Seu convênio com a ENA, logo no seu início, seguia o modelo daquela Escola, como propôs Rouanet, o que trouxe muitas dificuldades a sua evolução, uma vez que era pressionada pela ENA a não se distanciar do modelo francês.

Com a reforma ministerial do Governo Sarney, que transformou a Secretaria da Administração Pública (SEDAP), vinculada à Presidência, em uma unidade de Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN), ocorreu um movimento de forte desprestígio da ENAP, que foi transferida para a SEPLAN, que era contrária ao modelo de carreira generalista. No Governo Collor, a FUNCEP passou por nova reestruturação, e teve seu nome alterado para Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Desta forma, o nome ENAP abrangeu toda estrutura existente e, em termos de nomenclatura, a FUNCEP deixou de existir.

Nos primeiros anos de sua criação, a ENAP recebeu consultoria da ENA, pois a Escola francesa serviu de referência para a criação da Escola brasileira. Neste momento, a ENAP entendia que a constituição de “corpos” permanentes de carreira era a principal estratégia de modernização ou reforma do setor público. Sendo assim, foi estruturado o Curso de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (Carvalho, 2004:54).

A aprovação da carreira não ocorreu concomitante com a criação da Escola. Passou mais de um ano entre o projeto que criou a Escola e o envio do projeto que criou a carreira (Projeto Lei nº 243 de 27/10/87). Nesta data a Escola ainda discutia seu projeto detalhando o currículo e proposta pedagógica, nele incluindo a carreira de EPPGG. Mais dois anos até a regulamentação da carreira (Decreto nº 98.895 de 30/01/90), ou seja, após a formação da primeira turma. Entre 1987 e 1992 foram publicados vários decretos, Projetos de Lei e leis

que modificaram a implantação da carreira. Durante muito tempo, a ENAP sofreu resistências de servidores e escolas de formação do funcionalismo, pois era uma ameaça a domínios e poderes já consagrados, sendo um dos fatores responsáveis pela ocorrência do quadro a seguir.

QUADRO VII: REGULAMENTAÇÃO DA CARREIRA DE EPPGG

Projeto de Lei nº 243 de 27/10/87	Técnicos em Políticas Públicas e Gestão Governamental.
Substitutivo de junho de 1988 PL nº 243/87.	Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.
Substitutivo de junho de 1988 PL nº 243/87.	Diminuição de cargos de 990 para 960.
Lei nº 7.800 de 10/07/89.	Extingue os cargos.
Lei nº 7.834 de 06/10/89.	Recriados os 960 cargos.
Decreto nº 98.895/90	Art 1º... Atividades em áreas de recursos humanos, serviços de administração geral, organização, sistema e métodos, orçamento e finanças.
Decreto nº 98.976/ 90 (um mês após)	Retira orçamento e finanças por pressão dos profissionais das carreiras de Orçamento e das Finanças e Controle.
Decreto nº 99.011 de 02/03/90	Extingue os cargos.
Lei nº 8.216 de 13/08/91	Os cargos de EPPGG são transformados em cargos de Analista de Orçamento.
Lei nº 8.270 de 17/12/91	O cargo de Analista de Orçamento é transformado em cargo de Analista de Orçamento e Planejamento.
Lei nº 8.460 de 17/09/92	Recriados os cargos de EPPGG.
Lei nº 9.625, de 07 de abril de 1998	Cria a Gratificação de Desempenho e Produtividade
Decreto Nº 5.176 de 10 de Agosto de 2004.	Regulamenta a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG e dá outras providências.
Fonte: Petrucci, 1995, p98, p112 e outras.	

Primeiro Curso

A SEDAP, ainda com o processo da implantação da carreira incompleto (EPPGG), resolveu abrir o primeiro curso em julho de 1988, até como forma de pressão para a implantação da mesma. O primeiro curso foi iniciado em agosto de 1988, com 120 alunos selecionados entre quase setenta mil inscritos (com as vagas distribuídas equitativamente entre a clientela interna - servidores públicos - e a clientela externa). O concurso se desenvolveu em três etapas:

- 1- Prova objetiva com os seguintes temas: História Administrativa e Econômica do Brasil, noções de Economia, Ciência Política e Direito.
- 2- Quatro provas discursivas: Administração e Economia, Ciência Política e Direito, Língua Portuguesa, Língua estrangeira (inglês ou francês).
- 3- Entrevista com análise de currículo e exame médico.

Esta primeira turma sofreu ainda com a não organização da Escola e a incerteza da carreira. O valor da bolsa era metade do esperado, a carreira ainda não estava regulamentada e as primeiras etapas do curso foram feitas de improvisação. Os alunos se organizaram e lutaram pela melhoria do currículo e implantação da carreira (Petrucci, 1995: 101).

Com a SEPLAN contra a carreira generalista, a ENAP não conseguia abrir a segunda turma e lutava pela legalização da carreira para os egressos da primeira turma que já estavam cursando o segundo ano. Como a ENAP nasceu vinculada a carreira de EPPGG, ela estava lutando pela sua própria sobrevivência. Com isso, foi obrigada a negociar com a Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento e Finanças a sua sobrevivência. Nesta negociação foi “obrigada” a administrar os cursos das carreiras de Analista de Finanças e Controle e de Analista de Orçamento. Após mudança de governo (Collor) e da reforma administrativa que se seguiu, com a proibição de concursos públicos, a ENAP ficou longo período sem formar quadros.

Estrutura organizacional da ENAP

Em agosto de 1988, quando do início da primeira turma, a ENAP, como já foi citado, era uma Diretoria da FUNCEP. A Escola estava organizada em uma Diretoria Geral, uma Diretoria de Ensino e Pesquisa e outra Diretoria de Estágio. Em março de 1999 se

extinguiu a atividade de pesquisa na Escola, passando a Diretoria de Ensino, além de ter a Coordenadoria de Programação e Acompanhamento de Ensino, a incorporar a Coordenadoria de Documentação. A Diretoria de Estágios possuía uma Coordenadoria de Programação e Acompanhamento de Estágios e Coordenadoria de Intercambio Institucional.

Corpo Docente

A ENAP, por não possuir um corpo docente próprio, foi obrigada a contratar os professores externamente, principalmente no meio acadêmico (Universidade de Brasília - UnB, Universidade de Campinas - UNICAMP, Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, Universidade federal do Rio de Janeiro - UFRJ e Fundação João Pinheiro) e em menor escala na máquina burocrática.

O curso

Foi constituído de três estágios: Embasamento, Estágio e Complementação.

QUADRO VIII: ESTÁGIOS DO 1º CURSO DE EPPGG

ESTÁGIOS	
Embasamento 1.300 horas	BLOCOS - Integração - Fundamentos - Práticas de Políticas Públicas
Estágio 1.000 horas	
Complementação 500 horas	Para complementar eventuais lacunas deixadas nas etapas anteriores
Fonte: Petrucci, 1995, p 106-110.	

Da primeira turma de 120 alunos, 103 terminaram o curso com êxito e 91 tomaram posse de seus cargos, nomeados pela Portaria n ° 26 da SEPLAN, de 31 de janeiro de 1990. Decorridos quatro anos (1994), a carreira contava com 68 EPPGG e 06 licenciados. A

migração ocorreu pela procura de carreiras melhores estruturadas e remuneradas. Esta perda de 34% do quadro é considerável, já que houve um investimento público muito grande nesses profissionais (Petrucci, 1995:113).

No quadro a seguir, pode-se observar:

QUADRO XIX: CONCURSOS REALIZADOS ATÉ 2002 PELA ENAP PARA A
CARREIRA DE EPPGG

PERIODO DO CONCURSO	NUMERO DE VAGAS	PROVIMENTO EFETIVO
1987/90	120	103
1995/96	70	53
1996/97	120	96
1997/98	120	105
1998/2000	130	128
Fonte: Cheibub, 2001, p 11 (Primeira turma, DOU, ENAP)		
PERIODO DO CONCURSO	NUMERO DE VAGAS	PROVIMENTO EFETIVO
2001	?	73
2002	?	70
Fonte: http://www.anesp.org.br/ o gestor, quem são os gestores governamentais?		

Chama a atenção no quadro seguinte, que quase um terço dos EPPGGs que saíram da carreira, foram trabalhar como assessores parlamentares. Podemos considerar como positivo este fato, pois gestores capacitados passam a influenciar a política nacional, mas podemos apontar como negativo, o fato de profissionais capacitados para a gestão saírem de sua área de atuação provavelmente por melhorias salariais.

QUADRO X: EVASÃO DA CARREIRA DE ESPECIALISTAS EM POLÍTICAS
PUBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL – JULHO DE 1994

SITUAÇÃO FUNCIONAL EM 1994	EPPGGs
Assessor Legislativo – Congresso Nacional	11
Auditor fiscal do Tesouro nacional – Receita Federal	07
Fiscal de Contribuições Previdenciárias - INSS	02
Assessor Legislativo – Assembléia Distrital	02
Diplomata – Itamaraty	01
Juiz do Tribunal regional do Trabalho/PR	01
Procurador Autárquico do INSS	01
Técnico do BNDS	01
Assembléia Legislativa Estadual/MG	01
Professor – Universidade – SP	01
Oficial de Chancelaria – Itamaraty	01
Técnico do Tribunal de contas da União	01
Licenciados	06
Outros / Desconhecidos	05
Total	41
Fonte: Associação Nacional dos Especialistas em Políticas públicas e Gestão Governamental. http://www.anesp.org.br/	

Em 1994, durante o curso de Aperfeiçoamento em Políticas Públicas e Gestão Governamental, como exigência para a ascensão funcional dos EPPGGs, foram respondidos 41 questionários (60% dos integrantes da carreira) entregue aos alunos. Uma das perguntas era sobre se já haviam ocupado cargo DAS. Desses, 90% haviam ocupado um cargo comissionado no executivo Federal em algum momento.

QUADRO XI: CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES GRATIFICADAS OCUPADAS
EPPGG, NO EXECUTIVO FEDERAL – 1990 – 1994.

CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES GRATIFICADAS	EPPGGs
DAS 1	15
DAS 2	19
DAS 3	18
DAS 4	13
DAS 5	06
DAS	02
CNE	01
FG	03
Fonte: Petrucci, 1995, p 118	

QUADRO XII: DISTRIBUIÇÃO DOS EPPGG, POR ÓRGÃO, NO EXECUTIVO
FEDERAL.

ÓRGÃOS ONDE SE LOCALIZAVAM OS CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES GRATIFICADAS	EPPGGs
SEPLAN	12
Ministério do Trabalho	10
Ministério da Ação Social / Ministério do Bem Estar Social	09
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente	09
Ministério da Previdência Social	08
Ministério do Trabalho e Previdência Social	07
Superintendência nacional de Abastecimento	06
Secretaria da Administração Federal	05
Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento	04
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	03
Fonte: Petrucci, 1995, p 119.	

A partir de 1994, retornou-se ao processo de recrutamento e formação de Gestores Governamentais. Em 1995, houve a realização do segundo concurso para ingresso na Carreira. Foram oferecidas 70 vagas, tendo sido empossados, em 02 de setembro de 1996, 54 novos Gestores, após curso de formação com 05 meses e meio de duração, aproximadamente 1.000 horas/aula. Para compensar a redução da carga horária, no concurso dos egressos foi exigido conhecimentos ao nível de pós-graduação nas disciplinas Administração, Ciência Política, Direito Constitucional e Administrativo e Economia. Além disso, após a conclusão do curso de formação, os candidatos foram submetidos a mais dois meses de atividades discentes complementares, de caráter teórico-prático, na ENAP. Esses novos Gestores iniciaram suas atividades em dezembro de 1996, distribuídos por vários ministérios, especialmente nas áreas de saúde, educação, previdência social, trabalho, planejamento e administração ([http://www.anesp.org.br/historia da carreira](http://www.anesp.org.br/historia_da_careira)).

No governo de Fernando Henrique Cardoso, a Escola, agora vinculada ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), teve um papel importante no Projeto de Reforma de Estado que estava a cargo deste Ministério. Entre 1995 e 1999, capacitou mais de setenta mil servidores públicos federais. Não apenas as atividades de ensino receberam atenção, como também as de pesquisa, principalmente a aplicada, centrada em temas relacionados à melhoria da gestão pública. Com a criação do Núcleo Estratégico do Estado, a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental foi reativada e foi criada uma nova carreira, a de Analista de Planejamento e Orçamento.

Em 1997, 96 gestores foram recrutados no III Concurso de Ingresso, com cerca de 1000 horas-aula, que foi concluído em agosto de 97. Em setembro de 1998, iniciaram suas atividades profissionais mais 107 gestores, selecionados no IV Concurso de Ingresso. Em 1998, iniciou-se o V Concurso de Ingresso, destinado a selecionar mais 140 Gestores Governamentais. Esse concurso, contudo, somente foi concluído em janeiro de 2000, com a entrada em exercício de 130 novos Gestores Governamentais.

Em março de 1999, em virtude de Decreto Presidencial nº 2.983, que proibia a realização de concursos naquele ano, foi suspenso o concurso que previa o provimento de 120 cargos em 1999 e 110 cargos em 2000, porém, em julho de 1999, o processo foi

retomado, tendo sido aprovados cerca de 140 gestores, dos quais 130 efetivamente assumiram o cargo.

No final do ano de 2000, o sexto concurso foi convocado e cerca de 90 gestores realizaram o curso em 2001. 73 novos gestores assumiram entre dezembro/2001 e janeiro/2002.

Em 2002, o sétimo concurso foi realizado, baseado em um novo currículo, considerado mais adequado para a formação e necessidades do cargo. Cerca de 70 gestores fizeram o curso entre abril e outubro de 2002 (com posse em julho, no meio do processo), desta vez, contando entre as atividades acadêmicas com realização de trabalhos práticos e estágio na administração pública ([http://www.anesp.org.br/historia da carreira](http://www.anesp.org.br/historia_da_careira)).

Em 14 de julho de 2004, 83 novos gestores Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental foram empossados. O grupo constituiu a oitava turma a se formar pela Escola Nacional de Administração Pública, com 440 horas/aula. Os especialistas receberam formação nas áreas social, de economia, e de infra-estrutura. Serão alocados em ministérios como: Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrário, Agricultura, Fazenda, Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Trabalho, Desenvolvimento social, Justiça, Cidades, Planejamento, Defesa, Educação, Minas e Energia, Integração Nacional, Comunicações, Transportes e na Presidência da República. Nesses ministérios, os novos gestores farão estágios, com duração de cinco meses, em áreas de gestão e de formulação de políticas públicas. Ainda em 2004 foi iniciada a nona turma da ENAP para a carreira de EPPGG.

A alocação dos gestores pelos ministérios vem-se dando conforme as prioridades identificadas originalmente pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. São priorizados os ministérios da área social (trabalho, saúde, educação e previdência social), da área econômica (Ministério da Fazenda, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior) e do próprio Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A partir de 2001, iniciou-se a alocação de cargos também nos Ministérios da área de infra-estrutura (Comunicações, Minas e Energia e Transportes), Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente.

Ao final do curso de formação, os novos gestores optaram, conforme sua classificação, pela alocação inicial nos ministérios e autarquias definidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Essa alocação, no entanto, não implicou numa fixação

definitiva do gestor - que podia, inclusive, revelar-se contraproducente, à medida que reduzia a característica generalista desses profissionais - e podia ser alterada posteriormente, observado o interesse da Administração, por ato do órgão supervisor da Carreira.

Em 11 de agosto de 2005, a Escola de Administração Fazendária (ESAF), responsável pela realização do concurso para a carreira de EPPGG, lança edital para o concurso.

QUADRO XIII: EDITAL PARA O CONCURSO DE 11 DE AGOSTO DE 2005, DA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA (ESAF)

Cargo	Área	Ampla concorrência	Portadores deficiência	Total Exercício
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental	I - Gestão e Políticas Públicas	71	4	75
	II – Regulação	71	4	75
http://www. www.esaf.fazenda.gov.br/.				

CURSO DE FORMAÇÃO DOS ANALISTAS DE SISTEMAS E DOS ANALISTAS DE FINANÇAS E CONTROLES

Faremos um breve relato sobre essa matéria, para entendimento do motivo pelo qual a ENAP incorporou esse dois cursos. A ENAP, para a sua sobrevivência, ficou responsável pela formação dessas duas carreiras. Os cargos de Analista de Sistemas e de Analista de Finanças e Controles foram criados pelos Decretos nº 2.346 e nº 2.347, ambos de 23/07/87. O primeiro ficou vinculado a SEPLAN, enquanto o segundo ao Ministério da Fazenda. Os primeiros integrantes dessas carreiras vieram dos órgãos já existentes na administração pública federal (SEPLAN e Secretaria do Tesouro Nacional e órgãos vinculados a essas secretarias). O Primeiro concurso foi realizado entre 25 de outubro e 03 de novembro de 1989. Para os cargos de Analista de Sistemas foram criadas 110 vagas, sendo 30 para ascensão funcional. Para o cargo de Analista de Finanças e Controles, 229 vagas, sendo 129 para ascensão funcional.

A ENAP, naquele momento, lutava pela manutenção do curso generalista e carreira de EPPGG, o qual a SEPLAN, órgão que a ENAP passou a se vincular, era contra, pois achava que a carreira devia estar acoplada em outras específicas. Para sua sobrevivência, a ENAP teve que ceder aos desejos da SEPLAN de realização desses dois cursos e, de forma não generalista, com compressão de currículo, fez com que o curso durasse apenas 08 meses (Petrucci, 1995:124).

ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA SÉRGIO AROUCA

Louvor ao Estudo

*..”Começa. Tens de saber tudo.
Estás chamado a ser um dirigente.
Frequente a escola, desamparado!
Persegue o saber, morto de frio!
Empunha o livro, faminto! É uma arma!
Estás chamado á ser um dirigente.
Não temas perguntar, companheiro!
Não te deixes convencer!
Compreende tudo por ti mesmo.
O que não sabes por ti, não o sabes.
Confere a conta. Tens de pagá-la.
Aponta com teu dedo a cada coisa
e pergunta: Que é isto? E como é?
Estás chamado a ser um dirigente.”*

Bertolt Brecht

Com meio século de existência, a Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca - ENSP - é uma das unidades técnico-científicas da Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ - do Ministério da Saúde. No ano de 2004, comemorou seu cinqüentenário, tendo sido criada pela Lei nº 2.312/54, que tratava das "Normas Gerais sobre a Defesa e Proteção da Saúde" e tinha como missão a formação de pessoal técnico especializado na área da saúde. Vinculada ao recém criado Ministério da Saúde, que havia sido desagregado do Ministério da Educação um ano antes, a ENSP tornou-se o centro para a formação e capacitação dos seus quadros funcionais.

A Escola hoje, além da missão inicial de capacitação e formação de recursos humanos na área de saúde pública, atua no incentivo de produção científica e tecnológica e na prestação de serviços de referência no campo da saúde pública, mantendo cooperações técnicas em vários estados e municípios, além de várias instituições nacionais e internacionais atuantes em diversos campos da saúde.

Inicialmente os cursos da Escola eram destinados somente a profissionais médicos, enfermeiros e engenheiros. Em 1958 o Decreto nº 43.926 estabeleceu que os cursos de

Saúde Pública deviam ser oferecidos na modalidade de aperfeiçoamento, especialização e atualização.

A ENSP, em 1966, foi transformada em fundação, tendo sido denominada de Fundação Ensino Especializado Nacional de Saúde Pública (FENSP), através da Lei nº 5.019/66, ganhando autonomia didática e pedagógica, possibilitando a expansão dos cursos e a inclusão de outras categorias profissionais. Em 1970 foi criada a Fundação Instituto Oswaldo Cruz (Fiocruz) e a ENSP tem seu nome alterado para Instituto Presidente Castelo Branco (IPCB). Somente em 1976 a Escola voltaria a ser denominada Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP). Em 2003 passa a ser chamar Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca.

Em 1975 foi realizado o I Seminário para avaliação do Curso de Especialização em Saúde Pública, que estabeleceu as bases para a sua descentralização. Um ano depois foi criada, na ENSP, a Coordenação Nacional de Cursos Descentralizados (CONCURD). Até 1980, quarenta e quatro cursos de Especialização em Saúde Pública já haviam iniciado em vários estados brasileiros, segundo dados da Secretaria Acadêmica da ENSP. É importante destacar que o processo de descentralização estava baseado na efetiva transferência de conhecimentos acumulados pela Escola para os pólos estaduais.

Outros fatos importantes ocorreram no final da década de 1970: o primeiro foi em 1977 com a volta do Mestrado, proibido desde 1972. O segundo ocorreu, em 1978, com a criação do Curso de Residência em Medicina Preventiva e Social.

Inicia-se em 1980 o primeiro Curso de Doutorado da ENSP.

Em 1986, aconteceu a VIII Conferência Nacional de Saúde, onde a ENSP teve participação marcante e o movimento de Reforma Sanitária encontrou as condições favoráveis para a sua consolidação.

Entre as alterações ocorridas nos cursos, destaque para implantação do Curso de Residência em Saúde Pública, em 1989, derivado do Curso de Residência em Medicina Preventiva e Social.

Na década de 1980, a expansão dos cursos descentralizados continuou, porém com aumento da diversificação de cursos: Odontologia Social, Epidemiologia, Planejamento em Saúde, Saúde Mental e Educação em Saúde são alguns exemplos de novos cursos descentralizados.

No início da década de 90 foram adotados programas e projetos estratégicos que visavam reforçar o processo de descentralização e, conseqüentemente, as instituições parceiras da CONCURD. Estes programas e projetos foram assim descritos:

- Programa de Descentralização das Atividades de Pesquisa (PRODAP) => Este programa tinha como proposta inicial a formação de pesquisadores iniciantes a partir de financiamento de agências de fomento.
- Programa de Apoio Bibliográfico (PAB) => Tinha como finalidade a aquisição de material bibliográfico, livros, revistas e periódicos, necessários ao ensino e à pesquisa.
- Projeto de Educação Continuada em Saúde Coletiva (PEC-SC) => Este projeto tinha como foco a educação em serviço, ou seja, reconhecer o processo educativo do próprio processo de trabalho, reconfigurando-o conforme as necessidades do serviço.
- Projeto Escolas de Saúde Pública (PESP) => Este projeto tinha como objetivo o fortalecimento da formação de recursos humanos em Saúde Pública.
- Estudos de Egressos => Este estudo tinha como objetivo conhecer o perfil dos alunos formados pelos cursos descentralizados e a construção de um banco de dados para subsidiar o PEC-SC na identificação das necessidades de aperfeiçoamento.

Antes do final da década de 90, dois novos programas e uma inovação técnico-administrativa são instituídos:

- O Programa de Educação a Distância (PRO-EAD).

O PRO-EAD é criado em 1997 e a formação pedagógica dos seus quadros aconteceu graças à parceria com a Universidade de Brasília, UNB. O primeiro curso oferecido pelo programa EAD é o Curso de Aperfeiçoamento em Gestão para Dirigentes Municipais de Saúde.

- O Programa Escola de Governo em Saúde (EGS).

A EGS representou o desafio criado na ENSP para reorientar estrategicamente os cursos, a pesquisa e os processos de intervenção (consultorias) produzidos pela Escola diante das necessidades do sistema de saúde brasileiro (Carvalho, 2004:58-64).

- Fundação de Ensino, Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Cooperação a ENSP (Fensptec).

A Fensptec foi instituída em 1997, como fundação de apoio às atividades da ENSP.

Diante das dificuldades impostas pela legislação vigente, os programas e projetos estratégicos da ENSP, através da Fundação, poderiam captar recursos externos e estes serem gastos com maior flexibilidade e agilidade.

O próprio programa de EAD surgiu com a perspectiva de programa auto-sustentável, tendo se organizado no âmbito da Fensptec. Pela própria natureza do programa que demanda flexibilidade administrativa na contratação de pessoal, pagamento de tutores, interfaces com os alunos e despesas operacionais, não é arriscado dizer que a Fensptec foi um importante instrumento administrativo para o programa de EAD.

A ENSP é composta atualmente por três coordenações que integram a direção e em oito departamentos.

Coordenações:

- 1- Pós-Graduação.
- 2- Escola de Governo em Saúde.
- 3- Desenvolvimento Institucional e Gestão.

Departamentos:

- 1- De Ciências Sociais
- 2- De Epidemiologia e Métodos Quantitativos em Saúde.
- 3- De Ciências Biológicas.
- 4- De Saneamento e Saúde Ambiental.
- 5- De Endemias Samuel Pessoa.
- 6- Centro de Estudos dos Trabalhadores e Ecologia Humana.
- 7- De Administração e Planejamento em Saúde.
- 8- Centro de Saúde Escola Germano Sinval

PÓS - GRADUAÇÃO

A Escola, através de sua Coordenação de Pós-Graduação, oferece na área *stricto sensu*, estágio de Pós-doutorado e os cursos de Mestrado e Doutorado em Saúde Pública, em oito subáreas de concentração: Planejamento e Gestão de Sistemas e Serviços de Saúde, Epidemiologia Geral, Endemias, Ambiente e Sociedade, Saúde e Sociedade, Saneamento Ambiental: Saúde, Trabalho e Ambiente, Toxicologia Ocupacional/Ambiental, Políticas

Públicas e Saúde. Na categoria de Mestrado Profissionalizante, os cursos são nas áreas de Gestão em Saúde, Vigilância em Saúde, Ciência e Tecnologia e Informação e Comunicação.

1- Doutorado em Saúde Pública

O Doutorado da ENSP é de natureza semitutorial e os alunos inserem-se em projetos de pesquisa associados a uma das 27 linhas de pesquisa institucionais. O programa de Doutorado, iniciado em 1980, contava com 187 teses defendidas até 2003.

O corpo de professores e pesquisadores da ENSP é composto por 141 profissionais com título de doutor, dos quais 82 participam como docentes do programa de pós-graduação *stricto sensu* em saúde pública. Todos os outros atuam nos demais cursos oferecidos pela ENSP.

2- Mestrado em Saúde Pública

O Mestrado estrutura-se nas oito subáreas de concentração de formação *stricto sensu*. O Programa de Mestrado da ENSP foi iniciado em 1977, contava com 645 dissertações defendidas até o ano de 2003.

3- Mestrado Profissional

O Curso de Mestrado Profissional em Saúde Pública, iniciado em 2002, tem como objetivo qualificar profissionais para atuarem como formadores e indutores de processos de mudança em seus espaços de trabalho, mediante a adoção de novos conceitos e práticas, desenvolvendo produtos de alta aplicabilidade ao desenvolvimento do Sistema Único de Saúde e do Sistema de Ciência e Tecnologia. A ENSP iniciou quatro cursos em 2002 e um curso em 2003, divididos em duas Áreas de Concentração: Gestão em Saúde e Vigilância em Saúde. Na Área de Concentração Gestão em Saúde se encontram em andamento, no momento da elaboração desta dissertação, os seguintes cursos:

- Gestão em Sistemas e Serviços de Saúde, oferecido para técnicos da Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde com 22 alunos;
- Gestão em C&T em Saúde, oferecido para técnicos da área de gestão da FIOCRUZ com 33 alunos;

- Regulação em Saúde Suplementar, oferecida para técnicos da Agência Nacional de Saúde Suplementar com 27 alunos e,
- Gestão da Informação e Comunicação em Saúde, oferecido para técnicos da área de informação e comunicação da FIOCRUZ com 17 alunos.

Na Área de Concentração de Vigilância em Saúde encontram-se em andamento dois cursos de Vigilância em Saúde: O primeiro, realizado em Brasília, é composto por 23 alunos e o mais recente, realizado na ENSP, com 18 alunos. O corpo docente dos cursos de mestrado profissionalizante é formado por pesquisadores-doutores credenciados no programa de Pós-graduação, que desenvolvem seus projetos nas linhas de pesquisa da ENSP, voltados para as áreas de Gestão em Saúde e Vigilância em Saúde, e profissionais ligados a diferentes áreas.

4- Pesquisas

Existem 27 linhas de pesquisa (anexo X) com cerca de 200 projetos vinculados. A ENSP conta também com diversas linhas de financiamento no país e no exterior. As atividades de pesquisa em áreas estratégicas da Saúde Pública tornaram esta Escola uma referência nacional e internacional.

5- Pós-Doutorado em Saúde Pública

No período de 2001 a 2003, seis professores externos à instituição realizaram o estágio de pós-doutorado na ENSP. Os critérios para recebimento de pesquisadores por parte do professor responsável obedecem à produtividade científica de, pelo menos, cinco artigos publicados em revistas indexadas nos últimos três anos, e três alunos de doutorado com teses concluídas. Para aprovação pela Comissão de Pós-Graduação, candidato e professor da ENSP devem ter recursos de agência de fomento para desenvolvimento do projeto.

CONVÊNIO ENSP BRASIL-ENSP FRANÇA E O CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO HOSPITALAR

As informações aqui colocadas foram obtidas através de entrevista realizada em 19 de Novembro de 2004, com o Dr Pedro Ribeiro Barbosa, nesta data ocupando o cargo de Coordenador de Desenvolvimento Institucional e Gestão da ENSP e Coordenador do Curso de Especialização em Gestão Hospitalar.

Em 1990, o Ministério da Saúde, em apoio a novos modelos de gerenciamento, colaborou com quatro hospitais públicos, que foram o Hospital Raphael de Paula Sousa (Curicica), localizado na cidade do Rio de Janeiro (federal), Hospital do Portão, localizado na cidade de Curitiba (estadual), Instituto de Medicina Tropical, localizado na cidade de Manaus (estadual) e Hospital Santa Catarina (estadual), localizado na cidade de Natal, enviando como parte deste apoio, gestores para estágio na ENSP francesa, na cidade de Rennes. Estes gestores foram:

- Victor Grabois, do Hospital Raphael de Paula Sousa, à época chefe do Serviço de pediatria.
- Paulo Sandoval, do Hospital do Portão, à época Diretor Geral.
- Marcelo Iwersen, à época Coordenador de Planejamento do INAMPS.

Como parte deste convênio entre o Ministério da Saúde e a ENSP francesa, as unidades hospitalares teriam que ter uma inserção em alguma escola, sendo por este motivo, feito um convênio entre o Hospital Raphael de Paula Sousa (Curicica) e a ENSP-FIOCRUZ.

Em 1991, a Escola realizou um convênio diretamente com a ENSP-França, pois era mais interessante um convênio direto entre as duas Escolas, do que através do Ministério da Saúde. Este convênio foi celebrado para apoio ao Curso de Especialização em Gestão Hospitalar. Cabe aqui lembrar que este curso, que era denominado Curso de Especialização em Administração Hospitalar, criado em 1981, passou a se chamar Curso de Especialização em Gestão Hospitalar, em 1990.

Em 1998, esta cooperação foi cancelada, uma vez que foi avaliada que a ENSP-Brasil conseguiu maturidade necessária nesta área. Mesmo assim, ambas escolas ainda mantiveram vários outros convênios de cooperação em diferentes áreas. Durante este período, vários professores e alunos de ambos os países fizeram intercâmbio entre as

escolas. O autor desta dissertação, após a realização do Curso de Especialização em Gestão Hospitalar em 1994, cumpriu estágio na ENPS-França, no ano de 1995, estagiando na Escola em Rennes (14 dias) e nos setores administrativos do Hospital Universitário de Nimes (14 dias).

Durante a entrevista questionamos o entrevistado sobre a necessidade da carreira de Gestor Público em Saúde e se a formação da mesma podia ser inserida na Escola, a que o Dr Pedro Barbosa respondeu que apesar de ter sido pensado isto na implantação do curso, esta idéia não evoluiu e que ele mesmo tinha o pensamento de que a escola não tem o papel de formar carreira, mas sim de profissionalizar os gestores. Dr Pedro Barbosa colocou que a formação de carreira de gestores em saúde vai contra a idéia de flexibilização na administração pública. A indicação dos gestores ocorreria em um grupo já profissionalizado. O entrevistado colocou ainda a necessidade de não só profissionalizar o gestor, mas a instituição, dando como exemplo a acreditação dos hospitais.

Finalmente solicitamos exemplos de gestões de ex-alunos que passaram pelo curso e que inovaram o modelo gerencial de suas instituições, sendo apontado pelo Dr Pedro Barbosa os seguintes hospitais:

- Santa Casa de Belém do Pará.

Belém, Pará

Diretora Angelina Serra Freire

- Hospital de Saúde Mental de Messejana

Fortaleza, Ceará

Diretor Raimundo Sergio Rodrigues de Castro

- Hospital Geral de Nova Iguaçu

Nova Iguaçu, RJ

Diretor Walter Mendes Junior

- Hospital Pinnel

Rio de Janeiro, RJ

Diretor Ricardo Peret

- Hospital Estadual Rocha Faria

Rio de Janeiro, RJ

Diretor Ricardo Arraes de Alencar

- Hospital São João Batista
Volta Redonda, Barra Mansa.
Diretora Sueli das Graças Alves Pinto

ESCOLA DE GOVERNO EM SAÚDE - EGS

A década de 90 foi marcada por profundas transformações sociais e econômicas para o Brasil. O sistema de saúde e as instituições estatais não ficaram imunes às transformações ocorridas neste período

Nos anos recentes, visando responder às demandas de novos conhecimentos e tecnologias colocadas pelo sistema de saúde brasileiro em rápida transformação, foi criado o espaço institucional Escola de Governo em Saúde (EGS/ENSP), implantada na Escola Nacional de Saúde Pública em 1998, dedicada a mobilizar e potencializar os esforços institucionais especificamente dirigidos a colaborar com a ampliação da capacidade de governo em saúde. Ela é uma reorientação estratégica dos programas de ensino, pesquisa e cooperação técnica, da ENSP/FIOCRUZ, para a formação de quadros e a produção de conhecimentos para atender as demandas do sistema de saúde. Esta estratégia traduz a essência da EGS, ou seja, a oferta institucional propõe-se a ser mais próxima da demanda dos “clientes” e não apenas pela vontade dos professores e pesquisadores (Carvalho, 2004: 65).

Em fevereiro de 1998, após a eleição do Professor Paulo Buss para a direção da ENSP, foi realizada uma Oficina de Trabalho com a finalidade de apresentar a proposta sobre a EGS, que ocorreu no dia 12 de fevereiro, e marcou oficialmente o lançamento deste programa.

Como o programa de ensino a distância, já existente, tinha muita convergência com o programa da Escola de Governo, passa a integrar uma das suas principais ações, já que o documento apresentado na Oficina, que serviu de base para o debate sobre o programa EGS, continha na parte de “inovações pedagógicas” o programa EAD.

Outro importante dado apresentado neste documento era o esquema funcional do programa EGS. Nesta parte do documento, a estrutura organizacional da ENSP, com os seus tradicionais departamentos, não sofre alteração. O programa EGS perpassa as

Coordenações existentes de pesquisa, ensino e cooperação técnica que atuam de modo matricial com os departamentos. Desta forma, o programa EGS permanece como programa por algum tempo.

Em 2001 o Professor Paulo Buss foi eleito Presidente da Fiocruz, o Professor Jorge Bermudez, Diretor da ENSP e o professor Antônio Ivo, Vice-Diretor. Nessa nova gestão o programa passou por profunda transformação, acompanhado pela mudança da estrutura organizacional da própria Escola. As antigas Coordenações, de pesquisa, ensino e cooperação técnica, deixam de existir, passando a ENSP a se organizar em três novas Coordenações:

- Coordenação de Desenvolvimento Institucional e Gestão (CDIG), estruturada por serviços de apoio institucional à gestão, tais como planejamento, informática, secretaria acadêmica, recursos humanos, materiais, infra-estrutura,
- Coordenação de Pós-Graduação, responsável pelo ensino *stricto sensu* da ENSP, ou seja, o doutorado, o mestrado e o mestrado profissional,
- Coordenação Escola de Governo em Saúde (CEGS), responsável pelo ensino *lato sensu*, destinado a formar e qualificar profissionais para o Sistema de Saúde, ou seja, os cursos de especialização, aperfeiçoamento e atualização e mais o programa EAD, pela implementação de projetos de desenvolvimento social e sanitário, junto a comunidades e governos locais e difusão de novas tecnologias assistenciais e gerenciais junto ao sistema de Saúde.

A Coordenação Escola de Governo em Saúde foi estruturada da seguinte forma:

1-Ensino

A- Programas de Formação

A área de Ensino da Escola de Governo/ENSP encontra-se hoje em processo de re-estruturação visando construir um programa de formação baseado em competências para o sistema de saúde. Busca-se superar a oferta isolada de cursos, organizando então o ensino por áreas programáticas, compostas por cursos modulares. Cada um dos quais corresponde a um núcleo de competência profissional e gera uma pontuação em créditos educacionais. Assim, as organizações e profissionais poderão escolher os trajetos educacionais mais adequados às suas necessidades de formação. Os cursos modulares serão básicos

(obrigatórios, em qualquer combinação) ou avançados (eletivos, conforme o trajeto escolhido).

B- Cursos de Especialização

Têm por fim aprofundar conhecimentos e habilidades técnicas em setores específicos do saber, possuem carga horária mínima 360 horas e tem no seu processo de avaliação do corpo discente a produção de um trabalho de conclusão ou monografia. Os cursos são relacionados no Anexo XI.

C- Cursos de Aperfeiçoamento

Têm por fim ampliar, aprofundar e desenvolver conhecimentos teórico-práticos em determinada área do saber e têm carga horária mínima 180 horas. Os cursos estão relacionados no Anexo XII.

D- Cursos de Atualização

Têm por fim apresentar e discutir informações técnico-científicas ou culturais nas áreas de conhecimento próprias do ensino e da pesquisa. Têm carga horária mínima de 30 horas. Os cursos estão relacionados no Anexo XIII.

E- Cursos Descentralizados

São cursos realizados mediante parceria entre a EGS/ENSP e núcleos formadores de recursos humanos em diversos estados e municípios do país. Este processo se constitui em uma Rede de Escolas de Saúde Pública, que pretendem imprimir programas de formação em nível de excelência para o Sistema Nacional de Saúde e possibilitar pactos para um processo de creditação pedagógica.

F- Educação a Distância

O Programa de Educação à Distância da Escola Nacional de Saúde Pública - EAD/ENSP é um programa estratégico de formação de recursos humanos em saúde, que pretende qualificar profissionais em serviço, de forma integrada ao processo de trabalho, sendo dirigido a profissionais e instituições envolvidas na gestão de sistemas e serviços de

saúde, tanto o da rede pública, quanto no privado. Trata-se de um programa de formação à distância, que opera tanto na área de pós-graduação *lato sensu* (nível superior), quanto na área profissionalizante (nível médio).

Todos os cursos oferecidos neste programa implicam titulação pela ENSP/FIOCRUZ, no caso dos alunos de nível superior, e pela Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Politécnico/FIOCRUZ, no caso de alunos de nível médio.

2 - Pesquisa

A pesquisa dentro do conceito de Escola de Governo difere da pesquisa acadêmica tradicional, porque considera que o seu resultado não pode ser traduzido em termos de relatórios, dissertações ou teses, mas em algo de aplicação e utilização mais imediata pelo sistema de saúde. Assim foi denominado o programa em “Pesquisa Estratégica”, que resultou em três edições antes da institucionalização da EGS, nos anos de 1998, 1999 e 2000. Os projetos aprovados recebiam financiamento institucional para o seu desenvolvimento e o prazo máximo para a entrega dos resultados era inferior a um ano. Só poderiam concorrer professores e pesquisadores da ENSP.

No ano de 2003, foi lançado o quarto programa de Pesquisa Estratégica, ou seja, o primeiro após a institucionalização da EGS. O programa foi reconfigurado, elevando-se o rigor em relação à definição do “produto” da pesquisa, e recebeu nova denominação passando a se chamar Pesquisa Estratégica, Desenvolvimento e Inovação (PED) (Carvalho, 2004:76-78).

3 - Assessorias

Estas assessorias são estruturadas conforme temas específicos, de acordo com os projetos que estejam em evidência em determinado momento, fazendo com que não haja uma estrutura definida ao contrário dos modelos tradicionais da ENSP e da FIOCRUZ. Como uma das atividades deste grupo, destaque para a prestação de consultorias e formulação de projetos junto a parceiros institucionais ou serviços de saúde. O corpo de assessores não conta apenas com profissionais da ENSP, mas também com profissionais de outros órgãos (Carvalho, 2004:79).

QUADRO XIV – DIFERENÇAS ENTRE A PÓS-GRADUAÇÃO E A ESCOLA DE GOVERNO.

Pós-Graduação	Escola de Governo
Conhecimento tipo <i>know-why</i> .	Conhecimento tipo <i>know-how</i> .
Regulação pela comunidade científica.	Regulação pela sociedade (governos e órgãos civis).
Cursos: Mestrado e Doutorado.	Cursos: Especialização, Aperfeiçoamento, Atualização e Extensão.
Clientelas individuais (acesso aberto).	Clientelas institucionais (profissionais e instituições).
Produto: formação de professores e pesquisadores.	Produto: formação de profissionais para a gestão e operação do sistema de saúde.
Cooperação: Rede Pós-Graduação.	Cooperação: Rede Escolas de Governo.
Fonte: Coordenação Escola de Governo em Saúde Carvalho, 2004, pg 70.	

www.ensp.fiocruz.br/

ECOLE NATIONALE DE LA SANTÉ PUBLIQUE

“Não se pode separar o homem das condições sociais e de cultura, nem da sua época nem da sua região. O homem não é abstratamente homem, mas sua condição humana toma aspectos concretos conforme a região onde ele viva, a cultura em que esteja situado e o tempo em que decorra sua existência: a sua época”.

Gilberto Freyre.

Logo depois da segunda guerra, o Ministério da Saúde Pública e a população francesa necessitavam de estruturas capazes de aplicar as leis de proteção social emitidas em 1945. Neste contexto, a ENSP foi criada dentro do Instituto Nacional da Higiene, o futuro *Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale* (INSERM). A escola foi encarregada de assegurar o aperfeiçoamento dos médicos e dos farmacêuticos da saúde pública. Recebeu seus primeiros alunos em Paris, na Rua de Tilsitt, em 1947.

A aplicação das legislações do período pós-guerra, a evolução política e econômica, a colaboração internacional, exigiu da ENSP, a cada ano, que realizasse mais cursos de especialização para os executivos da saúde pública. Os cursos sobre higiene rural, instrução médica, instalação dos serviços sociais, proteção contra radiações, e os problemas médicos e sociais relacionados à migração argelina, eram organizadas regularmente. Como não podia ter um pessoal ensinando permanentemente, pedia-se a colaboração de grandes professores e pesquisadores.

Assim, a ENSP se distinguiu claramente dos estabelecimentos de pós-graduação tradicionais de Saúde Pública da época pela existência de variadas áreas (segurança social, criada em 1946, os *stock-brokers* estrangeiros, o ensino dos jovens surdos, nutrição e dietética). Consciente destes recursos, o presidente do Conselho de Direção e Estudos da Escola teve a ambição de formar a primeira Escola Nacional Superior de Estudos Sanitários e Sociais.

No final do ano de 1950, houve um projeto para a transformação da ENSP em estabelecimento público nacional e a criação de um diploma que sancionava um treinamento especializado em saúde pública, que seria a primeira mudança na história da Escola. De fato, o progresso econômico e social envolveu mudanças profundas na sociedade a partir de 1945. Os especialistas da época, apoiados pelos líderes políticos,

viam com o desenvolvimento das migrações e da velocidade das comunicações, um risco incontrolável de epidemias. Além disso, as disciplinas e as técnicas demandavam emprego de meios coletivos cada vez mais aperfeiçoados do que a média dos estabelecimentos de cuidado. O campo de ação da saúde pública alargava-se com o desenvolvimento da pesquisa e o surgimento de novas especialidades. O contexto político daquele tempo requeria, além disso, uma resposta aos pedidos insistentes dos países da comunidade de língua francesa.

A existência autônoma da ENSP foi reconhecida legalmente em 28 de julho de 1960. A partir daí ela pôde ter um quadro permanente de pessoal. A transferência oficial da ENSP para a cidade de Rennes foi realizada em 1962, apesar das condições de manutenção dos prédios, dispersão dos locais de atividades e órgãos de direção. Sob o impulso dos primeiros diretores e do presidente do conselho de administração, a escola adquiriu, durante os primeiros treze anos, uma fama nacional e internacional. O prestígio de suas formações em saúde pública, a multiplicação dos seminários e sessões de estudos abertos a funcionários públicos e/ou do setor privado, além de seus relacionamentos com as organizações de saúde de todo o mundo, estabeleceram o seu sucesso.

A partir de 1975, surgiu a questão quanto à missão da instituição: fazê-la um instrumento pós-universitário de alto nível ou uma escola destinada à formação de futuros funcionários?

Em consequência das leis de descentralização, que começaram em 1982, e determinavam a transferência de competências, a formação dos executivos para o Ministério da Saúde Pública e a formação inicial ou contínua de outros tipos de profissionais, o público em formação na escola diversificou. No início da década de 80, o Ministro encorajou uma discussão interna a fim de favorecer a interdisciplinaridade e o interprofissionalismo, fazendo uma reforma profunda nos departamentos existentes, dispensando o modelo modular. Em 1985, criaram-se oito centros profissionais e três departamentos pedagógicos e científicos de natureza transversal. Consecutivamente, uma Lei de 25 de julho de 1985 trouxe uma redefinição do estabelecimento e força, primeiramente, à formação e à pesquisa multidisciplinar no campo da saúde pública, da ação e da proteção social, e da cooperação internacional. Esta esfera muito vasta das

atividades conduz necessariamente a uma abertura externa cada vez maior com outros estabelecimentos.

A nova Lei relativa à política de saúde pública (Lei nº2004-806, de 9 agosto de 2004), votada em 30 de julho de 2004 pela Assembléia Nacional e Senado e publicada no Diário Oficial de 11 de agosto de 2004, cria a Escola de Altos Estudos em Saúde Pública, que deverá suceder futuramente a ENSP (artigo 84, 85, 86 e 87 do título V) (Anexo XIV).

CARREIRAS FORMADAS PELA ENSP:

1- PARA OS HOSPITAIS E INSTITUIÇÕES SOCIAIS PÚBLICOS E PRIVADOS

- Diretor de Hospital (*DH - Directeur d'hôpital*) - Décret nº2000-232 du 13 mars 2000

Atualmente, em número de 3.800, atuam em hospitais com mais de 250 leitos ou em hospitais com menos de 250 leitos, porém com clínica cirúrgica ou psiquiatria.

Podem ocupar dois tipos de cargos:

- Diretor da Instituição: É o representante legal, sendo o responsável pelo projeto do hospital e é quem assegura o cumprimento do regulamento da unidade. São aproximadamente 1/5 dos DH.

- Diretor Adjunto: tem cargos de direção do setor de finanças, recursos humanos, serviços econômicos e logísticos, trabalho e patrimônio, sistema de informações e de qualidade. São aproximadamente 4/5 dos DH.

A carreira de Diretor de Hospital está situada no Ministério da Saúde no órgão de Direção de Hospitalização e a Organização de Saúde. Possui três classes com sete níveis na terceira classe e oito níveis na segunda e primeira classe. Os DH podem a qualquer momento ocupar o cargo de Diretor da Instituição ou Diretor Adjunto. O DH, Diretor da Instituição, goza de certa autonomia de gestão, desde que respeitando a política de saúde nacional e dentro do orçamento discutido ao nível do Parlamento Nacional.

Os DH precisam ter nacionalidade francesa e são selecionados por concursos, que podem ser internos ou externos, com as seguintes exigências:

* Concurso Interno:

- Ser funcionário ou agente do Estado ou das coletividades territoriais e de estabelecimento público de caráter administrativo.
- Ter dois anos de serviço efetivo depois da formação dentro de uma escola de acesso ao serviço público, ou quatro anos de serviço público.

* Concurso Externo:

- Ter 40 anos ou mais em primeiro de janeiro do ano do concurso.
- Ser titular de diploma exigido para admissão em concurso externo de entrada na Escola Nacional de Administração (salvo prerrogativas previstas na constituição em vigor).

- *Atacher* de Administração Hospitalar:

São diretamente subordinados ao diretor da instituição. Participam da elaboração e das decisões no domínio administrativo, financeiro, sanitário e social. Podem assumir direção de departamentos e serviços.

- Diretor de Instituição ou de Serviço de Intervenção Social (privado).

Exercem cinco funções primordiais

- Definição e condutas da intervenção social
- Definição e condutas do projeto do estabelecimento ou serviço
- Gestão dos recursos humanos
- Gestão econômica e financeira
- Gestão técnica e logística

- Diretor de Instituição Social (público)

Exercem a função em serviços de pessoas com dificuldades sociais ou familiares (*Foyers de l'enfance, Maisons d'enfants à caractère social, Centre d'hébergement et de réinsertion sociale*), pessoas com distúrbios mentais, físicos, sensoriais. (*Instituts médico-éducatifs, Service d'éducation spéciale et de soins à domicile, Centre d'aide par le travail, Maison d'accueil spécialisée, etc*).

Podem também exercer atividades de direção em unidades sociais e médico-sociais de um centro hospitalar.

- Diretor de Instituição Sanitário e Social

Exerce a função de diretor de Instituição hospitalar com menos de 250 leitos que não possua serviço de cirúrgico, obstétrico ou diretor adjunto de estabelecimentos públicos de saúde ou de asilos para pessoas idosas.

- Diretor de Cuidados (*Directeur des Soins*)

Fazem parte da equipe de direção.

Exercem suas funções dentro dos estabelecimentos públicos de saúde, em três níveis:

Enfermaria, reabilitação, médico-técnica.

Podem ocupar as seguintes funções:

- a coordenação geral das atividades de cuidados,
- a direção do serviço de cuidados de enfermaria,
- a direção das atividades de reabilitação,
- a direção das atividades médico-técnicas,
- a direção de um instituto de formação
- a função de conselheiro técnico ou pedagógico regional ou nacional.

2- PARA O MINISTÉRIO DA SAÚDE

- Engenheiro de Estudos Sanitários:

Seu campo de ação é marcado pelo caráter intersetorial das políticas públicas. Está relacionado às ações sobre água, ar, habitação, solo, agrícola, industrial, etc.

- Inspetor de Ação Sanitária e Social:

Exercem suas funções nos serviços descentralizados do Ministério: Direções Regionais de Assuntos Sanitários e Sociais (DRASS) e Direções Departamentais de Assuntos Sanitários e Sociais (DDASS).

Suas funções variam conforme o campo de atividade em que atuam: saúde pública, a coesão social, proteção social, recursos e informação.

- Médico Inspetor da Saúde Pública:

Estão principalmente nos serviços relevantes do Ministério da Saúde (direções departamentais ou regionais, setores sanitários e sociais, administração central, agências regionais de hospitalização), mas podem também estar em outros órgãos (assuntos estrangeiros, educação nacional). Têm como função:

- Participar da concepção, execução e evolução das políticas de saúde pública,
- Intervir no controle destas políticas,
- Contribuir com a organização do sistema sanitário e com a promoção de saúde,
- Se associar ao ensino, formação e pesquisa em saúde pública.

- Farmacêutico Inspetor de Saúde Pública:

Este é funcionário de carreira do estado, sendo que 95% desses farmacêuticos exercem suas funções no DRASS ou são conselheiros técnicos das prefeituras ou nos diversos órgãos da Agência Francesa da Seguridade Sanitária de Produtos da Saúde (AFSSAPS).

- Responsável por Informática e Organização:

Exercem suas funções dentro de serviços do ministério encarregados pelas pastas do trabalho, social e da solidariedade: DRASS - Direções regionais e DDASS - Direções Departamentais dos Assuntos sanitários e Sociais.

3 – PARA OUTROS MINISTÉRIOS

- Médicos da Educação Nacional:

São médicos assalariados, funcionários do Estado. Em 2002 existia ainda grande porcentagem de vagas a serem ocupadas. Exercem suas funções no setor escolar, são conselheiros técnicos dos diretores do estabelecimento, chefe de estabelecimentos escolares e inspetores de educação nacional. Exercem no sistema de educação o papel de médico, educador e identificam fatores de risco. (www.ensp.fr/)

ESCOLAS DE GOVERNOS

Canción para un niño en la calle

Armando Tejada Gómez - Ángel Ritro

*"A esta hora exactamente,
Hay un niño en la calle...
Es honra de los hombres proteger lo que crece,
Cuidar que no haya infancia dispersa por las calles" ..
"De otro modo es inútil, de otro modo es absurdo
Ensayar en la tierra la alegría y el canto,
Porque de nada vale si hay un niño en la calle." ..
"Pobre del que ha olvidado que hay un niño en la calle,
Que hay millones de niños que viven en la calle
Y multitud de niños que crecen en la calle.
Yo los veo apretando su corazón pequeño,
Mirándonos a todas con fábula en los ojos.
Un relámpago trunco les cruza la mirada,
Porque nadie protege esa vida que crece
Y el amor se ha perdido, como un niño en la calle."*

Neste capítulo faremos uma breve exposição da formação de profissionais para a carreira de gestão pública em alguns países das Américas, mostrando a diversidade dos modelos de Escolas e sua formação.

ESTADOS UNIDOS

Nos Estados Unidos as Escolas de Governo nascem dentro das Universidades, não tendo nenhuma delas o monopólio da formação de quadros para a burocracia. Criam-se inúmeras escolas e cursos de pós-graduação, com diferentes currículos, que podem ser agrupadas em dois grandes grupos:

No primeiro estão as escolas com ensinamentos tradicionais, inspiradas na microeconomia, dedicadas à administração pública, que se concentram em técnicas de gerenciamento e análises organizacionais, numa concepção estreita da gestão pública, na ênfase em técnicas quantitativas e estáticas para tomadas de decisão.

No segundo grupo estão as escolas e os programas de pós-graduação que derivam da ciência política, que enfatizam a teoria organizacional, a natureza do poder, sua fragmentação, processos políticos, logo, faz a análise da política (*Policy Analysis*).

No final dos anos 60, já se contava com quinze escolas de assuntos públicos. Calcula-se que atualmente existam 260 instituições formadoras de recursos humanos para o serviço público. A maioria dessas escolas constitui-se de cursos de mestrados, raras possuem cursos de Doutorado e mesmo assim, formam para a atividade acadêmica. A maioria delas prepara os alunos para instituições governamentais nacionais, embora alguns graduados se dirijam para a área internacional ou privada. Os currículos são compostos geralmente de uma estrutura básica obrigatória de métodos quantitativos e técnicas financeiras, orçamentárias e administrativas com *Policy Analysis*, ciência política, economia e estudos organizacionais. Este corpo básico curricular combina-se com a concentração em uma ou duas áreas específicas de políticas (energia, política industrial, nutrição, habitação, etc.). O estágio normalmente é de iniciativa do aluno, porém, a escola disponibiliza um cadastro de instituições que acolhem para estágio. Se eles demonstram boa performance, já saem empregados das universidades. Assim, a alocação dos graduados ocorre pelo mercado (Petrucci, 1995:11-17).

CHILE

INSTITUTO DE ASSUNTOS PÚBLICOS (INAP)

Em 13 de novembro de 2001, a sessão do Conselho Universitário da Universidade do Chile, aprovou a criação do Instituto de Assuntos Públicos da Universidade do Chile e, em 20 de Novembro, foi criado o instituto pelo Decreto 0019640. O novo Instituto é constituído pela fusão de três unidades da Universidade: O Centro de Análises de Políticas Públicas, o Instituto de Ciência Política e a Escola de Governo, Gestão Pública e Ciência Política. Criou-se ainda o Departamento de Governo e Gestão Pública e a Escola de Pós-Graduação.

O INAP tem três características fundamentais:

Primeiro, seu caráter marcadamente interdisciplinar, seu compromisso por integrar conhecimentos provenientes de distintas áreas, a análise e solução dos problemas públicos, reconhecendo que estes são essencialmente multidimensionais.

Segundo, sua prioridade em articular os recursos acadêmicos existentes nas diversas Faculdades e Institutos da Universidade do Chile em função das análises desses problemas.

Terceiro, sua inserção na fronteira entre a universidade e a sociedade, sendo o organismo da Universidade do Chile cuja missão consiste, fundamentalmente, em trabalhar no estudo de assuntos públicos do país e das políticas governamentais requeridas para resolvê-los.

Missão

O Instituto de Assuntos Públicos da Universidade do Chile tem por missão a investigação, formação, extensão, assessoria e promoção de debates, centrados no estudo dos problemas públicos do país e na análise da visão do Estado, das políticas públicas e dos principais atores sociais na solução desses problemas. Os objetivos do Instituto são os seguintes:

1- Desenvolver uma capacidade de excelência na análise de problemas e questões de interesse público do país, em relação ao funcionamento do sistema político, da estrutura e operação do Estado, do processo de formulação de políticas governamentais, dos sistemas modernos de gestão dos serviços públicos, das condições requeridas para assegurar um desenvolvimento sustentável em longo prazo e da governabilidade da democracia.

2- Desenvolver as funções, tanto por conta própria, como mediante convênios e contratos com as instituições interessadas, de investigação, extensão, assessoria e capacitação que se requer no âmbito do Estado e dos serviços públicos, para o qual deverá desenvolver trabalhos que contribuam para melhorar a capacidade da Universidade de abordar os assuntos públicos levando em conta, tanto o papel do setor público, como do mercado e da sociedade civil,

3- Fortalecer sua capacidade para realizar formação em nível de graduação dos profissionais e gestores públicos que o Estado solicite através da Escola de Governo, Gestão Pública e Ciência Política.

4- Expandir sua docência para a Pós-Graduação, no âmbito de Mestrado.

5- Desenvolver uma capacidade moderna de excelência no campo da Ciência Política, inserindo-a nas tendências mundiais mais recentes desta disciplina, promovendo o desenvolvimento integrado de áreas como a estrutura do Estado e o funcionamento do governo; os elementos próprios da teoria e dos sistemas políticos, incluindo a opinião pública, os processos eleitorais, assim como as necessárias relações entre o Estado e a sociedade civil.

O INAP está composto pelas seguintes Unidades Acadêmicas:

1- Departamento de Políticas Públicas (DPP)

Criado em 2001, é um departamento da nova estrutura. Cabe destacar que o DPP tem sua entidade predecessor no Centro de Análises de Políticas Públicas, criado em 1983.

Seus objetivos específicos são:

- ✓ Realizar estudos teórico-conceituais e investigações empíricas sobre as relações entre cidadania, participação social e políticas públicas.
- ✓ Manter canais regulares de comunicação com os decisores políticos e da cidadania dos resultados desses estudos.
- ✓ Estabelecer programas docentes de pós-graduação para a formação de atores-chaves para o desenvolvimento e a implementação das políticas públicas.
- ✓ Gerar atividades de capacitação e difusão, dirigidos ao setor público e organizações da sociedade civil.

- ✓ Quando solicitado, assessorar o governo na formulação de políticas e programas para reforçar a integração social e cultural, a sustentabilidade do desenvolvimento e da governabilidade.

2- Departamento de Ciência Política

O Departamento de Ciência Política manterá a missão do Instituto de Ciência Política, que foi criado em 1981, como Unidade Acadêmica especializada, de nível de pós-graduação e de caráter inter e multidisciplinar.

Sua missão é formar acadêmicos e profissionais com um profundo e amplo domínio no campo do saber político integral, a fim de poder responder de forma científica, às análises dos processos políticos nacionais e internacionais, promovendo as diversas alternativas que permitam um melhor entendimento científico dos diferentes atores, processos, doutrinas e instituições que conformam o mundo da política.

3- Departamento de Governo e Gestão Pública

Os primeiros anos deste século XXI, mostraram que a sociedade começou a refletir mais conscientemente sobre os efeitos que foram produzidos pelas importantes mudanças estruturais experimentadas durante os últimos 25 anos. É justamente neste ponto que melhor se pode apreciar a importância da criação do INAP. Neste contexto, a também recente criação do “*Departamento de Gobierno y Gestión Pública*” tem uma significação particular: a vontade de interlocução produtiva com a realidade social contemporânea do Chile, conforme a missão do Departamento, que é preparar docência de pré e pós-graduação de excelência.

4- Centro de Estudos de Opinião Pública

5- Centro de Estudos em Seguridad e Ciudadania

6- Centro de Estudos de Políticas Públicas

7- Escola de Graduação (Escola de Governo e Gestão Pública)

A Escola foi criada em agosto de 1954 com o nome de “*Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas*”, nas dependências da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, por acadêmicos visionários que conceberam a Administração do Estado como um

importante campo de estudo que devia ser composto por profissionais especializados em assuntos públicos, que atuavam no contexto do Estado e da Gestão Pública. A partir de novembro de 2001 esta escola passou a pertencer ao Instituto de Assuntos Públicos.

A Escola atualmente conta com uma rede de organismos associados, entre os quais se destacam: CIEP, França - ENA, França - ENAP, Canadá, - SELA, Chile - CLAD, Venezuela - INAP, México - ENAP, Costa Rica. Ademais, a Universidade de Califórnia do Sul e os Institutos de Estudos Políticos da França, em Toulouse, Lille e Paris.

À Escola corresponde administrar e coordenar a docência, de acordo com as políticas estabelecidas pela Universidade e pelo Instituto de Assuntos Públicos. Neste contexto, tem a função de organizar com os Departamentos respectivos, o planejamento, a programação e a realização das atividades curriculares relativas aos graus de Licenciado em Ciências Políticas e Governamentais e de Título Profissional de Administrador Público, num processo que dura 11 semestres.

O objetivo é formar um profissional para a Gestão Pública com as seguintes características:

- ✓ Atitude para adaptar-se as mudanças e interpretá-las, mediante a inovação e sua capacidade de impacto.
- ✓ Orientação para o usuário, instaurando uma relação efetiva com os atores sociais, políticos e culturais; descobrindo suas necessidades.
- ✓ Centrar sua gestão sobre os resultados e não somente sobre os processos, enfrentando a diversidade, administrando ao menor custo, assegurando a eficiência dos processos e administrando a informação da gestão.
- ✓ Atitude para motivar, mobilizar e administrar pessoas; ser um líder e formador; ter a capacidade de integrar as pessoas; administrar a diversidade; conseguir e formar equipes; desenvolver visões comuns.
- ✓ Ter a capacidade de encontrar um equilíbrio entre a autoridade, a ordem, a racionalidade e a coordenação interna.
- ✓ O profissional Administrador Público deve ser altamente adaptável, com visão estratégica e capacidades analíticas de planejamento, de organização e liderança, de ação e evolução. Em suma um elaborador, condutor e avaliador das políticas e programas governamentais e das instituições do estado.

8- Escola de Pós-Graduação

A - Mestrado em Ciência Política

B - Mestrado em Governo e Gerência Pública

www.inap.uchile.cl

ARGENTINA

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP)

O INAP foi criado em 1973, em substituição ao Instituto Superior de Administração Pública (criado em 1958 com a função de organizar o serviço público argentino e responsável pela capacitação dos servidores públicos). O INAP pertence a Subsecretaria da Gestão Pública, é uma escola governamental de formação, é um organismo de capacitação dos funcionários do Estado, assim como um centro de investigação e documentação, especializado na Administração Pública.

Tem como missão:

1- Promover e realizar estudos e pesquisas voltados aos aspectos estruturais e de comportamento do setor público.

2- Formar funcionários públicos, aperfeiçoando e atualizando seus conhecimentos, de acordo com as necessidades de capacitação do setor público e com as exigências das carreiras estabelecidas nos estatutos e quadros respectivos.

3- Programar e coordenar a assistência técnica em nível nacional e internacional.

Em 1975, o INAP contabilizava mais de mil egressos, provenientes de mais de sessenta instituições e órgãos públicos. Na mudança de governo em 1974, com a ascensão dos militares que governaram até 1983, o INAP adquiriu estabilidade e foi ator importante no processo de reforma do Estado. Ao mesmo tempo, estabeleceu uma rede de relacionamento com instituições públicas em diversas províncias, expandindo sua atuação nas áreas de ensino, pesquisa e consultoria.

Com a volta da democracia em 1984, o novo governo implantou uma nova reforma administrativa, desta vez voltada para a redução dos gastos públicos e de privatização das empresas públicas. Para conduzir estes trabalhos foi criada a Secretaria de Reforma Administrativa, a qual o INAP passou a estar vinculado. Uma das missões destinadas ao INAP, neste período, foi à divulgação da nova racionalidade que o governo introduzia ao serviço público, oferecendo maior transparência às ações do Estado, permitindo o controle social. Neste momento, o Estado argentino perdeu boa parte dos excelentes quadros

públicos para a iniciativa privada, por não contar com uma política que pudesse reter estes servidores.

Como consequência dessa situação, em 1984 é criado o Corpo de Administradores Governamentais (AG), cabendo ao INAP o desenvolvimento do programa de formação destes profissionais. Os egressos do programa de AG não garantiam elevados postos na administração pública. Diferentemente do que ocorria aos egressos da ENA (França), os AG não possuíam cargos exclusivos dentro do aparato estatal, apenas ocupavam uma carreira distinta das demais na administração pública, porém eram muito mais capacitados para o exercício de suas funções.

Repetindo o modelo de formação da ENA, para o programa de AG havia dois tipos de clientelas: os não-servidores públicos, chamados de “externos” e os servidores públicos, chamados de “internos”. Há uma terceira via para os servidores de nível médio com mais de cinco anos de experiência. Os alunos aprovados neste processo realizavam um curso preparatório, com duração de dez semanas, com a finalidade de nivelar as diferenças entre eles. Passado este processo, os alunos iniciavam sua formação, que era dividida nas seguintes etapas: formação; estágio e prática administrativa.

No final da década de 1990, o programa de AG foi desativado pelo próprio governo que o criou. Este fato foi associado à nova visão dada pelo governo ao enfoque econômico, promovendo um drástico corte nos gastos públicos e a busca pela eficácia e eficiência do aparato estatal. O Governo Menem, que sucedeu o anterior, acirrou o desmonte da máquina pública e o processo de privatização nacional. O INAP inicia uma transformação filosófica, dedicando-se à formação de altos funcionários para organizações complexas e vai buscar na Escola Kennedy de Governo, em Havard, a competência necessária para a reprodução de conteúdos.

Com a implantação do Sistema Nacional de Profissão Administrativa (SINAPA), pelo Decreto-Lei nº993/91, ao INAP é atribuído a importante missão de realizar um curso de alta gerência pública, obrigatório para os níveis A e B, os mais elevados do sistema. Este curso é obrigatório para os servidores que ocupam estes níveis e tem duração de um ano. Além disto, o INAP organiza e realiza seminários sobre temas importantes da administração pública, voltados para empresários, políticos e sindicalistas e promove estudos e pesquisas voltados ao serviço público.

As principais responsabilidades da INAP, atualmente, são as de Capacitação, Investigação, Documentação e a Escola Superior de Governo. Para isto, tem a seguinte estrutura organizacional:

✓ Secretaria Geral Acadêmica

Supervisiona e avalia a execução de programas de formação e pesquisa que se realizam no Instituto.

✓ Secretaria Geral Executiva

Coordena as atividades das áreas do instituto em função das decisões que o conselho diretor e seu presidente adotem e supervisiona o seu cumprimento.

✓ Direção Nacional de Estudo e Investigações

Programar, planejar, coordenar e executar as ações de pesquisa sobre a Administração Pública e o Estado, que sejam prioritárias para o Governo Nacional, e aquelas que sejam demandadas pelos níveis provinciais e municipais.

✓ Direção Nacional de Formação Superior

Planejar, coordenar, controlar e avaliar a execução de cursos orientados à formação de níveis diretivos e gerenciais da carreira administrativa, de níveis diretivos das classificações especiais, de formação de administradores governamentais e de dirigentes políticos e sociais que aspirem exercer funções no Estado.

✓ Direção Nacional de Capacitação

Atualizar o Diagnóstico das necessidades de capacitação da administração pública nacional e propor as atividades a serem desenvolvidas para responder às demandas, coordenando o planejamento e a estruturação das atividades de capacitação.

✓ Direção Nacional de Documentação e Informação

Custodiar e registrar informação e documentação sobre administração pública e antecedentes legais necessários para a gestão do Instituto, além de programar, coordenar, executar e distribuir a produção editorial.

✓ Direção Nacional de Administração

Estudar e propor o orçamento anual do Instituto e efetuar a avaliação econômico-financeira dos planos de ações e programas, realizar compras, contratações e provimento dos bens e de serviços.

Destacam-se alguns programas de formação e capacitação:

✓ Programa de Formação Permanente em Alta Gerência Pública

É um programa de demanda aberta, para quadros da administração pública, com o objetivo de formar a alta gerência pública.

É composto por um ciclo básico obrigatório voltado para questões de políticas públicas, contexto internacional, entre outros. Além de um ciclo de cursos de aperfeiçoamento de natureza opcional que busca responder às necessidades específicas de formação.

✓ Programa de Formação de Administradores Governamentais (PROFAG)

Tem como objetivo formar um corpo de funcionários para níveis superiores da administração nacional, através de um curso com período de dois anos, com mobilidade de seus membros em todas as jurisdições, formando um corpo denominado de Administradores Governamentais (AGs). As características essenciais deste corpo de funcionários são:

- A- São subordinados a *Presidencia de la Nación*, no âmbito da *Secretaría de la Función Pública*.
- B- Recrutamento e seleção através de concurso público, com ingresso em uma carreira.
- C- Cumprimento de funções de planejamento, assessoramento, organização, coordenação de nível superior em instituições da administração pública.
- D- Obrigatoriedade de prestação de serviços ao Estado após sua inserção no quadro de funcionários públicos por um período mínimo seis anos, tendo em caso de descumprimento, reembolsar o Estado em 50% do valor do seu último salário, multiplicado pelo número de meses que faltarem para completar os seis anos.

✓ Programa de Formação de Administradores Culturais (PROFAC)

Atende a uma demanda específica do governo atualizando, reciclando e aperfeiçoando administradores para a demanda da gestão cultural do país. Direciona-se preferencialmente para os servidores das áreas de Educação, Cultura e Comunicação Social.

✓ Programa de Formação Superior

Está voltado para os funcionários do nível C da Administração, equipe técnica e de comandos intermediários, que constituem o elo de ligação entre o corpo gerencial e as áreas de execução. Este programa busca atualizar, reciclar e aperfeiçoar os funcionários públicos, e é ministrado em dois blocos, um básico e outro de aprofundamento. Este por sua vez se estrutura em seis áreas temáticas: área de tecnologias da gestão, área econômica, área jurídica, área das relações entre sociedade e Estado, área sócio-cultural e área de recursos humanos.

✓ Programa Escola de Governo

Este programa se destina a atender às necessidades de se estabelecer meios para a reflexão, o acesso à informação atualizada e à interação entre os responsáveis pelas políticas públicas, voltando-se para os atuais e potenciais dirigentes da burocracia estatal. Este programa compreende uma série de seminários, que com a colaboração da *John F. Kennedy School of Government* da *The Harvard University*. Dentre as atividades desenvolvidas e programadas, citam-se aquelas referentes à análise da relação do Estado com o setor privado, seu processo de formulação e implementação de políticas públicas, a participação da mulher dirigente, negociação, comunicação e marketing político.

✓ Programa de Capacitação e Desenvolvimento para a Carreira Administrativa

Destina-se aos níveis D e E que compreendem os comandos intermediários, os níveis de gestão e de áreas de apoio da administração.

www.sgp.gov.ar/inap/institucional/main.html

(Petrucci, 1995:18- 42)

(Carvalho, 2004:09-51)

MÉXICO

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP)

O Instituto Nacional de Administração Pública (INAP), fundado em 1955, é uma Associação Civil sem fins lucrativos ou filiação política.

Sua missão é contribuir para o fortalecimento de uma eficaz governabilidade democrática do Estado Mexicano, mediante programas de investigação, assistência técnica, desenvolvimento e formação de pessoal, divulgação e intercâmbio de opiniões em âmbito nacional e internacional com instituições similares e pessoas interessadas no estudo e prática da Administração Pública, que impulse a profissionalização da função pública no México. O INAP se projeta para o futuro com a visão de consolidar-se como uma instituição autônoma, auto-suficiente, de excelência nas áreas de investigação, assistência técnica, desenvolvimento e formação de pessoal, divulgação e análise em matéria de Administração Pública; altamente competitiva e com capacidade operativa para oferecer seus serviços em âmbito nacional e internacional.

Sua direção é constituída por três órgãos principais: Assembléia Geral, Conselho Diretor e Conselho de Honra (Formado pelos ex-presidentes do INAP).

Para atender a demanda do seu cliente preferencial, o governo mexicano, o INAP estruturou-se em áreas de atuação ou coordenação, com as seguintes atribuições:

- ✓ Coordenação de Relações Internacionais.
- ✓ Coordenação de Estudos de Administração Estadual e Municipal.
- ✓ Coordenação de Consultoria e Alta Direção.
- ✓ Coordenação de Desenvolvimento e Formação Permanente.
- ✓ Coordenação de Investigação e Documentação.
- ✓ Coordenação de Administração, Finanças e Difusão.

No campo de formação e capacitação de recursos humanos podem ser destacados os seguintes programas:

1- No âmbito do funcionalismo federal:

A- Coordenação de Desenvolvimento e Formação Permanente.

- ✓ Programas de Especialização

Têm a finalidade de promover a formação de quadros em áreas específicas da Administração Pública. Estes cursos possuem carga horária acima das 300 h/aula e estão voltados para profissionais que ocupem comandos médios e superiores no setor público.

QUADRO XV: PROGRAMAS DE ESPECIALIZAÇÃO

ÁREA	CONTEÚDO BÁSICO	CARGA HORÁRIA
Administração Pública	Formar especialistas capazes de analisar e interpretar, desde uma perspectiva global, o processo de modernização, baseado em sólida fundamentação teórica e explicativa da administração pública como instrumento de ação do Estado.	10 meses 336 h/aula
Política Governamental	Formar especialistas para a análise, desenho, formulação, instrumentação e avaliação da política governamental, baseado em sólida fundamentação teórica e prática.	10 meses 234 h/aula
Administração e Desenvolvimento de R. Humanos	Formar especialistas para atuar no campo da administração e desenvolvimento de Recursos Humanos nas organizações públicas.	10 meses 316 h/aula
Projetos de Investimentos	Formar especialistas para a análise, identificação, formulação, implantação, avaliação e administração de projetos de investimentos.	11 meses 336 h/aula
Administração de Recursos Materiais	Formar especialistas para o planejamento, organização, avaliação e controle em matéria de obra pública, aquisições, arrendamentos e serviços relacionados com bens móveis, armazéns, seguros, inventários e serviços gerais.	09 meses 300 h/aula
Governo e Administração Metropolitana e Regional	Formar especialistas em governo e administração metropolitana e regional, promovendo a formulação de políticas e estratégias de caráter global (político, econômico, social, técnico e administrativo), de modo que sejam capazes de transmitir os conhecimentos adquiridos aos níveis operacionais.	12 meses 415 h/aula
Planejamento e Administração da Educação Superior	Formar especialistas para o planejamento universitário, administração e gestão de recursos e avaliação da educação superior.	11 meses 475 h/aula
Fonte: Fonte: Petrucci, 1995, pág 52.		

✓ Programas de Diplomados

Tem a finalidade de contribuir para a formação e atualização de profissionais de nível médio, capacitando áreas específicas da Administração Pública. Estes cursos possuem carga horária entre 180 e 210 h/aula.

QUADRO XVI: PROGRAMAS DE DIPLOMADOS

ÁREA	CONTEÚDO BÁSICO	CARGA HORÁRIA
Planejamento, Programação e Controle Orçamentário	Capacitar os participantes para o processo de planejamento, programação e controle do orçamento público, proporcionando-lhes um conjunto de conhecimentos teórico-práticos que contribuam para consolidar os benefícios e avanços do Sistema Nacional de Planejamento.	07 meses 180 h/aula
Governo e Administração Estadual e Municipal	Capacitar os participantes para analisar, formular e interpretar estratégias e políticas, com a finalidade de melhorar a ação governamental e a modernização pública nos âmbitos estadual e municipal.	03 meses 120 h/aula
Modernização da Política de Comércio Exterior	Capacitar os participantes para a teoria e prática do comércio internacional, através da análise da política e administração do comércio exterior do México, desenvolvendo habilidades diretivas.	06 meses 153 h/aula
Desenvolvimento Organizacional	Capacitar os participantes para constituírem-se em consultores internos no campo da modernização administrativa.	07 meses 180 h/aula
Administração de Inovações Tecnológicas	Capacitar os participantes para a análise de estratégias de promoção, financiamento e administração da pesquisa científica e tecnológica.	04 meses
Gestão e Análise de Políticas Ambientais	Capacitar os participantes para analisar e compreender a problemática ambiental, com a intenção de reverter a deterioração ecológica, através da avaliação e controle de políticas e estratégias para conservação do meio ambiente e uma adequada relação homem-natureza.	07 meses 243 h/aula
Financiamento do Desenvolvimento	Capacitar os participantes para lidar com diversas teorias, instrumentos e mecanismos sobre financiamento, com base na experiência de programas de estabilização e do novo modelo de desenvolvimento, no âmbito da globalização e abertura comercial.	06 meses 170 h/aula
Comunicação Social	Capacitar os participantes para a área de comunicação social, mediante alternativas teóricas e metodológicas que possibilitem o estudo e a análise crítica da sociedade contemporânea.	06 meses
Fonte: Fonte: Petrucci, 1995, pág 52 e 53.		

✓ Programas de Atualização

Estes cursos possuem carga horária entre 100 e 120 hs/aula e estão voltados para profissionais que ocupem comandos médios e superiores no setor público, que tenham uma formação administrativa prévia que facilite a compreensão incorporação do conteúdo.

QUADRO XVII: PROGRAMAS DE ATUALIZAÇÃO

ÁREA	CONTEÚDO BÁSICO	CARGA HORÁRIA
Administração Pública	Está orientado para a análise das tendências atuais que se observam dentro da teoria e prática da administração pública, no bojo das novas correntes administrativas.	04 meses 70 hs/aula
Responsabilidades dos Servidores Públicos	Está orientado para a análise do arcabouço jurídico que regula a conduta dos servidores da administração pública, visando difundi-lo e prevenir a aplicação de sanções.	05 meses 102 hs/aula
Qualidade no Serviço Público	Está orientado para a análise, desenho, formulação, instrumentação de processos de mudança com vistas à qualidade total, para melhorar a prestação do serviço público.	06 meses 100 hs/aula
Formação de Agentes de Mudança	Está orientado para a análise e atualização de agentes de mudança, que atuem como facilitadores internos e promovam o processo de adaptação das organizações aos novos requerimentos de seu entorno social.	05 meses 100 hs/aula
Fonte: Fonte: Petrucci, 1995, pág 53.		

A Coordenação de Desenvolvimento e Formação Permanente promove ainda Oficinas, Cursos de Informática e Seminários.

B- Coordenação de Consultoria e Alta Direção

✓ Programa Avançado em Direção das Altas Entidades Públicas

Tem como objetivo o desenvolvimento de habilidades voltadas para a direção, capacidade organizacional e de motivação e integração no processo de trabalho. O método empregado se centra no desenvolvimento e exercício de quatro habilidades fundamentais que caracterizam um dirigente: análise dos problemas que se apresentam; determinação da problemática e síntese do conflito e de suas soluções; determinação das opções e tomadas de decisões baseada na maior conveniência; e o exercício da capacidade de comando

diretivo. A carga de trabalho é de 320 horas distribuídas por um período de 07 meses, com 05 sessões distribuídas em dois dias/semana.

2- No âmbito do funcionalismo estadual e municipal:

A- Coordenação de Estudos de Administração Estadual e Municipal.

✓ Programa de Fortalecimento Municipal.

Constitui-se de três fases: atualização, assistência técnica e capacitação das administrações públicas municipais, com o objetivo de oferecer, tanto às autoridades municipais como a seus servidores públicos, assessoria técnica, operacional, normativa e jurídica em distintos setores como administração e gestão pública, serviços públicos, obras públicas, fazenda municipal, desenvolvimento urbano e regional, etc.

✓ Programa de Formação e Atualização dos Comandos Médios.

Refere-se ao campo da assistência técnica e capacitação das entidades federativas, em colaboração com os institutos locais. Está pautado, inicialmente, na elaboração de diagnóstico de necessidades de capacitação como estudo preliminar e, posteriormente, em cada um deles, a realização de cursos específicos de capacitação.

✓ Programa de Apoio aos Institutos de Administração Pública Estaduais (IAPs)

Para atender à crescente demanda dos estados e municípios, desenvolvendo uma ação descentralizada no campo da cooperação de capacitação e assistência técnica, consolidando a definição de políticas globais a serem levadas a cabo pelos IAPs sob a coordenação do INAP. Cabe lembrar que esses IAPs constituem uma verdadeira rede nacional de fomento à capacitação de funcionários públicos do país, correspondendo a 25 instituições não governamentais, atuantes no campo da administração pública a serviço do Estado.

www.inap.org.mx

PETRUCCI,1995:43-62

ESTUDO COMPARATIVO ENTRE AS ESCOLAS

A seguir faremos um estudo comparativo entre alguns itens de algumas Escolas estudadas neste capítulo, mostrando semelhanças e diferenças.

QUADRO XVIII: COMPARAÇÃO ENTRE ALGUNS INSTITUTOS ESTUDADOS

SISTEMA PREPARATÓRIO	
ENA – FRANÇA	- <i>Centre de Formacion Professionnelle Permanante (CFPP)</i> para a clientela interna. - <i>Institut de Sciences Politiques (Sciences Pó)</i> para a clientela externa.
JFK – EUA	Inexistente.
INAP - ARGENTINA	Inexistente.
INAP – MÉXICO	Inexistente.
ENAP – BRASIL	Inexistente.
SELEÇÃO	
ENA – FRANÇA	A entrada é feita através de exames de admissão e está aberta a clientela interna (servidores que já estão em uma função pública) e para uma clientela externa.
JFK – EUA	Através de <i>application</i> para a escola, como ocorre em qualquer outro programa de pós-graduação do sistema universitário americano.
INAP - ARGENTINA	Concurso público ou outro método determinado pelo governo.
INAP – MÉXICO	Avaliação seletiva por mérito. Muito atrelado aos sindicatos que indicam o servidor.
ENAP – BRASIL	A entrada é feita através de exames de admissão e está aberta a clientela interna (servidores que já estão em uma função pública) e para uma clientela externa.
AMBIENTE INSTITUCIONAL	
ENA – FRANÇA	Fora do sistema universitário.
JFK – EUA	Dentro do sistema universitário.
INAP - ARGENTINA	Fora do sistema universitário. Desenvolve algumas ações com o sistema universitário.
INAP – MÉXICO	Fora do sistema universitário.
ENAP – BRASIL	Fora do sistema universitário.

DURAÇÃO	
ENA – FRANÇA	02 anos.
JFK – EUA	02 anos.
INAP - ARGENTINA	Não inferior a 1.500 horas/aula.
INAP – MÉXICO	Média de 300 horas/aula.
ENAP – BRASIL	Variável conforme o ano do curso
CORPO DOCENTE	
ENA – FRANÇA	Não permanente (recrutado da máquina burocrática estatal). Grande familiaridade com a máquina, com sua operação e funcionamento.
JFK – EUA	Permanente (75% recrutados do sistema universitário e 25% do governo, setor privado, firmas de consultorias).
INAP - ARGENTINA	Não permanente, recrutados do governo, sistema universitário e do setor privado.
INAP – MÉXICO	Não permanente, recrutados do governo, sistema universitário e do setor privado.
ENAP – BRASIL	- Para realizar suas ações de capacitação, pesquisa e difusão de conhecimento em gestão pública, a ENAP conta com 172 profissionais, dos quais 21 possuem títulos de especialização, mestrado e doutorado. Deste total, 94 são servidores públicos do quadro da própria Escola e, os demais, requisitados de outros órgãos, ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superiores, servidores em exercício de carreira descentralizada e estagiários. - Em 2004 a ENAP contratou 230 docentes autônomos.
CURRÍCULO	
ENA – FRANÇA	Redação de textos jurídicos, questões internacionais, economia, gestão, microinformática, técnicas quantitativas, expressão oral e negociação, questões sociais e seminários sobre questões relevantes da administração pública.
JFK – EUA	Ética, análise política (<i>Policy analysis</i>), análise decisória, estudo de casos, políticas setoriais, métodos quantitativos, microeconomia, estatística, estratégia organizacional, gerenciamento.
INAP - ARGENTINA	Para os AGs: Papel do Estado no cenário internacional, Estado e sociedade, Informática, Políticas públicas, <i>management</i> , gestão de recursos públicos, ética, projetos públicos, mudança nas organizações, etc.
INAP – MÉXICO	Tem caráter específico em função da natureza da especialidade que se pretende formar.
ENAP – BRASIL	Variável conforme o ano de realização. De 440 horas/aula a 1.000 horas/aula.

ESTÁGIOS	
ENA – FRANÇA	Grande importância. 06 meses em instituições públicas e 06 meses em instituições privadas, alocados pela Diretoria de estágios e por ela avaliados.
JFK – EUA	Pouca importância. Os alunos buscam as instituições (públicas ou privadas) para estagiar (mantidas em cadastro pela escola), durante as férias de verão.
INAP - ARGENTINA	Pré-requisito para a conclusão do curso, desenvolvido no âmbito da Administração Pública.
INAP – MÉXICO	Não está previsto de forma sistemática.
ENAP – BRASIL	Não está previsto de forma sistemática. Quando ocorre são em instituições públicas.
EGRESSOS	
ENA – FRANÇA	<ul style="list-style-type: none"> - Servidor público de alto nível, generalista destinado a ocupar cargo de direção em carreiras específicas (enarcas). - Alocação automática nas carreiras.
JFK – EUA	<ul style="list-style-type: none"> - Analistas de políticas (<i>Policy analysis</i>): formação generalista com especialização em alguma área de <i>policy</i>. - Governo, firmas de consultorias, ou mesmo universidades. - Alocação pelo mercado.
INAP - ARGENTINA	<ul style="list-style-type: none"> - Profissional de alto nível para atuar como um corpo especializado na Administração Pública (AGs). - Alocação automática.
INAP – MÉXICO	<ul style="list-style-type: none"> - Servidor Público para atuar na Administração Pública e da Política Governamental. - Alocação automática no Serviço Público, no âmbito dos quadros existentes, de preferência no nível federal.
ENAP – BRASIL	<ul style="list-style-type: none"> - Servidor público de alto nível, destinado a ocupar cargo em carreira específica. - Alocação automática nas carreiras.
Fonte: Petrucci, 1995, pág 16 e 85. (Modificado) www.ena.gov.br	

CAPÍTULO III

Uma Investigação sobre a Trajetória Profissional de Alunos do Curso de Especialização em Gestão Hospitalar

*“Ainda que os teus passos pareçam inúteis,
vai abrindo caminhos,
como a água que desce cantando da montanha.
Outros te seguirão”*

(Saint-Exupéry)

Com o intuito de averiguar a trajetória de um subconjunto de gestores que realizaram o Curso de Especialização em Gestão Hospitalar da Escola Nacional de Saúde Pública, realizou-se um levantamento exploratório sobre a permanência dos mesmos no serviço público e em particular na área de gestão. Esse levantamento compreendeu ainda interrogações a respeito das promoções, realização de novos cursos e influência das eleições majoritárias nas carreiras dos entrevistados.

Os alunos das turmas do Curso de Especialização em Gestão Hospitalar dos anos de 1993, 1994 e 1995 foram selecionados, em função do tempo de conclusão ser compatível com as perguntas do estudo. Considerou-se que os integrantes dos cursos nesses três anos já teriam ultrapassado duas sucessões eleitorais e, portanto, a eventual preservação de suas funções gestoras poderia estar relacionada com a capacitação.

Os registros de identificação dos alunos e respectivos endereços foram obtidos junto ao Dr Pedro Barbosa (Coordenador de Desenvolvimento Institucional e Gestão da ENSP e Coordenador do Curso de Especialização em Gestão Hospitalar). As turmas eram compostas com: 1993 - 28 alunos; 1994 - 22 alunos; 1995 - 23 alunos, perfazendo o total de 78 registros. Desse total foram excluídos 2 alunos que faleceram, 3 cujos endereços não constavam das fichas. É importante assinalar que o autor do trabalho integrou a turma de 1994 e nessa condição respondeu ao questionário, assim como por ser o autor do presente trabalho. A tentativa inicial de contatar os 67 alunos identificados foi realizada por meio de cartas (anexo XII) enviadas por correio e correio eletrônico (Quadro XIX).

QUADRO XIX: NÚMERO DE ALUNOS E CONDIÇÃO DE ACESSO AO QUESTIONÁRIO

NÚMERO DE ALUNOS E CONDIÇÃO DE ACESSO AO QUESTIONÁRIO								
	Aluno	Enviadas			Total enviadas	Não enviadas		Total não enviadas
		Carta	E-mail	O próprio		Óbito	Sem endereço	
1993	28	24	01	00	25	01	02	03
1994	22	17	02	01	20	01	01	02
1995	23	21	02	00	23	00	00	00
Total	73	62	05	01	68	02	03	05

Foram respondidos 11 questionários (cerca de 16%). Retornaram 08 cartas com indicativo de endereço errado. Um número expressivo de alunos (49) não foi alcançado ou não respondeu o questionário, seja pelo fato dos endereços de uma parte não estarem atualizados, seja por outras razões (Quadros XX e XXI).

QUADRO XX: QUESTIONÁRIOS RESPONDIDOS E NÃO RESPONDIDOS

QUESTIONÁRIOS ENVIADOS, RESPONDIDOS E NÃO RESPONDIDOS								
Ano	Aluno	Env.	Respondidas				Não respondidas	
			Carta	E-mail	Perone u	Total	Endereço errado	Não respondida
1993	28	25	02	01	00	03	04	18
1994	22	20	00	03	01	04	02	14
1995	23	23	02	02	00	04	02	17
Total	73	68	04	06	01	11	08	49

QUADRO XXI: QUESTIONÁRIOS ENVIADOS E RESPONDIDOS

QUESTIONÁRIOS ENVIADOS E RESPONDIDOS				
TURMA	NÚMERO DE ALUNOS	ENVIADOS	RESPONDIDOS	% DE RESPONDIDOS
1993	28	25	03	12
1994	22	20	04	20
1995	23	23	04	17,39
Total	73	68	11	16,17

A reduzida capacidade de alcance dos alunos selecionados por meio das cartas e as dificuldades, particularmente no que concerne aos prazos, para, no âmbito da elaboração da dissertação, utilizar outros meios para ampliar o universo de respostas desautorizam a elaboração de inferências sobre as respostas obtidas. Considerando essas limitações segue-se uma síntese das respostas que deve ser tomada apenas como um indicativo para investigações mais abrangentes e aprofundadas.

QUADRO XXII: PERMANÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO

PERMANECEM NO SERVIÇO PÚBLICO					
TURMA	RESPONDIDOS	SIM	%	NÃO	%
1993	03	02	66,66	01	33,34
1994	04	03	75,00	01	25,00
1995	04	04	100,00	00	0,00
Total	11	09	81,81	02	18,18

Entre os 11 alunos que responderam o questionário, 05 (45,45%) encontravam-se desempenhando funções de gerência em 2005 e 06 (54,54%) não estavam mais à frente de cargos de gestão (Quadro XXIII).

QUADRO XXIII: PERMANECÊNCIA NA ÁREA DE GERÊNCIA

PERMANECEM NA ÁREA DE GERÊNCIA							
TURMA	RESP	CONTINUAM NA GERÊNCIA PÚBLICA	%	ESTÃO NA GERÊNCIA PRIVADA	%	SAIRAM DA GERÊNCIA	%
1993	03	01	33,3	01	33,33	01	33,3
1994	04	01	25,0	00	00,00	03	75,0
1995	04	02	50,0	00	00,00	02	50,0
Total	11	04	36,36	01	9,09	06	54,54

A evolução da carreira desses alunos parece pouco uniforme. Em relação aos ex-alunos que permaneceram no serviço público (9), apenas 4 continuam na área de gerência pública (Quadro XXIV).

QUADRO XXIV: SE NO SERVIÇO PÚBLICO, CONTINUAM NA ÁREA DE GERÊNCIA

CONTINUAM NA ÁREA DE GERÊNCIA					
TURMA	CONTINUAM NO SERVIÇO PÚBLICO	CONTINUAM NA ÁREA DE GERÊNCIA	%	SAIRAM DA ÁREA DE GERÊNCIA	%
1993	02	01	50,00	01	50,00
1994	03	01	33,33	02	66,66
1995	04	02	50,00	02	50,00
TOTAL	09	04	44,44	05	55,55

Dos ex-alunos que continuam na área de gerência (4), 2 dos ex-alunos que são gestores públicos consideraram que ocupam funções de menor hierarquia, 1 está à frente de um cargo mais importante (25%), e 01 permanece no mesmo patamar (25%) (Quadro XXV).

QUADRO XXV: ENTREVISTADOS QUE PERMANECEM NO SERVIÇO PÚBLICO, SEGUNDO NÍVEL HIERÁRQUICO DE GERÊNCIA ATUAL

TURMA	CONTINUAM NA GERÊNCIA PÚBLICA	>	%	=	%	<	%
93	01	00	0	00	0	01	100,00
94	01	00	0	01	100,00	00	0
95	02	01	50,00	00	00,00	01	50,00
TOTAL	04	01	25,00	01	25,00	02	50,00

Estes dados sugerem que a formação de gestor está automaticamente associada à permanência e à ascensão na área gerencial da administração pública. 72,72% (8) dos ex-alunos ou saíram da área de gerência (5), ou permanecem ocupando cargos de hierarquia semelhante aos da época em que realizaram o curso (1), ou foram rebaixados em termos da importância de suas funções gerenciais (2). Observa-se que apenas 1 entrevistado considera que atualmente ocupa um cargo de maior nível hierárquico. Essa condição de não ascensão na carreira parece não impedir ou até mesmo facilitar a realização de novos cursos de formação. Dos 9 ex-alunos que permanecem no serviço público 8 (88%) relatam ter realizado novos cursos na área de gestão pública (Quadro XXVI).

QUADRO XXVI: ENTREVISTADOS QUE PERMANECEM NO SERVIÇO PÚBLICO E REALIZAÇÃO DE NOVOS CURSOS DE GERÊNCIA

REALIZARAM NOVOS CURSOS DE GERÊNCIA					
	CONTINUAM NO SERVIÇO PÚBLICO	SIM	%	NÃO	%
1993	02	02	100,00	00	0
1994	03	03	100,00	00	0
1995	04	03	75,00	01	25,00
TOTAL	09	08	88,88	01	11,11

Coerente com os resultados que indicam o baixo efeito dos cursos de formação sobre a trajetória em termos de permanência e ascensão na carreira gerencial, a maioria dos entrevistados (8) dos ex-alunos que permanecem em instituições públicas entre o total de 9 afirma que as eleições interferiram na sua atuação como gestor. (Quadro XXVII). Essa percepção é compartilhada pelos entrevistados que permanecem à frente de cargos de gerência 75% (3); os que ainda atuam na área de gestão pública consideram que as eleições interferiram em suas trajetórias profissionais (Quadro XXVIII)

QUADRO XXVII: ENTREVISTADOS QUE PERMNECEM NO SERVIÇO PÚBLICO E O IMPACTO DAS ELEIÇÕES GOVERNAMENTAIS NA CARREIRA DA GESTÃO PÚBLICA

ENTREVISTADOS QUE PERMNECEM NO SERVIÇO PÚBLICO E O IMPACTO DAS ELEIÇÕES GOVERNAMENTAIS NA CARREIRA DA GESTÃO PÚBLICA					
	CONTINUAM NO SERVIÇO PÚBLICO	SIM	%	NÃO	%
1993	02	02	100,00	00	0
1994	03	02	66,66	01	33,33
1995	04	04	100,00	00	0
TOTAL	09	08	88,88	01	11,11

QUADRO XXVIII: ENTREVISTADOS QUE PERMNECEM NO SERVIÇO PÚBLICO, NA ÁREA DE GERÊNCIA E O IMPACTO DAS ELEIÇÕES GOVERNAMENTAIS NA CARREIRA DE GESTOR

ENTREVISTADOS QUE PERMNECEM NO SERVIÇO PÚBLICO, NA ÁREA DE GERÊNCIA E O IMPACTO DAS ELEIÇÕES GOVERNAMENTAIS NA CARREIRA DE GESTORI					
	CONTINUAM NA ÁREA DE GERÊNCIA PÚBLICA	SIM	%	NÃO	%
1993	01	01	100,00 %	00	0
1994	01	00	00,00 %	01	100,00
1995	02	02	100,00 %	00	0
TOTAL	04	03	75,00 %	01	25,00

Dois entrevistados saíram/solicitaram demissão das instituições públicas. Um dos ex-alunos saiu da administração pública devido à realização profissional (foi contratado para ocupar um posto de gerência privada) e nessa condição realizou novos cursos de formação gerencial, o outro seguiu a carreira universitária em uma instituição privada (Quadro XXIX).

QUADRO XXIX: MOTIVO DA SAIDA DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

MOTIVO DA SAIDA DO SERVIÇO PÚBLICO				
	1993	1994	1995	TOTAL
REALIZAÇÃO PROFISSIONAL	01	00	00	01
MOTIVOS PESSOAIS	00	01	00	01
TOTAL	01	01	00	02

CAPÍTULO VI

Considerações Finais

*“Como homem público,
tenho que esperar tudo, sem queixa, porque é minha obrigação ir para a cadeia,
se é para manter a minha posição de defesa do povo e não capitular diante dele.*

É minha obrigação ir pro exílio, se não posso ficar na minha terra.

*É minha obrigação manter a posição,
manter firmemente a posição que pode mudar o nosso país
e melhorar as condições de Pernambuco.”*

“ A facilidade não é deste nosso mundo, o Nordeste.

Somos feitos de sofrimento e de perseverança,

Cedo aprendemos que a teimosia é a condição de nosso viver.”

*“O futuro do homem livre e emancipado,
esse nós temos que merecer,
que conquistar a cada hora e a cada dia.”*

Miguel Arraes de Alencar,
Governador de Pernambuco por três vezes, sempre eleito através do voto popular.

Ao longo do trabalho foi ressaltado que inúmeros países vêm há décadas tentando aperfeiçoar modelos de administração e gestão pública e conseqüentemente investem na formação de seus servidores. Esses modelos variam de acordo com as singularidades do processo de construção e reorganização dos próprios Estados Nacionais. O prestígio e as exigências para o ingresso e a permanência na carreira de gestor público, que adquire distintas denominações em cada Nação, em alguns países coadunam-se com a preservação e expansão de políticas públicas de abrangência universal.

No Brasil, o tema é polêmico e de certo modo, extemporâneo, uma vez o processo de Reforma do Estado, iniciado a partir do final dos anos 80, afetou diretamente o status e as condições de trabalho dos servidores públicos. A inserção subordinada da economia nacional nos circuitos globalizados e a centralidade das políticas de ajuste fiscal em detrimento das políticas sociais desidratam as iniciativas setoriais e até mesmo a formação de gestores generalistas tal como proposto por formuladores do Plano Diretor de Reforma do Estado. A desarticulação de tais programas com as trajetórias profissionais dos servidores e suas respectivas carreiras é patente.

Na área da saúde, têm sido realizados esforços reiterados para formar gestores. Porém, o impacto desses programas na melhoria da eficiência e qualidade dos serviços parece pouco expressivo. A ausência da carreira de gestor de serviços e sistemas de saúde, ao lado das imensas restrições financeiras e pouca autonomia administrativa dos diretores de estabelecimentos de saúde e gestores de sistemas de serviços de saúde, tornam esses cargos simultaneamente pouco atraentes para os servidores técnicos e altamente valorizados, no âmbito da preservação de interesses particulares de políticos locais e interesses pontuais de corporações de profissionais de saúde. Portanto, a criação e consolidação de uma carreira de gestores de instituições e sistemas de saúde são perspectivas remotas e não se configuram como prioridades da agenda do setor saúde no Brasil.

Paradoxalmente, as iniciativas de criar novos cursos de formação de gestores na área da saúde, como por exemplo, cursos de especialização, especialmente os denominados Master Business Administration (MBA) Saúde, por programas de ensino de administração e por delegação da gestão de estabelecimentos públicos de saúde (terceirização), como ocorre com as organizações sociais (OS) do Estado de São Paulo, expressam a preocupação

e a opção pela estratégia de aperfeiçoar os processos de gestão para obter maior eficiência na administração dos recursos.

Com o intuito de contribuir para o aprofundamento do debate sobre modelos de gestão pública, o presente trabalho apresenta uma trajetória da formação da carreira de servidores e dirigentes de instituições públicas. Em primeiro lugar, aborda-se a formação do modelo burocrático brasileiro e a inserção do servidor público neste contexto, como peça importante da construção do Estado nacional e de sua valorização através de instituições como o DASP. O que trazia como contrapartida para este servidor o orgulho de suas funções, do que era e representava.

No segundo momento, no contexto da denominada Reforma do Estado, em nome da autonomia e de novos modelos gerenciais por meio das empresas estatais, aos servidores públicos foi atribuída a responsabilidade pela ineficiência do Estado. A consequência dessa desqualificação é a baixa remuneração e perda de status. Mesmo a tentativa de revalorização do servidor público no início da Nova República, não logrou reverter o desprestígio destes. Finalmente, com a reforma administrativa imposta nos anos 90, o servidor passa a ser apontado pelo próprio governo federal, como o grande responsável pela ineficiência, corrupção e desmonte do serviço público.

Diante dessas pressões, o papel dos servidores públicos e suas entidades de representação podem ter contribuído para cristalizar um ciclo vicioso. Os acordos informais estabelecendo o conhecido “day-off” para os médicos e redução horária de 40 para 30 hs de todo o pessoal de enfermagem, posteriormente estendido para os servidores administrativos, são o substrato da realidade dos contratos de trabalho de parte substancial dos servidores públicos: “finge que paga , finjo que trabalho”. Sem dúvida essas novas condições estruturais de funcionamento dos serviços públicos de saúde impedem que experiências gerenciais, ainda que teoricamente consistentes, sejam exitosas.

Um outro registro que subsidia o debate sobre os modelos de gestão refere-se à inocuidade do impacto da melhoria salarial dos servidores públicos sobre a eficiência e qualidade dos serviços de saúde. Esse fato é evocado para demonstrar cabalmente que o problema não é o quanto se paga, e sim os defeitos genéticos dos serviços públicos. Tal simplificação impede o aprofundamento do debate, na medida em que o contrário também

poderia ser demonstrado. Ou seja, a associação do declínio da qualidade dos serviços públicos com os baixos salários.

No período recente, a proposta de Reforma do Estado apregou a necessidade de formação de uma nova classe de dirigentes, os EPPGGs, com capacidade de gerenciar o novo modelo de administração pública imposto na últimas décadas do século XX, devido ao despreparo dos quadros da administração direta, especialmente aqueles que ocupavam cargos do alto escalão. Essa nova categoria, altamente qualificada, foi alocada para planejar políticas ministeriais e assessorar os altos escalões governamentais (como está definido na própria regulamentação da carreira), e não para dirigir as unidades de saúde, de educação e outras. Nota-se a coerência de tais diretrizes com os propósitos implícitos e explícitos de privatizar a rede de serviços públicos categorizados como passíveis de terceirização.

Tal desfecho evidencia que os EPPGGs vêm sendo formados em consonância com as diretrizes da Reforma nos moldes propostos pelo Plano Diretor de autoria de Bresser Pereira. Isto é, para formular políticas genéricas de Estado e não como gestores administrativos das unidades públicas conforme o modelo da escola francesa propugnado por Rouanet.

Contudo, as indefinições sobre o papel e carreira dos dirigentes das unidades das instituições públicas constituem um problema incontornável, uma vez que esses estabelecimentos não foram privatizados e as estratégias de formação da ENAP não atendem a essas necessidades. Não é por menos que para suprir as necessidades de formação de gestores de unidades de saúde emergem alternativas como a Escola de Governo em Saúde da ENSP.

A criação da Carreira de Gestor Público, inclusive como carreira típica do Estado, com atribuições distintas dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), poderia constituir uma única carreira, como no modelo francês. Os formandos da ENSP e da ENA na França estão aptos a exercer desde funções em cargos ministeriais até chefias de departamentos de unidades. Contudo, esse posicionamento claramente favorável à criação da carreira de gestor público não é consensual. Alguns pesquisadores, gestores e formuladores de políticas de saúde pública consideram que a Carreira do Gestor Público iria burocratizar a gestão e o serviço público. Poder-se-ia argumentar que não necessariamente a carreira *de per se* estrutura em um sistema burocratizado.

Adicionalmente, questiona-se a concepção de atribuir à burocratização o sinônimo de conservação, retardamento de processos etc.

Teremos que encontrar a solução para as discussões políticas entre as três esferas de governo, que hoje interferem em muito no processo de gestão, como tem sido colocado publicamente pela mídia ultimamente. O sistema tem que obedecer às regras colocadas pelo SUS e não ficar na vontade ou não do cumprimento pelos que exercem o poder público, conforme a filiação partidária. Podemos colocar em discussão qual seria a solução para que a interferência entre as três esferas de governo não prejudicasse o sistema. Seria unificar essas três esferas? Ter um comando único? Seria isso adotado em qualquer município ou só nas grandes metrópoles? Seria um retrocesso para as conquistas do SUS?

Outra discussão imposta é em relação aos Recursos Humanos. Está claro que as formas alternativas de contratação são e foram maneiras momentâneas de contratação, que não são o modelo ideal para o nosso país. Foram soluções pontuais e temporárias para algumas situações, inclusive algumas muito bem sucedidas. Acreditamos que o profissional de saúde pública deva ser Servidor Público, porém em que nova forma de Regime Jurídico? Esta deverá ser a grande discussão em relação aos Recursos Humanos.

Das escolas analisadas, apenas dois países possuem escolas que formam os alunos para que sejam inseridos em uma carreira de gestor público: a França com a École Nationale de la Santé Publique (ENSP) e Ecole Nationale D'Administration (ENA), e o Brasil, que optou pelo modelo francês, através da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Temos ainda a INAP (Argentina) que durante algum período formou para a carreira de AGs. Outras escolas apenas graduam seus alunos, que já são servidores públicos, na área de gerência ou os colocam no mercado para serem absorvidos por empresas governamentais.

Faz-se urgente mudar o perfil e a forma de indicação do Gestor Público, e, indo mais além, o modelo de gestão pública desse país. Fatos recentes da nossa política nos mostram a veracidade desta afirmação. Como apontado no início da dissertação, o que parece ainda vigorar são as indicações para os cargos de gestores de unidades de saúde, por interesses políticos ou por interesses corporativos, desconsiderando-se os perfis dos profissionais. O serviço público em vez de ser uma carreira é visto como uma briga por cargos. A cada mudança de governo, ocorrem mudanças radicais no quadro dirigente.

A meu ver a burocratização se faz minimamente necessária para termos algumas regras únicas para o sistema, mas que permitam usar vários meios para chegar a um resultado final desejável para todo o sistema. Os gestores teriam liberdade dentro da burocracia determinada para conseguir os parâmetros, metas, indicadores desejados pelo nível central de comando.

“REGRAS PARA O FIM, LIBERDADE PARA OS MEIOS”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almeida, Célia Maria. Reforma do Estado e reforma do sistema de saúde: Experiências internacionais e tendências de mudança. Em: Gestão do SUS: Problemas, desafios e avanços. Ciencia&Saúde coletiva. Rio de Janeiro. V.4, n 2, 1999.

Bahia, Ligia. Planos privados de saúde: luzes e sombras no debate setorial dos anos 90. Em As políticas de saúde nos anos 90. Ciencia&Saúde coletiva. Rio de Janeiro. V.6, n 2, 2001

Carvalho, Marcos Ivan Neves de. Escola de Governo em Saúde: Estratégias para a sua consolidação - Dissertação apresentada na Escola nacional de Saúde pública-FIOCRUZ, para obtenção do grau de Mestre em Saúde Coletiva, área de concentração em Gestão de C&T em Saúde Rio de Janeiro, 2004.

Cheibub, Zairo; Mesquita, Wania Amélia Belchior. Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional. Brasília : ENAP texto para discussão nº 43 , Agosto de 2001.

Coutinho, Heitor. Políticas Públicas de cooperação técnica: A Implantação da Escola Nacional de Administração Pública no Brasil. - Dissertação apresentada Universidade de Brasília, Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas, Departamento de Ciências Administrativas e Contábeis para obtenção do grau de Mestre em Administração. Brasília. 1990

ENAP-MARE. Profissionalização do Funcionalismo. Brasília., 1995.

Farias, Pedro César Lima de. A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação. Brasília : Cadernos ENAP, nº 11, 1997.

Fiori, José Luis; Tavares, Maria da Conceição. Desajuste Global e Modernização Conservadora. São Paulo: Ed Paz e Terra, 1993.

Lei Nº 7.834, de 06 de Outubro de 1989. Disponível em [Http//www.anesp.org.br/](http://www.anesp.org.br/). Acesso em 10 set. 2004.

Loureiro, Maria Rita. Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol 14, nº 41, 1999.

Machado, Cristiani Vieira. Contexto, Atores, Instituições: Um estudo exploratório acerca das novas modalidades de gerência nos hospitais públicos no município do Rio de Janeiro nos anos 90 - Dissertação apresentada no Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, para obtenção do grau de Mestre em Saúde Coletiva, área de concentração em políticas, planejamento e Administração em Saúde. Rio de Janeiro, 1999.

MARE. A nova política de recursos Humanos. Brasília: Cadernos MARE 11- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília MARE, 1998c.

Mattos, Ruben de Araújo. As agências internacionais e as políticas de saúde nos anos 90: um panorama geral da oferta de idéias. Em As políticas de saúde nos anos 90. Ciencia&Saúde coletiva. Rio de Janeiro. V.6, n 2, 2001.

Ministério do Trabalho e da Administração; secretaria das Administração federal – SAF; Fundação Escola Nacional de Administração Publica – ENAP. Instituições de Treinamento do Governo Federal. Brasília. ENAP, 1992.

MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e direito adquirido. Brasília: ENAP Texto para discussão nº 23, 1998.

Noronha, José Carvalho de; Soares, Laura Tavares. A política de saúde no Brasil nos anos 90. Em As políticas de saúde nos anos 90. Ciencia&Saúde coletiva. Rio de Janeiro. V.6, n 2, 2001

Petrucci, Vera Lucia; Brito, Marcelo; Santos, Maria Helena de Castro. *Escolas de Governos e Profissionalização do Funcionalismo*. Brasília. ENAP-MARE, 1995.

Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Oficial, novembro de 1995.

Rouanet, Sergio Paulo. *Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública*. Brasília. Ministério da Relações Exteriores. Mineo. 1982.

Santos, Maria Helena de castro; Pinheiro, Maria Lucia de Moraes; Machado, Érica Máximo. *Profissionalização dos quadros superiores da administração pública*. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, ano 45, vol 118, nº 2, ago/set 1994.

Seidl, Helena. *Flexibilização das relações de trabalho em saúde: um relato de experiência - Dissertação apresentada ao Instituto de Medicina Social (IMS) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro para obtenção do grau de Mestre em Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, 2002.

Silva, Adélia Cristina Zimbrão da. *Atentado a formação de um esprit de corps - Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública*. Rio de Janeiro, 2001.

Soares, Laura Tavares. *Os custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina*. São Paulo: Ed. Cortez, 2000.

STIGLITZ, Joseph E. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo. Ed. Futura, 2002.

Teixeira, Sônia Fleury. *Reforma Administrativa: Uma visão crítica*. *RAP*,31(4): 299-309, 1997.

Vianna, Maria Lucia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro. Ed. Revan, 1998.

Associação nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.
Disponível em <http://www.ansp.org.br/>
Acesso em 10 set. 2004.

Associação nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.
Disponível em <http://www.ansp.org.br/> historia da carreira
Acesso em 10 set. 2004.

Associação nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.
Disponível em [http://www.ansp.org.br/gestores governamentais](http://www.ansp.org.br/gestores_governamentais)
Acesso em 10 set. 2004.

Escola Nacional de Saúde Pública Website.
Disponível em www.ensp.fiocruz.br/
Acesso em 15 de set. 2004.

Escola Nacional de Saúde Pública Website.
Disponível em http://intranet.ensp.fiocruz.br/cursos/paginas/titulo_cursos.cfm?tipo=3
Acesso em 15 de set. 2004.

Escola Nacional de Saúde Pública Website.
Disponível em http://intranet.ensp.fiocruz.br/cursos/paginas/titulo_cursos.cfm?tipo=2
Acesso em 15 de set. 2004.

Escola Nacional de Saúde Pública Website.
Disponível em http://intranet.ensp.fiocruz.br/cursos/paginas/titulo_cursos.cfm?tipo=1
Acesso em 15 de set. 2004.

Escola Nacional de Saúde Pública Website.
Disponível em http://www.ensp.fiocruz.br/pos_pesquisas.cfm
Acesso em 15 de set. 2004.

Bresser Pereira Website.

Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/BUSCA.ASP?busca=reforma+do+estado>

Acesso em 22 de set. 2004.

Bresser Pereira Website.

Disponível em http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/plano_diretor.pdf

Acesso em 22 de set. 2004.

Prof. Fernando F. Melo.

Disponível em <http://www.virtual.vserver.com.br/decreto200.htm>

Acesso em 22 de set. 2004.

Disponível em http://www.politica.pro.br/textos/abcp_nog.rtf

Acesso em 22 de set. 2004.

Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas.

Disponível em http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos37-45/ev_poladm_esp.htm/

Acesso em 24 de set. 2004.

Procuradoria-Geral do Estado de Roraima Website.

Disponível em <http://www.pge.rr.gov.br/lei-delegada-12.htm>

Acesso em 24 de set. 2004. Conselho Regional de Administração de São Paulo Website.

Disponível em http://www.crasp.com.br/PL145_98.html

Acesso em 24 de set. 2004.

Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso Website.

Disponível em http://www.al.mt.gov.br/viewp.asp?no_codigo=5284

Acesso em 24 de set. 2004.

Loureiro, Maria Rita. Política e presidencialismo no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministro da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. Rev. bras. Ci. Soc. v.14 n.41 São Paulo out. 1999.

Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000300005&lng=pt&nrm=iso

Acesso em 30 de set. 2004.

Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-4782002000100005&lng=pt

Acesso em 30 de set.

Política Social: o que podemos esperar da participação? Coelho, Vera Schattan P; Andrade, Ilza Araújo L. de; Montoya, Mariana Cifuentes.

Disponível em <http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/estpol5.2.doc>

Acesso em 30 de set.

Ecole Nationale De La Santé Publique Website.

Disponível em www.ensp.fr/

Acesso em 30 de set. 2004.

Ecole Nationale De La Santé Publique Website.

Disponível em <http://www.ensp.fr/breves/default.htm>

Acesso em 30 de set. 2004.

Junior, Renato Albano. A Previdência Social do Servidor Público: o que a sociedade precisa saber. Janeiro/2003

Disponível em <http://www.sindifisp.org.br/servicos/prevsocservpub.htm>

Acesso em 03 de out. 2004.

Nogueira, Marco Aurélio. Crise e Reforma do Estado.

Disponível em [http://www.cut.org.br/Desep/Biblioteca/GT/Crise% 20e%20reforma %20do%20Estado.pdf](http://www.cut.org.br/Desep/Biblioteca/GT/Crise%20e%20reforma%20do%20Estado.pdf)

Acesso em 09 de out. 2004.

Marcelino, José. Previdência Pública: verdades e mentiras. Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo.

Disponível em <http://www.adusp.org.br/noticias/Informativo/58/5803.htm>. Acesso em 09 de out. 2004.

Pessoa, Eneuton. Revista Sinal nº 10. Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central.

Disponível em <http://www.sinal.org.br/informativos/PorSinal/revista10/capa.htm>

Acesso em 09 de out. 2004.

Instituto de Estudos Sócioeconômicos Website.

Disponível em [http://www.inesc.org.br/conteudo/ publicacoes/livros/4GW7inLLkRaDio1vtL3RpN44o0Jj5IxZ/Reforma%20do%20Estado.pdf](http://www.inesc.org.br/conteudo/publicacoes/livros/4GW7inLLkRaDio1vtL3RpN44o0Jj5IxZ/Reforma%20do%20Estado.pdf)

Acesso em 10 de out. 2004.

Viana, Maria Lucia Teixeira Werneck. Programas não-contributivos da Seguridade Social no Brasil.

Disponível em <http://idpm.man.ac.uk/ncpps/Papers/WorkingPaper1.pdf>.

Acesso em 13 de out. 2004.

Fórum Permanente das Carreiras e Categorias Típicas de Estado.

Disponível em <http://www.geocities.com/CapitolHill/7799/cartip2.htm>

Acesso em 14 de out. 2004.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Website.

Disponível em [http://www.servidor.gov.br/arq_editaveis/pdf/publicacoes/boletim/ Bol97_mai2004.pdf](http://www.servidor.gov.br/arq_editaveis/pdf/publicacoes/boletim/Bol97_mai2004.pdf)

Acesso em 16 de out. 2004.

Ministério da Previdência Social Website.

Disponível em <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/>

Acesso em 23 de dez. 2004.

Instituto de Asuntos Públicos Website.

Disponível em <http://www.inap.uchile.cl>

Acesso em 25 de agosto 2005.

Instituto Nacional de la Administración Pública Website.

Disponível em <http://www.sgp.gov.ar/inap/institucional/main.html>

Acesso em 25 de agosto 2005.

Instituto Nacional de Administración Pública Website.

Disponível em <http://www.inap.org.mx>

Acesso em 25 de agosto 2005.

Escola Nacional de Administração Pública Website.

Disponível em <http://www.enap.gov.br>

Acesso em 13 de Novembro 2005.

Ministério da Fazenda. ESAF Website.

Disponível em <http://www.esaf.fazenda.gov.br/>

Acesso em 13 de Novembro 2005.

ANEXOS

Anexo I

(<http://www.anesp.org.br/>)

LEI Nº 7.834, DE 06 DE OUTUBRO DE 1989. Cria a Carreira e os respectivos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, fixa os valores de seus vencimentos, e dá outras providências.

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 7.834, DE 06 DE OUTUBRO DE 1989.

Cria a Carreira e os respectivos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, fixa os valores de seus vencimentos, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º É criada a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e novecentos e sessenta cargos respectivos de provimento efetivo, para execução de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da Administração Direta e Autárquica.

PAR 1º Os cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, da Carreira de igual denominação, são estruturados em cinco classes.

PAR 2º Os servidores ocupantes dos cargos a que se refere esta Lei terão exercício em órgãos da Administração Direta e Autárquica, observada lotação fixada em ato da Secretaria de Recursos Humanos – SRH, da Secretaria de Planejamento e Coordenação – Seplan.

Art. 2º A nomeação para cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental depende de aprovação e classificação, até o limite de vagas oferecidas, em concurso público de provas e títulos, e subsequente conclusão, com aproveitamento em curso específico de formação, ministrado pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

PAR 1º A nomeação do candidato habilitado dar-se-á na Classe I.

PAR 2º Caso o candidato habilitado seja funcionário ou servidor público federal, cuja remuneração exceda a fixada para a Classe I, nos termos do art. 3º e seus parágrafos, a diferença será apurada como vantagem pessoal reajustável, nominalmente identificada.

PAR 3º No prazo de noventa dias, contado da data de vigência da Medida Provisória nº 8489, o Poder Executivo regulamentará a promoção dos ocupantes de cargos de

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, bem assim especificará as atribuições das respectivas classes.

Art. 3º O vencimento inicial do cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental é fixado em NCz\$ 32,14 (trinta e dois cruzados novos e quatorze centavos), base de cálculo para os demais vencimentos relativos às classes a que se refere o Anexo desta Lei.

PAR 1º Os vencimentos fixados de conformidade com este artigo serão reajustados pelos índices aplicados aos dos servidores civis da União, a partir de 1º de outubro de 1987.

PAR 2º Ao ocupante de cargo de que trata esta Lei aplica-se o disposto no `PAR` 2º do art. 3º do Decreto-Lei nº 1.445, de 13 de fevereiro de 1976, modificado pelo art. 10 do Decreto-Lei nº 2.365, de 27 de outubro de 1987, e suas alterações, sendo-lhe asseguradas as vantagens previstas no art. 7º do Decreto-Lei nº 1.820, de 11 de dezembro de 1980, e no art. 1º do Decreto-Lei nº 2.200, de 26 de dezembro de 1984, os respectivos percentuais, calculados sobre o valor do vencimento a que o servidor faça jus.

Art. 4º Não haverá, para qualquer efeito, equivalência ou correlação entre o cargo, vencimento e vantagens a que se refere esta Lei e os já existentes nos atuais planos de classificação e retribuição de cargos e empregos de órgãos e entidades da Administração Federal.

Art. 5º Aos funcionários e servidores públicos, temporariamente vinculados à Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, para cumprir atividades docentes ou administrativas e técnicas, serão assegurados, enquanto perdurar essa vinculação, todos os direitos e vantagens dos cargos e empregos de origem, como se em efetivo exercício estivessem.

PAR 1º A vinculação para o cumprimento de atividades docentes importará liberação automática pelo órgão ou entidade de origem.

PAR 2º Será irrecusável e prontamente atendida a requisição de servidor de que trata este arquivo, para execução de atividades docentes na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

PAR 3º A vinculação referida neste artigo não obriga ao ressarcimento das despesas correspondentes.

Art. 6º Na forma e condições previstas em regulamento, serão concedidas bolsas de estudo e ajuda de custo a alunos matriculados na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

Art. 7º Aplica-se ao ocupante de cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental o regime jurídico estabelecido na Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952.

Art. 8º O disposto nesta Lei aplica-se ao concurso realizado pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP em 1988 e aos candidatos nele aprovados.

Art. 9º A formação de pessoal qualificado para o exercício de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e a habilitação para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores terão prioridade nos programas de desenvolvimento de recursos humanos na Administração Federal.

Parágrafo único. A Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, integrante da estrutura organizacional da Fundação Centro de Formação do Servidor Público – Funcep, é a instituição responsável pelas atividades de capacitação de que trata este artigo.

Art. 10. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta de dotações do Orçamento Fiscal da União.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 06 de outubro de 1989; 168º da Independência e 101º da República.

JOSÉ SARNEY
João Batista de Abreu

Anexo II
(<http://www.anesp.org.br/>)

Regulamenta a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG e dá outras providências.

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 5.176 DE 10 DE AGOSTO DE 2004.

Regulamenta a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto nas Leis nºs 7.834, de 6 de outubro de 1989, 9.625, de 7 de abril de 1998, 10.769, de 19 de novembro de 2003, e na Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001,

DECRETA:

Art. 1º Aos titulares dos cargos de provimento efetivo da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG compete o exercício de atividades de gestão governamental nos aspectos técnicos relativos à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em graus variados de complexidade, responsabilidade e autonomia.

Art. 2º A carreira de EPPGG é estruturada em classes e padrões.

§ 1º Para efeitos deste Decreto consideram-se:

I - carreira, o conjunto de classes de cargos de mesma profissão, natureza do trabalho ou atividade, escalonadas segundo a responsabilidade e complexidade inerentes às suas atribuições;

II - classe, a divisão básica da carreira integrada por cargos de idêntica denominação, atribuições, grau de complexidade, nível de responsabilidade, requisitos de capacitação e experiência para o desempenho das atribuições; e

III - padrão, a posição do servidor na escala de vencimentos da carreira.

Art. 3º A investidura no cargo de EPPGG far-se-á mediante aprovação em concurso público de provas e títulos, que incluirá curso específico de formação promovido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na qualidade de Órgão Supervisor, e ministrado pela Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.

§ 1º Durante o curso específico de formação referido no caput, será concedido aos candidatos matriculados auxílio-financeiro correspondente a cinquenta por cento da remuneração do padrão inicial da classe inicial do cargo, calculada com base no respectivo vencimento básico acrescido das demais vantagens de caráter geral e permanente instituídas por lei, inclusive parcela variável em seu valor máximo.

§ 2º Ao servidor ou empregado da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, aprovado na primeira etapa do concurso referido no caput, é facultado, durante o curso específico de formação, optar pela percepção da remuneração de seu cargo ou emprego ou pelo auxílio-financeiro, sendo-lhe assegurados, enquanto perdurar o curso, todos os direitos e vantagens do cargo ou emprego de origem, como se em efetivo exercício estivesse.

§ 3º Empossado no cargo, o tempo destinado à participação no curso de formação será computado, para todos os efeitos, como de efetivo exercício no cargo de EPPGG, exceto para fins de estágio probatório, estabilidade, férias e promoção.

Art. 4º Caso o candidato aprovado em concurso público para ingresso na carreira seja servidor público ou empregado de órgão ou entidade da administração federal direta, autárquica ou fundacional, cuja remuneração exceda a fixada para o padrão inicial da classe inicial, a diferença será apurada como vantagem pessoal reajustável, nominalmente identificada.

Parágrafo único. Consideram-se integrantes da remuneração, para os fins do disposto no caput, e nos termos do art. 41 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, as parcelas enumeradas nos incisos I e II do art. 1º da Lei nº 8.852, de 4 de fevereiro de 1994.

Art. 5º A nomeação do candidato habilitado dar-se-á no padrão inicial da classe inicial da carreira.

Art. 6º A formação e o aperfeiçoamento observarão o disposto no Programa Permanente de Desenvolvimento dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - PROPEG, instituído em ato do Órgão Supervisor, com o objetivo de aprimorar a formação dos EPPGG e o desenvolvimento das competências necessárias ao exercício das atividades estabelecidas no art 1º deste Decreto.

§ 1º Para os fins do disposto no caput, caberá ao Órgão Supervisor fixar a grade curricular e a carga horária dos cursos de formação e aperfeiçoamento integrantes do PROPEG.

§ 2º A participação com aproveitamento nos cursos de formação e aperfeiçoamento, durante a permanência nas classes A, B e C, é condição para promoção à classe subsequente.

Art. 7º Após a investidura no padrão inicial da classe inicial da carreira, o servidor deverá ingressar em curso complementar de formação, integrante do PROPEG, como condição para a progressão funcional.

Parágrafo único. É obrigatória a liberação do titular de cargo da carreira de EPPGG para participar das atividades de formação e aperfeiçoamento integrantes do PROPEG.

Art. 8º O órgão ou entidade da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em que tiver exercício titular de cargo de provimento efetivo da carreira de EPPGG, deverá desenvolver plano de trabalho para o desenvolvimento e formação específica do servidor que, uma vez aprovado pelo Órgão Supervisor, integrará o PROPEG.

Parágrafo único. O plano de trabalho será elaborado em conformidade com a metodologia e os elementos estabelecidos pelo Órgão Supervisor.

Art. 9º O desenvolvimento do servidor na carreira de EPPGG ocorrerá mediante progressão funcional e promoção.

Parágrafo único. Para fins deste Decreto, progressão é a passagem do servidor para o padrão de vencimento imediatamente superior dentro de uma mesma classe e promoção, a passagem do servidor do último padrão de uma classe para o primeiro padrão da classe imediatamente superior.

Art. 10. A progressão entre os padrões de que se compõe cada classe observará a média das avaliações de desempenho individuais a que se refere o inciso I do § 2º do art. 8º-A da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, e, ainda, os seguintes interstícios mínimos:

I - doze meses, para o servidor que obtiver, em dois ciclos semestrais de aferição de desempenho, média igual ou superior a noventa por cento da pontuação máxima;

II - dezoito meses, para o servidor que obtiver, em dois ciclos semestrais de aferição de desempenho, média inferior a noventa por cento e igual ou superior a setenta e cinco por cento da pontuação máxima.

§ 1º O servidor que obtiver média inferior a sessenta por cento da pontuação máxima por dois ciclos semestrais de aferição de desempenho consecutivos será submetido a programa de aperfeiçoamento promovido pelo órgão onde estiver exercendo suas atividades ou pelo Órgão Supervisor.

§ 2º O servidor que obtiver média inferior a setenta e cinco por cento da pontuação máxima no período de interstício mínimo requerido para progressão permanecerá no

mesmo padrão até que obtenha, por dois ciclos semestrais de aferição de desempenho consecutivos, pelo menos setenta e cinco por cento da pontuação máxima.

§ 3º Para fins de cálculo da média de que tratam os incisos I e II do caput, o servidor que, durante o período de avaliação, tenha ocupado cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores ou Cargo de Natureza Especial terá, durante o período de investidura nesses cargos, a título de avaliação de desempenho, o percentual atribuído, na forma da respectiva regulamentação, para fins de pagamento da Gratificação de Desempenho de Atividade do Ciclo de Gestão - GCG.

§ 4º Os efeitos financeiros da progressão referida no caput ocorrerão nos meses de janeiro e julho, após consolidação dos resultados das avaliações de desempenho.

§ 5º O servidor afastado ou licenciado terá a contagem do interstício reiniciada para fins de progressão a partir do primeiro dia subsequente ao seu retorno, exceto se o afastamento ou a licença for considerado como de efetivo exercício para todos os fins.

Art. 11. São requisitos para a promoção na carreira de EPPGG:

I - o cumprimento do período mínimo de doze meses de efetivo exercício no último padrão da classe;

II - a habilitação em avaliação específica, cujos critérios, padrões e requisitos de pontuação mínima por classe serão objeto de regulamentação pelo Órgão Supervisor; e

III - a conclusão, com aproveitamento pelo servidor, do curso de aperfeiçoamento específico promovido pelo Órgão Supervisor e integrante do PROPEG.

Parágrafo único. A regulamentação de que trata o inciso II deste artigo será precedida de consulta ao Comitê Consultivo da Carreira de EPPGG, nos termos do art. 16 deste Decreto.

Art. 12. O curso de aperfeiçoamento específico referido no inciso III do art. 11 será ministrado de forma modular e constituído de conteúdos relacionados às áreas de conhecimento e habilidades específicas necessárias para o exercício da gestão governamental nos aspectos técnicos relativos à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e nos aspectos de direção e assessoramento aos escalões superiores da administração federal, nos seus vários níveis.

§ 1º O Órgão Supervisor poderá reconhecer, para fins de promoção, cursos realizados em instituições nacionais ou estrangeiras, desde que tenham conteúdo compatível e carga horária igual ou superior aos previstos na grade curricular do PROPEG.

§ 2º Os órgãos ou entidades da administração pública localizados fora do Distrito Federal deverão custear as despesas de deslocamento, alimentação e hospedagem dos

servidores titulares de cargos de que trata este Decreto em exercício nas suas unidades, quando afastados para participar de curso de aperfeiçoamento específico da carreira.

§ 3º Os cursos de aperfeiçoamento, referidos no caput deste artigo e realizado pela ENAP, serão custeadas pelo Órgão Supervisor, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

Art. 13. O Órgão Supervisor estabelecerá, anualmente, o quantitativo de servidores da carreira de EPPGG que poderão participar de programas de capacitação de longa duração, que exijam dedicação integral e exclusiva, no País ou no exterior.

Parágrafo único. Regulamento específico do Órgão Supervisor, a ser editado no prazo de noventa dias contado da publicação deste Decreto, definirá os procedimentos de solicitação, concessão e renovação do afastamento ou licença e os requisitos de habilitação e seleção dos interessados, observados, sem prejuízo de outros, os seguintes preceitos:

I - compatibilidade dos conteúdos do programa de capacitação e, quando for o caso, das atividades de pesquisa a serem desenvolvidas, com as áreas definidas pelo Órgão Supervisor como de interesse da administração pública;

II - cumprimento prévio, pelo candidato, de período mínimo de efetivo exercício na carreira, vedado o afastamento para participação em programas de capacitação de longa duração, durante o período do estágio probatório; e

III - limitação do período de afastamento em até doze meses para cursos de especialização ou equivalente, até vinte e quatro meses para mestrado ou equivalente e de até quarenta e oito meses para doutorado ou equivalente.

Art. 14. O Órgão Supervisor coordenará a definição da unidade de exercício dos servidores nomeados para o cargo de EPPGG, com base nos seguintes critérios:

I - o interesse e as necessidades dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; e

II - a correlação entre as atividades a serem exercidas no órgão ou na entidade da administração pública federal e as competências e atribuições inerentes ao exercício do cargo de EPPGG.

§ 1º Somente após dois anos de efetivo exercício do servidor no mesmo órgão ou entidade poderá ocorrer modificação da unidade de exercício, mediante solicitação formal do órgão interessado ao Órgão Supervisor, com anuência do órgão ou entidade de exercício.

§ 2º A modificação de unidade de exercício em decorrência de cessão para o exercício de cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 4, 5 ou 6, e cargos de natureza especial, ou outro cargo em comissão ou função de confiança de

nível hierárquico equivalente, ocorrerá a pedido do órgão ou entidade interessada ao Órgão Supervisor.

§ 3º São irrecusáveis as requisições de EPPGG na situação prevista no art. 2º da Lei nº 9.007, de 17 de março de 1995, e em situações previstas em lei específica.

§ 4º A modificação de unidade de exercício, nas demais situações não previstas nos §§ 1º 2º e 3º, só poderá ser deferida pelo Órgão Supervisor com fundamento em excepcional interesse da administração.

§ 5º O servidor titular de cargo da carreira de EPPGG somente terá exercício em unidades localizadas fora do Distrito Federal quando para ocupar cargo em comissão ou função de confiança ou para participar em projeto compatível com as atribuições da carreira, a critério do Órgão Supervisor, ou, ainda, para exercício provisório, nos termos do § 2º do art. 84 da Lei nº 8.112, de 1990.

§ 6º Regulamento específico estabelecerá critérios e mecanismos especiais de acompanhamento da inserção e das atividades exercidas pelo servidor no órgão de exercício durante o período de duração do estágio probatório, visando o seu melhor aproveitamento e adaptação.

Art. 15. A cessão de titulares de cargos de EPPGG para outros Poderes da União ou para órgãos da administração pública do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios dar-se-á exclusivamente para o exercício de cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, nível 4 ou superior, ou outro cargo em comissão ou função de confiança de nível hierárquico equivalente, nos casos previstos em leis específicas, ou por relevante interesse da administração pública federal.

Parágrafo único. A critério do Órgão Supervisor, poderão ser mantidas as cessões em vigor na data da publicação deste Decreto, independentemente do disposto no caput.

Art. 16. O Comitê Consultivo da Carreira de EPPGG, previsto no § 1º do art. 4º da Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998, tem a finalidade de assessorar o Órgão Supervisor em assuntos relacionados à organização da carreira, ao recrutamento, à formação, à capacitação, à avaliação de desempenho, ao desenvolvimento e ao exercício dos integrantes da carreira e será composto por seis servidores da própria carreira, designados em ato do Órgão Supervisor.

§ 1º Previamente à edição de atos normativos relativos à aplicação do disposto neste Decreto e na legislação da carreira de EPPGG, o Órgão Supervisor colherá manifestação formal do Comitê Consultivo.

§ 2º Caberá ao Comitê Consultivo manifestar-se sobre assuntos julgados pertinentes pelo Órgão Supervisor.

Art. 17. No prazo de até dezoito meses a contar da publicação deste Decreto, o Órgão Supervisor implantará sistema de acompanhamento profissional da carreira, voltado ao registro e gerenciamento das necessidades dos órgãos e entidades da administração pública federal e à disponibilidade de vagas destinadas aos titulares de cargos de EPPGG.

Art. 18. O Órgão Supervisor estabelecerá critérios, a serem observados pelos órgãos e entidades da administração pública federal, para assegurar que o exercício dos titulares dos cargos de EPPGG, não investidos em cargos em comissão ou funções de confiança, seja permanentemente compatibilizado com a experiência, qualificação, posição nas respectivas classes e histórico profissional dos integrantes da carreira.

Parágrafo único. O Órgão Supervisor especificará, no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência deste Decreto, o processo de aferição das competências necessárias e nível de complexidade de atuação a ser observado em suas atribuições, em cada classe da carreira, de modo a permitir o cumprimento do disposto no caput.

Art. 19. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 20. Revogam-se os Decretos nºs 98.895, de 30 de janeiro de 1990, e 98.976, de 21 de fevereiro de 1990.

Brasília, 10 de agosto de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Anexo III

<http://www.geocities.com/CapitolHill/7799/cartip2.htm>

Carreiras típicas do Estado

São classificáveis como típicas de Estado, inequivocamente, as seguintes carreiras e categorias atualmente existentes, sem prejuízo de outras que venham a ser organizadas em órgãos ou entidades responsáveis por funções igualmente típicas, no âmbito do Poder Executivo da União:

1. Carreira de Advogado da União

Carreira responsável ex vi do art. 131 da Constituição e da Lei Complementar nº 73/93 pela representação judicial e extrajudicial da União e pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

2. Carreira Auditoria Fiscal do Tesouro Nacional (Auditores Fiscais do Tesouro Nacional e Técnicos do Tesouro Nacional)

Fiscal de Contribuições Previdenciárias

Categorias detentoras do jus imperii na área de fiscalização e arrecadação de tributos e contribuições federais, conforme previsão da Lei nº 6.185/74, originárias do Grupo-Tributação, Arrecadação e Fiscalização regulamentado pelo Decreto nº 72.933/73. O ingresso depende de concurso público e curso de formação específico.

3. Carreira de Defensor Público da União

Carreira criada pela Lei Complementar nº 80/94 com a atribuição de prestar orientação jurídica e defesa, em todos os graus, dos necessitados e essencial, nos termos do art. 134 da Constituição, à função jurisdicional do Estado.

4. Carreira de Diplomata

Carreira integrante do Serviço Exterior que detém ex vi da Lei nº 7.501, de 1987, a atribuição de exercer atividades inerentes à representação diplomática, classificada como

típica de Estado pela Lei nº 6.185/74. O ingresso depende de concurso público e curso de formação específico.

5. Carreira de Oficial de Chancelaria

Carreira integrante do Serviço Exterior que detém ex vi da Lei nº 7.501, de 1987 e da Lei nº 8.883, de 1993, a atribuição de atividades de natureza técnica e administrativa de apoio à representação diplomática. O ingresso depende de concurso público e curso de formação específico.

6. Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Carreira criada pela Lei nº 7.834, de 1989, cujas atribuições são as de "formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, direção e assessoramento nos escalões superiores da administração direta e autárquica", ou seja, expressão do jus imperii no tocante à definição de diretrizes, programas e projetos de intervenção governamental, ou das decisões de governo visando fins previamente estabelecidos a serem atingidos através de práticas globalmente programadas (public policy). No tocante à direção e assessoramento, representam a extensão técnica dos agentes públicos de natureza política. Atende à necessidade de instrumentalização do Estado para o exercício, dentre outras, da função típica de planejamento, prevista no art. 174 da Constituição Federal. O ingresso depende de concurso público e curso de formação específico.

7. Carreira de Finanças e Controle Interno (Analistas de Finanças e Controle e Técnicos de Finanças e Controle)

Carreira criada pelo Decreto-Lei nº 2.347/87 a partir das categorias funcionais do Grupo Atividades Específicas de Controle Interno, contemplada como típica de Estado pela Lei nº 6.185/94. A atividade de controle interno foi ainda contemplada como típica de Estado no texto constitucional pelo art. 73. O ingresso depende de concurso público e curso de formação específico.

8. Fiscal do Trabalho

Categoria funcional específica responsável pelo exercício das atividades de inspeção do trabalho, expressão do jus imperii e típicas de Estado ex vi do art. 21, XXIV da Constituição Federal. Reveste-se também da necessidade de garantias no exercício do cargo por força do art. 6º da Convenção nº 81 da Organização Internacional do Trabalho, re-ratificada pelo Brasil através do Decreto nº 95.461, de 1987. Estas garantias alcançam também os demais Agentes da Inspeção do Trabalho (Médicos do Trabalho, Engenheiros e Assistentes Sociais quando no exercício de atividades de inspeção do trabalho). O ingresso depende de concurso público e curso de formação específico.

9. Carreira de Planejamento e Orçamento (Analista de Planejamento e Orçamento e Técnico de Planejamento e Orçamento)

Carreira originalmente criada pelo Decreto-Lei nº 2.346/87 (Carreira de Orçamento), cuja denominação foi posteriormente alterada pela Lei nº 8.270/92, cujas atribuições são de administração e controle do sistema orçamentário no âmbito do Poder Executivo e elaboração, programação e acompanhamento dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais, atividade inerente ao Estado como Poder Público ex vi do art. 165 da Constituição. Atende, também, à necessidade de instrumentalização do Estado para o exercício da função típica de planejamento, prevista no art. 174 da Constituição Federal. O ingresso depende de concurso público e curso de formação específico.

10. Carreira Policial Federal (Peritos, Papiloscopista, Agentes, Escrivães, Delegados)

Carreira responsável pelo exercício do Poder de Polícia no tocante ao cumprimento da legislação penal e da polícia judiciária da União, contemplada como típica de Estado e pela Lei nº 6.185/74 e no art. 144, "caput" e § 1º da Constituição Federal. O ingresso depende de concurso público e curso de formação específico.

11. Carreira de Procurador da Fazenda Nacional

Carreira integrante da Advocacia-Geral da União responsável, ex vi do 131, § 3º da Constituição Federal, pela representação da União na execução da dívida ativa de natureza tributária. Contemplada como típica de Estado pela Lei nº 6.185/74.

12. Assistente Jurídico

Carreira responsável pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito do Poder Executivo. Originária do Grupo-Serviços Jurídicos, juntamente com a Procuradoria da Fazenda Nacional, é uma das 3 Carreiras específicas da Advocacia-Geral da União, juntamente com os Advogados da União e Procuradores da Fazenda Nacional.

13. Procurador Autárquico e Procurador da adm. Fundacional

Categorias responsáveis pelas atividades representação judicial e extrajudicial e de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito da administração autárquica e fundacional. Originária da Advocacia Consultiva da União e do Grupo-Serviços Jurídicos, juntamente com a Procuradoria da Fazenda Nacional e Assistentes Jurídicos, integram o quadro dos órgãos vinculados à AGU por força da Lei Complementar nº 73/93.

Anexo IV

http://www.crasp.com.br/PL145_98.html autor: Vitor Sapienza

Encontra-se em tramitação na Assembléia Legislativa de São Paulo, o Projeto de Lei nº. 145, de 27/03/1998, de autoria do Deputado Vitor Sapienza, que institui carreira de Gestor Público.

O projeto contempla também a profissão do Administrador, requerendo para ingresso na carreira a formação em Administração de Empresas ou Administração Pública.

Número Legislativo: 0145/1998

Anexo V

http://www.al.mt.gov.br/viewp.asp?no_codigo=5284

Projeto de Lei 578/03, referente à Mensagem do Executivo número 102/03, que altera a redação do art. 2ª da Lei nº 8.032, de 16.12.03, que trata da criação da Carreira de Gestor Governamental, e os respectivos cargos;

Mato Grosso

Anexo VI

<http://www.pge.rr.gov.br/lei-delegada-12.htm>

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

LEI DELEGADA nº 12 DE 16 DE JANEIRO DE 2003.

Dispõe sobre a definição das Carreiras Típicas de Estado, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA, no uso da atribuição que lhe foi conferida pela Resolução nº 014, de 18 de dezembro de 2002, da Assembléia Legislativa do Estado de Roraima, decreta a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam definidas como Carreiras Típicas de Estado:

- I - Carreira do Magistério Público;
- II - Carreira do Grupo de Tributação e Finanças;
- III - Carreira de Defensor Público;
- IV - Carreira de Polícia Civil;
- V - Carreira de Polícia Militar;
- VI - Carreira de Bombeiro Militar;
- VII - Carreira de Auditor;
- VIII - Carreira de Fiscalização e Controle Agropecuário;
- IX - Carreira de Fiscalização e Controle Sanitário;
- X - Carreira de Procurador de Estado;
- XI - Carreira de Gestor Público;
- XII - Carreira de Analista de Controle Interno.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

Palácio Senador Hélio Campos - RR, 16 de janeiro de 2003.

FRANCISCO FLAMARION PORTELA

Governador do Estado de Roraima

Anexo VII

<http://www.virtual.vserver.com.br/decreto200.htm>

DECRETO-LEI Nº 200, DE 25 DE FEFEREIRO DE 1967

Dispõe sobre a Organização da Administração Federal, Estabelece Diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras Providências.

TÍTULO I - Da Administração Federal

Art. 1º - O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República auxiliado pelos Ministros de Estado.

Art. 2º - O Presidente da República e os Ministros de Estado exercem as atribuições de sua competência constitucional, legal e regulamentar, com o auxílio dos órgãos que compõem a administração federal.

Art. 3º - Respeitada a competência constitucional do Poder Legislativo estabelecida no art. 46, incisos II e IV, da Constituição, o Poder Executivo regulará a estruturação, as atribuições e o funcionamento dos órgãos da administração federal.

Art. 4º - A administração federal compreende:

I - a administração direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios;

II - a administração indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) autarquias;
- b) empresas públicas;
- c) sociedades de economia mista;
- d) fundações públicas.

§ 1º As entidades compreendidas na administração indireta vinculam-se ao ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Anexo VIII

<http://www.inesc.org.br/conteudo/publicacoes/livros/4GW7inLLkRaDio1vtL3RpN44o0Jj5IxZ/Reforma%20do%20Estado.pdf>

AGÊNCIAS REGULADORAS: LEIS, DISPOSITIVOS DE DEFESA DO
CONSUMIDOR E SETOR DE INTERVENÇÃO

ANP - Agência Nacional de Petróleo Lei 9.478, de 06/08/97	
Ouvidoria	Não * (existe direito de acesso a atas de reuniões).
Conselho Consultivo	Não
Audiências públicas	Sim
Intervenção econômica e política	- Reestrutura o setor de petróleo após o fim do monopólio - Implementa a Política Nacional de Petróleo e Gás Natural. - Tem o poder concedente das áreas, e de fiscalização, respeitando o Conselho Nacional de Políticas Energéticas. - Os direitos de exploração e produção de petróleo e gás natural pertencem à União.
Fonte: FALEIROS, Vicente de Paula. Reforma do Estado e agências reguladoras: relatório de pesquisa para o CNPq. Brasília, 2003	

Anvisa - Agência Nacional de Vigilância Sanitária Lei 9.782, de 29/01/99	
Ouvidoria	Sim
Conselho Consultivo	Sim
Audiências públicas	Sim
Intervenção econômica e política	- Coordena e implementa a Política Nacional de Vigilância Sanitária em atuação conjunta com os estados e municípios no Sistema Nacional de Vigilância Sanitária - Monitora preços e autoriza a produção, concessão e proibição de produtos. - Tem Contrato de Gestão com o Ministério da Saúde.
Fonte: FALEIROS, Vicente de Paula. Reforma do Estado e agências reguladoras: relatório de pesquisa para o CNPq. Brasília, 2003	

Aneel - Agência Nacional de Energia Elétrica Lei 9.427, de 26/12/96	
Ouvidoria	Sim
Conselho Consultivo	Sim
Audiências públicas	Sim, quando afetar direitos
Intervenção econômica e política	- Reestrutura o setor elétrico após a privatização. - Segue políticas e diretrizes do Governo Federal e as diretrizes do Conselho Nacional de Recursos Hídricos
Fonte: FALEIROS, Vicente de Paula. Reforma do Estado e agências reguladoras: relatório de pesquisa para o CNPq. Brasília, 2003	

Anatel - Agência Nacional de Telecomunicações Lei 9.472, de 16/07/97	
Ouvidoria	Sim
Conselho Consultivo	Sim
Audiências públicas	Sim
Intervenção econômica e política	- Desconstrói o monopólio estatal das telecomunicações, sendo o serviço telefônico fixo de regime público. - Criação do Fundo de Telecomunicações – Fistel
Fonte: FALEIROS, Vicente de Paula. Reforma do Estado e agências reguladoras: relatório de pesquisa para o CNPq. Brasília, 2003	

ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar Lei 9.961, de 28/01/00	
Ouvidoria	Sim
Conselho Consultivo	Câmaras Técnicas e de Saúde Suplementar
Audiências públicas	Não. A Ouvidoria está prevista na Lei de recursos humanos das agências- Lei 9986/00
Intervenção econômica e política	- Normatização, controle e fiscalização das atividades de saúde suplementar com implementação da Política do Conselho Nacional de Saúde Suplementar - Consu.
Fonte: FALEIROS, Vicente de Paula. Reforma do Estado e agências reguladoras: relatório de pesquisa para o CNPq. Brasília, 2003	

ANA - Agência Nacional de Águas Lei 9.984, de 17/02/00 Lei 9.984, de 17/02/00	
Ouvidoria	Não
Conselho Consultivo	Comitês de Bacia Hidrográfica, com representantes dos usuários.
Audiências públicas	Não A Ouvidoria está prevista na Lei de recursos humanos das agências - Lei 9986/00
Intervenção econômica e política	- Execução da Política Nacional de Recursos Hídricos e Defesa do Meio Ambiente. - Cobrança pelo uso de recursos hídricos de Contrato de Gestão com o Ministério do Meio Ambiente
Fonte: FALEIROS, Vicente de Paula. Reforma do Estado e agências reguladoras: relatório de pesquisa para o CNPq. Brasília, 2003	

ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários Lei 10.223 de 05/06/01	
Ouvidoria	Sim. Atas disponíveis para conhecimento geral
Conselho Consultivo	Não
Audiências públicas	Não
Intervenção econômica e política	- Implementa políticas do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte - Conit - em atuação conjunta com estados e municípios. - Fiscaliza cláusulas contratuais e controla os concessionários e permissionários. - Atua com contratos de concessão e permissão.
Fonte: FALEIROS, Vicente de Paula. Reforma do Estado e agências reguladoras: relatório de pesquisa para o CNPq. Brasília, 2003	

Ancine – Agência nacional do Cinema MP 2.219 de 04/09/01	
Ouvidoria	Sim.
Conselho Consultivo	Não
Audiências públicas	Não
Intervenção econômica e política	Fiscaliza a atividade cinematográfica e videográfica e segue as diretrizes do Conselho Nacional de Cinema, onde o presidente da Ancine é secretário-executivo.
Fonte: FALEIROS, Vicente de Paula. Reforma do Estado e agências reguladoras: relatório de pesquisa para o CNPq. Brasília, 2003	

Anexo IX

PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DE INSTITUIÇÕES QUE ATUAM NO CAMPO
DA PROFISSIONALIZAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS

INSTITUIÇÕES	FUNÇÃO	ÂMBITO DE ATUAÇÃO	AMBIENTE INSTITUCIONAL	CLIENTELA	ALOCAÇÃO DO EGRESSO
Escola Nacional de Administração Pública ENAP	Formação, capacitação e treinamento	Federal (desde 1993 nos níveis estaduais e municipais)	Fora do ambiente universitário	Interna e externa à administração pública	- Inserção automática na máquina burocrática -Inserção em carreiras, por classificação
Escola de Administração Fazendária ESAF	Formação, capacitação e treinamento	Federal e estadual	Fora do ambiente universitário	Interna e externa à administração pública	- Inserção automática na máquina burocrática -Inserção em carreiras, por classificação
Escola Superior de Administração postal ESAP	Formação, capacitação e treinamento	Federal	Fora do ambiente universitário	-Interna e externa à administração pública - a partir de 1990 só interna	Inserção automática na máquina
Instituto Rio Branco IRB	Formação, capacitação	Federal	Fora do ambiente universitário	externa	- Inserção automática na máquina burocrática -Inserção em carreiras, por classificação

INSTITUIÇÕES	FUNÇÃO	ÂMBITO DE ATUAÇÃO	AMBIENTE INSTITUCIONAL	CLIENTELA	ALOCÇÃO DO EGRESSO
Centro De Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social CENDEC	Capacitação e treinamento	Federal	Fora do ambiente universitário	interna	Inserção automática na maquina burocrática
Fundação Getulio Vargas / Escola Brasileira de Administração Pública FGV/EBAP	Formação, capacitação e treinamento	Federal, estadual com incursões no âmbito municipal	Ligado ao sistema universitário	Interna e externa	- inserção pelo mercado - Inserção automática na maquina burocrática em menor escala
Fundação Getulio Vargas / Escola de Administração de Empresas de SP FGV/EAESP	Formação, capacitação e treinamento	Estadual e municipal	Ligado ao sistema universitário	externa	inserção pelo mercado
Escola de Governo de Administração Pública / Fundação do Desenvolvimento Administrativo do Estado de SP EGAP/FUNDAP	Capacitação e treinamento	Estadual e municipal	Fora do ambiente universitário	Interna e externa	- Inserção automática na maquina burocrática - inserção pelo mercado

INSTITUIÇÕES	FUNÇÃO	ÂMBITO DE ATUAÇÃO	AMBIENTE INSTITUCIONAL	CLIENTELA	ALOCAÇÃO DO EGRESSO
Escola de Governo de MG / Fundação João Pinheiro EGMG/FJP	Formação, capacitação e treinamento	Estadual e municipal	Ligado ao sistema universitário	Interna e externa	- Inserção automática na maquina burocrática - inserção em carreiras
Fundação Escola do Serviço Público do Estado do RJ FESP	Capacitação e treinamento	Estadual e Municipal com incursões no federal a nível de concursos públicos	Fora do âmbito universitário	Interna e externa em menor escala	- Inserção automática na maquina burocrática - inserção pelo mercado em menor escala
Escola Superior de Administração Pública do Estado de RS ESAPERGS	Formação, capacitação e treinamento	Estadual	Fora do âmbito universitário	Interna	- Inserção automática na maquina burocrática
Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social IPARDES	Capacitação e treinamento	Estadual e municipal	Fora do âmbito universitário	Interna	- Inserção automática na maquina burocrática
Escola de Administração Pública Dr Waldemar Lopes Ferraz da Fundação Prefeito Faria Lima CEPAM	Formação	Municipal	Fora do âmbito universitário	Interna	- Inserção automática na maquina burocrática

INSTITUIÇÕES	FUNÇÃO	ÂMBITO DE ATUAÇÃO	AMBIENTE INSTITUCIONAL	CLIENTELA	ALOCAÇÃO DO EGRESSO
Instituto Brasileiro de Administração municipal IBAM	Capacitação e treinamento	Municipal	Fora do âmbito universitário	Interna e externa	- Inserção automática na máquina burocrática - inserção pelo mercado em menor escala
Escola de Governo Fábio Konder Comparato	Formação	Federal, estadual e municipal	Fora do âmbito universitário	externa	Inserção pelo mercado
Fonte:Escolas de Governos e Profissionalização do Funcionalismo, Petrucci, 1995, p 89 e 90					

Anexo X

http://www.ensp.fiocruz.br/pos_pesquisas.cfm

Linhas de Pesquisas.

Avaliação de Políticas, Sistemas e Programas de Saúde

Avaliação de Serviços e Tecnologias de Saúde

Bioética, Biotecnologia e Saúde

Cultura, Saúde e Enfermidade

Desigualdades Sociais e Saúde

Determinação e Controle de Endemias

Economia em Saúde

Educação, Saúde e Cidadania

Epidemiologia de Doenças Crônicas

Epidemiologia de Doenças Transmissíveis

Formulação e Implementação de Políticas Públicas e Saúde

Gênero e Saúde

Informação e Saúde

Modelagem em Saúde e Ambiente

Nutrição e Saúde Pública

Paleopatologia e Paleoparasitologia

Planejamento e Gestão em Saúde

Políticas e Sistemas de Saúde em Perspectiva Comparada

Profissão, Trabalho e Formação em Saúde

Promoção da saúde

Saúde Ambiental

Saúde e Trabalho

Saúde Indígena

Saúde Mental

Toxicologia e Saúde

Vigilância em Saúde

Violência e Saúde

Anexo XI

http://intranet.ensp.fiocruz.br/cursos/paginas/titulo_cursos.cfm?tipo=3

Cursos de Especialização

- Engenharia Sanitária e Controle Ambiental.
- Saúde Pública.
- Saúde Pública (RS).
- Saúde do Trabalhador.
- Gestão Hospitalar.
- Gestão Hospitalar (MG).
- Saúde dos Ecossistemas: Planejamento e Gestão dos Recursos Hídricos.
- Vigilância Sanitária de Serviços de Saúde.
- Paleopatologia.
- Gestão de Sistemas e Serviços de Saúde.
- Toxicologia aplicada à Vigilância em Saúde.
- Direito Sanitário
- Direito Sanitário (RR).
- Direito Sanitário (PB).
- Avaliação de Programas de Controle de Processos Endêmicos .
- Vigilância Sanitária (MG).
- Pneumologia Sanitária.
- Desenvolvimento Gerencial de Unidades Básicas do Sistema Único de Saúde.(SUS) - GERUS
- Saúde Mental (MS)
- Envelhecimento e Saúde do Idoso.
- Vigilância Sanitária e Ambiental no Contexto da Saúde Coletiva (BA).
- Saúde Mental (2005)
- Recursos Humanos para a Saúde (2005)
- Educação e Saúde (2005)
- Laboratório de Saúde Pública (2005)
- Informação e Informática em Saúde (2005).

Anexo XII

http://intranet.ensp.fiocruz.br/cursos/paginas/titulo_cursos.cfm?tipo=2

Cursos de Aperfeiçoamento

- Curso de Aperfeiçoamento em Desenvolvimento Gerencial de Unidades Básicas do Sistema Único de Saúde (Sus) - Gerus
- Curso de Aperfeiçoamento em Promoção da Saúde na Escola
- Curso de Aperfeiçoamento em Saúde da Família
- Curso de Aperfeiçoamento Diagnóstico das Doenças Ambientais e Ocupacionais
- Curso de Aperfeiçoamento em Gerência da Assistência Farmacêutica
- Curso de Aperfeiçoamento em Vigilância Sanitária de Indústria Farmacêutica
- Curso de Aperfeiçoamento em Vigilância Sanitária de Serviços de Saúde
- Curso de Aperfeiçoamento em Técnicas de Análise de Dados para os Laboratórios de Referência em Vigilância em Saúde da Fiocruz
- Curso de Aperfeiçoamento em Saúde do Trabalhador / Sc
- Curso de Aperfeiçoamento na Operacionalização de Sistemas de Controle, Avaliação e Auditoria do Sistema Único de Saúde
- Curso de Aperfeiçoamento em Saúde Coletiva, Saúde Ambiental: Alimentos, Resíduos e Vetores

Anexo XIII

http://intranet.ensp.fiocruz.br/cursos/paginas/titulo_cursos.cfm?tipo=1

Cursos de Atualização

- Epidemiologia Para Serviços de Saúde
- Psicodinâmica do Trabalho
- Avaliação Socioambiental: Avaliação de Risco a Saúde Humana
- Curso de Atualização no Ensino Profissional em Saúde
- Análise Espacial e Geoprocessamento em Saúde
- Epidemiologia Molecular do Câncer
- Introdução ao Epiinfo
- Análise de Dados, Com Utilização Avançada do Epiinfo
- Gestão da Vigilância Sanitária para Dirigentes Municipais
- Vigilância Sanitária e o Direito do Consumidor
- Métodos de Laboratório e de Campo Aplicados em Esquistossomose Mansoní (2005)
- Avaliação e Gerenciamento de Riscos: Elementos para os Processos Decisórios em Saúde
- Vigilância Sanitária e o Processo Administrativo
- Epidemiologia do Câncer
- Vigilância Sanitária em Saúde do Trabalhador
- Formação Pedagógica em EAD
- Gestão Hospitalar: Temas e Experiências Relevantes
- Ensino Profissional Em Lazer e Desenvolvimento Social
- Bioética em Pesquisa em Seres Humanos
- Leituras em Violência e Saúde
- Análise de Resíduos de Pesticidas Organoclorados em Solo e Sedimento
- Envelhecimento e Saúde do Idoso
- Vigilância Sanitária em Saúde do Trabalhador
- Promoção da Saúde
- Comunicação e Informação na Promoção da Alimentação e Nutrição Saudáveis

Anexo XIV

<http://www.ensp.fr/breves/default.htm>

Les articles de la loi de santé publique concernant l'EHESP

TITRE V
RECHERCHE ET FORMATION EN SANTÉ
CHAPITRE I^{er}
Ecole des hautes études en santé publique

Article 84

Le chapitre VI du titre V du livre VII du code de l'éducation est complété par un article L.756-2 ainsi rédigé:

Art. L.756-2. - L'École des hautes études en santé publique, établissement public de l'Etat à caractère scientifique, culturel et professionnel, est placée sous la tutelle des ministres chargés de la santé, des affaires sociales, de l'éducation et de la recherche. Elle a pour mission:

1°- d'assurer la formation des personnes ayant à exercer des fonctions de direction, de gestion, d'inspection ou de contrôle dans les domaines sanitaires, sociaux ou médico-sociaux et notamment de celles relevant du ministre chargé de la santé et du ministre chargé des affaires sociales;

2°- d'assurer un enseignement supérieur en matière de santé publique; à cette fin, elle anime un réseau national favorisant la mise en commun des ressources et des activités des différents organismes publics et privés compétents;

3°- de contribuer aux activités de recherche en santé publique;

4°- de développer des relations internationales dans les domaines cités aux 1°, 2° et 3°, notamment par des échanges avec les établissements dispensant des enseignements comparables.

Les modalités d'exercice de ses missions par l'École des hautes études en santé publique et ses règles particulières d'organisation et de fonctionnement sont fixées par décret en Conseil d'Etat dans les conditions prévues à l'article L.717-1.

Article 85

L'article L.1415-1 du code de la santé publique est ainsi rédigé à compter de la date de nomination du directeur de l'établissement public mentionné à l'article L.756-2 du code de l'éducation :

Art. L.1415-1. - La mission et le statut de l'École des hautes études en santé publique sont définis à l'article L.756-2 du code de l'éducation ci-après reproduit:

Art. L.756-2. - L'École des hautes études en santé publique, établissement public de l'Etat à caractère scientifique, culturel et professionnel, est placée sous la tutelle des ministres chargés de la santé, des affaires sociales, de l'éducation et de la recherche. Elle a pour mission:

1°- d'assurer la formation des personnes ayant à exercer des fonctions de direction, de gestion, d'inspection ou de contrôle dans les domaines sanitaires, sociaux ou médico-sociaux et notamment de celles relevant du ministre chargé de la santé et du ministre chargé des affaires sociales ;

2°- d'assurer un enseignement supérieur en matière de santé publique; à cette fin, elle anime un réseau national favorisant la mise en commun des ressources et des activités des différents organismes publics et privés compétents;

3°- de contribuer aux activités de recherche en santé publique;

4°- de développer des relations internationales dans les domaines cités aux 1°, 2° et 3°, notamment par des échanges avec les établissements dispensant des enseignements comparables.

Les modalités d'exercice de ses missions par l'École des hautes études en santé publique et ses règles particulières d'organisation et de fonctionnement sont fixées par décret en Conseil d'État dans les conditions prévues à l'article L.717-1.

Article 86

L'École des hautes études en santé publique assume en lieu et place de l'École nationale de la santé publique les droits et obligations de l'employeur vis à vis de ses personnels. Ceux-ci conservent les mêmes conditions d'emploi.

Les biens, droits et obligations de l'École nationale de la santé publique sont transférés à l'École des hautes études en santé publique. Ce transfert est exonéré de tous droits ou taxes et ne donne pas lieu à rémunération.

Article 87

L'article 24 de la loi n°68-690 du 31 juillet 1968 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier est ainsi modifié:

1°- au premier alinéa, les mots: établissements d'hospitalisation, de soins et de cure publics sont remplacés par les mots: Les établissements visés aux 1°, 2°, 3° et 7° de l'article 02 de la loi n° 86-33 du 09 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière;

2°- au premier et au deuxième alinéas, les mots: l'École nationale de la santé publique sont remplacés par les mots: l'École des hautes études en santé publique.

Anexo XV

A CARTA

Prezado colega,

Meu nome é Ricardo Arraes de Alencar, sou médico, já fui diretor de dois hospitais públicos e fui aluno do CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO HOSPITALAR da ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA- FIOCRUZ no ano de 1994. Atualmente, estou cursando o mestrado no NÚCLEO DE SAÚDE COLETIVA da UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, NA ÁREA DE PLANEJAMENTO.

Como minha dissertação será sobre a profissionalização da gestão pública com a implantação da carreira de gestor público, peço a atenção de vocês para responder e me enviar o presente questionário, cuja análise das respostas enviadas pelo conjunto de ex-alunos, será de fundamental importância para o alcance do objetivo do estudo.

Informo que os dados serão confidenciais e que a pesquisa será autorizada pelo COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA DO NESC-UFRJ.

Comprometo-me a enviar por e-mail, se for de seu interesse, a dissertação para cada um dos ex-alunos.

Se preferir receber este questionário por e-mail, comunique-se pelo meu e-mail: drarraes@globocom

Antecipadamente agradeço a colaboração.

RICARDO ARRAES DE ALENCAR
TURMA DE 1994

QUESTIONÁRIO

1- Nome completo:

2- Categoria profissional: _____

3- Faixa etária: 20-30 31-40 41-50 > 51

4- Sexo: fem masc

5- Ano de realização do curso: 1993 1994 1995

6- Residência na época da realização do curso:

Estado Município

7- Residência atual: Estado Município

8- Permanece no serviço público? Sim Não

9- A qual instituição vc pertencia na época do curso?

10- Esta instituição pertencia a que nível de governo?

Federal Estadual Municipal

11- A qual instituição você pertence hoje?

12- Esta instituição pertence a que nível de governo?

Federal Estadual Municipal

13- permanece na área de gerência? Sim Não

14- Cargo que ocupava na época do curso:

15- Cargo que ocupa atualmente:

16- O cargo que vc ocupa hoje é na área de gestão?

Sim Não

17- Considera que este cargo atual é hierarquicamente superior ao que vc tinha à época do curso? Sim Não

18- Realizou novos cursos na área de gerência?

Sim Não

19- As eleições, em qualquer nível de governo, após a realização do curso interferiram na carreira de gestor

Sim Não

20- Se você saiu do serviço público, qual o motivo de sua saída do serviço público?

- | | |
|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> | Político, |
| <input type="checkbox"/> | Financeiro |
| <input type="checkbox"/> | Realização profissional. |
| <input type="checkbox"/> | Insatisfação |
| <input type="checkbox"/> | Outros |

21- OUTRAS OBSERVAÇÕES QUE VC DESEJAR FAZER