

PROFISSIONALIZAÇÃO DOS QUADROS SUPERIORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - O Caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Maria Helena de Castro Santos
Maria Lúcia de Moraes Pinheiro
Érica Máximo Machado

Introdução

Realizada no contexto do programa de Reforma Administrativa do Governo Sarney, a carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) foi efetivamente criada pela Lei nº 7.834, de outubro de 1989, tendo sido atribuída a seus quadros a "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" (art. 1º).

No concurso público para o ingresso na carreira, inscreveram-se 69.989 candidatos de todo o Brasil, em disputa pelas 120 vagas existentes. Aos aprovados foi ministrado, pela Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, um curso de formação de 2.800 horas, durante o período que se estendeu de agosto de 1988 a janeiro de 1990. Foram nomeados para o cargo de Especialista em Políticas Públicas

Este artigo avalia tanto o curso de formação de profissionais para escalões superiores da burocracia federal ministrado pela ENAP, como o desempenho profissional dos egressos da Escola, membros da carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, especialmente criada para a absorção daqueles pela máquina burocrática. Quanto ao primeiro, identificaram-se pontos tanto positivos como negativos. No que se refere ao segundo, pode-se dizer que os membros da carreira que permaneceram em Brasília têm ocupado posições de prestígio na burocracia federal, sendo seu desempenho positivamente avaliado pelas chefias, o que é geralmente associado ao perfil generalista dos egressos. Por fim, a partir dessas avaliações, as autoras oferecem sugestões para a formulação de uma política de profissionalização para os escalões superiores da burocracia federal, adotando como referência os modelos polares da École Nationale d'Administration e da John F. Kennedy School of Government.

e Gestão Governamental os 103 aprovados no curso, sendo que apenas 91 deles chegaram a ser empossados.

Ressentindo-se da falta de apoio governamental e das discontinuidades administrativas, a carreira passou por inúmeras dificuldades, chegando mesmo a ter ameaçada sua sobrevivência. Além de não estar sendo alimentada pela realização de novos concursos, a carreira já perdeu número significativo de quadros devido, principalmente, à frustração com a situação profissional e funcional a eles imposta, aí incluída a baixa remuneração salarial. A carreira tem hoje 68 membros em exercício efetivo¹, acusando, portanto, uma perda de 25% em relação aos 91 que tomaram posse. A expectativa é de, *caeteris paribus*, registrarem-se perdas progressivas dos quadros da carreira.

Os objetivos deste artigo são:

(i) examinar a experiência da ENAP, enquanto Escola de Governo, através da análise do curso de formação para uma carreira superior, a dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, bem como o processo de criação e a trajetória dessa carreira;

(ii) dar subsídios e fornecer sugestões às agências governamentais, especialmente à Secretaria de Administração Federal-SAF, com vistas à

formulação de uma política de profissionalização de servidores públicos para atuar nos escalões superiores da burocracia federal. Após detalhar os procedimentos metodológicos seguidos, recupera-se a origem do projeto de Escola de Governo e da carreira dos EPPGG's, também referida como dos Gestores Governamentais, identificando-se os problemas e percalços desse processo. Em seguida, analisa-se a implementação do curso de formação dos gestores, descrevendo-se suas etapas e incorporando-se as críticas colhidas nas entrevistas com o corpo técnico e dirigente da ENAP, ex-alunos e chefias. A trajetória funcional dos EPPGG's é analisada, procurando-se avaliar seu desempenho profissional e sua eventual associação com o perfil generalista. Finalmente, nas conclusões, trazem-se sugestões referentes a uma política de profissionalização de quadros superiores da burocracia, tendo como parâmetros os modelos francês e americano de Escola de Governo.

Procedimentos metodológicos

Utilizaram-se os seguintes dados e procedimentos metodológicos:

(i) análise de documentos vários, registros da Escola, legislação pertinente, relatórios e trabalhos produzidos, dentro e fora da ENAP, aí incluídos dados e documentos fornecidos pela Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - ANESP;

(ii) entrevistas com ex-alunos do curso, com técnicos e dirigentes da ENAP que participaram de sua concepção e/ou implementação, com dirigentes da Secretaria da Administração Pública - SEDAP (atual Secretaria da Administração Federal - SAF) à época da criação da carreira e da estruturação do programa de formação, e com dirigentes do órgão de lotação dos EPPGG's (Secretaria de Planejamento, Orçamento e Avaliação - SEPLAN);

(iii) realização de *workshop* sobre a carreira e o curso de formação dos EPPGG's, com a participação de ex-alunos, representantes de Escolas de Governo estaduais, dirigentes e técnicos da ENAP, representantes da SAF e da SEPLAN, no qual discutiu-se documento elaborado a partir dos dados coletados nas etapas (i) e (ii) acima;

(iv) entrevistas, detalhadas e em profundidade, com 12 ex-alunos, segundo uma amostra estratificada, correspondendo a 13% do

universo dos 91 que efetivamente tomaram posse, bem como com chefias selecionadas dos EPPGG's, antigas e atuais.

(v) aplicação de questionário a ex-alunos para a coleta de dados complementares, por ocasião do seu retorno à Escola para o curso de "Aperfeiçoamento em Políticas Públicas e Gestão Governamental", para promoção na carreira, tendo sido respondidos 41 questionários, correspondendo a 71% do total distribuído.

A amostra dos ex-alunos entrevistados, conforme descrito no item (iv) acima, foi constituída a partir da classificação final por eles obtida no curso de formação, sendo definidos três estratos: o primeiro deles incluiu os dez primeiros colocados no curso; o segundo, foi constituído por alunos colocados entre o 47º e o 56º lugares, o que, em relação aos 103 que concluíram o curso, representa o estrato mediano; finalmente, do último estrato participaram aqueles alunos classificados entre o 94º e o 103º lugares. Entretanto, o levantamento da atual localização funcional dos ex-alunos, realizado junto à ANESP, indicou que metade dos gestores aí incluídos estavam em exercício profissional fora de Brasília, fato que, por limitações de tempo e recursos, determinou sua exclusão da

¹ - Dados da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - ANESP, junho de 1994.

amostra. Além disso, dentre os que responderam, nem sempre foi possível precisar sua localização funcional. Essas dificuldades fizeram, então, com que se alterasse o limite inferior do último estrato, incluindo-se ex-alunos com classificação final igual ou superior ao 90º lugar. A seleção final dos que seriam entrevistados (quatro em cada estrato) foi feita de modo que estivesse representada na amostra final, tanto quanto possível, a diversidade de situações em que se encontram atualmente os EPPGG's no mercado de trabalho.

O critério de amostragem, estratificação por classificação final dos egressos, visava controlar possíveis efeitos do desempenho no curso sobre a análise e avaliação dos ex-alunos sobre o próprio curso e carreira. Testava-se ainda a hipótese de que o desempenho no curso afetaria as oportunidades e performance profissional do egresso.

Para a realização das entrevistas com as chefias, foram privilegiadas aquelas que haviam trabalhado com um número expressivo de ex-alunos, já que, presumivelmente, elas seriam as mais credenciadas para analisar o desempenho profissional dos EPPGG's enquanto grupo.

Origens da ENAP e da Carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: concepções e impasses

A criação da ENAP, em 1986, deu-se no contexto da Reforma Administrativa do Governo Sarney, cujo comando estava a cargo da Secretaria de Administração da Presidência - SEDAP. A então recém-criada Comissão Geral de Reforma havia identificado a necessidade de se criar no Brasil uma Escola de Governo que se dedicasse à preparação de quadros de nível superior para a administração, com vistas a promover a modernização e a eficiência do aparelho de Estado.

Na verdade, a idéia de se criar no Brasil uma Escola de Governo já vinha se delineando há algum tempo. Em 1982, o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP solicitou ao embaixador Sérgio Paulo Rouanet, através do Ministério das Relações Exteriores, um estudo que propiciasse a elaboração de diretrizes gerais para a implantação de uma Escola Superior de Administração Pública.

O Relatório Rouanet. Após uma análise comparada dos modelos francês e alemão, propostos pelo

francês e alemão, propostos pelo próprio DASP, com os resultados da investigação de uma faixa representativa de instituições de formação e treinamento de administradores públicos já existentes no Brasil, e de sua articulação com o aparelho de Estado, conclui Rouanet que: (i) o sistema atual brasileiro ou aperfeiçoa funcionários já recrutados, ou oferece uma formação desvinculada do recrutamento, ou seja, com a exceção das instituições que formam os futuros integrantes de carreiras específicas, não existe qualquer relação entre os processos de geração e de absorção dos recursos humanos; (ii) o sistema francês, porque articula ensino e acesso à máquina burocrática, "está mais próximo do sistema que desejaríamos implantar para o Brasil", quando comparado com o sistema alemão, em que pese o (desejável) caráter genuinamente multidisciplinar deste último².

Rouanet apresenta, então, projeto detalhado para a futura Escola Superior de Administração Pública, o qual, tendo por base o modelo da École Nationale d'Administration - ENA, incorpora elementos das instituições alemãs, e propõe algumas alterações

exigidas pelo distinto contexto cultural-administrativo brasileiro. O Relatório Rouanet sugere, assim, em primeiro lugar, que a Escola a ser criada deveria concentrar-se no recrutamento e na formação de quadros superiores da administração pública, deixando as funções de aperfeiçoamento e reciclagem, em todos os níveis hierárquicos, para outros centros, sobretudo a Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP. Caracterizava-se, dessa forma, uma divisão de trabalho com relação à profissionalização dos servidores públicos. O Relatório propôs ainda que a Escola fosse instalada inicialmente na sede da FUNCEP, com a vantagem de redução dos custos do projeto, já que, embora de natureza distinta, as duas instituições poderiam compartilhar alguns serviços. Constam também do texto sugestões quanto ao processo de ingresso, a estrutura curricular e pedagógica do curso de formação, a constituição do corpo docente, os critérios de alocação dos egressos na máquina burocrática e sua forma de inserção no sistema administrativo.

Quanto à alocação dos egressos da Escola na burocracia, enfatiza o Embaixador: "Toda a [análise] anterior seria um simples exercício intelectual, se o governo, ao criar

² - ROUANET, Sérgio Paulo, Relatório, Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública, s. d.

a Escola, não adotasse medidas paralelas para assegurar a inserção efetiva dos seus alunos no aparelho de Estado¹³. O Relatório Rouanet dedica, então, considerável espaço ao exame do sistema administrativo brasileiro, compara-o ao sistema francês, refere-se ao sistema alemão, concluindo:

(i) o sistema administrativo brasileiro não poderia absorver os alunos da Escola, em condições compatíveis com seu nível de qualificação, sem que se mudassem as regras do jogo;

(ii) a estratégia de mudança deveria ser criteriosamente escolhida, podendo-se criar carreiras superiores em todos os órgãos federais que ainda não as tivessem (carreiras múltiplas) ou, alternativamente, uma única carreira superior, a de agente do serviço federal, à semelhança do modelo do administrador civil, no sistema francês.

As sugestões do Relatório Rouanet com relação à criação de uma Escola Superior de Administração e a profissionalização do servidor público baseavam-se, portanto, em dois princípios básicos:

(i) integração entre formação e inserção no sistema administrativo;

(ii) divisão de trabalho entre

formação de quadros de nível superior e treinamento e reciclagem de servidores de todos os níveis.

Com relação ao princípio da integração formação-inserção na máquina burocrática, vale notar que Rouanet empresta conotação negativa à alocação dos egressos de Escolas de Governo pelo mercado, característica distintiva dos sistemas americano e inglês, que ele não chega a analisar.

Quanto ao princípio da divisão de trabalho entre formação e reciclagem, há que avaliar a viabilidade político-institucional de sua aplicação ao caso brasileiro, levando-se em conta o sistema de formação e treinamento de administradores públicos já existente no país. Rouanet, a partir da análise de instituições representativas selecionadas, conclui que uma Escola Superior de Administração Pública, nos moldes da ENA francesa, teria um espaço próprio de atuação, sem se sobrepor às atividades e funções das demais instituições congêneres do país. Assim se expressa o Embaixador:

"Dada sua ênfase sobre a formação, [a Escola] se distinguiria dos centros de aperfeiçoamento já em atividade. Ao contrário das

preparam para carreiras específicas, ela formaria funcionários polivalentes, e ao contrário das instituições oficiais ou acadêmicas que transmitem conhecimentos não relacionados com o acesso à função pública, ela estaria expressamente orientada para o fornecimento ao Estado dos seus futuros quadros superiores. Dada a especificidade do seu campo, os riscos de conflitos jurisdicionais seriam mínimos, havendo um amplo escopo para uma cooperação mutuamente fecunda com a Universidade e outros centros de ensino e treinamento¹⁴.

Essa avaliação de uma divisão harmoniosa do espaço político-institucional entre as instituições do sistema de formação e treinamento pré-existente no país se provaria, contudo, por demais otimista.

O Relatório Rouanet, direta ou indiretamente, explícita ou implicitamente, exerceria grande influência tanto na concepção da futura Escola Nacional de Administração Pública -ENAP como na carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, que se criariam alguns anos mais tarde.

O processo de criação da ENAP e da carreira dos EPPGG's

Quatro anos depois de divulgado o Relatório Rouanet, era criada a Escola Nacional de Administração Pública, pelo Decreto n.º. 93.277, de 19 de setembro de 1986, que, em seu artigo 2º, define como objetivo da Escola "planejar, coordenar e avaliar as atividades de formação, aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal civil de nível superior da Administração Federal". Conforme sugeriu Rouanet, a ENAP foi acolhida nas instalações da FUNCEP. A Escola, contudo, foi absorvida na estrutura administrativa da Fundação, tornando-se uma de suas Diretorias.

A divisão de trabalho aludida por Rouanet, entre formação e reciclagem, estabeleceu-se, portanto, não entre duas instituições distintas, mas entre duas Diretorias da mesma instituição (FUNCEP) - a ENAP, encarregada da formação de quadros superiores da burocracia e o Centro de Desenvolvimento da Administração - CEDAM, responsável pelo aperfeiçoamento de servidores públicos de todos os níveis, criadas simultaneamente pelo decreto acima indicado.

³ - Ibidem, p. 83.

⁴ - Ibidem, pp. 24 - 25.

Há quem identifique, nessa origem institucional da ENAP, o germe de dificuldades que marcariam significativamente a trajetória da Escola. Assim, as vantagens em termos de custos do projeto ENAP, provenientes da utilização das instalações da FUNCEP, foram superadas por uma série de desvantagens de distintas naturezas, das quais pelo menos duas merecem destaque especial:

(i) a dependência administrativa e financeira da nova Escola, o que afetava profundamente sua autonomia decisória;

(ii) a coexistência conflituosa da ENAP com a FUNCEP e, especificamente, com o CEDAM, o que criava, na melhor das hipóteses, uma série de problemas operacionais e de comunicação entre as três estruturas, terminando por prejudicar o funcionamento da Escola.

Vale a pena fazer uma referência mais detalhada à relação pouco harmoniosa entre a Escola e a instituição que a acolheu. Se o CEDAM destacou-se da FUNCEP, sendo criado ao mesmo tempo que a ENAP, na prática, os dois primeiros partilhavam de uma mesma cultura organizacional que já se encontrava estruturada quando a Escola foi instituída. A ENAP foi, assim, percebida como um enclave, e cedo desenvolveria sua própria cultura institucional.

A constituição da equipe técnica para levar a cabo a missão da Escola foi fator que reforçou significativamente o distanciamento entre as duas instituições. Desde o início, ficou claro para os dirigentes da recém-criada Escola que a estruturação de uma instituição voltada para a formação e aperfeiçoamento dos quadros superiores da administração pública exigiria da sua equipe técnica o domínio de habilidades e conhecimentos específicos bastante distintos daqueles requeridos para o funcionamento do CEDAM, já que este voltava-se para o treinamento e reciclagem de curta e média duração destinados, basicamente, a servidores de nível operacional e intermediário. Dessa forma, seja pelo seu reduzido número, seja pela capacitação inadequada do quadro técnico pré-existente, a Escola viu-se obrigada a contratar sua equipe externamente, dando preferência a profissionais com nível mínimo de mestrado, na área de ciências humanas, e experiência prévia no setor público.

Quanto à proposta pedagógica e curricular da Escola, seus dirigentes procederam imediatamente a uma série de providências.

Em primeiro lugar, representantes da SEDAP e da ENAP visitaram Escolas de Governo de países selecionados (Argentina, Canadá, Espanha, Portugal e França) e

procederam a exame comparado de seus modelos de formação de quadros superiores da burocracia. A escolha recaiu, como no caso de Rouanet, no modelo da ENA francesa, sendo celebrado um acordo de cooperação técnica entre as duas Escolas. O modelo francês influenciaria, assim, profundamente a ENAP, tanto no que se refere à concepção pedagógica e curricular dos cursos de formação, como a sua organização administrativa. Influenciaria também a concepção da carreira que absorveria os egressos da Escola. A ENAP receberia regularmente, ao longo dos primeiros anos de sua existência, a visita de um dos Diretores da ENA, a qual acolhia, em contrapartida, dirigentes da ENAP para observar in loco o modelo a ser seguido. Vale observar que a ENA velava, por assim dizer, para que sua congênera brasileira se afastasse o mínimo possível do seu modelo⁵. A aplicação pouco flexível do modelo francês em ambiência cultural, social e política tão distinta e sua superposição a um sistema educacional e administrativo divergente e, no caso do último, mal estruturado, pode ser apontada como outra das dificuldades de origem que marcariam a evolução do projeto ENAP.

Com o modelo francês como referência, a ENAP contratou uma equipe de consultores, sobretudo das áreas de Administração e de Ciência Política, da Universidade de Brasília, para a concepção pedagógica do curso. A ENAP, contudo, terminou por não aceitar a proposta dos consultores, por considerá-la excessivamente acadêmica, desenvolvendo seu próprio projeto. Nesse processo, pouco participaram as instituições acadêmicas com cursos de graduação e pós-graduação nas áreas de Administração e Políticas Públicas e os centros de treinamento e formação de servidores públicos já existentes no país. No meio acadêmico, as críticas com relação ao projeto ENAP concentravam-se tanto na concepção pedagógica do curso de formação como na propriedade da constituição de Escolas de Governo fora do sistema universitário. Registra-se, inclusive, movimento nesse sentido do Conselho Regional de Administração⁶. As instituições que preparavam para carreiras específicas da burocracia e os centros de aperfeiçoamento de servidores públicos viam com desconfiança a criação de um espaço institucional cujos limites consideravam imprecisos, temendo a superposição de jurisdições. Contrariamente ao previsto por

⁵ - Entrevista com dirigentes da ENAP, julho de 1994.

⁶ - Entrevista com membro da equipe técnica da ENAP, julho de 1994.

Rouanet, portanto, não ocorreu uma redistribuição harmoniosa do espaço político-institucional ocupado por instituições congêneres ou atuantes em áreas afins à da ENAP. A legislação promulgada não seria suficiente para garantir à nova Escola lugar de destaque no sistema de formação e treinamento de servidores públicos do país, forçando-a a buscar seu próprio espaço, para além das definições formais-legais. Esse fato consumiria parte substancial da atenção e energia do projeto nascente de Escola de Governo.

Quanto à definição das formas de acesso dos egressos da Escola à máquina burocrática, o caminho foi longo e penoso. A criação da carreira e da Escola não foram, de forma alguma, processos simultâneos, conforme fortemente sugerido por Rouanet.

De fato, embora a preocupação com a criação de cargos de natureza especial para o exercício de atividades de direção, supervisão e assessoramento nos escalões superiores da burocracia surgisse concomitantemente à criação da Escola, passa-se mais de um ano entre a sanção do projeto que criava a ENAP e o envio pelo Executivo ao Congresso do primeiro dispositivo legal relativo à matéria em tela (Projeto de Lei nº. 243, 27/10/87),

e mais de dois anos até a regulamentação da carreira que absorveria os egressos da Escola (Decreto nº 98.895, 30/01/90). Vale notar que a data do Decreto é posterior à homologação do resultado final do curso de formação da primeira turma da Escola.

O longo processo de legalização da carreira seria marcado por idas e vindas, marchas e contra-marchas, que incluem, entre outros, a extinção, antes mesmo de serem criados, da maior parte dos cargos vinculados à carreira (Lei nº 7.800/89) e o surpreendente veto presidencial ao Projeto de Lei nº 243/87, em 8 de setembro de 1989. O exame da legislação pertinente ilustra bem esse ponto.

Note-se, em primeiro lugar, que o Projeto de Lei nº 243 (PL 243/87) propõe a criação, não de uma carreira, mas de cargos de natureza especial. A vinculação desses cargos a carreiras só será proposta um ano depois, no Substitutivo do Relator ao PL. Aí, a proposição é vincular os egressos da Escola a determinadas carreiras de nível superior, sendo o número de cargos a serem preenchidos em cada carreira determinado anualmente pelo Ministro-Chefe da SEDAP, de acordo com "as necessidades do serviço". Essa forma de inserção na máquina

burocrática assemelha-se à concepção de "carreiras múltiplas", analisada no Relatório Rouanet. A concepção de carreira única só apareceria no texto da Medida Provisória nº 84, de 15 de setembro de 1989. Neste texto, a carreira assumia o mesmo nome dos cargos respectivos de provimento efetivo - "Especialista em Políticas Públicas em Gestão Governamental". Os cargos, como nos demais instrumentos citados e nos que se seguiriam, habilitavam os funcionários ao exercício de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da burocracia.

Ao longo do tempo e dos sucessivos instrumentos legais anotam-se: mudança do nome do cargo (de "Técnico em Políticas Públicas e Gestão Governamental", PL 243/87, para "Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental", Substitutivo de junho de 1988 ao PL 243/87, denominação mantida nos demais instrumentos que se seguem); diminuição do número de cargos (de 990 cargos, PL 243/87, para 960, Substitutivo ao PL 243/87); extinção e recriação de 768 cargos, equivalentes estes a 80% dos cargos vagos em 1º de janeiro de 1990 (antes mesmo da criação da carreira, a Lei nº 7800, 10/07/89, extingue os cargos, recriados pela Lei 7.834, 6/10/89, novamente extintos pelo

Decreto nº 99.011, 2/03/90, e definitivamente recriados pela Lei nº 8.460, 17/09/92); ampliação dos *loci* de atuação dos EPPGG's (inicialmente restritos à Administração Direta, PL 243/87, passam a incluir as Autarquias Federais, Substitutivo ao PL 243/87 e demais instrumentos propostos); alternância entre a restrição das áreas de atuação dos egressos às áreas-meio da administração pública, dificilmente compatível com as atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, e a abertura para incluir as áreas-fim (o Substitutivo ao PL 243/87 restringe a atuação dos EPPGG's "preferencialmente" às áreas sistêmicas de recursos humanos, serviços de administração geral, modernização e informática, controle interno, planejamento, estatística e orçamento; a Medida Provisória nº 84 mantém a restrição; o Parecer da Comissão Parlamentar Mista sobre a MP é contrário a essa restrição, sendo transformado na Lei nº 7.834, 6/10/89; volta a restrição no Decreto nº 98.895, 30/1/90).

Esse tumultuado processo de legalização da carreira dos EPPGG's pode ser atribuído a um conjunto de causas: resistências das corporações de servidores públicos, conflitos interburocráticos e distintas concepções sobre a forma de inserção dos egressos da Escola no aparelho de Estado.

Segmentos da máquina, organizados ou não em carreiras específicas, mas tendo em comum o fornecimento de quadros de alto nível para a burocracia, já haviam, por assim dizer, estabelecido um *modus vivendi*, a partir de espaços de poder pré-definidos e barganhados. Anotam-se, assim, durante o processo de criação e regulamentação da carreira, manifestações de desconfiança desses segmentos a um novo parceiro do jogo. Essa disputa de espaço político-institucional dentro da máquina burocrática explicaria, por exemplo, a mudança da concepção de carreiras múltiplas, pela qual os egressos da ENAP seriam incorporados aos escalões superiores de algumas das carreiras já existentes, para a de carreira única, que possivelmente restaria isolada dentro da burocracia federal. Explicaria também as tentativas de redução do número de vagas da carreira e o seu confinamento, por assim dizer, a determinadas áreas da administração. Registram-se, ainda, nesse período, resistências da área econômica do governo à nova carreira, em nome da contenção de gastos governamentais. O episódio do veto governamental ao Projeto de Lei nº 243/87, que criava os cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, pode ser

imputado à oposição da Fazenda e do Planejamento.

A reforma ministerial do Governo Sarney, que transforma a Secretaria de Administração (SEDAP), vinculada à Presidência, em unidade da Secretaria de Planejamento e Coordenação - SEPLAN, num movimento de forte desprestígio para o órgão, seria uma causa fundamental do acidentado processo em análise. A ENAP é, na ocasião, transferida para a jurisdição da SEPLAN. Esse movimento afetaria profundamente a história tanto da Escola como da carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Em primeiro lugar, vale notar que, implícita na concepção da carreira que se delineava, estava a formação de um profissional generalista, capaz de uma visão abrangente e uma perspectiva sistêmica e integrada dos complexos problemas da administração pública, constituindo-se no elo entre os governantes e a máquina burocrática. Esses profissionais atuariam de forma matricial, não devendo ter um *locus* exclusivo de atuação dentro da máquina, mas ao contrário, seguindo o modelo da ENA francesa, guardariam um grau razoável de mobilidade institucional. Essa concepção do perfil dos quadros de nível

superior da administração pública, se era inteiramente apoiada pela SEDAP, sofria fortes restrições da SEPLAN.

De fato, os dirigentes da SEPLAN posicionavam-se claramente contra a concepção generalista de carreira pública, ficando claro, desde o início, que não haveria espaço para a formação de uma segunda turma de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Estabelece-se, então, uma cuidadosa negociação entre os dirigentes da ENAP e da SEPLAN, pela qual a primeira procurava garantir a legalização da carreira para os egressos do curso de formação, já em seu segundo ano, e abrir espaço para oferecer outros cursos de formação para quadros de nível superior da burocracia. Note-se que a ENAP nasce vinculada à carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, já que a legislação referente à carreira confere à Escola a função de ministrar o curso de formação dos quadros dessa carreira (Projeto de Lei nº 243/87, Lei nº 7.834/89). Embora, o Decreto nº 93.277/86, que cria a ENAP, não a vincule exclusivamente à formação e aperfeiçoamento dos Gestores Governamentais, na prática era a própria existência institucional da Escola que estava em jogo. No final, a SEPLAN não impede a legalização da carreira, nomeia os

egressos da Escola aprovados no curso para o cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, lota-os em seu quadro de pessoal e os distribui entre os diversos órgãos da administração Direta e Autárquica. A ENAP não conseguiria, contudo, abrir concurso para uma segunda turma de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Sua estratégia de sobrevivência passaria por delicadas negociações com os dirigentes da Secretaria do Tesouro Nacional, e da Secretaria de Orçamento e Finanças, órgãos aos quais se vinculavam, respectivamente, os quadros das carreiras de Analista de Finanças e Controle e de Analista de Orçamento. A partir dessas negociações, a ENAP assumiu a responsabilidade de ministrar o curso de formação para os aprovados em concurso para as duas carreiras, atribuição que, até então, não lhe competia. A Escola formaria três turmas para essas carreiras específicas, mas tanto a duração do curso como seu conteúdo de cunho generalista seriam drasticamente reduzidos⁷.

Com a mudança de governo e a reforma administrativa que se seguiu, a qual, entre outros, proibia concursos públicos, a ENAP suspendeu por longo tempo sua função de formadora de quadros para os escalões

⁷ - Entrevista com dirigente da ENAP, julho de 1994.

superiores da burocracia. A FUNCEP, da qual a ENAP era uma Diretoria, passou a se chamar Fundação Escola Nacional de Administração Pública, com a mesma sigla anterior, ENAP. A antiga ENAP foi absorvida pela Diretoria de Ensino, depois de Treinamento e Desenvolvimento, também encarregada de cursos de aperfeiçoamento e reciclagem, de curta e média duração, para funcionários públicos de todos os níveis. Atualmente, além desses cursos, cogita-se, no âmbito dessa Diretoria, retomar os cursos de formação para quadros de nível superior.

Quanto à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, esta percorreria, na nova administração, caminho acidentado semelhante ao descrito acima, refletindo a mesma combinação de causas. Uma breve descrição da trajetória da carreira após a nomeação dos egressos da ENAP será oferecida adiante.

Os Alunos Chegam à Escola. Um ano e meio depois de criada a Escola, o Congresso discutia o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 243/87, criando os cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. A Escola, por sua vez, ainda trabalhava para consolidar seu projeto para o primeiro curso de formação de

quadros de nível superior da burocracia, detalhando sua proposta pedagógica e curricular. O projeto ENAP, aí incluída a criação da carreira generalista que absorveria seus egressos, tomara-se, contudo, o projeto-vitrine da SEDAP, seu Secretário à frente, que pretendia implantá-lo ainda antes do final da administração Sarney. Dessa forma, ainda que incompletos esses processos, resolve a Secretaria abrir concurso público para o primeiro curso de formação da Escola. A SEDAP procurava, assim, criar um fato consumado que, calculava, lhe traria vantagens na disputa interburocrática pelo controle do espaço institucional relativo à formação de quadros de nível superior da burocracia e, portanto, na redefinição das jurisdições correspondentes. Procurava, ainda, abrir caminho para a nova carreira, em contraposição às corporações de servidores públicos já bem estabelecidas na máquina burocrática⁸.

Os 120 aprovados no concurso nacional, selecionados entre quase 70.000 candidatos de todo o Brasil, chegam à Escola em agosto de 1988, com altas expectativas quanto ao curso e sua futura carreira. Atendiam à convocação da Escola para a capacitação de uma elite administrativa, oferecendo curso de formação

primoroso, com corpo docente altamente qualificado, em instalações físicas excelentes, além de bolsa de estudos durante os dezoito meses do curso. Seu ingresso no setor público estaria assegurado, desde que aprovados no curso de formação, através de cargos de natureza especial, que seriam exercidos nos altos escalões da burocracia em atividades de assessoramento e direção. Sua missão era contribuir para a formação de uma burocracia moderna, estável e competente, compatível com os desafios do país e da nova democracia.

Os alunos chegam à Escola e sofrem grande reversão de expectativas: o valor da bolsa é a metade do esperado, a carreira que os absorveria ainda não está legalizada e as primeiras etapas do curso sofrem de improvisação. Os alunos cedo se organizam. Mobilizam-se para a aprovação da carreira e criticam a estrutura curricular do curso. Seu relacionamento com a Direção da Escola é difícil. Vale notar que a ENAP já estava em seu segundo Diretor-Geral e segundo Diretor de Estágio quando os alunos chegaram à Escola. Ao todo foram quatro diretores-gerais, dois diretores de ensino e quatro diretores de estágio até o final do curso de formação. Seis meses após o início do curso, os alunos, reunidos em assembléia geral,

aprovam documento de avaliação sobre o curso até então ministrado e as perspectivas de institucionalização da Escola. Propõe o documento uma reorganização curricular, tanto de conteúdo como de forma, de modo a reconciliar a ENAP com seus objetivos iniciais, conforme explicitado no decreto de criação da Escola e no edital do concurso. Diz o documento:

" (...) o papel da Escola é capacitar os profissionais que por ela passam para servir o Estado, buscando o permanente atendimento do interesse público. Trata-se de formar gestores que, habilitados para fazer leituras compreensivas das relações contidas no complexo Estado-Sociedade, sejam capazes de participar ativamente do processo decisório no qual estiverem inseridos, interagindo com o meio ambiente, construindo alianças e agendando questões estratégicas. (...) [t]orna-se necessária [portanto] a criação de condições que permitam desenvolver nos alunos uma visão ampla e globalizante das principais problemáticas do Estado e das questões críticas que permeiam as relações dele

⁸ - Entrevistas com membros da equipe técnica e dirigentes da ENAP, julho de 1993.

com a Sociedade Civil. A reorientação do curso visando adequá-lo aos preceitos anteriormente mencionados torna-se, portanto, urgente para a viabilização dos objetivos que constituem a razão de ser da Escola." ⁹.

A próxima seção analisará, à luz dessas dificuldades de origem, o curso de formação, suas etapas, seu conteúdo programático e a estrutura organizacional da ENAP, ao mesmo tempo em que será trazida a avaliação desses itens segundo entrevistas com alunos, membros da equipe técnica da Escola e alguns de seus dirigentes. Analisará também o perfil dos alunos que ingressaram na Escola e o processo de alocação dos aprovados no curso na máquina burocrática.

O curso de formação

Processo seletivo. O processo seletivo para o ingresso na carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental constituiu-se de duas fases: a primeira, um concurso público e a segunda, a conclusão, com aprovação, do curso "Políticas Públicas e Gestão Governamental", ministrado pela ENAP. O concurso

foi realizado ao longo do 1º semestre de 1988, sendo as 120 vagas oferecidas para a primeira turma distribuídas equitativamente entre a clientela externa (demanda social) e a clientela interna (exclusivamente servidores públicos).

Dos candidatos foram exigidas as seguintes condições para a participação no concurso:

- (i) ser brasileiro;
- (ii) possuir formação completa de nível superior, para a clientela externa, e certificado de conclusão de 2º grau, para a clientela interna;
- (iii) estar em dia com as obrigações eleitorais e, para os candidatos do sexo masculino, estar em dia também com as obrigações militares; e
- (iv) idade máxima de 35 anos, à data do encerramento das inscrições, para a clientela externa, não havendo limite de idade para a clientela interna.

O concurso foi desenvolvido em três etapas. A primeira delas constituiu-se de uma prova objetiva sobre os seguintes temas: História Administrativa e Econômica do Brasil, e noções de Administração, Economia, Ciência

Política e Direito. A segunda etapa era composta de quatro provas discursivas: uma sobre Administração e Economia; outra sobre Ciência Política e Direito; outra sobre língua portuguesa e uma prova de língua estrangeira (inglês ou francês). A última etapa compunha-se de entrevista por uma banca examinadora, análise de currículo e exame médico.

O concurso foi considerado rigoroso pelos entrevistados, e já orientado para o tipo de perfil condizente com o profissional que a Escola deveria formar.

Perfil e função do egresso.

Com base no papel reservado à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e tendo como referência o modelo da ENA francesa, o plano de curso elaborado para a formação dos EPPGG's definia como atributos do perfil do egresso:

- "- *Contextualização*: ser capaz de analisar e avaliar as ações do setor público brasileiro frente aos contextos nacional e internacional;
- *Visão prospectiva*: ser capaz de adotar atitudes pró-ativas frente às transformações do ambiente interno e externo das organizações;

- *Dimensão institucional*: ser capaz de analisar a estrutura das organizações públicas, avaliando o seu desempenho em termos de eficiência e eficácia;

- *Dimensão das políticas públicas*: ser capaz de participar ativamente na formulação, implementação, controle e avaliação de políticas públicas;

- *Sensibilidade administrativa*: ser capaz de identificar e definir problemas administrativos, propondo alternativas de solução que sejam adequadas aos recursos disponíveis e aos condicionantes da conjuntura econômica, política e social;

- *Habilidades gerenciais*: ser capaz de otimizar a administração dos recursos humanos, materiais e financeiros;

- *Dimensão ética*: ser capaz de conduzir, dentro dos princípios éticos, o relacionamento interpessoal e o trato da coisa pública;

- *Espírito crítico*: ser capaz de perceber a realidade a ser analisada em todos os seus aspectos e contradições" ¹⁰.

⁹ - Relatório do Seminário de Avaliação da Escola Nacional de Administração Pública, 1989, p. 4.

¹⁰ - FUNCEP, Curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental: 1ª Promoção, 1990, p. 14.

O projeto de formação dos Gestores Governamentais era ambicioso e a estrutura curricular do curso deveria privilegiar a construção de um perfil generalista, nos moldes do descrito acima, compatível com as funções que os egressos iriam exercer na máquina burocrática. Desta forma, foi prevista uma formação inter e multidisciplinar que capacitasse os alunos a identificar problemas e gerenciar soluções, convocando e intermediando as diversas competências especializadas requeridas, interpretando e analisando as propostas dos especialistas. Os egressos da ENAP não seriam, assim, eles mesmos especialistas ou especializados em temas determinados.

Note-se que a própria estrutura do concurso para ingresso na carreira foi montada de forma a favorecer candidatos que já apresentassem um perfil generalista aproximado, na medida em que eram testados nas mais diversas áreas de conhecimento¹¹.

Perfil dos alunos. Homologado o resultado da primeira etapa do processo seletivo para ingresso na carreira, a Escola enfrentou o desafio de formar profissionais, com o perfil generalista descrito acima, a partir de um grupo

caracterizado pela heterogeneidade.

Os dados aqui considerados referem-se aos 103 alunos que, aprovados no concurso, matricularam-se e concluíram com êxito o curso de formação oferecido pela ENAP, não havendo informações disponíveis sobre os 17 que desistiram, foram excluídos ou reprovados.

Entre os 103 aprovados, 47 pertenciam à clientela interna, e 56, à clientela externa. A grande maioria dos alunos era do sexo masculino, 90, e apenas 13 eram do sexo feminino. À época da realização do concurso, 67% dos alunos estavam na faixa etária entre 25 e 35 anos. Entre os menores de 25 anos, contavam-se 17 alunos. Não sendo estabelecido limite máximo de idade para a clientela interna, anote-se 15 alunos na faixa entre 36 a 45 anos, sendo dois deles maiores de 45 anos¹².

Considerando-se a área de formação, 33 alunos haviam concluído curso de graduação em Engenharia; 23 em Economia; 19 em Administração; dez em Direito; seis em História; quatro em Arquitetura. Os demais distribuíam-se entre as áreas de Matemática, Estatística, Física,

¹¹ - Ibidem.

¹² - Os dados são da Gerência de Apoio Escolar, ENAP.

Química, Ciências Contábeis, Tecnologia Agrônômica, Medicina, Letras, Estudos Sociais, Filosofia, Relações Internacionais, Ciência Política, Comunicação Social e Pedagogia. Vale assinalar que alguns alunos possuíam mais de um curso de graduação¹³.

Quanto à titulação, a maioria dos alunos, 93, possuía formação universitária, 24 tinham curso de especialização, enquanto apenas seis haviam concluído mestrado. Recorde-se que da clientela interna foi exigido apenas certificado de 2º grau, anotando-se, então, neste segmento, a presença de dez alunos nesta situação¹⁴.

No que se refere à experiência profissional anterior ao curso, só estão disponíveis dados sobre 41 alunos, colhidos por ocasião de seu regresso à Escola, em março de 1994, para o Curso de Aperfeiçoamento em Políticas Públicas e Gestão Governamental, com vistas à promoção na carreira. A análise das informações coletadas permitiu as seguintes observações principais:

(i) concentração das experiências profissionais anteriores no setor privado, seguindo-se as no Executivo Federal e Estadual, devendo-se mencionar também

número significativo de atuações como profissionais liberais e/ou autônomos; e

(ii) apenas três alunos não haviam tido qualquer tipo de experiência profissional anterior.

A Estrutura Organizacional da ENAP. Recorde-se que, quando do início do curso "Políticas Públicas e Gestão Governamental", em agosto de 1988, a ENAP constituía-se em uma Diretoria da Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP. A Escola estava organizada em uma Diretoria Geral e duas Diretorias: a de Ensino e Pesquisa e a de Estágio. Em março do ano seguinte, a partir da terceira mudança da presidência da FUNCEP desde a sua criação, extingue-se a atividade de pesquisa dentro da Escola, passando a Diretoria de Ensino a ter a si vinculada, além da Coordenadoria de Programação e Acompanhamento de Ensino, responsável pelas etapas de Embasamento e Complementação do curso de formação (ver abaixo), a Coordenadoria de Documentação, responsável pela documentação e material didático do curso, além de gerenciar a biblioteca que servia a toda FUNCEP. A Diretoria de Estágio, que não sofreu alterações, constituía-se de uma Coordena-

¹³ - Ibidem.

¹⁴ - Ibidem.

doria de Programação e Acompanhamento de Estágio, responsável pela etapa de Estágio do curso de formação (ver abaixo) e de uma Coordenadoria de Intercâmbio Institucional que, juntamente com a Assessoria Técnica da Presidência da FUNCEP, promovia e acompanhava as atividades e os acordos de cooperação técnica celebrados pela Escola, aí incluído o acordo com a ENA francesa. A Escola contava ainda com uma Gerência de Apoio Escolar, vinculada diretamente à Diretoria Geral.

Essa estrutura organizacional da ENAP, à semelhança da sua congênere francesa, levava a atuações bastante autônomas e independentes das Diretorias de Ensino e Estágio, tanto entre si, que raramente se comunicavam, como ambas em relação à Diretoria Geral da Escola. Tal situação estimulava a rivalidade entre essas unidades, muitas vezes causando dificuldades ao bom desenvolvimento do curso. Essas dificuldades de ordem estrutural, combinadas às constantes mudanças dos dirigentes, reforçavam o isolamento e a competição entre as Diretorias, terminando por comprometer a coerência e a integração entre as partes que compunham o curso de formação. Vale destacar, a esse respeito, os procedimentos de

alocação dos alunos em locais de estágio, sem que a Diretoria de Estágio ouvisse ou se comunicasse com a Diretoria de Ensino, a qual acumulava conhecimento sobre esses mesmos alunos - tanto quanto à competência como quanto às características pessoais de cada um - durante os oito meses de convivência na etapa de Embasamento¹⁵. Essa comunicação possivelmente evitaria muitas das dificuldades iniciais enfrentadas pela Diretoria de Estágio (ver adiante).

Corpo docente. Não dispondo a ENAP de um corpo permanente de professores, estes foram contratados externamente, recrutando-se experientes profissionais da área acadêmica e, em menor escala, da máquina burocrática.

A contratação externa dos docentes, aliada ao pouco tempo de que dispunha o corpo técnico da ENAP para o planejamento do curso e a preparação dos módulos de ensino, determinou, na primeira etapa - a de Embasamento - a excessiva interrupção das disciplinas e a frequência irregular das aulas, acompanhadas da necessidade de constante reescalonamento dos horários. Essas dificuldades determinaram que a etapa final do curso - a de Complementação - fosse organizada em módulos intensivos. Em

que pesasse os aspectos negativos, do ponto de vista pedagógico, da natureza intensiva dos cursos, essa decisão garantiu a presença integral dos professores durante cada módulo.

Os alunos entrevistados acrescentam crítica importante à natureza do corpo docente: para eles faltou a alguns professores maior experiência da máquina burocrática, além de conhecimento preciso sobre os objetivos da Escola e sobre o papel a ser desempenhado pelos egressos. Essas características do corpo docente acabaram por conferir às disciplinas um caráter demasiadamente acadêmico e teórico.

O curso de "Políticas Públicas e Gestão Governamental". O curso de "Políticas Públicas e Gestão Governamental" foi originalmente estruturado em três etapas sucessivas e articuladas: Embasamento, Estágio e Complementação. O curso previa uma carga horária de 2.800 horas, desenvolvidas ao longo de 18 meses.

A primeira etapa - Embasamento -, com 1.300 horas, tinha por objetivo a integração do aluno à ENAP e a ampliação da sua visão de mundo, a partir do aprofundamento de estudos interdisciplinares e do desenvol-

vimento de práticas e instrumentos de gestão capazes de assegurar a relação teoria/prática. Esta etapa dividia-se em vários blocos. O primeiro deles, o bloco Integração, de caráter introdutório, buscava aproximar os alunos da equipe da ENAP e pretendia oferecer noções gerais sobre o quadro institucional do setor público brasileiro. Seguiam-se os blocos Fundamentos (composto por várias disciplinas), Instrumentos de Gestão, Instrumentos de Pesquisa, Análise de Conjuntura, Prática de Políticas Públicas e Língua Estrangeira. Essa etapa compreendia, também, atividades de pesquisa, orientadas para questões específicas, inerentes aos temas abordados no bloco Prática de Políticas Públicas.

O Bloco Fundamentos foi o mais criticado pelos alunos. Seu objetivo era criar no corpo docente uma cultura multidisciplinar, ao mesmo tempo em que servia ao propósito de nivelá-los, dada sua grande heterogeneidade no que se referia às áreas de formação, titulação e experiência profissional (ver acima). Deste modo, foram estudados temas referentes à Filosofia (Ética), Administração, Direito, Ciência Política, Economia, Estatística Aplicada e Metodologia Científica. Cada módulo tinha duração de 35 a 40 horas/aula por semana, distribuídas em 17 semanas.

¹⁵ - Entrevistas com membros da equipe técnica da ENAP, dezembro de 1993.

Este bloco foi considerado, tanto por alunos como pela equipe técnica da ENAP, repetitivo em relação aos conteúdos já exigidos no concurso para ingresso na carreira, além de excessivamente teórico, fragmentado e superficial. Uma possível solução seria, conforme sugerido por alguns entrevistados, a instituição de um sistema de créditos, conferindo às disciplinas um caráter optativo, o que proporcionaria ao aluno a liberdade de escolha das disciplinas que desejasse cursar, considerando-se seu interesse e área de formação.

O Bloco Prática de Políticas Públicas foi o melhor avaliado pelo corpo discente, que destacou seu caráter aplicado. O bloco estava dividido em duas fases, sendo a primeira relativa à elaboração de um projeto de pesquisa e a segunda à execução deste projeto, o qual deveria estar em conformidade com as prioridades governamentais nas áreas sócio-política e econômica, nos diferentes níveis da administração pública. A turma foi dividida em quatro grupos e cada um contava com a orientação de um coordenador, especialista no tema em questão, convidado pela ENAP exclusivamente para desenvolver essa atividade. O objetivo deste bloco era, através da identificação de grandes questões nacionais,

implementar os propósitos multissetoriais e interdisciplinares da Escola. Assinale-se, contudo, como fator restritivo ao alcance dos objetivos pretendidos, a dificuldade em se montar os dossiês que seriam utilizados pelos alunos no desenvolvimento dos projetos.

Uma importante crítica dos alunos à etapa de Embasamento refere-se ao negligenciamento da dimensão política, considerada essencial à formação de gestores governamentais. Assim se expressou a turma:

"A dimensão política do processo formativo encontra-se abandonada. Toma-se urgente a inclusão imediata de atividades voltadas para a formação de administradores políticos. A promoção de um contato intenso e sistemático com parlamentares de diversos partidos, lideranças empresariais e sindicais, dirigentes de empresas estatais, autoridades pertencentes aos três poderes, jornalistas e representantes de diversas instituições da sociedade, permite o desenvolvimento do senso crítico e do discernimento necessários ao desempenho da função de gestor. A proposta curricular original, dis-

tribuída em agosto de 1988, previa um espaço para estas atividades no módulo de análise de conjuntura, hoje relegado a segundo plano"¹⁶.

Considere-se, a respeito da avaliação da etapa de Embasamento, o fato de que a urgência da SEDAP em promover o primeiro curso de formação dos EPPGG's determinou a exigüidade do tempo com que contou a equipe técnica da Diretoria de Ensino tanto para a preparação da estrutura curricular quanto para a seleção e contratação do corpo docente e a discussão do conteúdo programático com os professores.

A segunda etapa do curso de formação, o Estágio, com 1.000 horas previstas, privilegiava, fundamentalmente, a prática institucional, procurando viabilizar o aprendizado mediante a participação do aluno em situações concretas de trabalho na administração pública. Em termos de seus objetivos, esta etapa era assim definida:

"Objetivo Geral:

. Promover o desenvolvimento pessoal e profissional dos estagiários numa situação concreta de trabalho.

Objetivos Específicos:

- . Avaliar a estrutura organizacional e as especificidades da administração pública;
- . Desenvolver uma capacidade de análise crítica e de compreensão da organização na qual está inserido;
- . Possibilitar a avaliação e a aplicabilidade dos conhecimentos adquiridos na fase de Embasamento;
- . Exercitar sua capacidade de síntese e análise, domínio da comunicação, aplicação de técnicas básicas de tratamento de dados quantitativos etc;
- . Desenvolver habilidades profissionais específicas, de acordo com seu Plano de Estágio;
- . Manter atitudes e comportamentos éticos compatíveis;
- . Produzir e contribuir com trabalhos práticos para o desenvolvimento institucional ou para a implementação de políticas específicas"¹⁷.

Contudo, pouco antes do início da etapa de Estágio, a ENAP passaria, como indicado, por uma reestruturação de seu organograma e de seus quadros dirigentes. Estas

¹⁶ - Relatório do Seminário de Avaliação da Escola Nacional de Administração Pública, s. d., p. 4.

¹⁷ - FUNCEP/ENAP. Manual de Estágios: Turma 88/89. s. d., p. 7.

Este bloco foi considerado, tanto por alunos como pela equipe técnica da ENAP, repetitivo em relação aos conteúdos já exigidos no concurso para ingresso na carreira, além de excessivamente teórico, fragmentado e superficial. Uma possível solução seria, conforme sugerido por alguns entrevistados, a instituição de um sistema de créditos, conferindo às disciplinas um caráter optativo, o que proporcionaria ao aluno a liberdade de escolha das disciplinas que desejasse cursar, considerando-se seu interesse e área de formação.

O Bloco Prática de Políticas Públicas foi o melhor avaliado pelo corpo discente, que destacou seu caráter aplicado. O bloco estava dividido em duas fases, sendo a primeira relativa à elaboração de um projeto de pesquisa e a segunda à execução deste projeto, o qual deveria estar em conformidade com as prioridades governamentais nas áreas sócio-política e econômica, nos diferentes níveis da administração pública. A turma foi dividida em quatro grupos e cada um contava com a orientação de um coordenador, especialista no tema em questão, convidado pela ENAP exclusivamente para desenvolver essa atividade. O objetivo deste bloco era, através da identificação de grandes questões nacionais,

implementar os propósitos multissetoriais e interdisciplinares da Escola. Assinale-se, contudo, como fator restritivo ao alcance dos objetivos pretendidos, a dificuldade em se montar os dossiês que seriam utilizados pelos alunos no desenvolvimento dos projetos.

Uma importante crítica dos alunos à etapa de Embasamento refere-se ao negligenciamento da dimensão política, considerada essencial à formação de gestores governamentais. Assim se expressou a turma:

"A dimensão política do processo formativo encontra-se abandonada. Toma-se urgente a inclusão imediata de atividades voltadas para a formação de administradores políticos. A promoção de um contato intenso e sistemático com parlamentares de diversos partidos, lideranças empresariais e sindicais, dirigentes de empresas estatais, autoridades pertencentes aos três poderes, jornalistas e representantes de diversas instituições da sociedade, permite o desenvolvimento do senso crítico e do discernimento necessários ao desempenho da função de gestor. A proposta curricular original, dis-

tribuída em agosto de 1988, previa um espaço para estas atividades no módulo de análise de conjuntura, hoje relegado a segundo plano"¹⁶.

Considere-se, a respeito da avaliação da etapa de Embasamento, o fato de que a urgência da SEDAP em promover o primeiro curso de formação dos EPPGG's determinou a exigüidade do tempo com que contou a equipe técnica da Diretoria de Ensino tanto para a preparação da estrutura curricular quanto para a seleção e contratação do corpo docente e a discussão do conteúdo programático com os professores.

A segunda etapa do curso de formação, o Estágio, com 1.000 horas previstas, privilegiava, fundamentalmente, a prática institucional, procurando viabilizar o aprendizado mediante a participação do aluno em situações concretas de trabalho na administração pública. Em termos de seus objetivos, esta etapa era assim definida:

"Objetivo Geral:

. Promover o desenvolvimento pessoal e profissional dos estagiários numa situação concreta de trabalho.

Objetivos Específicos:

- . Avaliar a estrutura organizacional e as especificidades da administração pública;
- . Desenvolver uma capacidade de análise crítica e de compreensão da organização na qual está inserido;
- . Possibilitar a avaliação e a aplicabilidade dos conhecimentos adquiridos na fase de Embasamento;
- . Exercitar sua capacidade de síntese e análise, domínio da comunicação, aplicação de técnicas básicas de tratamento de dados quantitativos etc;
- . Desenvolver habilidades profissionais específicas, de acordo com seu Plano de Estágio;
- . Manter atitudes e comportamentos éticos compatíveis;
- . Produzir e contribuir com trabalhos práticos para o desenvolvimento institucional ou para a implementação de políticas específicas"¹⁷.

Contudo, pouco antes do início da etapa de Estágio, a ENAP passaria, como indicado, por uma reestruturação de seu organograma e de seus quadros dirigentes. Estas

¹⁶ - Relatório do Seminário de Avaliação da Escola Nacional de Administração Pública, s. d., p. 4.

¹⁷ - FUNCEP/ENAP. Manual de Estágios: Turma 88/89. s. d., p. 7.

mudanças determinaram modificações no planejamento e na execução do programa de estágio.

Algumas mudanças agradariam aos alunos, como o abandono dos procedimentos de "desparcialização" e "descontextualização" dos estagiários. Esses procedimentos, coerentes com a concepção matricial da carreira e importados da ENA francesa, tinham por objetivo submeter os estagiários a uma ampla gama de experiências. Isto implicava em alocá-los, tanto quanto possível, em áreas de estágio distintas das suas áreas de formação e em instituições localizadas em unidades da federação que não a de origem. À grande parte dos alunos, contudo, interessava retornar, durante os oito meses de estágio, a seu estado de origem, em função de situações familiares, assim como muitos preferiam instituições que oferecessem estágio em áreas onde já tivessem alguma experiência profissional¹⁸. Esses argumentos eram utilizados em favor de um melhor aproveitamento do estágio.

Quando, entretanto, a nova Diretoria decide alterar as regras relativas ao processo de estágio, suas relações com os alunos tornam-se bastante tensas. Assim,

pelos novas regras, o ingresso dos alunos no estágio não estaria mais condicionado apenas à aprovação na etapa de Embasamento, passando a Escola a exigir a elaboração e a defesa, perante uma banca, de um Plano Inicial de Estágio. Todavia, apesar dos intensos conflitos que se seguiram, que incluíram manifestações coletivas dos alunos, todos acabaram por atender a nova exigência da Diretoria de Estágio, sem registros de qualquer reprovação¹⁹.

Durante o processo de estágio, cada aluno teria um orientador, da máquina burocrática, e um supervisor, da equipe da Diretoria de Estágio, responsáveis pela avaliação de seu desempenho. Observações da própria equipe de estágio da Escola dão conta de que, dado o pouco tempo com que contou a nova Diretoria para a preparação da etapa, esta foi marcada pela improvisação, os problemas sendo resolvidos à medida que apareciam. Assim, se a Diretoria procurou identificar "ilhas de excelência" dentro da máquina burocrática com o fim de garantir a qualidade do estágio, a escolha destes locais baseou-se em conhecimentos informais de consultores e dos membros da equipe. Destacou-se, ainda, a falta de homogeneidade em termos do

¹⁸ - Entrevistas com membros da equipe técnica da ENAP, dezembro de 1993.

¹⁹ - Entrevistas com membros da equipe técnica da ENAP, dezembro de 1993.

rigor com que os supervisores avaliavam o desempenho dos alunos, atribuída à falta de treinamento da equipe da ENAP com relação a procedimentos de avaliação e indicadores de desempenho. Quanto aos orientadores, tanto os alunos como os membros da equipe apontam para o fato de que alguns simplesmente não exerceram sua função e nem foram substituídos informalmente, ficando os estagiários sem qualquer tipo de orientação. Essa situação seria corrigida através de uma seleção mais rigorosa dos orientadores por parte da Escola, o que implicaria em maior tempo para a preparação da etapa de Estágio. De grande relevância nessa preparação seriam freqüentes contatos entre a Escola e as instituições acolhedoras, de forma a ficar claro para essas instituições os objetivos desta etapa curricular do curso de formação.

Segundo a equipe técnica da Diretoria de Estágio, as dificuldades indicadas determinaram experiências de estágio diversificadas: alguns alunos de fato integraram-se às atividades dos órgãos em que estagiaram, outros atuaram como assessores políticos, outros limitaram-se a realizar pequenas pesquisas. A equipe aponta, contudo, como pontos positivos, o aprendizado dos alunos com relação à operação

da máquina burocrática e contatos profissionais no local de trabalho, que a muitos garantiu colocação após a formatura. A avaliação dos alunos é coincidente neste ponto, tendo eles considerado o Estágio como o canal de demonstração de sua competência técnica, assim reconhecido pelas instituições onde estagiaram. Consideram ainda esta etapa como um dos melhores momentos do curso, destacando seu caráter eminentemente prático.

A terceira e última etapa do curso, a etapa de Complementação, previa uma carga horária de 500 horas, tendo sido idealizada com o intuito de se reservar um período de ensino personalizado, após a conclusão do estágio, de modo a que pudessem ser preenchidas eventuais lacunas deixadas pelas etapas anteriores. A idéia original foi abandonada, na medida em que as carências identificadas justificaram um programa curricular coletivo. A etapa foi, assim, estruturada em duas partes. A primeira oferecia cursos intensivos, de até 80 horas, sobre temas vários, obrigatórios para todos os alunos. Aqui, a Diretoria de Ensino preocupou-se principalmente em oferecer embasamento teórico e conceitual, assim como métodos de análise do campo de Políticas Públicas, grande lacuna da etapa de Embasamento. A segunda parte

foi organizada em pequenos módulos simultâneos sobre áreas específicas de gestão, devendo os alunos selecionar aqueles de seu interesse ²⁰.

Esta etapa, com tempo suficiente para ser organizada, foi em geral bem avaliada pelos alunos.

Alocação dos egressos. O Relatório Rouanet, seguindo o modelo francês, destacou a importância da integração entre formação de quadros superiores e sua inserção no sistema administrativo, prevendo, portanto, ao mesmo tempo, a criação de uma Escola Superior de Administração e a estruturação de uma carreira que absorvesse os egressos da Escola. A alocação dos egressos nos diversos segmentos da máquina burocrática se daria, assim, automaticamente, por critério de classificação final no curso de formação. No sistema administrativo americano, a alocação dos egressos de Escolas de Governo se dá pelo mercado. No Brasil, apesar da ENAP e da carreira dos EPPGG's se estruturarem tendo como referência o modelo francês, a alocação dos egressos da Escola se

deu, na prática, sobretudo pelo esforço individual dos alunos e pela competência técnica e capacidade de articulação que demonstraram durante o período de estágio. A Escola, por todas as dificuldades e resistências à nova carreira, apontadas acima, não pôde fazer muito mais do que levantar e informar aos alunos a existência de vagas nos diversos segmentos da burocracia ²¹. A classificação final dos egressos serviu como tênue referência, utilizada quando havia coincidência de preferências ou na primazia da escolha, pelos melhor classificados, dos órgãos que ofereciam funções gratificadas ²², como era o caso da SEPLAN ²³.

Em que pesem as críticas indicadas acima à implementação e operacionalização do curso de formação dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, sua concepção pedagógica foi positivamente avaliada tanto pelos alunos como pela equipe técnica da ENAP e seus dirigentes.

A natureza generalista da formação dos gestores, preocupação presente desde o concurso de

²⁰ - Entrevistas com dirigentes e equipe técnica da ENAP, dezembro de 1993.

²¹ - Entrevistas com membros da equipe técnica da ENAP, julho de 1993.

²² - Entrevistas com ex-alunos, novembro de 1993.

²³ - Para a alocação inicial dos egressos da Escola na máquina burocrática, ver, nesta revista, Fernandes, Ciro C. Christo, Luiz Alberto dos Santos e Aldino Graef, "Administando o Estado: A Experiência dos Gestores Governamentais".

entrada e expressa nos conteúdos multi e interdisciplinares dos módulos de ensino, assim como a natureza prática do estágio, teriam viabilizado a conformação de técnicos com maior capacidade de adaptação a situações de instabilidade e mudança e maior habilidade na promoção de melhoria nos processos de trabalho.

Por outro lado, vale observar fatores extra-curriculares que teriam aprimorado o perfil generalista dos gestores governamentais. Assim, todos os alunos entrevistados chamaram a atenção para a riqueza da convivência com colegas das mais diversas áreas de formação, com as mais distintas experiências profissionais e oriundos de todas as regiões do país. Igualmente assinalam o precioso aprendizado a partir das dificuldades encontradas na Escola e, sobretudo, das condições adversas relativas à criação e à regulamentação da carreira, o que os obrigou a se organizarem e se capacitarem para a articulação política com lideranças do Congresso Nacional e com altos escalões da burocracia. Esta prática política é apontada como de grande relevância para a performance profissional dos EPPGG's. Recorde-se que o

documento produzido pelos alunos, após seis meses de iniciado o curso ²⁴, apontava justamente, como uma das principais falhas do processo formativo, a ausência do que eles chamaram de dimensão política. Pode-se dizer que a prática política vivenciada por eles durante o curso de formação não só supriu essa falta, como ainda o fez de maneira que dificilmente um curso de formação poderia fazê-lo.

A próxima seção analisará o atribulado processo de consolidação da carreira dos EPPGG's e oferecerá, ainda que com indicadores simplificados, uma avaliação do desempenho profissional dos gestores ao longo dos quatro anos de existência da carreira.

A trajetória profissional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Os percalços da consolidação da carreira. As dificuldades para a consolidação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental continuariam mesmo após a nomeação dos seus membros para os cargos de mesmo nome, pela Portaria nº 26 da SEPLAN, de 31 de janeiro de

²⁴ - Relatório do Seminário de Avaliação da Escola Nacional de Administração Pública, s. d.

1990. Assim, continuariam as idas e vindas, refletindo, da mesma forma, resistências de corporações de servidores públicos bem estabelecidas dentro da máquina burocrática, assim como rearranjos interburocráticos com as reformas ministeriais dos Governos Collor e Itamar.

No que diz respeito à restrição das áreas de atuação dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, ficou estabelecido, como visto, no Decreto nº 98.895/90, de criação da carreira, que seus quadros desenvolveriam atividades "...preferencialmente, em áreas sistêmicas de recursos humanos, serviços de administração geral, organização, sistemas e métodos, orçamento e finanças ..." (art.1º). Um mês depois, o Decreto nº 98.976 altera o artigo 1º do Decreto anterior, retirando "orçamento e finanças" da lista de áreas preferenciais para o exercício das atividades dos Gestores, refletindo, certamente, movimento dos integrantes das carreiras de Orçamento e de Finanças e Controle em defesa do seu espaço profissional.

Um ano e meio depois, a disputa entre as carreiras assumiria contornos drásticos, quando os cargos ocupados da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental são

transformados em cargos de Analista de Orçamento, sendo extintas as vagas então existentes e declarados vagos os cargos não ocupados (Lei nº 8.216, art.27, 13/08/91). Vale notar que a reação dos gestores governamentais ao fato não foi homogênea²⁵. Parte deles considerou a fusão das carreiras como positiva, dadas as fortes resistências que sua carreira enfrentava, constantemente ameaçada de extinção. Ademais, a carreira de Orçamento, além de desfrutar de sólida e prestigiosa posição dentro da máquina burocrática, remunerava melhor seus quadros. A outra parte dos gestores, contudo, defendia a existência de uma carreira própria. Em dezembro, a carreira de Orçamento passa a denominar-se de Orçamento e Planejamento, aí incluídos os antigos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, os técnicos de nível superior do IPEA e os Técnicos de Planejamento do Grupo Planejamento (Lei nº 8.270, 17/12/91). Mais uma vez os gestores se dividiram, parte deles julgando que sua inserção na área de planejamento era, independentemente de quaisquer outras considerações, inteiramente adequada. O grupo favorável à recriação de uma carreira própria termina por prevalecer, ainda mais que a reação dos analistas de orçamento é cada vez mais forte.

25

- Entrevistas com ex-alunos, novembro de 1993.

Assim, é ajuizada Ação Direta de Inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal contra a transformação dos cargos ocupados da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em cargos de Analista de Orçamento, julgada favoravelmente em junho de 1992. Dois meses depois, a 17 de setembro de 1992, a Lei nº 8.460 restaura a carreira e os cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, nos termos da Lei nº 7.834/89, que originalmente criara a carreira.

É dentro deste conturbado processo de consolidação da sua carreira que os gestores governamentais irão desempenhar sua função pública. Trata-se, agora, de avaliar, ainda que com indicadores simplificados, a performance profissional dos seus quadros.

O desempenho profissional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Em primeiro lugar, vale lembrar que dos 120 selecionados no concurso de entrada para a ENAP, 103 concluíram o curso com êxito e 91 tomaram posse de seus cargos. Decorridos quatro anos, a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental conta hoje com 68

membros, sendo que seis encontram-se licenciados. As dificuldades apontadas acima para a consolidação da carreira, a ausência da renovação de seus quadros e a baixa remuneração salarial de seus membros explicam a perda de 34% em seu contingente²⁶. A maioria migra para carreiras melhor remuneradas e estruturadas, tanto do Executivo como do Legislativo. Trata-se de perda significativa em termos do investimento público realizado.

O Quadro I resume a situação acima descrita, indicando a função, atualmente desempenhada pelos que não se encontram mais na carreira.

A pergunta a seguir é: como se deu o desempenho profissional dos atuais 62 quadros em atividade da carreira? Reconhecendo-se a interveniência de variáveis de difícil controle e mensuração no desempenho profissional - tais como poder de influência, conjunção casual de fatores, características pessoais, entre outras - optou-se pelo uso de indicadores reconhecidamente simplificados, mas que, acredita-se, darão uma medida aproximada do que se deseja analisar. Foram utilizados, assim, como indicadores de desempenho

26

- Dados da ANESP, junho de 1994.

profissional dos gestores, o número e o nível de DAS ocupados ao longo dos quatro anos de existência da carreira, além da avaliação qualitativa das suas chefias, anteriores e atuais. Os dados a seguir analisados, a não ser quando explicitamente indicado, referem-se a 60% dos atuais integrantes da carreira, correspondentes a 41 questionários respondidos pelos gestores por ocasião do seu regresso à ENAP, em março de 1994, em circunstâncias já indicadas.

Observa-se no Quadro II, que dos 41 que responderam ao questionário, 36 estão no Executivo Federal, dos quais 26, em Brasília. Os que se deslocaram para os estados exercem suas atividades profissionais em representações estaduais dos Ministérios do Trabalho e da Educação, do IBAMA, da ESAF e da SUNAB, além da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e do Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas. Dos cinco gestores pesquisados que estão fora do Executivo Federal, quatro estão cedidos à Câmara dos Deputados e um ao Executivo Estadual.

Ao longo dos quatro anos de existência da carreira, 90% dos respondentes ocuparam em algum momento cargos de DAS no

Executivo Federal de níveis 2 ou 3; 46%, DAS de níveis 4 ou 5, e 37% ocuparam DAS de nível 1. Cinco dos respondentes nunca exerceram qualquer cargo comissionado ou função gratificada (cf. Quadros II e III). Dados de junho de 1994 informam a distribuição atual de cargos comissionados entre os 62 gestores governamentais em atividade, aí incluídos os que estão fora do Executivo Federal: 53% ocupam DAS de níveis 3 e 4; 35%, DAS de nível 4 ou superior; 14%, DAS de níveis 1 e 2. Do total dos gestores atualmente em atividade, 47 ocupam cargos comissionados e 15 encontram-se sem cargo em comissão. A concentração atual dos DAS ocorre, portanto, nos níveis 3 e 4²⁷.

Ao longo do período em análise, os 41 Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental pesquisados têm se concentrado na SEPLAN, nas áreas do trabalho e da previdência social, no IBAMA e na SUNAB (cf. Quadro IV). Atualmente, os 62 gestores em atividade concentram-se, pela ordem, nos Ministérios da Previdência Social (12), Fazenda (7), Trabalho (6) e Meio-Ambiente e Amazônia Legal (5), com destaque nesse caso para o IBAMA²⁸, além da SEPLAN (6). A concentração no IBAMA explica-se pelo atrativo que suas

²⁷ - Dados da ANESP, junho de 1994.

representações regionais exerciam sobre os gestores que desejavam voltar aos seus estados de origem. Quanto à SEPLAN, sendo o órgão de lotação da carreira, acolhe os gestores, por assim dizer, em trânsito. A concentração no Ministério do Trabalho reflete uma bem sucedida experiência de estágio dos EPPGG's, que desde então estabeleceram vínculos profissionais com o Ministério, os quais se renovam a despeito das descontinuidades administrativas. O caso do Ministério da Previdência Social retrata experiências profissionais muito bem sucedidas com alguns gestores governamentais, cujas chefias terminam por convocar outros gestores, com a expectativa de que demonstrem o mesmo bom desempenho. Na SUNAB repete-se o mecanismo do Ministério da Previdência, a partir do transplante de parte da equipe dos EPPGG's originalmente alocada no Ministério do Trabalho.

A mobilidade institucional dos EPPGG's chama a atenção dos analistas. De fato, eles têm ocupado, no período em questão, os mais variados cargos em diferentes Ministérios. O Quadro V apresenta a frequência de deslocamentos interinstitucionais realizados, no âmbito do Executivo Federal, pelos 41 gestores pesquisados, durante sua

trajetória profissional. Observa-se que, passados quatro anos de sua nomeação, 80% deles haviam exercido seu cargo em mais de um órgão, 63% realizaram dois ou mais deslocamentos e 34%, três ou mais deslocamentos. Apenas oito dos gestores permaneciam no mesmo órgão. Dessa forma, a concepção matricial e generalista da carreira concretizou-se na prática profissional dos EPPGG's. É bem verdade que esse alto rodízio institucional expressa a descontinuidade administrativa que tem marcado os últimos governos. Entretanto, não é menos verdade que os gestores mostraram versatilidade e capacidade de adaptação à mudança, sendo seu desempenho, de uma maneira geral, bem avaliado nos vários lugares por que passaram.

A alta proporção dos 41 gestores pesquisados que ocuparam, entre fevereiro de 1990 e março de 1994, DAS de níveis 4 e 5 (46%) indica sua posição de destaque na máquina burocrática. Hoje, 35% dos 62 gestores em atividade ocupam DAS igual ou superior a 4. Esses dados, com as ressalvas apontadas acima, são indicadores do bom desempenho dos EPPGG's. Recorre-se também às chefias, anteriores e atuais, que confirmam essa avaliação. De fato, as entrevistas mostram que, de

²⁸ - Dados da ANESP, junho de 1994.

uma maneira geral, a atuação profissional dos gestores foi positivamente avaliada. Foram destacadas características como elevado grau de iniciativa, capacidade de tomada de decisão e de resolução de problemas, além de capacidade de liderança, consideradas pouco comuns em profissionais recém-chegados à administração pública. Destacam, ainda, a pouca adaptabilidade a atividades rotineiras, o que seria de se esperar dada a sua formação. Consideram ainda que os EPPGG's são, de uma maneira geral, melhores assessores do que gerentes, enfatizando sua capacidade de elaborar e implantar projetos²⁹.

No que se refere às funções exercidas pelos 41 gestores pesquisados, percebe-se que a maioria deles combinou, ao longo do período em análise, o exercício de atividades gerenciais e de assessoramento (39%). Note-se, contudo, que o desempenho exclusivo de funções de assessoramento (24%) prevaleceu sobre o de funções gerenciais (7%). Esses indicadores, ainda que precários, apontariam, conforme sugerido pelas chefias, para uma maior afinidade entre o perfil profissional dos gestores e o exercício da função de assessoramento, embora a atividade gerencial seja bastante significativa (cf. Quadro VI).

Vale observar, nesse momento, o tipo de assessoramento de fato exercido pelos gestores. Depoimentos dos alunos indicam tratar-se de atividades de assessoria de alto nível, ligadas a questões e problemas imediatos. Profissionais com esse perfil constituem-se na grande lacuna do setor público, fato que explicaria a impressionante e rápida ascensão funcional de parte significativa dos EPPGG's que ficaram em Brasília. Ministérios como o do Trabalho e o da Previdência apoiaram-se, em momentos distintos, sobretudo este último, de forma essencial nos gestores. No entanto, poucos deles, em muito poucos momentos - a experiência no Ministério do Trabalho parecendo ser uma exceção - tiveram a oportunidade de trabalhar em formulação de políticas públicas, uma das funções previstas para a carreira.

Em síntese, conclui-se, utilizando-se os indicadores selecionados, pelo bom desempenho dos gestores governamentais no Executivo Federal, sobretudo dos que ficaram em Brasília.

É importante indagar, nesse momento, até que ponto o perfil generalista dos gestores explica este bom desempenho. As chefias entrevistadas assim se expressam:

(i) o perfil generalista conformou técnicos que enfrentam e se adequam de maneira competente a diferentes funções e conjunturas que se apresentam no setor público, permitindo-lhes atuar em áreas diversificadas;

(ii) o perfil generalista favorece o desempenho profissional de técnicos do governo, pela visão ampliada e macro dos problemas sócio-econômicos e político-administrativos, conferindo-lhes um perfil inovador e modernizador.

Por fim, interessa indagar até que ponto o perfil generalista dos egressos da ENAP, associado positivamente ao seu bom desempenho profissional, deve-se ao curso de formação ministrado pela ENAP ou ao rigoroso processo de seleção inicial. Os EPPGG's, em geral, valorizam o concurso de entrada, que já teria colocado dentro da Escola alunos com esse perfil. Do curso de formação destacam, nesse sentido, o estágio, os módulos relativos a políticas públicas e, de maneira unânime, as atividades extracurriculares referidas acima: a convivência com uma turma que apresentava grande diversidade de interesses e formação e o enfrentamento de condições adversas dentro e fora da Escola, sobretudo as referentes à criação e regulamentação da carreira.

Segue-se uma tentativa mais rigorosa de avaliar até que ponto o perfil generalista dos gestores deve-se ao concurso de entrada ou ao curso de formação. Com esse fim, tratou-se de identificar, entre os EPPGG's, o núcleo de maior sucesso, verificando-se a existência ou não de associação entre seu desempenho profissional e suas classificações inicial (concurso) e final (curso de formação). Foram selecionados para compor o segmento mais bem sucedido, aqueles gestores que, ao longo de sua trajetória na carreira:

(i) tiveram DAS de nível 4 ou maior;

(ii) entre os que ocuparam DAS-4 apenas uma vez, consideraram-se somente os que tiveram pelo menos dois DAS-3 ou um cargo superior ao nível 4 de DAS. Note-se que este núcleo foi extraído dos 41 respondentes do questionário aplicado em março de 1994, sendo que dois, por faltar informação relevante, não puderam ser computados. Observe-se ainda que, no caso da classificação dos alunos pelo concurso de entrada, só existem informações para as clientelas interna e externa em separado.

O exame do Quadro VII indica, em primeiro lugar, como era de se esperar, que os 12 gestores

²⁹ - Entrevistas com chefias, novembro e dezembro de 1993.

selecionados para compor o grupo de melhor desempenho exercem suas atividades profissionais em Brasília. Percebe-se, em seguida, que, referindo-se à conclusão do curso, 75% estavam entre os classificados entre o 21º e o 60º lugar, sendo que 58% classificaram-se entre os 40 primeiros colocados, anotando-se apenas um respondente com classificação na faixa dos últimos 20 classificados. Interessante notar, ainda, que, separando-os por clientela, com a exceção de dois respondentes, todos os outros melhoraram sua classificação com relação à classificação inicial. Quanto a esta última, observa-se que dos quatro respondentes provenientes da clientela interna (60 vagas), dois estavam entre o 21º e o 30º lugar, um entre o 41º e o 50º lugar e o último, entre o 51º e o 60º lugar. Dos oito gestores da clientela externa (60 vagas) de melhor desempenho, metade classificou-se entre os 20 primeiros lugares, três entre o 21º e o 40º lugar, e apenas um entre os últimos lugares.

A análise dos dados acima autoriza concluir que :

(i) existe alguma associação entre a classificação final no curso de formação e o sucesso no desempenho profissional;

(ii) identifica-se igualmente alguma associação entre a

classificação inicial dos membros da clientela externa e o desempenho profissional, o mesmo não se podendo dizer quanto à clientela interna. Pode-se afirmar, portanto, que o curso de formação parece ter influenciado de forma não desprezível na formação generalista desse grupo de maior sucesso, ainda mais se se levar em conta que 10 dos 12 membros desse núcleo tiveram sua classificação final melhorada em relação à inicial, o que indicaria um processo de "aprendizado" na Escola. A associação entre desempenho e classificação de entrada só se mantém para os membros da clientela externa. Contudo, a não disponibilidade de informações sobre a classificação inicial geral prejudica a análise, na medida em que o pequeno número de respondentes classificados em cada grupo de clientela, sobretudo na clientela interna, não autoriza imputar significância ao resultado.

Apesar dos resultados inconclusivos, se a opção de uma Escola de Governo for a de formar profissionais com perfil generalista, um concurso de entrada que já selecione candidatos com perfil aproximado ao desejado certamente contribuirá para o êxito do programa de formação.

Em conclusão, os gestores que permaneceram em Brasília

ocupam lugar de prestígio na máquina burocrática e são bem avaliados pelas chefias dos órgãos por que passam. A concepção matricial da carreira foi cumprida na prática dos EPPGG's, que se deslocam com facilidade entre os mais diversos órgãos e áreas de atuação. O perfil generalista dos gestores foi considerado, tanto por eles próprios como por suas chefias, importante para essa trajetória bem sucedida. Explica, inclusive, a adaptabilidade a assessorias de curto prazo, que os EPPGG's consideram como desvio das funções previstas na carreira, desde que exercidas permanentemente. Os dados disponíveis não permitem avaliar conclusivamente a importância relativa do concurso de entrada e do curso de formação na conformação de técnicos do governo com perfil generalista.

Conclusões

Discute-se hoje, em todos os foruns nacionais, a reforma do Estado - funções e tamanho - em contexto de democratização³⁰. Essa reforma tem como parâmetros obrigatórios de referência as tendências mundiais da globalização e do neoliberalismo e, no âmbito interno, os requerimentos da estabilização e

da recuperação econômica, bem como do resgate da chamada dívida social. O rápido avanço do progresso técnico, o acirramento da competição e o deslocamento de fronteiras, com a queda de barreiras comerciais, colocam a questão da regulação de políticas públicas tradicionalmente sob a responsabilidade do Estado e a discussão da soberania do Estado-nação. Os países investem em ciência e tecnologia, em programas de qualidade, procurando garantir a competitividade das empresas e, assim, se preparam para entrar na chamada terceira revolução industrial - a da informação e do conhecimento. No âmbito das empresas, assiste-se a substituição do modelo de gestão baseado na produção em massa e na hierarquização das funções do processo produtivo por um modelo mais flexível, que valoriza a horizontalização e a capacidade de apreensão do todo, a criatividade e o espírito empreendedor, além da terceirização, da subcontratação e da valorização da cadeia produtiva. Essas inovações emergentes no âmbito do setor privado induzem mudanças organizacionais no setor público, estimulando a privatização e a terceirização de funções antes desempenhadas pelo Estado e promovendo o desenvolvimento de novos instrumentos de gestão.

³⁰ - As idéias que se seguem reproduzem e resumem o texto "Encontro Nacional: Função Pública, Estado e Sociedade, Documento Síntese", ENAP, maio de 1994.

Por outro lado, no âmbito interno, se há consenso quanto à forte presença do Estado na área social, o mesmo não acontece quanto às funções e tamanho desse Estado. Em contraposição à idéia do Estado mínimo está a concepção de que não importa seu tamanho, desde que cumpra com eficiência suas funções. Na verdade, o Estado tem que ser "minimamente complexo", apto a exercer sua função social e, ao mesmo tempo, gerir o capitalismo. Isso exigirá uma máquina burocrática preparada para a adoção de inovações organizacionais e modernas técnicas de gestão, bem como habilitada a formular e executar, monitorar e avaliar políticas públicas e sociais capazes de responder aos desafios contemporâneos que se impõem ao país. Deverá ainda, e de forma essencial, capacitar seus escalões superiores, para a comunicação, diálogo e negociação com os atores sociais, lideranças políticas, sindicais e empresariais, e fundamentalmente com o Legislativo, de forma a evitar a paralisia decisória.

A pergunta essencial que se coloca é, portanto, como dotar o Estado de capacidade técnica para cumprir as funções indicadas acima? Como recuperar a máquina burocrática? Como definir uma política adequada de profis-

sionalização do servidor público? Qual o perfil adequado do novo profissional? Que tipos de carreiras devem ser previstos? Deve-se proceder a uma divisão de trabalho entre as instituições do país ligadas à profissionalização do servidor público no que se refere à formação de quadros de nível superior, de um lado, e aperfeiçoamento e reciclagem de todos os níveis, de outro, conforme sugerido por Rouanet? Como garantir a inserção dos egressos das Escolas de Governo na burocracia pública?

A avaliação, tanto da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental como do curso de formação oferecido pela ENAP, convida à reflexão sobre algumas das questões levantadas, na medida em que a carreira generalista dos gestores foi concebida para prover a máquina burocrática com um novo perfil de profissional de nível superior, apto a enfrentar os desafios contemporâneos do setor público.

Como visto, o perfil generalista dos gestores governamentais foi positivamente avaliado por suas chefias, sendo associado ao seu bom desempenho profissional. Parte-se do suposto, portanto, de que esse é, pelo menos, um dos tipos de perfil desejável e necessário aos integrantes dos quadros superiores da burocracia estatal.

Indaga-se, em seguida, que modelo de Escola de Governo para a formação desse perfil é o mais adequado às condições culturais e político-institucionais brasileiras. O modelo seguido pela ENAP, como indicado, foi o modelo da ENA francesa. Na tradição brasileira, os meios especializados reportam-se quase sempre aos modelos europeus inspirados no modelo francês. Vale a pena, contudo, proceder a uma análise comparada de dois modelos polares de Escola de Governo: o francês e o americano. Na verdade, o sistema americano de formação de profissionais para a burocracia é marcado pela diversidade. Limitações de tempo e de espaço impedem que se percorra os diferentes tipos de instituições americanas dedicadas ao assunto³¹. Escolheu-se, assim, uma das Escolas de Governo mais típicas e prestigiosas dos Estados Unidos, a saber, a John F. Kennedy School of Government. Veja na página a seguir o quadro comparativo das duas Escolas³²:

Vale uma observação de caráter geral com relação aos dois sistemas. Chama a atenção imediatamente do observador

externo o grande elitismo do sistema francês. A ENA, como se sabe, é uma das Grandes Écoles que preparam a elite francesa. Se é verdade que nos mais altos escalões da administração pública seus ocupantes são recrutados por critérios políticos, é, por outro lado, impensável um presidente ou primeiro-ministro francês que não seja egresso de uma Grande École³³. O sistema americano, por sua vez, oferece muito mais aberturas. Ser egresso de uma universidade da Ivy League ajuda, mas não é condição necessária para galgar altos escalões da administração pública e muito menos tornar-se presidente dos Estados Unidos.

Contudo, se por um lado, o sistema francês de seleção e formação dos servidores civis é rígido e elitista (funcionários divididos em categorias D, C, B, A e, por assim dizer, A+, enarcas, cuja mobilidade vertical requer rigorosos exames), por outro, ele corrige o uso clientelista da administração pública, prepara competências e evita descon- tinuidades administrativas em

³¹ - Wildavsky recuperou o processo de constituição das Escolas de Governo nos Estados Unidos a partir da formação da área de policy analysis, indicando as correntes formadoras desse campo de estudos. Ver Wildavsky, Aaron, "Introduction to the Transaction Edition, The Once and Future School of public Policy", em Speaking Truth to Power, The Art and Craft of Policy Analysis. New Brunswick (E. U.) e Londres: Transaction Publishers, 1992, 3ª edição.

³² - As observações que se seguem basearam-se em CASTRO SANTOS, M. H., Relatório de Viagem, ENAP, 1990.

³³ - Pierre Bourdieu analisa em La Noblesse d'État, Grandes Écoles et Esprit de Corps, Editions de Minuit, Paris, 1989, a "conversão" à nobreza da burguesia francesa de hoje pelo sistema escolar altamente seletivo e competitivo. O livro de Bourdieu é resenhado de forma competente e inteligente por Barbara Freitag em "A Nobreza de Estado e a Revolução Francesa", *Sociedade e Estado*, vol. IV, nº 2, julho-dezembro 1989, pp. 119-127.

PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION (ENA) E DA JOHN F. KENNEDY SCHOOL OF GOVERNMENT

	ENA	JFK
. SISTEMA PREPARATÓRIO	- sistema especial: - Science Po - clientela interna e externa (2 a 4 anos de curso, sendo 1 ou 2 diretamente voltados para os exames da ENA) - CFPP - clientela interna	- nenhuma especialidade
. SELEÇÃO	- exame	- através de <i>application</i> para a escola, como ocorre com qualquer outro programa de pós-graduação do sistema universitário norte-americano
. AMBIENTE INSTITUCIONAL	- fora do sistema universitário.	- fora do sistema universitário.
. CORPO DOCENTE	- Não permanente (recrutados da máquina estatal, a maioria de enarcas)	- permanente (75% recrutados do sistema universitário - excelência acadêmica -; 25% recrutados do governo, setor privado, firmas de consultoria, <i>thinking tanks</i> , como a Rand Corporation - mestres e doutores que movimentam-se ao longo do sistema)
. PERFIL	- grande familiaridade com a máquina, com a sua operação e funcionamento: "práticos"	- acadêmicos tradicionais (75%) e "práticos" (25%); acredita-se que uma sólida formação teórica e forte capacidade de abstração preparam melhor para a aplicação prática
. CURRÍCULO		
- ESTUDOS	- 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	- ética, análise política (<i>policy analysis</i>), análise decisória, estudos de caso, políticas setoriais, métodos quantitativos, microeconomia, estatística, estratégia organizacional, gerenciamento*
- ESTÁGIO	- grande importância no currículo: 6 meses em instituições públicas e 6 meses em instituições privadas; alocados pela Diretoria de Estágio e por ela avaliados	- importância no currículo; os próprios alunos procuram as instituições (públicas e privadas) para estagiar (mantidas em cadastro pela Escola), durante as férias de verão
. DURAÇÃO	- 2 anos	- 2 anos (título: Master in Public Policy)
. EGRESSO - PERFIL	- servidor público de alto nível, destinado a ocupar cargos de direção em carreiras específicas	- analistas políticos (<i>policy analysis</i>)
. ALOCAÇÃO	- alocação automática, por classificação, no serviço público (as carreiras mais prestigiosas são a do Conseil d'Etat, a do Cour des Comptes e a d'Inspection des Finances, além da diplomacia e do corpo de prefeitos)	- governo, firmas de consultoria, ou mesmo universidades; alocação pelo mercado

* Note-se a ausência do ensino de Direito, previsto, no entanto, no currículo do programa de Berkeley, no curso "Law in Public Policy".

transições políticas. Mas se a rigidez vertical do sistema francês é um fato, a concepção generalista dos seus currículos de formação garante mobilidade horizontal, pelo menos entre os funcionários dos mais altos estratos, na medida em que permite uma certa circulação desses funcionários entre os ministérios, mesmo entre as carreiras de maior prestígio. A formação generalista evita, assim, o estancamento entre os ministérios e a formação de castas profissionais, que tantos problemas trouxeram à criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Além do mais, se a escolha política dos ocupantes dos mais altos escalões tem sido objeto de crítica interna ao próprio sistema francês, por ser "prática cada vez mais frequente", não se pode deixar de reconhecer que essa mesma prática, na dosagem certa, garante flexibilidade ao sistema porque o submete aos critérios dos representantes políticos legitimamente eleitos na escolha de sua *entourage*.

Por fim, seguem-se algumas observações em relação às experiências francesa e americana de Escola de Governo vis-à-vis as Escolas de Governo no Brasil.

Neste momento de discussão sobre reestruturação administrativa e definição de um sistema

de carreiras para os servidores públicos, o exemplo francês recomenda que se evite sua rigidez e excessivo elitismo e que se aproveite sua flexibilidade. Quanto a este último aspecto, conforme indicado, a formação generalista desempenhou aí papel importante, que merece reflexão, já que evita fortalecimento de interesses corporativos ligados a carreiras específicas e o enrijecimento de ministérios e agências burocráticas em geral.

A valorização da seleção por mérito, carreiras bem estruturadas, a obrigatoriedade de cursos de formação, treinamento ou reciclagem para acesso ou ascensão funcional dentro das carreiras deverão certamente fazer parte da reforma do Estado em um contexto de democratização, na medida mesma em que coíbem o uso clientelístico da administração pública. Sobre isso o sistema francês, conforme visto, tem muito a nos dizer.

A alocação dos servidores públicos por práticas de mercado, como no sistema americano, vis-à-vis a alocação por classificação, como no sistema francês, merece reflexão mais cuidadosa ligada às especificidades da realidade cultural e político-administrativa brasileira. A alocação pelo mercado corrigiria, em tese, a rigidez corporativa dentro da

máquina burocrática. Contudo, todo o sistema de carreiras e de concurso público existente teria que ser repensado. Seria importante aqui, avaliar a absorção dos egressos da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro e São Paulo, na burocracia, já que se trata de instituições que não prevêm qualquer tipo de alocação automática para a clientela externa formada por elas.

Seguem-se algumas observações pontuais:

1. Sistema de preparação - Como não possuímos sistema adequado (como a Science Po e o CFPP, no caso francês), justificam-se, dentro do currículo da Escola, cursos de nivelamento e cursos de cunho teórico. O sistema de créditos pode ser utilizado para evitar repetições de conteúdos já dominados pelos candidatos aprovados.

2. Corpo docente e material didático - Como indicado, a ENA francesa opera com professores convidados. As Escolas de Governo americanas contam com um corpo docente permanente.

A ENAP seguiu, em seu primeiro curso, a linha francesa. Se, entretanto, por um lado, essa situação permite contar com professores de altíssimo nível, que não dariam, senão em bases

transitórias, sua colaboração à Escola, por outro, dificulta a regularidade das aulas, levando à opção por cursos intensivos. Estes, por sua vez, apresentam as dificuldades que lhes são inerentes, como a absorção de vasto material instrucional em espaço limitado de tempo e a não utilização da biblioteca, em troca de material reproduzido e entregue a cada aluno, com grandes gastos para a Escola.

Um corpo permanente de professores, por outro lado, permitiria não só que se acompanhasse e participasse do processo de aperfeiçoamento curricular da ENAP, como também, e fundamentalmente, que os próprios professores fossem adquirindo um perfil adequado a uma Escola de Governo. Atualmente bem poucos profissionais têm esse perfil: ou são ainda muito acadêmicos (*policy researchers*) ou demasiadamente "práticos" (operadores da máquina administrativa). É necessário que se forme uma massa crítica de analistas políticos (*policy analysts*), o que se fará concomitantemente à formação, neste país, de Escolas de Governo de alta qualidade.

Uma sugestão é que se adote um sistema misto: professores convidados, professores permanentes e professores visitantes.

Estes dois últimos grupos, juntamente com o corpo técnico da ENAP, terão, entre outras, a tarefa imprescindível de formar um banco de dados não tradicional, composto de dossiês (à semelhança dos produzidos na ENA francesa) e de estudos de caso (à semelhança dos armazenados na Harvard Business School e na Harvard Law School), que sirvam de material didático para a Escola. Por outro lado, esses profissionais contribuiriam para fazer das Escolas de Governo um lugar de excelência, reflexão e estudo em políticas públicas e gestão governamental.

3. Currículo e perfil do egresso - Se as Escolas de Governo devem aproveitar a experiência francesa no que se refere à apropriação das técnicas administrativas, familiaridade com os regulamentos jurídicos, preparação de dossiês e preparação de seminários sobre temas de relevância para o país, devem, por outro, enfatizar a formação em análise política e políticas públicas, como as Escolas de Governo americanas.

O perfil do egresso deverá ser, assim, o de analista político (*policy analyst*), quer generalista ou especialista em alguma área de política pública (por exemplo, orçamento e finanças, como em turmas treinadas pela ENAP). O analista de política, mesmo que

especializado, deverá ser capaz de dialogar, demandar e intermediar entre distintas competências, tendo em mente um determinado "cliente" (no caso, a STN e a SOF). Assim, mesmo especializado, o analista de política deverá receber uma formação generalista que o habilite a esse diálogo com distintos profissionais e áreas setoriais, dotando-o de criatividade e capacidade crítica diante da realidade mais ampla do país.

4. Estágio - O estágio à moda francesa parece ser uma boa idéia e, mais estruturado que nos currículos americanos, pode melhor se adequar às condições brasileiras. Essa é uma questão, entretanto, que deverá ser examinada em conjunto com a questão da alocação dos egressos. A alocação dos egressos pelo mercado, como nos Estados Unidos, na verdade começa quando o próprio aluno procura (com um cadastro da Escola como referência) instituições e empresas para estagiar. Em Berkeley, por exemplo, os alunos são estimulados a encontrar um projeto para trabalhar já no segundo ano de curso (a maioria não tem bolsa neste ano). Se são "espertos" o suficiente, já terão feito as conexões profissionais necessárias a partir do estágio durante as férias do primeiro ano, que certamente serão também muito úteis para sua alocação após o término do curso.

A alocação do egresso pela classificação final no curso, por outro lado, combina melhor com o estágio do tipo francês. Como visto, além de bem avaliado pelos egressos da ENAP, o estágio combinou características de um e de outro modelo.

Sob pena de ver comprometidas suas condições de governabilidade, nenhum governo pode deixar de valer-se de uma burocracia estável, moderna e competente, que garanta a eficiente implementação de políticas públicas capazes de responder aos desafios que se impõem ao país. Espera-se que as considerações e sugestões aqui oferecidas contribuam para a formulação de uma política de profissionalização do servidor público, ingrediente essencial para a recuperação da máquina burocrática. Tais considerações e sugestões, contudo, basearam-se na avaliação de uma só carreira - a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Certamente a análise comparada das diversas carreiras do setor público atenderiam melhor aqueles propósitos. Limitações de tempo e recursos adiaram, entretanto, a sua realização.

QUADROS

QUADRO I
EVASÃO DA CARREIRA DE ESPECIALISTAS EM
POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL,
JULHO 1994

SITUAÇÃO FUNCIONAL ATUAL	EPPGG's
Assessor Legislativo - Congresso Nacional	11
Auditor Fiscal do Tesouro Nacional - Receita Federal	7
Fiscal de Contribuições Previdenciárias - INSS	2
Assessor Legislativo - Assembléia Distrital	2
Diplomata - Itamarati	1
Juiz - Tribunal Regional do Trabalho/ PR	1
Procurador Autárquico do INSS	1
Técnico - BNDES	1
Assembléia Legislativa Estadual/ MG *	1
Professor - Universidade/SP	1
Oficial de Chancelaria - Itamarati	1
Técnico - Tribunal de Contas da União	1
Licenciados	6
Outros/Desconhecido	5
TOTAL	41

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

* Informação não disponível sobre a situação funcional.

QUADRO II
TRAJETÓRIA FUNCIONAL DOS ESPECIALISTAS EM
POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL,
1990-1994

EPPGG's	ÓRGÃO*	UF	CARGO COMISSÃO/FUNÇÃO GRATIFIC.
1	MTb - Ministério do Trabalho	DF	DAS 2
	MPS - Ministério da Previdência Social	DF	DAS 3
2	MIC - Ministério da Indústria e Comércio	DF	-
	IBAMA - Inst. Bras. do Meio Amb. e dos Recs. Naturais Renováveis	DF	-
	IBAMA	RS	-
3	IBAMA	RS	-
	IBAMA	DF	-
	MTPS - Ministério do Trabalho e da Previdência Social	DF	DAS 3
	MTPS	DF	DAS 5
4	MTPS	DF	DAS 3
	MTb	DF	DAS 2
	SEPLAN/PR - Secretaria de Planejamento	DF	DAS 2
	MAS - Ministério da Ação Social	DF	DAS 2
	SUNAB - Superintendência Nacional de Abastecimento	DF	DAS 5
5	MAS	DF	DAS 3
	MPS	DF	DAS 3
	UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais	MG	FG 4
	Fundação João Pinheiro	MG	ND
6	SEPLAN/PR	DF	-
	MEFP - Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento	DF	DAS 1
	ESAF - Escola de Administração Fazendária	DF	DAS 2
	ENAP - Fundação Escola Nacional de Administração Pública	DF	DAS 3
	SEPLAN/PR	DF	-

			(Cont.)
7	SEPLAN/PR	DF	-
	SAF/PR - Secretaria da Administração Federal	DF	DAS 2
	SEC. GERAL/PR	DF	FG
	INSS - Instituto Nacional do Seguro Social	DF	DAS 2
	MTA - Ministério do Trabalho e da Administração Câmara dos Deputados	DF	DAS 3 ND
8	IBAMA	RS	-
	MEC - Ministério da Educação	DF	DAS 2
	MEC	RN	DAS 3
	MEC	ES	DAS 3
	SUNAB	PR	DAS 1
9	UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul	RS	-
	SEPLAN/PR	DF	DAS 1
	CTA - Centro Técnico Aeroespacial	SP	-
	SUNAB	SP	DAS 1
	Câmara dos Deputados	DF	ND
10	STN - Secretaria do Tesouro Nacional	DF	DAS 1
	Câmara dos Deputados	DF	ND
11	SEI - Secretaria Especial de Informática	DF	-
	STN	DF	-
	SEC. GERAL/PR	DF	-
	MEFP	DF	DAS 2
	Câmara dos Deputados	DF	ND
12	IBAMA	DF	DAS 3
	IBAMA	DF	DAS 3 **
	MT - Ministério dos Transportes	DF	DAS 4
13	Fundação Pró-Memória	RJ	-
	ESAF	RJ	-

			(Cont.)
14	MinC - Ministério da Cultura	DF	-
	MTPS	DF	DAS 2
	CENDEC/APEA - Centro de Trein. para o Desenv. Econ. e Social	DF	DAS 3
	MPS	DF	DAS 3
	MPS	DF	DAS 4
15	SEPLAN/PR	DF	-
	MF - Ministério da Fazenda	DF	DAS 1
	SEPLAN/PR	DF	DAS 1
16	SAF/PR	DF	-
	MF	MG	DAS 1
	SAF/PR	DF	DAS 4
17	MAS	DF	DAS 2
	DOU/MEFP - Departamento de Orçamento da União	DF	-
	MTb	DF	DAS 1
	MTb	DF	DAS 2
	MTb	DF	DAS 3
	MTb	ES	DAS 1
18	SEPLAN/PR	DF	DAS 1
	SEPLAN/PR	DF	DAS 4
	MBES - Ministério do Bem-Estar Social	DF	DAS 2
	MBES	DF	DAS 4
	MPS	DF	DAS 4
19	MRE - Ministério das Relações Exteriores	DF	-
	SEPLAN/PR	DF	DAS 1
20	SEPLAN/PR	DF	-
	MTb	RJ	-
	MAS	DF	DAS 2
	IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	RJ	-
	SEPLAN/PR	DF	-
21	MTb	DF	DAS 1
	MBES	DF	DAS 3
	SEPLAN/PR	DF	-

(Cont.)			
22	IBAMA	RS	-
23	MTb	DF	-
	MF	RJ	DAS 1
	MF	DF	DAS 2
	SUNAB	DF	DAS 4
	MICT - Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	DF	DAS 4
24	MTb	DF	DAS 3
	MTPS	DF	DAS 4
	MTPS	DF	DAS 4 **
	MPS	DF	DAS 4
25	SEPLAN/PR	DF	-
	SAF/PR	DF	-
	CASA CIVIL/PR	DF	DAS 4
26	MTPS	DF	DAS 2
	IPEA	DF	FG 12
	MEFP	DF	DAS 3
	MEFP	DF	DAS 4
	MPS	DF	DAS 5
	MPS	DF	DAS 6
	MPS	DF	CNE
27	IBAMA	RJ	-
28	CBPF/CNPq - Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas	RJ	DAS 1
29	MTPS	DF	DAS 4
	MTb	DF	DAS 4
	SAF/PR	DF	DAS 5
	MTb	DF	DAS 3
30	IBAMA	MG	-
	MBES	DF	DAS 2
31	MinC	RJ	-
	MEC	DF	-
	MEC	MG	-

(Cont.)			
32	MRE	DF	-
	SEPLAN/PR	DF	DAS 1
33	SEI	DF	-
	MTPS	DF	DAS 1
	MAS	DF	DAS 2
	MTb	DF	DAS 3
34	MT	DF	DAS 2
	MT	DF	DAS 1
	MT	DF	DAS 3
35	SAF/PR	DF	-
	SAF/PR	DF	DAS 2
36	MAS	DF	-
	SEMA/PR - Secretaria do Meio Ambiente	DF	DAS 4
	EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo	DF	DAS 4
37	IBAMA	DF	-
	MMA - Ministério do Meio Ambiente	DF	DAS 3
	EMBRATUR	DF	DAS 4
38	MTb	DF	DAS 2
	MBES	DF	DAS 4
	SUNAB	DF	DAS 2
	MPS	DF	DAS 4
	MPS	DF	DAS 5
39	MTPS	DF	DAS 2
	MTPS	DF	DAS 5
	IPEA	DF	DAS 3
	MEFP	DF	DAS 3
	MTA	DF	DAS 5
	MPS	DF	DAS 4
	MPS	DF	DAS 6
40	IBAMA	SP	-
	CVM - Comissão de Valores Mobiliários	SP	DAS 2
	SUNAB	SP	-
41	IBAMA	ND	DAS 3

Fonte: Questionário aplicado aos alunos do curso de "Aperfeiçoamento em Políticas Públicas e Gestão Governamental", para promoção na carreira, ENAP, março de 1994.

* A despeito das reformas ocorridas na Administração Pública Federal nos últimos quatro anos, os órgãos estão aqui designados conforme referidos nos questionários.

** Mesmo DAS com desempenho de função distinta.

QUADRO III
CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES GRATIFICADAS OCUPADAS
PELOS ESPECIALISTAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO
GOVERNAMENTAL, EXECUTIVO FEDERAL, 1990-1994*

CARGO EM COMISSÃO / FUNÇÃO GRATIFICADA	EPPGG'S
DAS -1	15
DAS -2	19
DAS -3	18
DAS -4	13
DAS -5	6
DAS -6	2
CNE	1
FG	3

Fonte: Questionário aplicado aos alunos do curso de "Aperfeiçoamento em Políticas Públicas e Gestão Governamental", para promoção na carreira, ENAP, março de 1994.

* Não foram computados os cargos em comissão e as funções gratificadas ocupadas fora do Executivo Federal.

QUADRO IV
DISTRIBUIÇÃO DOS ESPECIALISTAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS E
GESTÃO GOVERNAMENTAL, POR ÓRGÃO, EXECUTIVO FEDERAL,
1990-1994

ÓRGÃO *	EPPGG's
SEPLAN	12
MTb	10
MAS/MBES	9
IBAMA	9
MPS	8
MTPS	7
SUNAB	6
SAF	5
MEFP	4
IPEA	3
OUTROS **	37

Fonte: Questionário aplicado aos alunos do curso de "Aperfeiçoamento em Políticas Públicas e Gestão Governamental", para promoção na carreira, ENAP, março de 1994.

* Foram computados todos os órgãos indicados pelo respondente, exceto os repetidos. Não foram computadas as mudanças de órgão sede para as unidades regionais. A despeito das reformas ocorridas na Administração Pública Federal nos últimos quatro anos, os órgãos estão aqui designados conforme referidos nos questionários.

** Órgãos que tiveram pelo menos um EPPGG: UFMG, UFRGS, PR, Sec. Geral/PR, Casa Civil/PR, SEMA/PR, Fundação Pró-Memória, ESAF, ENAP, INSS, MIC, MEC, MT, MINC, MMA, MRE, MICT, MF, STN, DOU, CVM, CTA/MAer, SEI, CENDEC/IPEA, CBPF/CNPq, EMBRATUR.

QUADRO V
DESLOCAMENTO INSTITUCIONAL DOS ESPECIALISTAS EM
POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL, EXECUTIVO
FEDERAL, 1990-1994 *

DESLOCAMENTO INSTITUCIONAL	EPPGG 's
Frequência **	
0	8
1	7
2	12
3	7
4	6
5	1
TOTAL	41

Fonte: Questionário aplicado aos alunos do curso de "Aperfeiçoamento em Políticas Públicas e Gestão Governamental", para promoção na carreira, ENAP, março de 1994.

* Não foram computados deslocamentos para órgãos fora do Executivo Federal.

** Computaram-se deslocamentos interestaduais em um mesmo órgão, bem como aqueles decorrentes de alterações na estrutura da Administração Pública Federal.

QUADRO VI
FUNÇÕES DESEMPENHADAS PELOS ESPECIALISTAS EM POLÍTICAS
PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL, EXECUTIVO FEDERAL,
1990-1994

NATUREZA DAS FUNÇÕES	FREQÜÊNCIA
Assessoramento	10
Gerencial	3
Técnica	1
Assessoramento e Gerencial	16
Assessoramento e Técnica	3
Gerencial e Técnica	1
Assessoramento, Gerencial e Técnica	5
Sem Informação	2

Fonte: Questionário aplicado aos alunos do curso de "Aperfeiçoamento em Políticas Públicas e Gestão Governamental", para promoção na carreira, ENAP, março de 1994.

QUADRO VII
NÚCLEO DE MELHOR DESEMPENHO ENTRE OS ESPECIALISTAS EM
POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL

EGRESSOS *	CLIENTELA	CLASSIFICAÇÃO			ÓRGÃO	UF
		I **	F1 ***	F2 ****		
1	Externa	1º	36º	59º	MTb	DF
2	Externa	27º	10º	17º	MPS	DF
3	Externa	19º	17º	28º	MT	DF
4	Externa	31º	13º	24º	MPS	DF
5	Externa	10º	7º	12º	MPS	DF
6	Externa	33º	21º	32º	MCT	DF
7	Externa	12º	33º	56º	MPS	DF
8	Externa	51º	29º	50º	MPS	DF
9	Interna	24º	16º	40º	MTb	DF
10	Interna	56º	24º	58º	Embratur	DF
11	Interna	43º	32º	80º	MPS	DF
12	Interna	23º	12º	23º	MPS	DF

Fonte: Questionário aplicado aos alunos do curso de "Aperfeiçoamento em Políticas Públicas e Gestão Governamental", para promoção na carreira, ENAP, março de 1994; Gerência de Apoio Escolar.

* Foram selecionados para compor o segmento mais bem sucedido aqueles EPPGG's que, ao longo da análise: (i) tiveram DAS de nível 4 ou maior; (ii) entre os que ocuparam o DAS-4 apenas uma vez, considerou-se apenas os que tiveram pelo menos dois DAS-3 ou um DAS maior que o de nível 4.
** Classificação dos aprovados no concurso para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, segundo a clientela.
*** Classificação dos aprovados no curso de formação dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, segundo a clientela.
**** Classificação geral dos aprovados no curso de formação dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Resumen

PROFESIONALIZACIÓN DE LOS CUERPOS SUPERIORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL CASO DE LOS ESPECIALISTAS EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN GUBERNAMENTAL

Este artículo analiza la experiencia de la Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, en la formación de profesionales para actuar en los niveles superiores de la burocracia federal, a la vez que rescata la historia del proceso de creación y desarrollo de la carrera organizada para contener estos profesionales - la carrera de Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental. Se evalúa el curso de formación, así como el desempeño profesional de los egresos, desde la conclusión del curso en enero del 1990. Para lograr esos objetivos las autoras utilizaron entrevistas no-estructuradas con miembros seleccionados de la carrera, con miembros del equipo técnico de la ENAP, sino también con algunos de sus dirigentes; 41 cuestionarios contestados por miembros de la carrera; análisis de la legislación pertinente, y documentación y trabajos producidos por el cuerpo de funcionarios de la Escuela o por especialistas ajenos. Fueron identificados puntos positivos y negativos del curso de formación.

Los miembros de la carrera que se quedaron en Brasília han asumido puestos de prestigio en la burocracia federal y son positivamente evaluados por los jefes que tuvieron a lo largo de los cuatro años de la carrera. Su buen desempeño profesional es a menudo asociado a su perfil generalista. En definitiva, a partir de esas evaluaciones, las autoras ofrecen sugerencias hacia la formulación de una política de profesionalización para los niveles superiores de la burocracia federal, adoptando como referencias los modelos de la École Nationale d'Administration de Francia y de la John F. Kennedy School of Government de los EE.UU.

Abstract

PROFISSIONALIZATION OF THE HIGH ECHELONS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION: THE CASE OF THE SPECIALISTS IN PUBLIC POLICY AND GOVERNMENT MANAGEMENT

This article examines the experience of the National School of Public Administration - ENAP in training a group of individuals, selected by public contest, to serve as public officials at the high echelons of the bureaucracy, at the same time that it traces back the process of creation and development of the carrier meant

to absorb the group approved in the final exams of the School - the carrier of the Specialists in Public Policy and Government Management. The 18 months course is evaluated as it is the professional performance of the group along the 4 years since graduation, in January 1990. To perform this job the authors used non-structured interviews with selected members of the carrier, some of the heads of the offices they have been attached to during the period of analysis, members of the staff as well as members of the different boards of directors of ENAP; questionnaires answered by 41 members of the carrier; analysis of pieces of legislation, documents, reports produced by members of the School as well as outsider analysts. The positive and negative points of the course were assessed. The members of the carrier that have stayed in Brasilia are holding prestigious positions and are positively evaluated by the heads of the offices they have joined during the past 4 years. Their good professional performance are generally associated to their broad multidisciplinary, non-specialized training. Finally, having the evaluation of the course offered by ENAP and the performance of the Specialists in Public Policy and Government Management in mind, the authors offer suggestions to the policy of professionalization of the high

echelons of the federal bureaucracy using as reference the models of the École Nationale d'Administration and John F. Kennedy School of Government.

Esta pesquisa é parte de um projeto mais amplo da ENAP sobre profissionalização de quadros superiores da burocracia federal, "Escolas de Governo e Profissionalização do Funcionalismo", estando prevista uma análise comparada de Escolas de Governo de países selecionados, bem como das instituições brasileiras ligadas à formação de servidores públicos. A pesquisa inclui-se em um dos programas gerais de ação da ENAP para 1994 - "Formação de Quadros para Administração Pública". Agradecemos a Lúcia Maria Umbelino e a Sílvia Velho por sua cooperação.

Maria Helena de Castro Santos, Maria Lúcia de Moraes Pinheiro e Érica Máximo Machado são técnicos da Diretoria de Estudos e Pesquisas da ENAP.