

O **MODELO BRASILEIRO PARA A ORGANIZAÇÃO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO**

Luiz Alberto dos Santos

A formação de uma burocracia profissionalizada e capaz de atender às necessidades de um Estado crescentemente complexo assume, na administração pública federal, cada vez mais, a natureza de questão estratégica. Esta questão exerce papel ainda mais relevante à medida em que se propõe, no âmbito da discussão da *reforma do Estado*, redefinir o seu papel. Nesta perspectiva, as ações de mediação entre a sociedade e os agentes econômicos, a regulação, a normatização, a fiscalização, o controle, a formulação e a coordenação de políticas mostram-se o verdadeiro centro da atuação da administração federal, transferindo-se, pela via da descentralização, maiores encargos executivos e de prestação de serviços locais aos estados e municípios.

No âmbito desta discussão, tem-se colocado, como objeto de avaliação, atualmente, qual a formação e o perfil das carreiras

Ao longo das décadas de 60 e 70, a administração federal compôs a alta administração a partir de quadros sem vinculação institucional com o serviço público de carreira, formando as chamadas *ilhas de excelência*, através da administração indireta. A partir dos anos 80, com a perda da capacidade de atração em relação ao mercado e a generalização da exigência de concurso público, esta alternativa enfrentou seu esgotamento. A busca de paradigmas internacionais para a organização da alta administração não tem considerado pontos essenciais do modelo adotado no Brasil, o qual alia os aspectos mais significativos dos modelos britânico e francês: recrutamento por concurso, promoção com base no mérito, formação generalista e atribuições generalistas e especialistas, conforme o caso.

que integram a alta administração pública brasileira.

Historicamente, tem sido destinado a este segmento atuar como agente do Estado de

maneira a suprir o comando político de uma base técnica, ou técnico-política de apoio, de modo a se traduzirem em ações concretas e planos as linhas políticas da coalizão governante. Para suprir o Estado de um corpo de servidores qualificado para esta missão, diversas alternativas foram implementadas, merecendo destaque os esforços do Departamento Administrativo do Serviço Público, na década de 40. Ao longo dos períodos seguintes, outras alternativas foram buscadas, as quais resultaram, em maior ou menor medida, prejudicadas pela descontinuidade administrativa, ausência de institucionalização ou mesmo pela sua incapacidade de suprir as necessidades a que se destinavam.

Estudos têm sido publicados analisando a gênese e a evolução da burocracia no Brasil, permitindo concluir-se, via de regra, que estas carreiras da alta burocracia - no sentido de corpo qualificado de servidores permanentes, voltados para a alta administração do Estado - estiveram ausentes do processo de

formulação de políticas e de sua implementação, desde o início da década de 60 até fins da década de 80¹.

Nesse período, paralelamente ao processo de esvaziamento da administração direta, e do processo de autarcização que ocorreu simultaneamente², assumiu o papel de agente da burocracia estatal um grupo de técnicos, de origens e formações heterogêneas, mais comumente identificados com a chamada *tecnocracia* que vicejou, em especial, na década de 70. Oriunda do meio acadêmico, do setor privado e das empresas estatais, e de órgãos do próprio governo, esta tecnocracia - mais por méritos e ligações políticas e ideológicas de indivíduos do que por uma identidade de classe - supriu a administração federal de quadros para a alta administração. O processo de recrutamento destes quadros deu origem, em alguns casos, à formação das chamadas *tlbas de excelência* em determinados órgãos ou entidades, que vieram a se tornar provedores de pessoal qualificado para a alta hierarquia

¹ - Ver MARTINS, Luciano, 1985.

² - A própria atividade de formulação de políticas, e em alguns casos até mesmo a atividade normativa, deslocou-se para a administração indireta. Ilustram esta situação o processo de inserção do BNDES, do Banco Central, do Banco do Brasil, da SUDENE e outras entidades no processo de formulação de diretrizes e planos de desenvolvimento econômico, e na própria definição das ações do Estado relativamente ao investimento público.

ministerial e para o exercício das atividades de formulação de políticas e regulação econômica.

A forma como tal processo se desenvolveu, a partir de iniciativas isoladas ou condições políticas ou econômicas muito localizadas, não se constituiu num meio institucionalizado para o recrutamento da alta administração. O próprio processo de privatização, iniciado em 1981, no governo Figueiredo, gerou as condições para o colapso deste modelo, à medida que a *reserva técnica* de profissionais disponíveis, vinculada à administração indireta, especialmente as empresas estatais, ou por elas recrutada, passou a reduzir-se gradualmente. Os limites impostos à gestão de pessoal da administração indireta, agravados pela baixa competitividade remuneratória dos cargos comissionados da administração federal, a partir de 1985, gradualmente reduziram sua utilização como instrumento suficiente para que a alta administração dispusesse de capacidade de atração e retenção destes profissionais, de resto disputados pelo mercado privado e com baixos vínculos subjetivos com a administração pública. Começando em 1988, a exigência de concurso público para contratações em todos os órgãos e entidades da administração pública passou a ser obstáculo intransponível, invia-

bilizando a utilização da administração indireta como instrumento de contratação discricionária destes profissionais e sua posterior cessão aos ministérios.

Apesar de, em muitos casos, a atuação de seus integrantes no âmbito da administração ter-se processado por períodos prolongados, a tecnocracia não conformou um *ethos* de serviço público. No mais das vezes, a ação se aproximava do esperado: de profissionais do setor privado atuando circunstancialmente no setor público. Comprova esta afirmação o fato de que, em muitos casos, integrantes da tecnocracia tornaram-se consultores ou empresários no setor privado, após sua saída do serviço público, mantendo com a administração uma relação profissional em que esta tornou-se cliente dos seus serviços, ao mesmo tempo em que suas experiências no setor público tornavam-se um cobiçado produto colocado à disposição do mercado. Detentores de um *know how* técnico, atuavam despidos da ideologia ou da consciência do papel de árbitros e articuladores das demandas sociais, indispensável aos agentes responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas, o que pode ser parcialmente explicado pelas regras

do jogo vigentes durante o período autoritário. Neste sentido, cumpriram o papel esperado de técnicos politicamente neutros, formado à margem de valores, num contexto em que o debate e a articulação com o Poder Legislativo e a sociedade não eram fatores essenciais à sua atuação.

A partir de 1985, e mais enfaticamente desde 1987, a administração pública brasileira assumiu, ainda que de forma não planejada, a postura de promover a substituição deste modelo pelo da constituição de uma alta burocracia de carreira, formada especificamente para o Estado através do sistema do mérito e imbuída de uma ética e perfil técnico específicos.

As primeiras iniciativas foram a reconstituição das carreiras Polícia Federal e Procuradoria da Fazenda Nacional e a instituição da carreira Auditoria do Tesouro Nacional, em 1985, dotadas de caráter especialista e destinadas a resgatar a profissionalização das áreas de fiscalização federal, polícia e execução da dívida ativa federal. Vinham se somar, neste sentido, à Carreira de Diplomata, já

estruturada e consolidada a partir do sistema do mérito, e que desde a década de 50 se constituía em habitual repositório de quadros para a alta hierarquia.

Em 1987, três iniciativas complementares foram adotadas: a criação da carreira de Gestão Governamental, e a das carreiras de Finanças e Controle e de Orçamento, destinadas a permitir a implantação de quadros específicos para a alta administração, dentro do perfil desejável: organizar uma burocracia nas áreas estratégicas para a governabilidade ajustada aos problemas próprios do setor público, orientada para as condições sociais, políticas e econômicas do país, capaz de atuar num ambiente altamente politizado e democrático, e ao mesmo tempo assegurar ao processo decisório base técnica qualificada³.

No primeiro caso, adotou-se, de imediato, a idéia da instituição de uma carreira generalista para a alta administração, notadamente para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, a direção e assessoramento nos altos escalões da administração

³ - Segundo KLIKSBERG, o perfil necessário para esta nova burocracia permitiria superar as deficiências do modelo weberiano clássico, substituindo a gestão neutra por uma gestão comprometida com os grandes problemas nacionais, com amplo conhecimento da situação social e econômica do país e ajustada às especificidades do setor público (KLIKSBERG, Bernardo. *Palestra ministrada na Comissão de Serviço Público da Câmara dos Deputados*, em 1990. Câmara dos Deputados, 1990, p. 41).

federal⁴. No caso das carreiras de Finanças e Orçamento, adotou-se de início a concepção de carreiras especialistas⁵, em áreas de administração e controle do sistema orçamentário, controle interno e finanças públicas, adotando-se, a partir de 1990, também para estas um perfil mais generalista.

Em termos conceituais, as três carreiras exerceriam tarefas complementares, em níveis diferenciados: enquanto a Carreira de Gestão teria inserção em todos e quaisquer órgãos e entidades da administração direta e autárquica responsáveis pela formulação e implemen-

tação das políticas públicas, exercendo de forma ampla atividades de direção e assessoramento, as carreiras Finanças e Controle e Orçamento teriam atribuições específicas, de natureza sistêmica, no âmbito dos ministérios, voltadas à administração orçamentária e financeira e ao controle interno. Em linhas gerais, o Gestor Governamental não tinha limitações à sua atuação nestas áreas, podendo atuar no nível estratégico da gestão orçamentária e financeira, sem prejuízo das atribuições de natureza tática ou operacional das demais carreiras específicas⁶.

⁴ - Embora a formulação da proposta que deu origem à carreira de Gestão tenha sido formulada em 1986, somente em 1987 foi enviado ao Congresso Nacional o projeto de lei que a instituiu. Em 1988, foi convocado o primeiro concurso nacional para ingresso na carreira, tendo sido concluído o processo de formação dos selecionados em 1990. Somente um concurso foi realizado até o momento para esta carreira, apesar dos diversos diagnósticos que apontam para o pleno êxito da iniciativa que lhe deu origem. V. SANTOS, Maria Helena de Castro et al. "Profissionalização dos Quadros Superiores da Administração Pública", RSP, vol. 118, nº 2, mai-ago 94.

⁵ - As carreiras Finanças e Controle e Orçamento foram, inicialmente, compostas por técnicos em exercício nos órgãos de orçamento e de finanças e controle interno à data da publicação dos decretos-leis que as instituíram. Este critério tem sido apontado como prejudicial à qualificação da própria carreira, face à inexistência de características homogêneas em termos da qualificação dos que foram inicialmente transpostos. Apenas em 1989 foi realizado o primeiro concurso de ingresso para as carreiras, cujas primeiras turmas concluíram cursos de formação em 1990. A partir de então, têm sido regulares os concursos para a Carreira Finanças e Controle, não tendo havido novos concursos para a Carreira Orçamento.

⁶ - A constituição das Carreiras de Orçamento e Finanças e Controle deveu-se, segundo apontam técnicos que participaram do processo à época, a uma reação dos ministérios da área econômica ao projeto da ex-Secretaria de Administração Pública de constituir a Carreira de Gestão para atuar, inclusive, nas áreas sistêmicas de finanças, controle e orçamento. Esta reação materializou-se, ainda, nas diversas tentativas de restringir o acesso da Carreira de Gestão a estas áreas, durante a tramitação da Lei nº 7.834/89, que a instituiu, e no processo de regulamentação da mesma. No entanto, a experiência prática demonstrou a inutilidade de tais reações, sendo atualmente perfeitamente assimilada, pelo menos do ponto de vista normativo e prático, a atuação paralela das carreiras nos sistemas de planejamento, orçamento, finanças e controle.

As três carreiras tinham como ponto de contato a formação em escola de governo, em cursos específicos, cujo conteúdo e duração, embora diferenciados entre si, permitiriam formar um profissional não disponível no mercado de trabalho, às expensas do governo. Os quantitativos previstos para as três carreiras possibilitavam no horizonte de 4 a 5 anos da sua criação, prover a administração federal de quadros suficientes para que tanto as áreas meio quanto as finalísticas estivessem dotadas de uma reserva técnica que lhes permitissem recrutar, cada vez menos, quadros nas empresas estatais e demais entes da administração indireta, de resto já bastante prejudicados em sua capacidade de reter técnicos de alta qualificação. Além disso, foram concebidas de modo a dispor de ampla mobilidade, podendo transitar - respeitadas as suas especificidades - entre os diversos ministérios e órgãos, absorvendo, por meio de experiências diferenciadas, a

complexidade inerente ao serviço público federal.

O modelo adotado para implantação da alta burocracia tinha como características, além da necessidade de formação em escola de governo, o ingresso de seus integrantes no começo da carreira, sem que isso significasse, necessariamente, que deveriam ser profissionais recém-formados. Pelo contrário, a exigência de formação superior completa, aliada à valorização - especialmente no caso da Carreira de Gestão Governamental - da experiência profissional anterior e análise de perfil permitiam que fossem recrutados profissionais experientes, ou jovens profissionais com desempenho acadêmico superior, dando à carreira um perfil de alta heterogeneidade em termos de vivências, e um elevado grau de homogeneidade no potencial de desempenho. Inobstante, todos seriam nomeados e posicionados na classe inicial da carreira, iniciando-se, a partir daí, a sua evolução na mesma⁷.

⁷ - No caso das Carreiras de Orçamento e de Finanças e Controle, a sua estruturação em dois níveis deveria permitir, ainda, que os técnicos de nível médio pudessem ser alçados em condições privilegiadas à categoria de Analistas, de nível superior. Inicialmente, através do instrumento da ascensão funcional, via concurso interno. Com a declaração de inconstitucionalidade deste instituto pelo Supremo Tribunal Federal, mesmo assim os técnicos continuam a se constituir em clientela favorecida, à vista das qualificações e experiências que adquirem ao longo de suas atividades e que os credenciam a um melhor desempenho nos concursos de ingresso à categoria de Analista. No caso dos Gestores, a estrutura do concurso de ingresso permite que seja valorizada a experiência no serviço público, inclusive em cargos de chefia anteriores, tanto quanto a formação acadêmica, o que assegura ao servidor público também condições especiais de valorização do seu passado profissional, em qualquer esfera de governo, órgão ou entidade.

No tocante ao acesso aos cargos de direção e assessoramento da alta hierarquia, o modelo escolhido não adotou como premissa nenhuma espécie de garantia ou mecanismo privilegiado. Na verdade, todos os integrantes destas carreiras poderiam ter acesso a quaisquer cargos de direção e assessoramento, desde que suas qualificações e experiências os habilitassem a assumir tais encargos e fossem indicados ou nomeados segundo critérios de escolha da autoridade superior⁸. A única exceção foi a instituição de regra no caso da carreira de Diplomata, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, segundo a qual somente diplomatas poderiam exercer cargos de chefia. Na Procuradoria da Fazenda Nacional, regra similar assegurou preferência aos integrantes da carreira no preenchimento de cargos de direção nas procuradorias regionais e no órgão central.

A prática do recrutamento *intra máquina* para os cargos da alta hierarquia, na verdade, não prescinde das carreiras: é

herança do sistema adotado desde 1936, com a Lei nº 284, que instituiu os cargos em comissão de livre provimento e as gratificações de chefia não vinculadas às carreiras. Na época, permitiu uma rápida renovação das equipes dirigentes e, segundo WAHRLICH (1976, p. 30-32), nos primeiros anos de vigência o sistema trouxe para os ocupantes das classes iniciais, oportunidades de galgarem mais rapidamente posições de relevo na administração pública, em especial os que, face à implantação do sistema do mérito, haviam ingressado por concurso público. A mesma autora ressalva, que, a longo prazo, no entanto, o sistema gerou tantos males quanto os que pretendia evitar: o comissionamento discricionário tornou a carreira extremamente aleatória, dando origem ainda a elevada subjetividade e politização das chefias, mediante um processo de cooptação que estimulava a transigência da alta burocracia.

Apesar disso, a institucionalização das carreiras para a alta administração propiciaria a

⁸ - Inicialmente, pensou-se em estabelecer regras que priorizassem também para os Analistas de Finanças e Controle e de Orçamento o acesso a cargos de chefia nos sistemas de orçamento e de finanças e controle, princípio que não chegou a ser implementado a não ser a partir de 1994. No caso da Carreira de Gestão Governamental, a concepção original presumia um processo gradativo em que cargos comissionados de livre provimento seriam extintos, à medida em que fossem recrutados novos Gestores, prescindindo do provimento externo. A interrupção do processo de recrutamento para a carreira impediu que esta meta fosse implementada.

criação de um corpo permanente, capaz de constituir-se num contingente com habilitação técnica e experiência profissional adequados ao serviço público onde a classe política poderia exercer o direito de escolha sem comprometer o princípio da continuidade administrativa. No entanto, a conformação deste quadro técnico, ou técnico-político, precisaria completar-se, para que a formulação se tornasse viável, possibilitando a redução da necessidade de provimento exclusivamente político ou discricionário dos cargos da alta hierarquia.

Quanto à permeabilidade destes quadros em relação ao setor privado, limitações objetivas impedem, evidentemente, que quaisquer cidadãos tenham acesso a eles: a necessidade de aprovação em concurso público específico torna-os relativamente estanques. O ingresso depende, assim, da satisfação de requisitos objetivos aferidos em processo próprio de seleção, público, de provas ou de provas e títulos, ajustado ao perfil que se deseja recrutar. No entanto, uma vez integrados na Carreira, eventuais interesses e oportunidades no setor privado não são vedados: concluído o estágio probatório, os integrantes destas carreiras,

assim como todos os demais servidores estatutários, podem recorrer a mecanismos de afastamento temporário com perda de remuneração por até quatro anos, período mais do que suficiente para, em certos casos, permitir uma *reciclagem* junto ao setor privado.

Evidentemente, esta opção implica na interrupção do curso da carreira: com o retorno ao serviço público, reinicia-se a contagem de tempo de serviço para todos os fins, sem prejuízo dos demais direitos. A utilização deste mecanismo tem permitido a alguns de seus integrantes *transitar*, de certa forma, entre o setor público e o setor privado, à medida que seus talentos, experiências, interesses ou oportunidades tornem tal prática desejável.

Tais características, comparadas com os modelos em uso no Reino Unido e na França, demonstram que as opções formuladas ao longo da década de 80 não estão muito longe daquilo que esses países, após um século ou mais de organização de suas carreiras para a alta administração, estão procurando, hoje, implementar.

O modelo britânico baseia-se na constituição de corpos de

servidores generalistas e especialistas. No primeiro caso, estão os *civil servants* que desempenham, em toda a administração, papel de formuladores das políticas e implementadores, administradores públicos *lato sensu*, aos quais se reservam, via de regra, os postos de chefia e comando da administração. Ao lado destes, estão as carreiras especialistas (médicos, engenheiros, policiais) cujas atribuições são específicas e determinadas em certas áreas.

O recrutamento dá-se no início da carreira, mediante processo seletivo em que se considera, essencialmente, a formação superior. A apreciação do *curriculum* universitário é fundamental, já que o modelo não propicia formação específica, mas *treinamento em serviço*. A principal crítica oferecida ao modelo britânico é o seu caráter elitista, pois dirige o recrutamento para os graduados pelas melhores universidades, afastando da alta administração os não formados ou formados em instituições de pouco prestígio. Essa exigência a nível de formação acadêmica anterior produz a *Síndrome de Oxbridge*⁹: é

expressivo o número de *higher civil servants* oriundos das Universidades de Oxford e Cambridge, favorecidos pelo preconceito dos encarregados de selecioná-los, gerando o seu próprio *esprit de corps*. Nos últimos anos, o serviço civil britânico tem buscado reduzir o caráter generalista dos *civil servants*, incentivando maior especialização ao longo da carreira e reduzindo o grau de homogeneidade no perfil de ingresso. Além disso, busca-se diferenciar a sistemática de treinamento em serviço, havendo iniciativas no sentido de instituir um curso de *Master in Public Administration* capaz de ministrar a formação específica necessária ao setor público¹⁰. Outra tendência tem sido a *politização* do *Civil Service*, que mais adiante relataremos.

Na França, cujo modelo de organização da alta administração foi copiado ou adaptado em muitos países, o caráter do ingresso na alta administração é mais democrático, mas menos generalista que o britânico. O ingresso também se dá no início da carreira, após recrutamento por variados instrumentos. Dentre

⁹ -Cfe. ZILLER, Jaques, fev-89, pp. 15-16.

¹⁰ - Como regra geral, é ministrado aos novos *higher civil servants* o Programa Superior de Formação para a Gestão, com a natureza de estágio prático de 6 meses de duração, com o objetivo de ajustar as qualificações do servidor às necessidades da alta função pública, cfe. JENKINS, Kate et all, p. 27.

estes, ressalta-se o concurso de seleção da *École Nationale d'Administration - ENA*, fundada em 1945. As carreiras especialistas da alta função pública (Inspetor de Finanças, Diplomata, Administrador Civil, Conselheiro de Estado, etc.) para as quais a ENA é canal comum de acesso, são denominados os *grands corps* da administração francesa, destinando-se os seus integrantes à ocupação dos postos de comando em suas áreas específicas. É ministrada, a essas carreiras, pela ENA, uma mesma formação - esta sim, de caráter generalista - a todos os candidatos. Ao final de um curso de dois anos os candidatos optam, conforme seu desempenho e classificação, por qual carreira seguir. O grande mérito deste sistema, a par do elevado grau de qualificação, eficácia e eficiência conferido à administração francesa, tem sido permitir o acesso democrático de todas as camadas da sociedade à alta administração. Isto se deve ao fato de que, sendo assegurado pelo Estado o meio (curso de longa duração, com bolsa de estudos paga pelo governo), não se impõem limites econômicos para que os melhores candidatos

possam se submeter ao longo ritual de preparação para a alta função pública¹¹. A par disso, há maior grau de impessoalidade no concurso de ingresso, permitindo que o desempenho individual se sobreponha à formação acadêmica.

Em ambos os casos, há uma tendência no sentido de uma politização maior das carreiras da alta administração: tanto para permitir que sejam indicados ou nomeados para postos de chefia na alta hierarquia servidores com afinidade política com a facção ou coalizão governante, quanto para que as próprias promoções por merecimento nas carreiras espelhem este tipo de critério. Isto reflete, por um lado, a outra face da politização da alta administração, cujos integrantes têm se voltado para uma atuação política mais direta (cresce o número de servidores que se voltam para a atividade político-partidária, conquistando mandatos eletivos), ou interagido de forma mais efetiva com a política sindical no serviço público.

O Brasil, assim, pode-se dizer que está, sob certos aspectos, muito próximo dos dois mode-

¹¹ - Tanto o modelo britânico quanto o francês, na verdade, tem sido apontados como elitistas, embora por diferentes motivos. No caso do modelo francês, o elitismo estaria presente no fato de que é reservada uma preferência quase absoluta aos *enarques* na ocupação de cargos de direção da alta hierarquia francesa. O elitismo, assim, se manifesta essencialmente *após* o ingresso na alta função pública, ao passo que, no modelo britânico, ele se dá desde *antes* do ingresso.

los. Na verdade, desenvolveu-se um modelo híbrido, ainda em fase de institucionalização, cuja natureza permite que, a médio prazo, se possa partir para a substituição dos atuais cargos em comissão de recrutamento amplo como forma de assegurar ao partido governante condições de formular e operar suas políticas.

Este modelo híbrido, em nosso entendimento, alia os aspectos mais significativos dos dois modelos descritos:

a) por um lado, assume a necessidade de carreiras *especialistas e generalistas* na alta administração, como essenciais para o melhor funcionamento da administração pública, cada qual atuando de maneira específica mas ao mesmo tempo complementando-se;

b) assegura ao servidor uma formação específica em escola de governo¹², às expensas do governo,

permitindo que tanto profissionais experientes quanto recém-formados se submetam ao processo de inserção na máquina que é o primeiro e fundamental passo para a constituição de um *ethos* de serviço público e da noção de missão em que passam a estar investidos no âmbito da sociedade, como agentes do Estado. A par disso, democratiza o acesso à alta administração, compensando as deficiências e disparidades do sistema de ensino superior;

c) permite, ao mesmo tempo, que permaneçam como válidos os critérios de provimento político dos cargos em comissão da alta hierarquia, à medida que não assegura ou garante amplos espaços exclusivos e específicos ou *feudos* nem submete de maneira rígida o dirigente político às indicações feitas pelas próprias corporações,

¹² - Este papel tem sido desempenhado por diversas instituições, dentre as quais, de forma mais sistemática, o Instituto Rio Branco, a Academia de Polícia Federal, a Escola Nacional de Informações (atual Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos da Secretaria de Assuntos Estratégicos), a Escola de Administração Fazendária e, mais recentemente, a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. A ENAP foi atribuída a missão de formar, especificamente, os integrantes das Carreiras de Gestão Governamental (curso de 18 meses) e de Orçamento (curso de 12 meses), além de coordenar o processo de formação dos escalões superiores da Administração Federal. A Carreira Finanças e Controle, após 3 turmas formadas pela ENAP, no período 1990-1991, voltou a ser formada pela ESAF, mediante cursos de curta duração (4 meses), prejudicando a homogeneidade do nível de formação de seus integrantes.

como ocorre no modelo britânico, situação que lá se tenta mitigar¹³. Esta forma intermediária permite, por exemplo, que se definam quais os cargos a serem providos por critérios exclusivamente de confiança, e quais os que devem ser providos por servidores devidamente qualificados e habilitados, ainda que por livre escolha do dirigente superior;

d) permite, sem prejuízo do processo de privatização das empresas estatais em curso, que a administração federal possa constituir um corpo com características profissionais, pessoais e políticas heterogêneas, mas com potencial de qualificação técnica homogêneo, para que se constituam em *reserva* suficiente para o provimento dos cargos de direção da alta hierarquia e mesmo da hierarquia intermediária;

e) sem prejuízo da neces-

sidade de se estabelecer um *percurso de carreira*, permite que as carreiras sejam estruturadas em classes com atributos de complexidade diferenciados, mas adequados à formação e perfil de seus integrantes, uma vez que identificados como carreiras para a *alta administração*, ou seja, destinadas a atuar em setores da administração de natureza estratégica ou tática, como agentes do processo de formulação e gestão de políticas, interagindo de forma privilegiada com o restante da administração pública e suas entidades vinculadas¹⁴.

Um dos aspectos mais relevantes a ser destacado é o fato de que, no caso das carreiras citadas, a assunção pela administração da responsabilidade de *formar* os recursos humanos com o perfil desejável vem na linha das experiências mais consagradas, tanto no caso francês, quanto no de outros países que formularam opção semelhante.

¹³ - Cfe. LEEMANS, Arne F., p.63-88.

¹⁴ - A impossibilidade constitucional de que se imponham limites de idade - mínimo ou máximo - ao ingresso no serviço público, reforça a tese da necessidade de que o perfil das carreiras da alta administração valorize a experiência profissional anterior, sem prejuízo da sua atratividade em termos remuneratórios. Para tanto, é necessário que tais carreiras tenham curso curto ou médio (menos de 15 anos), de modo a permitir que seus integrantes possam cumprir com maior rapidez os interstícios para promoção e colocando-se o aspecto *merecimento* como preferencial para a promoção dos mesmos às classes superiores.

A formação em escola de governo, no entanto, requer uma análise mais detalhada de suas especificidades. Em consequência do perfil esperado deste *profissional do Estado*, a necessidade de que se estruture um curso com qualidades ao mesmo tempo acadêmicas, com aulas teóricas, debates e análises de conjuntura, e práticas, com laboratórios de políticas públicas, estágios e elaboração de diagnósticos e projetos, exige que o processo de formação tenha duração mais prolongada ou intensiva que um curso de especialização acadêmico. Substituir esta formação em *escola de governo*, que atende às necessidades específicas de um perfil profissional diferenciado, pela exigência de cursos de pós-graduação para ingresso na alta função pública, por outro lado, pouco serviria como mecanismo compensatório substitutivo.

Em primeiro lugar, pelo fato de que também os cursos de pós-graduação têm qualidade baixa em nosso país: de acordo com a Coordenação para o Aperfeiçoamento do Pessoal Superior - CAPES, mais da metade dos cursos de pós-graduação em

funcionamento no país têm qualidade discutível¹⁵. Em segundo lugar, porque a formação específica ministrada em Escola de Governo assegura meios para que os candidatos à alta administração tenham acesso a experiências, informações e oportunidades que um curso acadêmico não proporciona, além de permitir um direcionamento para atividades práticas muito diferenciado da orientação para a pesquisa que é comum nas instituições de pós-graduação. Finalmente, porque a formação em nível de pós-graduação implica, em geral, num grau crescente de especialização acadêmica, não necessariamente acompanhada de um maior grau de experiência profissional concreta no serviço público, pouco ou nada contribuindo para aperfeiçoar o perfil desejável à alta burocracia, em especial no que toca ao seu caráter generalista - em nível de formação ou atuação - e conhecimento das questões do Estado e sua articulação com o ambiente político e com a sociedade.

Estas condições, no entanto, ainda não foram suficientemente absorvidas pelos centros de

¹⁵ - Segundo a CAPES, apenas 41 % dos cursos de mestrado mereceu conceito A na classificação nacional. Relativamente aos cursos de doutorado, o índice é de 53 %. O número de professores por curso de pós-graduação é quatro vezes maior que nos Estados Unidos, o que, no entanto, não se reflete sobre a qualidade ou quantidade da produção acadêmica.

formação em nível de graduação e pós-graduação, que tendem a confundir cursos de graduação em administração pública, ou cursos de pós-graduação em determinadas áreas do conhecimento, como de conteúdo análogo ou idêntico ao que se busca por meio das escolas de governo. Parte deste problema decorre da inexistente institucionalização dos cursos de graduação ou pós-graduação como instrumentos de recrutamento e seleção para as carreiras da alta administração, apesar de, em alguns casos, instituições já com várias décadas de atividade terem continuamente buscado preencher este espaço.

A solução para este aparente conflito parece estar na busca de linhas de cooperação que permitam aos centros de pós-graduação ou de graduação atuar conjuntamente com as escolas de governo. Para tanto, seria aconselhável que, suprimindo as deficiências das escolas de governo em termos de um quadro docente permanente, disciplinas teóricas sejam ministradas com a colaboração daqueles centros, ao passo que, às escolas de governo deve caber a elaboração do perfil de ingresso, a realização dos cursos e, no tocante às atividades

práticas e institucionais, promover a articulação intergovernamental indispensável ao programa de formação.

Apenas um aspecto não está plenamente resolvido: a questão remuneratória destes segmentos. Embora, *a priori*, a faixa de rendimentos máximos que lhes esteja assegurada não se fixe excessivamente abaixo dos padrões de mercado, considerando as opções possíveis, há disparidades graves entre as próprias carreiras que compõem este embrião de *alta administração*. Algumas carreiras chegam a ter retribuições cerca de 80% superiores às de outras, na mesma situação, com requisitos semelhantes de experiência e formação. Este fator tem servido como elemento desestruturador do processo de implementação das carreiras menos aquinhoadas, embora reiteradamente tenha o governo firmado compromissos no sentido de solucionar o problema, assim como tem reconhecido a essencialidade do papel das mesmas no processo de organização da administração pública.

Mesmo neste aspecto, o modelo adotado atualmente para retribuir as carreiras da alta administração não é substan-

cialmente incompatível com as recentes iniciativas adotadas, por exemplo, no Reino Unido. Nesse país, como aqui, tem-se buscado adotar mecanismos que permitam instituir acréscimos remuneratórios variáveis, de acordo com o desempenho aferido. A introdução do *performance related pay*, sistema por meio do qual se permite pagar à alta hierarquia, e em certos casos a outros grupos de *higher civil servants*, um bônus variável, destinado a recompensar e encorajar o aumento da *performance*¹⁶, guarda similaridade com diferentes vantagens instituídas, especialmente após 1988, com finalidade e mecanismos semelhantes. Dentre estas, a Retribuição Adicional Variável - RAV e o *pró-labore* de êxito, devidos em razão do desempenho da arrecadação tributária federal e execução da dívida ativa dela decorrente, e as Gratificações de Desempenho e Produtividade - GDP, destinadas a permitir melhoria remunera-

tória mediante sistema de avaliação de desempenho dos órgãos e entidades e individual das carreiras beneficiárias, de acordo com metas previamente estabelecidas¹⁷.

Assim como no Reino Unido, tem estado presente a preocupação de impedir que tais vantagens se convertam em mecanismos disfuncionais, especialmente do ponto de vista comportamental, em decorrência das dificuldades naturais associadas ao grau de complexidade das organizações, do grau de subjetividade e do caráter discricionário inerentes ao sistema de aferição de desempenho. Da mesma forma, tem-se procurado contornar a tendência a que se instituem mecanismos de avaliação ou escrutínio voltados exclusivamente para a eficiência, em detrimento da qualidade do desempenho ou da efetividade alcançada.

No momento em que tais discussões são desenvolvidas no

¹⁶ - Cfe. KERAUDREN, Philip., p.23-36.

¹⁷ - A implantação de vantagens desta natureza, na verdade, não é nova: ao longo das décadas de 70-80, outras iniciativas foram esboçadas, mas a impossibilidade de instituir-se mecanismos de aferição do desempenho adequados encarregou-se de torná-las vantagens de natureza permanente. Após 1988, um novo ciclo foi iniciado, tendo, até 1995, experimentado alguns êxitos e fracassos. Historicamente, tais vantagens tendem a se tornar mais efetivas em épocas em que não há defasagens remuneratórias expressivas. Assim, entre 1991 e 1994, período em que se acumularam graves perdas, houve um afrouxamento dos critérios de aferição de desempenho, notadamente quanto à RAV e o *pró-labore* de êxito. A instituição da GDP e sua regulamentação, ao final de 1994, têm sido feitas de forma mais cuidadosa, a fim de evitar, a curto prazo, que o mesmo ocorra com esta vantagem.

âmbito dos órgãos competentes, esperamos colocar à disposição de seus agentes políticos uma maior clareza na abordagem das semelhanças e diferenças entre o sistema adotado no Brasil para a constituição de carreiras para a alta administração e as experiências em países constantemente apontados como paradigmas. No entanto, a abordagem dessas experiências deve ser feita de forma crítica e aprofundada, *vis à vis* a experiência pátria. Embora certamente tenhamos muito a aprender com tais experiências, nunca é demais olharmos à nossa volta e tentarmos compreender o que, em nosso país, tem-se tentado fazer, e quais os obstáculos a que tais iniciativas se consolidem e possam, também elas, constituir-se em paradigmas para outros países.

Referências Bibliográficas

- JENKINS, Kate et alli, "Improving management in government: the next steps" in Ziller, Jaques (org.) *Fonction Publique et Fonctionnaires*. Problemes Politiques et Sociaux, nº 601, fev-89.
- KERAUDREN, Philip. "The introduction of performance related pay in the British Civil Service (1982-1988): a cultural perspective". *International Review of Administrative Sciences*, vol. 60 (1994), pp. 23-36.
- KLIKSBURG, Bernardo. *Palestra ministrada na Comissão de Serviço Público da Câmara dos Deputados, em 1990*. Câmara dos Deputados, 1990.
- LEEMANS, Arne F. "Recent Trends in the Career Service" in European Countries. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 53 (1987), pp. 63-88.
- MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64*. Rio, Paz e Terra, 1985.
- SANTOS, Maria Helena de Castro et alli. *Profissionalização dos*

Quadros Supiores da Administração Pública, RSP, vol. 118, nº 2, mai-ago 94.

WAHRLICH, Beatriz. *Classificação de cargos e implantação do sistema do mérito: a lei do reajustamento de 1936, suas origens, conteúdo e primetas repercussões*. RAP 10(3): pp.7-46, jul/set 1976.

ZILLER, Jaques. "L'atrait de la fonction publique" in Ziller, Jaques (org.) *Fonction Publique et Fonctionnaires*. Problemes Politiques et Sociaux, nº 601, fev-89.

lización da la exigencia del concurso público, esta alternativa enfrentó su agotamiento. La búsqueda de paradigmas internacionales para la organización del alta administración no tiene considerado puntos esenciales del modelo adoptado en Brasil, lo cual asocia los aspectos más significativos de los modelos británico y francés: reclutamiento por concurso, promoción en función del mérito, formación generalista y atribuciones generalistas y especializadas, según el caso.

Resumen

EL MODELO BRASILEÑO PARA LA ORGANIZACIÓN DEL ALTA ADMINISTRACIÓN

A lo largo de las décadas de los años 60 y 70, la administración federal compuso el alta administración a partir de cuerpos sin vinculación institucional con el servicio público de carrera, formando las llamadas "islas de excelencia", a través de la administración indirecta. A partir de los años 80, con la pérdida de la capacidad de atracción en relación al mercado y la genera-

Abstract

THE BRAZILIAN MODEL FOR HIGHER ADMINISTRATION

During the 1960's and 70's the Federal Administration organized the higher administration on the basis of staff with no institutional link with the carrier civil service, forming the so called "isles of excellence", through the indirect administration. From the 80's onward, with the loss of capacity of attraction in relation to the labor market and the wide spread imposition of public concurse, this alternative has ceased to be significant. The seeking of international paradigms for the

organization of the higher administration hasn't considered essential points of the model adopted in Brazil, which allie the most significant aspects of the British and French models: recruitment through concurse, merit based promotion, generalist formation and generalist and specialist attributes, as the case may be.

Luiz Alberto dos Santos é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e assessor da liderança do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados.
