

A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e o fortalecimento do Estado brasileiro

Darci Bertholdo¹

Bom dia a todos, especialmente ao Professor Nilson Holanda. Os cumprimentos ao Amarildo Baesso e à organização do evento. Gostaria apenas de acrescentar a esse currículo que foi lido aqui, o que acho importante, o fato de ter pertencido a Diretoria da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP), com muita honra, no início da sua existência, e depois por algum tempo. Gostaria de dizer, também, que apesar do título de Subchefe Adjunto de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil, do qual tenho também muita honra, gostaria de poder falar aqui, hoje, especialmente como colega, como Gestor e como cidadão preocupado em discutir, como foi proposto e como é o propósito deste evento, os rumos daquilo que estamos colocando como o fortalecimento do Estado. Mas poderíamos sugerir um adendo, no sentido de dizer a modernização da gestão deste Estado. Ouvindo as palavras do Professor Nilson Holanda², tive mais convicção, inclusive, sobre alguns tópicos que me propus aqui, que me preocupei em tentar sistematizar para esta discussão.

A primeira questão que acho importante é que existem alguns mitos em torno desta carreira. Eu me atrevo aqui a dizer que é importante buscar uma idéia de desconstrução desses mitos. E nós, particularmente, vivemos na nossa pele, de certa maneira, um pouco das conseqüências de certos mitos que em torno dessa carreira se criaram. Quando, por exemplo,

se falava em elite e carreira de chefes. Estávamos nós por sair da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e estávamos sendo muito observados. Nós seríamos, num certo sentido, para muitos, os chefes que estavam chegando por concurso. Isso não é possível. Seria impossível. Acho importante que tenhamos a noção de que a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) não é “a carreira”. Não para fazer aquilo que o Professor Nilson colocou que, de fato, não era a missão da carreira, mas missão do governo, da Escola e de muitas outras instituições. Então, nós, a carreira de EPPGG, não deveríamos ser “a carreira” para a solução dos problemas do Estado brasileiro. Mas, em muitos momentos e num certo sentido, aparecia como tal. Inclusive na própria divulgação dessa carreira.

Mas ela não é a única carreira unvida pelo concurso, pela formação, pela qualificação, pelo brilhantismo de seus membros, pelas capacidades extraordinárias de todos eles. Acho isso importante, porque nós fazemos parte de um universo maior. E aqui o Professor Nilson Holanda de forma muito autêntica e objetiva nos colocou. Nem era pretensão da ENAP que assim fosse, que fosse a única carreira. Mas, em alguns momentos, isso nos confundiu no sentido de que incorporamos a idéia de que nós éramos a própria instituição, às vezes, a própria ENAP. Nós não somos a única. Não somos, não deveríamos ser e acho que ninguém quis, ao fazer esse concurso, ser chefe, no sentido mais reduzido desta palavra.

Por outro lado, não podemos, não deveríamos, não é adequado, que sejamos um contraponto a essa “ingerência indevida dos políticos na gestão da máquina pública”. Se fossemos acreditar nisso, não deveríamos ser aceitos. Mas isto também, muitas vezes, passou por conta da visão ou da má interpretação do que era o propósito da ENAP e da própria carreira. Nós seríamos os iluminados, os unvidos para nos contrapormos a essa classe política “incompetente, corrupta, patrimonialista, etc”. Não podemos ser isto. Não tem viabilidade num projeto deste. E se alguém acreditar que por aí se resolvem os problemas, eu descordo.

Por outro lado, não é algo desprezível, ou algo secundário, algo que não faça parte do processo, que não se leve em conta num processo sério de modernização, de profissionalização do aparelho do Estado, da gestão pública. E do fortalecimento do Estado, como é o propósito desse seminário,

desta discussão, que temos aqui. Como fazer para chegar lá, esta é nossa discussão. Acho que temos que ter como preocupação nas nossas discussões esta busca de desconstrução desses mitos criados em torno da carreira.

Pensei em falar um pouco da idéia original da carreira. Mas acho que isso o prof. Nilson já colocou de forma mais completa. Apenas gostaria de ressaltar um aspecto que antecede a tudo isso, que o Professor Nilson Holanda colocou muito apropriadamente. Em 1987, quando se discutiu o projeto da ENAP, a sua institucionalização, nós vivíamos uma discussão muito séria em torno da questão do sistema de governo. Nós discutimos parlamentarismo e presidencialismo. Estávamos numa transição. Estávamos com grandes possibilidades de que viéssemos a ter no Brasil o parlamentarismo. E se entendia que para o parlamentarismo era fundamental uma Administração estável, uma burocracia estável. A nossa carreira tem muito a ver com isso. Buscou-se ter um quadro de funcionários, recrutados por concurso, que fosse permanente e qualificado para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas como atividade inerente ao governo. Nós não podemos nos ver como carreira se não for para atuar no governo, como núcleo de recursos humanos estratégicos, responsável para dar suporte a essa atividade governamental.

Acho que essa é uma discussão também que merece nossa atenção. Porque, às vezes, simplificadamente, podemos ter a tendência de nos vermos como uma carreira de Estado, mas ela não tem as mesmas características de uma carreira de Estado, como a Polícia Federal, como o Ministério Público Federal, como outras, inclusive as carreiras de fiscalização, da Receita, da Previdência e do Trabalho. Isso é um pouquinho mais complexo. Nós não temos, quando entramos na carreira, um manual de instrução que vai nos dizer quais são os procedimentos que nós temos que adotar para que cumpramos as nossas funções. Acho que são coisas diferentes.

Nós temos, na carreira, a previsão de que vamos exercer as funções de direção e assessoramento superiores sem que tenhamos DAS³. Isso está nas nossas atribuições legais. Agora, essas funções de direção e assessoramento superiores feitas por um funcionário de carreira com atribuições previstas em lei não se dão em qualquer lugar. Elas têm que

se dar onde ser formulam políticas públicas. Isso tem tudo a ver com um programa de governo, com as instituições de governo.

E aí há outro componente essencial e indispensável. Nada se fará em termos de uma proposta de mudança, de aprimoramento, de modernização da gestão das instituições do Estado, do governo sem que se tenha uma articulação muito forte e muito clara com uma escola de governo. Mas que não é qualquer escola. Não é uma escola-prédio para dar cursinhos de curta duração para a massa dos funcionários públicos, para todos aqueles que tiverem interesse em discutir a Administração Pública. Para isso, existem, na minha interpretação, outras maneiras. A escola de governo tem a ver com uma formação de longa duração, profunda, articulada, com o processo de recrutamento e com o processo de inserção desses profissionais no serviço público.

E aí têm que estar articulados cursos, estágios, práticas de políticas públicas. O que, de fato, é a missão de uma escola como a ENAP, que pode não ser “a Escola” para formar apenas os EPPGG. Mas isto tem que ser um dos aspectos essenciais da carreira, tem que estar articulado com esse propósito, com esse projeto de escola de governo.

Um outro tópico é, também, um pouco aquilo que o Professor Nilson mencionou, ou foi o Amarildo⁴, e nem todos têm a obrigação de ter toda essa história. É um aspecto que merece, no meu entendimento, uma atenção para se conhecer o que foi de fato a história da carreira.

Nós tivemos o concurso entre 1988 e 1990. O concurso foi um processo que estava muito identificado com aquele momento de grandes expectativas criadas em torno da Nova República com a idéia de um processo de modernização e de profissionalização da Administração. E foi feita, pelo governo, uma divulgação muito grande. Tanto que o número de inscritos, significativo para a época, já que não existia experiência parecida de nível nacional, foi de setenta mil inscritos, para cento e vinte vagas. Com a característica de haver sessenta vagas para clientela interna e sessenta vagas para clientela externa.

Portanto, já se usou na carreira, dessa orientação de contemplar clientela interna e clientela externa. Assim, entraram na carreira muitos servidores públicos de outras carreiras. Inclusive muitos até retornaram para suas carreiras de origem por circunstância daquele momento de falta de clareza sobre um projeto para o futuro.

O curso foi de longa duração, com algo em torno de duas mil horas, não lembro exatamente. Foi um ano e meio de duração, em regime de dedicação integral e com alguns estágios. Inclusive com uma “desparoquialização” que se discutiu e implementou na época movimentando as pessoas pelo território nacional.

Os estágios não foram feitos somente aqui em Brasília. Foram três estágios, acho, durante a realização do curso. Tivemos sempre, nos períodos de férias, algum tipo de atividade vinculada à Administração Pública. Tivemos uma atuação muito forte com práticas de políticas públicas mesmo nos períodos de aula, tendo contato sempre com a máquina, principalmente aqui em Brasília, mas também fora daqui, nos estados.

Uma experiência que acho que é única, e que nos deu muita dor de cabeça, muito sofrimento, e nos ensinou muito, foi a nossa atuação no Congresso Nacional. Tivemos a oportunidade de fazer mais do que um estágio, eu acho, no Congresso Nacional. Algo que nos ajudou muito a ter essa noção de como se dá o processo decisório num país complexo como o nosso, onde as relações de poder são extremamente complexas.

Não há, de fato, um ator que decida. Mas vários atores. E mesmo que, de parte do governo, haja pessoas com propostas com clareza de propósitos, com objetivos claros, o processo final acaba, em muitos casos, e de fato acabou no nosso caso, não sendo o que se pretendia, o que se desejava. Então, para que não corrêssemos o risco de chegar ao final do processo sem ter a carreira para ser nomeado, nós, pessoalmente, tivemos que nos envolver nessa discussão, e muito profundamente. E aí, em muitos momentos, abandonamos a Escola. Nossa atuação passou a ser dentro do Congresso Nacional, para ao final, termos aprovado um projeto de lei que, ao chegar às mãos do Presidente, foi vetado. O mesmo projeto encaminhado por ele, Presidente da República. Isso é uma coisa que não acontece todo o dia, e parece que de uma forma, inclusive, que não era muito usual. Ele não escreveu “veto”, ele escreveu “não sanciono”. Não é usualmente assim que se “não sanciona” as leis. Isso nos exigiu, de novo, e mais ainda, um esforço hercúleo, no sentido de recuperar este projeto, que acabou sendo o transformado, na íntegra, em Medida Provisória pelo mesmo Presidente que havia encaminhado o Projeto de Lei que depois não o sancionou. Nós, então, passamos a existir.

A partir de uma Medida Provisória, pudemos ser nomeados em fevereiro de 1990. Havia algumas discussões aqui, na época, se estrategicamente era conveniente ser nomeados antes ou depois da posse do Presidente, então, eleito. Quer dizer, no final do ano de 1989, nós estávamos concluindo o curso, e, ao concluir, a gente estava inseguro. Será que seria interessante sermos nomeados por este governo Sarney, que foi desmoralizado durante a campanha? Ou seria melhor esperar para a posse do novo? Fomos nomeados pelo Presidente Sarney, o que foi a nossa salvação, mesmo tendo corrido o risco de sermos colocados em disponibilidade em fevereiro de 1990.

Dá em diante, foram muitas e grandes as dificuldades. Até 1996, não tivemos mais concurso. Foi a retomada do projeto, na verdade, que fez com que a carreira hoje exista. Hoje nós somos tantos, em torno de setecentos. Mas temos todos esses desafios, ratificando aquilo que o Amarildo⁵ disse hoje aqui. Acho que não é muito diferente disso.

Mas, tenho uma questão: o que somos efetivamente hoje? Somos ainda vários que ocupam cargos públicos razoavelmente remunerados e com uma certa tranquilidade do ponto de vista do futuro? O que será que somos? Essa é uma discussão que eu acho que temos que ter para pensarmos o futuro.

Acho que existe esta história que, como eu disse, merece ser estudada com mais critério. O que fiz aqui foi um depoimento. Não é, não deve ser, não pode ser a verdade sobre esta história. Acho que ela tem que ser investigada, analisada com profundidade. Temos essa história e temos uma realidade que é a que vivemos hoje. Essa história e essa realidade de alguma forma nos identificam como Gestores, como funcionários públicos, como pertencentes a uma carreira. É isso que nos faz pensar e agir como grupo, na minha opinião. Talvez isso tenha sido um dos elementos que na origem da carreira nos deu condições de, naquele momento, naquela dificuldade, sobrevivermos.

Como tirar desta história e desta realidade lições para frente. É o que nós temos que discutir. Atrevo-me aqui apenas a levantar algumas hipóteses sobre alguns elementos importantes que possam vir a constituir este futuro. Quer dizer, a modernização e a profissionalização da gestão no serviço público são para nós determinantes. Se for feito, se nós não fizermos parte de um processo, se nós não formos vistos como parte de

um processo, que tem como propósito a profissionalização e a modernização do serviço público, nós não temos muita razão de existir como carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. E, para que esta carreira, como também outras carreiras do ciclo de gestão que aqui foram muito bem mencionadas, nós não somos⁶...

Nós temos parceiros dentro do governo, dentro do aparelho do Estado. E hoje nós temos isso muito claro. Isso é uma construção coletiva tanto daquelas carreiras como da nossa, dentro deste ciclo de gestão. E nós temos que fazer com que nossas carreiras possam nos constituir em elementos efetivos para a modernização e a profissionalização do serviço público.

É necessário que se criem mecanismos que permitam, por parte do governo, uma gestão estratégica desta carreira e das demais também. Mas, é preciso se discutir, à luz um pouco daquela pretensão inicial, como fazer para que o governo possa aproveitar todo o potencial de uma carreira como esta.

Acho, para avançarmos, que o governo e nós temos que ter alguns consensos, algumas definições a partir das quais possamos trabalhar em conjunto: clareza da missão da carreira, das atribuições, de alguns princípios norteadores que sejam aceitos pelo governo e por todos os atores e por nós.

A questão doutrinária, ética, a questão do serviço público, o resgate desta visão. Acho que é muito importante, de nossa parte, em particular, que tenhamos definida esta estratégia de articulação e relacionamento, conforme mencionou o Amarildo⁷ na sua fala inicial, com o conjunto dos atores, as carreiras prioritariamente do ciclo de gestão, e também dos agentes políticos.

Não temos que, e não devemos, na minha opinião, achar que esta interlocução não é adequada ou não é relevante. Não consigo entender uma carreira que se ache, por ser técnica, impossibilitada, inabilitada para esta discussão em nível elevado e com os atores políticos. É necessário que tenhamos posicionamento sobre a nossa expectativa em relação ao papel do governo: É o que queremos? É o que esperamos? Tem receita? Não acho que tenha, mas esta é a última. Acho que o que temos que fazer é aprofundar, na linha do que foi proposto, este é o primeiro passo. O que têm os EPPGG a dizer sobre estas questões? Definir isto é o que nós temos que fazer no futuro.

DEBATE

Ricardo Vidal⁸ - Na realidade, a minha pergunta seria mais para o painel seguinte, que tem por título “O projeto do atual governo para a Administração Pública”. Mas, queria aproveitar a presença do Darci nesse primeiro painel, para perguntar sobre o movimento que existe na Casa Civil de articulação das políticas e se existe alguma tentativa de jogar esse movimento de articulação de políticas também para dentro dos ministérios. Porque uma coisa é chegar lá na Casa Civil e centralizar, mas a gente tem o processo interno de cada ministério que não tem uma articulação, principalmente em início de governo, quando se tem idéias muito contraditórias. E aí, acho que o trabalho, num organismo central como a Casa Civil, seria diminuído e otimizado se esse movimento acontecesse. Queria saber se existe alguma idéia a respeito.

Darci Bertholdo - Bem, acho, como o Vidal falou, é até uma opinião mais pessoal do que uma posição de governo, também acho que este governo começou com uma dificuldade, que acho que é reconhecida por todos, pelo próprio governo, de que os seus principais dirigentes, na verdade, não tinham tido, no governo, experiências anteriores. Quer dizer, é a primeira oportunidade, e algumas experimentações vão se fazendo ao longo do processo. E, de fato, o que se constata neste período de governo é uma dificuldade que acaba sendo resolvida, normalmente, na Casa Civil, quando se trata de formulação de políticas públicas. Diria que isso é um processo que já começa a ter alguma sinalização que pode ser diferente, ou pode ser aprimorado no sentido de que o processo de formulação de políticas tenha, nos seus respectivos órgãos, uma capacidade maior para a sua elaboração.

Há, diria, uma pressão. E aí acho que nós todos temos visto esta discussão, de parte dos órgãos setoriais, no sentido de se criar, neles e para eles, carreiras. Nós estamos enfrentando esta discussão. Nós temos que enfrentá-la. Esta pressão, de fato existe. Porque se verifica, se identifica como uma das dificuldades a fragilidade institucional. As dificuldades de se poder contar com quadros permanentes, quer dizer, essa demanda se contrapõe à uma visão de carreira com a qual nós compartilhamos mais. Quer dizer, uma carreira horizontal, que possa ter atuação descentralizada, de acordo com as necessidades, como é a nossa carreira.

Acho que aí também há alguns mitos a serem enfrentados. Acho que o governo tem, de fato, um desafio aí, quando visto desta forma. Quer dizer, carreiras setoriais versus carreiras mais horizontais, ou uma carreira horizontal como a nossa. Acho que existem caminhos que nós podemos, que devemos discutir para mitigar isso. Acho que não só por uma visão corporativa, que é até natural e legítima, inclusive nossa. Quer dizer, se acreditamos num projeto como este, temos argumentos, e temos como defendê-lo. Mas não só por isso, mas também, se temos argumentos, temos que demonstrá-los, temos que colocá-los para serem discutidos. E que esse nosso potencial possa ser, quem sabe, melhor aproveitado. Acho que esse é um desafio nosso, comum. Talvez do governo e nosso mesmo da carreira.

Ivonete Nascimento - Na verdade não é uma pergunta. Queria que aprofundasse melhor quando o Dr. Darci fala que é um mito imaginar que a carreira dos EPPGG fortalece o Estado e que talvez seria melhor colocar que contribui para a modernização da gestão. Bom, a modernização da gestão, ela não fortalece o Estado?! Então, aprofunda um pouco. Qual é a diferença exatamente destas duas questões?

Darci Bertholdo - Acho que o título aqui desta exposição, que eu não queria caracterizar nem como palestra, na verdade não era a pretensão fazer uma palestra, mas ele pode ser melhor qualificado, ou pode se agregar a, quem sabe, esta observação para que não tenhamos a tentação de nos vermos como responsáveis por esta pretendida, por este pretendido fortalecimento do Estado. Somos, em parte responsáveis. Mas nossa maneira de fazer isso é contribuindo, decisivamente, para a profissionalização, a modernização da gestão. É por aí que vejo. Acho que sim, você tem razão, é por aí que se fortalece o Estado. Mas também não pretendia colocar como um mito. Outros pontos coloquei como um mito, mas este não vejo que seja um mito. O fortalecimento do Estado por meio da carreira. Não. Acho que a carreira é parte de um processo que tem como finalidade também o fortalecimento do Estado, em última instância. Mas aí, no fortalecimento do Estado, podemos discutir que Estado é esse. E aí entra em outra discussão. Acho que nós devemos ter claro que somos, devemos ser, parte de um processo que tem como

finalidade mais imediata a profissionalização, a modernização, uma qualificação da gestão pública, do serviço público, das políticas públicas. Acho que isso é o adequado.

Amarildo Baesso⁹ - Darci, queria fazer uma pergunta e te deixar a vontade para responder como Gestor ou como representante da Casa Civil. Nós falamos aqui, levantei inicialmente¹⁰ e o Professor Nilson¹¹ levantou novamente, e na tua fala você retoma a questão da desconstrução do Estado, ocorrida durante um período relativamente grande de tempo, e da necessidade de reconstrução do Estado. Tem parecido para mim que o atual governo reconhece essa necessidade. Mas há, a meu ver, uma certa timidez, eu diria até que ela é colocada de uma maneira envergonhada, com uma forma meio tímida de abrir para a Administração Pública e para a própria sociedade brasileira. Acho que isso no passado foi muito tranquilo. O Fernando Henrique colocou isso com uma clareza enorme. Acho que isso tem uma explicação: o tipo de reforma que foi proposta tinha uma aceitação muito maior pela a sociedade. O tipo de reforma que vejo que precisa ser feita agora é um tipo de reforma mais difícil de convencer a sociedade. Então, verifico, e se eu tiver errado posso ser corrigido, que há algum problema nisso. Que o governo reconhece, por um lado, a necessidade de se fazer essa reforma, a gente percebe dentro da própria Administração que esta reforma vem sendo feita. Mas, por outro lado, há essa timidez em abrir o debate. O que vejo como uma coisa temerária. Quer dizer, acho que é mais interessante você partir para essa nova fase de uma forma aberta, porque você constrói coisas mais sólidas. Não sei se estou errado, mas essa é uma angústia que tenho. E parece mais. Parece que há, inclusive, um papel previsto para a carreira dos Gestores nesse novo movimento, nessa nova reforma, que não é explicitado. Quer dizer, quando não é explicitado você inibe um pouco o debate. Isso é uma angústia que tenho. Não sei se você pode falar sobre isso. Mas era um pouco o que gostaria de discutir com a Casa Civil.

Darci Bertholdo - Acho que terá que se ter a oportunidade de se discutir isso neste fórum mesmo. Mas, talvez não seja o interlocutor adequado para isso. É bem possível que o que eu diga aqui, do ponto de vista do seu impacto na definição do governo, tenha menos importância do que

eu possa vir a dizer em outros momentos, dentro do próprio governo. Mas entendo que o governo enfrenta esta questão, como você diz, tomando medidas, mais do que divulgando um plano. As medidas estão sendo tomadas. Certas ou erradas, ou para um lado ou para outro. Talvez eu não tenha a competência desejável para fazer a análise, e nem poderia ser o meu propósito aqui. Agora, imaginar que a carreira de Gestor não faça parte daquilo que se pensa para a Administração Pública brasileira neste governo, acho que seria um equívoco, realmente. Acho que os dirigentes, os responsáveis maiores pela implementação destas medidas, destas decisões que têm como resultado mudanças no aparelho estatal de governo, eles têm sim conhecimento deste projeto, da existência desta carreira, do que ela significa, talvez, em muitos casos, mais do que a gente imagina. Acho que é isso.

NOTAS

¹ Subchefe-Adjunto de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República, membro da carreira de EPPGG.

² Palestra de Nilson Holanda, reproduzida nesta edição: *A criação da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental*.

³ Direção e Assessoramento Superior (DAS) - cargos de livre provimento da Administração Pública Federal direta.

⁴ Pronunciamento de Amarildo Baesso, na abertura do Seminário, reproduzido nesta edição: *Abertura*.

⁵ Pronunciamento de Amarildo Baesso, na abertura do Seminário, reproduzido nesta edição: *Abertura*.

⁶ Registro incompreensível.

⁷ Pronunciamento de Amarildo Baesso, na abertura do Seminário, reproduzido nesta edição: *Abertura*.

⁸ Diretor de Articulação Institucional da ANESP.

⁹ Diretor-Executivo da ANESP.

¹⁰ Pronunciamento de Amarildo Baesso, na abertura do Seminário, reproduzido nesta edição: *Abertura*.

¹¹ Palestra de Nilson Holanda, reproduzida nesta edição: *A criação da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental*.

Res Publica