

# ***O contexto da criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental***

*Nilson Holanda<sup>1</sup>*

Meu caro Dr. Amarildo Baesso, Diretor-Executivo da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas (ANESP), Dr. Darci Bertholdo, Subchefe da Casa Civil, senhores participantes deste Seminário. Pelo que vocês viram do meu currículo, sou “ex” muitas coisas. Já ocupei vários cargos, mas hoje sou apenas “ex”. Inclusive ex-professor, pois me aposentei recentemente. Tenho um amigo que diz que no Brasil “ex” não vale nada, não é convidado para nada. O único “ex” que tem algum valor é o “ex-pobre”, alguém que era pobre e ganhou na loteria vinte milhões de reais e aí passa a ser muito importante. Os demais “ex” não têm muito valor. Por isso, sinto-me muito honrado com este convite de vir aqui participar deste seminário e a minha primeira palavra é de agradecimento.

Em segundo lugar, gostaria de apresentar desculpas. Por dois motivos: primeiro por não ter podido preparar uma palestra formal, escrita, como seria mais apropriado para a natureza deste seminário; e, segundo, porque mudei um pouco o tema da palestra, de comum acordo com os organizadores. Achei que seria mais útil fazer uma apresentação de minha experiência, do histórico da criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), dentro do qual a carreira tem um papel importante, mas não seria o elemento central.

Quando, no início do Governo Sarney, em um momento de grande efervescência política, que marcava a transição do governo militar para a

plena democracia, grandes esperanças e expectativas animaram todos aqueles que participavam do novo governo. E, como sempre acontece nessas mudanças de governo, nós volvemos os olhos para o passado com um rigor muito crítico, com grandes intenções reformistas - nós sempre olhamos para trás e achamos que está tudo errado e que vamos fazer tudo certo - e julgamos que era tempo de tentarmos um novo ciclo de reformas administrativas. Mas, dando ênfase especial principalmente sobre a forma de um esforço de capacitação e profissionalização de recursos humanos no setor público. Até mesmo como uma pré-condição para a implantação do parlamentarismo, que naquela época se cogitava. Inclusive, como vocês sabem, o projeto de Constituição que foi feito pela Comissão Afonso Arinos, depois abandonado pelo Governo Sarney, era um projeto de feição e concepção parlamentarista.

Ponderou-se, então, que, sem uma burocracia estável, seria difícil implantar o parlamentarismo e que o mais difícil nesse programa de capacitação, o mais difícil e crítico não era prover uma formação geral para a grande massa do funcionalismo, isto é algo que você faz sem nenhuma dificuldade, mas justamente criar quadros administrativos do mais alto nível.

O que eu chamava, na época, talvez um pouco pretensiosamente, o que eu classificava, o que nós imaginávamos que devia ser o Gestor é um “aprendiz de estadista” que pudesse ocupar os cargos da alta administração, da mais elevada administração, assegurando um mínimo de estabilidade gerencial ao setor público, como contraponto às inevitáveis flutuações da conjuntura política, que são da essência do regime democrático e são ainda muito mais amplas no regime parlamentarista, no qual os gabinetes sobem e caem com muita frequência.

Então se dizia que seria impossível, que isto era um dos obstáculos principais para a implantação do parlamentarismo. Acho que existem muitos outros, acho o Parlamentarismo uma forma superior de organização política, que pressupõe um certo estágio de desenvolvimento da sociedade para que possa ter sucesso, mesmo nos países da Europa, só hoje o Parlamentarismo está se consolidando.

Foi neste contexto que surgiu a idéia da criação da ENAP. Como participei deste processo, como foi dito, fui o Redator do projeto da ENAP e seu primeiro Diretor, achei que minha melhor contribuição para este

seminário seria trazer um depoimento histórico e uma interpretação autêntica. Autêntica, aqui, no sentido jurídico, ou seja, da própria fonte, no que se pretendia com esse projeto.

Gostaria de fazer, antes, um breve comentário sobre o processo de reforma administrativa e reforma do Estado no Brasil, que se vem tentando implementar desde o final dos anos trinta e que, nos últimos anos, parece que chegou a um estágio de impasse ou letargia.

Uma reflexão sobre a experiência brasileira de administração pública, de reforma administrativa, e de reforma do Estado nos leva a um curioso paradoxo. Entendo que poucos países emergentes, para não chamar subdesenvolvidos ou menos desenvolvidos - todos esses eufemismos que se usa nas relações internacionais -, poucos desses países teriam condições tão favoráveis como o Brasil para fazer essa reforma do Estado. Primeiro porque nós temos uma experiência administrativa das mais ricas no mundo, que infelizmente poucos conhecem, que nós mesmos não conhecemos e às vezes desprezamos. Segundo, porque estamos aí, praticamente há setenta anos, ou seja, desde o final da década de trinta, tentando reformar, fazer tentativas de reformas, algumas com relativos sucessos, como foi a do final da década de 30, com a criação do Departamento de Administração e Serviço Público (DASP)<sup>2</sup>, e a do Decreto Lei de 200, de 1967.

A despeito disso, o que acontece é que, toda vez que se inicia um novo ciclo de reformas, os pretensos reformadores parecem ignorar ou, deliberadamente, desprezar essa rica experiência. Uma experiência que caracterizo com o que chamo de biodiversidade institucional. Poucos países do mundo têm a biodiversidade institucional que tem o Brasil, decorrente das muitas tentativas que têm sido feitas para descentralizar e para melhorar a eficiência do setor público.

De forma semelhante ao que acontece no plano político, com a nossa organização federativa, observamos também na Administração Pública um movimento pendular ou ciclotímico - alguém até já definiu isso como um movimento de sístoles e diástoles - entre centralização e descentralização, rigidez e flexibilidade, formalismo e pragmatismo. Como vocês sabem, se analisamos as constituições do Brasil desde a independência, vemos que éramos um país unitário que se transformou em uma federação formal, onde os estados tinham muito poder; depois da revolução de 30, houve centralização; em 1945, descentralizou-se; em

veio o governo militar e centralizou; e a Constituição de 88 descentralizou. Esse é um processo ciclotímico que mostra que até hoje não decidimos qual o modelo, centralizado ou de descentralizado, mais adequado para ao Estado brasileiro.

Com relação à Administração Pública, os constituintes de 87, na minha opinião, ignoraram esta valiosa experiência do passado que mencionei, que considero muito rica, e voltaram a engessar o setor público, destruindo algumas das formas inovadoras de gestão que estavam se consolidando e proibindo, praticamente, novas tentativas nesse campo.

É interessante notar que esse comportamento contrasta fortemente com o observado nos Estados Unidos, que valorizou suas experiências inovadoras e criou a chamada estratégia do reinventando o governo. Uma vez encontrei um dos autores do livro (...) <sup>3</sup>, que ia fazer uma conferência, e disse para ele: “Olha, todas aquelas 37 alternativas que você chama de *alternative service delivery options* (alternativas inovadoras de prestação de serviços), todas essas alternativas nós já as praticamos muito antes de vocês. Se o Brasil fosse um país mais organizado, mais sensato, poderíamos estar vendendo assessoria aos Estados Unidos em matéria de Administração Pública. Agora, enquanto vocês aproveitaram isso, nós criamos, na Constituição de 88, um enrijecimento, de forma que essas experiências mais inovadoras e diferentes foram, simplesmente, jogadas na lata do lixo”.

O resultado disso tudo é a descontinuidade, disparada no meio do caminho. Um lento progresso que resulta de uma soma algébrica de avanços e retrocessos. No campo da reforma do Estado, os políticos sempre têm sempre solução para os problemas. Então, a solução da descontinuidade qual é? É aumentar o mandato do Presidente da República? Foi isso que aconteceu no Governo Fernando Henrique, o primeiro presidente da história do Brasil, desde 1945, que teve dois mandatos consecutivos. Bom, qual foi o resultado? Sem dúvida houve continuidade. Houve continuidade principalmente em termos de política econômica. Uma política econômica que muitos consideram desastrosa, com sobrevalorização de câmbio, juros altos, explosivo endividamento, dependência externa e relativa estagnação econômica, cujos efeitos e impactos se projetam até os dias de hoje. Então houve continuidade da política econômica. Existem fatores que certamente explicam isso.

Já no campo da reforma do Estado, aconteceu uma coisa muito curiosa. O mesmo paradoxo surge novamente. No início do seu governo, Fernando Henrique procurou estabelecer um quadro de referências mais amplo e criou o Ministério da Reforma do Estado, fez um plano, etc. E começou, aparentemente, a implantar uma reforma do Estado. No início do segundo mandato, ele reverteu tudo isso. O Ministério foi extinto e, ao que parece, o processo de reforma entrou em compasso de espera, ou novamente sucumbiu ao viés economicista e financeiro que reduz tudo a um esforço de contenção de gastos públicos.

Hoje nós vivemos sob a égide do que chamo de “tesourismo”, ou seja, a única preocupação é o tesouro. Não que ele seja uma preocupação irrelevante, só que não pode condicionar toda a estratégia e toda a política econômica e social do governo. Mas, pior ainda, e aqui o Amarildo<sup>4</sup> já mencionou isso, no Brasil, há o chamado fundamentalismo de mercado e o fetichismo anti-Estado que importamos dos centros internacionais do poder. Essa nossa dependência também é uma questão muito séria, ignoramos, nos três quartos do século XX, que o Estado brasileiro foi o grande motor do desenvolvimento no Brasil. Primeiro com políticas protecionistas que beneficiavam o setor privado, e que precisavam ser reformuladas, e, depois, com a própria intervenção direta na economia, através de empresas estatais, muitas das quais, e isso é uma coisa que poucos conhecem, atingiram elevados níveis de eficiência.

Obviamente, era preciso alterar esse quadro. Mas, ao fazê-lo, promoveu-se, o que chamo uma verdadeira desconstrução do Estado, que foi o que o Amarildo mencionou. Nós tínhamos um Estado que, bem ou mal, funcionava e cumpria uma função. Uma função que precisamos continuar a cumprir, porque não pode ser desempenhada exclusivamente pelo setor privado. E esse Estado simplesmente foi destruído. Promoveu-se sua desconstrução. E nosso problema hoje é reconstruir o Estado Brasileiro, obviamente que sob novas bases, para atender aos novos desafios e aos novos paradigmas do mundo atual.

O fato é que, a pretexto de reformar o Estado, o que fizemos foi desconstruí-lo. De maneira tardia, como o Brasil sempre entra nessas tendências mundiais, de forma tardia mas com o fervor de um cristão novo, nós iniciamos um programa de privatização de empresas estatais. Um conjunto de reformas que supostamente iriam resolver todos os nossos

problemas. Os resultados aparentemente ficaram muito aquém do esperado, embora, isso é uma outra coisa que nos falta muito, nós não tenhamos condições de dizer exatamente qual foi o resultado de tudo isso, porque não se fez ainda uma adequada avaliação de todos os seus custos e benefícios. Porque, de um lado, os críticos apresentam os custos e, do outro, os apologistas apresentam apenas os benefícios.

Quando se propôs a criação da ENAP, a nossa esperança, talvez a nossa utopia, era de que talvez ela pudesse criar uma elite de servidores públicos que fosse capaz de alavancar o processo de investigação aprofundada desses complexos problemas e de orientar as lideranças brasileiras, lideranças políticas, na busca de soluções para as questões e desafios de nossa Administração Pública. Então, como foi criada a ENAP?

No início do Governo Sarney, fui convidado a colaborar com o Ministério. Primeiro fui Secretário Executivo do Ministério da Desburocratização. O Ministro Paulo Lustosa convidou-me. Estive lá alguns meses, mas saí, e fui convidado, pelo Juliano Marcelino, que era Secretário Executivo, para dar assessoria ao processo de reforma administrativa, e depois fui convidado para dirigir a ENAP, para elaborar o projeto da ENAP.

Nós sabíamos, naquela época, que no governo anterior, no governo Figueiredo, havia sido elaborado um projeto inicial, um relatório de autoria do Embaixador Rouanet, que depois foi Ministro da Cultura, que propunha uma escola nos moldes mais ou menos da famosa *École Nationale d'Administration (ENA)*, francesa.

Como nesses processos de mudança de governo as coisas são muito desorganizadas, não se conseguiu localizar dentro do DASP, que ainda existia e que foi substituído pela Secretaria da Administração Pública (SEDAP), uma cópia do relatório. Tivemos que ir pessoalmente ao Embaixador Rouanet para conseguir uma cópia do relatório. Efetivamente, ele tinha feito uma visita a ENA francesa e a duas escolas alemãs, uma escola da Universidade de Ciência da Administração de Speyer e uma outra Escola que tem um nome em alemão que não sei, de Bonn. Então, com base nessas visitas, ele fez um relatório que foi a base do nosso projeto de criação da ENAP. Só que a nossa idéia era que a ENAP deveria formar um profissional, ou sistematizar um processo de formação profissional, que de certa forma já existia de maneira indireta e de maneira sistemática e desorganizada dentro do governo.

Como é que o governo selecionava as pessoas para os seus mais altos cargos? Procurava na burocracia estatal aqueles órgãos que eram mais ricos em recursos humanos e cooptava essas pessoas com o oferecimento de apartamento funcional e DAS<sup>5</sup>. Por exemplo, durante um certo tempo, o Banco do Brasil supriu muita gente para o governo. Depois veio a ser o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). O IPEA investiu bastante em formação de quadros e gerava recursos humanos que iam sendo aproveitados pelo governo em diferentes áreas. Algumas empresas estatais, como a Eletrobrás e a Petrobrás, os bancos estatais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco do Nordeste, e o Ministério do Interior. Por exemplo, se você quisesse alguma pessoa de bom nível, seria uma pessoa que viria da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) ou do Banco do Nordeste.

Então, esse processo de certa forma já existia. É um processo de seleção de elite. O que se pretendia era fazer que fosse mais sistematizado, mais racional, mais eficiente. Inclusive com uma formação mais adequada.

Consideramos não apenas a experiência da ENA. Fomos observar outras experiências internacionais e nacionais. E uma coisa que nós observamos é que onde você tinha um nicho de burocracia relativamente eficiente, você tinha sempre uma escola por trás. Por exemplo, a diplomacia brasileira, quaisquer que sejam as restrições que possam ser feitas, é considerada uma das mais preparadas da América Latina. Mas, por trás disso, tem um trabalho de mais de cinquenta anos do Instituto Rio Branco. Outras unidades, como foi o caso da Academia Nacional de Polícia, da Polícia Federal, e a Escola de Administração Fazendária (ESAF), do Ministério da Fazenda, que durante um certo tempo, teve um papel muito importante em formação de recursos humanos para a Fazenda.

Uma coisa que é pouco falada no Brasil é que nós temos uma das mais bem sucedidas experiências de reforma administrativa de uma empresa estatal de que se tem notícia na história do mundo, que foi a reforma dos Correios. Os mais jovens não têm consciência de que tínhamos o pior correio do mundo. Foi feita uma reforma radical e conseguimos ter o melhor correio do mundo; já foi o melhor correio do mundo, e ainda hoje é um correio com padrões de eficiência de natureza internacional. Isso em uma empresa que na época tinha cerca oitenta mil

funcionários, e também para isso foi criada a Escola Superior de Administração Postal. Hoje tem uma universidade corporativa.

Então, por detrás de um núcleo importante da burocracia, que tinha revelado uma certa competência, sempre havia o esforço de uma escola. Foi daí, então, que surgiu a idéia de analisar todas as experiências nacionais e internacionais. Visitamos então todas essas experiências. Visitei a Academia Nacional de Polícia, o Instituto Rio Branco e a Escola Superior de Administração Postal. Foram feitas visitas também a ENA francesa, ao *Instituto Nacional de Administración Pública* (INAP) da Espanha e a *École Nationale D'administration Publique* (ENAP) do Canadá, em Quebec. Por exemplo, nós fomos à França e, durante mais de uma semana, os franceses realmente mostraram todos os seus segredos de uma maneira extremamente aberta, que nos impressionou muito.

Recordo-me que, como a minha formação de pós-graduação é mais de universidade americana, eu tinha um certo preconceito, achava que a experiência francesa não seria muito adequada para nós, seria muito diferente e muito ligada à cultura francesa. Confesso que me equivoquei. Quero dizer, a experiência francesa era extremamente relevante, podia ser perfeitamente adaptada e, de início, todo o nosso programa, não só da escola, da estrutura da escola, como do currículo, foi feito com a assistência dos franceses.

Outro instituto que me impressionou bastante foi o INAP da Espanha. O INAP também tem um programa muito importante. A Espanha era conhecida por ter uma burocracia relativamente competente e o INAP teve um papel muito importante nisso. Então nós achávamos que essas experiências poderiam fornecer subsídios muito úteis.

Alguns ainda acham que isso é coisa da ENA francesa, isso é uma coisa muito especial. Mesmo na França, existe uma certa contestação pela posição de elite que eles assumiram. Mas não foi só a experiência da ENA francesa, outras experiências internacionais e, sobretudo, experiências nacionais importantes, como a do IPEA, e, uma que é pouco conhecida de vocês, a experiência do Banco do Nordeste.

O Aloísio Alves, que era o Ministro, costumava dizer que eu falava muito do Banco do Nordeste. Mas é porque tive uma experiência no Banco do Nordeste. Na época só conhecia o Banco do Nordeste e achava que aquele era o padrão do Brasil. Depois que conheci o resto do



Brasil é que pude confirmar quão extraordinária foi a experiência do Banco do Nordeste. Experiência não só de formação de recursos humanos, como experiência institucional. O Banco do Nordeste foi o único banco federal que durante quarenta anos nunca deu problema financeiro ao governo federal, nunca teve prejuízo, o único, e isso em uma região pobre, um desafio muito difícil.

Sempre digo que, se fôssemos um país organizado, teríamos cinquenta *Ph.D.* estudando como é que o Banco do Nordeste deu certo. Lógico que hoje já está na fase do seu declínio. Mas ainda resistindo, depois de cinquenta anos, ao processo corrosivo a que as nossas lideranças políticas submetem as nossas instituições. As que conseguem resistir conseguem porque são muito fortes. Teríamos, portanto, pessoas estudando como é que isso deu certo no Nordeste com todas aquelas dificuldades políticas, aqueles problemas de liderança política, de liderança empresarial. Tudo contra e, no entanto, o banco cresceu, sobreviveu, ganhou um respeito muito grande.

Existem várias razões para isso, mas uma é fundamental, foi o grande esforço em formação de recursos humanos. O Banco criou um quadro técnico de alto nível. Naquela época, em 1954, o banco já tinha uma estrutura de pesquisa econômica que era uma das mais importantes do Brasil e, seguramente, a mais importante a nível regional.

Vou dar aqui outro exemplo muito importante: revistas no Brasil. As revistas, no Brasil, duram muito pouco. Existem três revistas econômicas no Brasil que têm mais de trinta anos de publicação: a *Conjuntura Econômica*, a do IPEA, que já esteve interrompida, e a *Revista Econômica do Nordeste*.

São pequenas nuances institucionais que revelam uma grande diferença. O Banco do Nordeste tinha vivido essa experiência extraordinária que foi a de formação de recursos humanos. Só para terem uma idéia, em média, pelo menos no meu tempo, já estou afastado há alguns anos, mas tinham, para um total de cinco mil funcionários, cerca de mil a mil e quinhentas oportunidades de treinamento por ano. Ou seja, cada funcionário, pelo menos a cada dois ou três anos, era submetido a algum processo de treinamento, dos mais variados níveis. Por exemplo, quando fui estudar pela primeira vez nos Estados Unidos, e cheguei no Brasil com um mestrado em economia, você não tinha talvez cinquenta mestres

em economia no Brasil. Estavam começando a chegar os primeiros formados do exterior e o Banco. Começou a mandar gente para o exterior já na década de cinqüenta. Fui em 1959. Muitos de vocês ainda não tinham nascido ainda. É verdade que eu era uma criança na época.

Com base nesses subsídios, preparamos um projeto de criação da ENAP, em que se definiu como objetivos principais. O que se pretendia? Qual o perfil desses gestores que se pretendia formar? Aqui tem uma formulação que fiz, uma exposição que talvez vocês possam considerar muito pretensiosa.

1. A primeira coisa era criar uma sementeira de valores que pudessem se transformar em futuros administradores de alto nível, que se poderia chamar de “aprendizes de estadistas”. Ou seja, seria a idéia de formar um profissional que fosse capaz de entender o governo, a questão pública, a administração na sua integridade, e não aqueles que vêem apenas um lado do problema. Como hoje, por exemplo, quando tudo é o problema orçamentário e fiscal. É importante? É, mas isso não pode dominar.

Se você perguntar aos reitores o que é que é importante, dirão que todo o dinheiro do Brasil tem que ser destinado às universidades, e não se pode fazer mais nada. Se for o homem da saúde, vai achar que todo dinheiro tem que ir para a Saúde. O dos transportes, no tempo do Andreazza, todo dinheiro tinha que ir para o Andreazza. Uma visão paroquial, corporativa e segmentada, que prejudica o entendimento das questões políticas como um todo.

2. Um outro aspecto importante era estabelecer um fórum permanente onde fosse possível analisar e discutir em profundidade, de forma crítica e criativa, os grandes problemas nacionais, particularmente as suas relações com o Estado, o governo, e a função pública do Brasil. Ou seja, imaginávamos, naquela época, que a ENAP funcionaria, também, além de ser um centro de formação, como um centro de pesquisas, de fóruns de debates, muito semelhante ao que faz o Fórum Nacional do ex-ministro Reis Velloso, que há mais de dez anos faz um trabalho extremamente importante que é reunir especialistas e analisar alguns problemas econômicos, sociais e a partir daí publicar uma série de livros.

3. Em terceiro lugar, estimular a organização de centros de reflexão e pesquisa que pudessem contribuir para o conhecimento da realidade

econômica, política e administrativa do Brasil, favorecendo a criação de uma cultura e de uma tecnologia administrativas adaptadas às nossas necessidades.

Obviamente nós temos que considerar a cultura do país que é diferente da cultura anglo-saxônica. Por que é que as coisas às vezes funcionam nos Estados Unidos e não funcionam no Brasil? Porque são tipos de culturas bem diferentes. Uma das coisas que admiro nos Estados Unidos, na cultura americana é a grande capacidade que eles têm de fazer as coisas funcionar, até as coisas que, a rigor, parecem não administráveis. Por exemplo, analisem a divisão territorial dos Estados Unidos. Quando estudei lá, meu filho era pequeno e comprei para ele um mapa dos Estados Unidos. O mapa dos Estados Unidos é a coisa mais irracional que você possa imaginar. Você tem estados grandes e estados minúsculos. Mas eles mantêm aquela divisão territorial desde que os Estados Unidos é os Estados Unidos. No Brasil, nós já dividimos estados, fundimos estados, a toda hora aparece um projeto para dividir.

Os Estados Unidos tinham um sistema bancário (...) <sup>6</sup>. No mundo todo, o sistema bancário caminhou para a fusão de pequenos números de grandes bancos. Esse foi o modelo europeu. Eles tinham um sistema bancário em que os bancos não podiam abrir agência a não ser na sua própria cidade. Então eram um sistema com miríades de pequenos bancos. Tiveram problemas homéricos, mas faziam aquilo funcionar. Hoje já mudaram um pouco, a concentração já chegou lá. Em função das pressões internacionais, eles foram obrigados a mudar o sistema, mas era um sistema absurdamente irracional que funcionava.

Quando foram criar um Banco Central, e isso é um problema sério em todo país, o pessoal do oeste temia muito o chamado (...) <sup>7</sup>, que dominavam as finanças etc. Então, forçaram a criação de 12 bancos centrais e criaram o sistema da reserva federal, que, teoricamente, são 12 bancos centrais. Uma coisa absurdamente inviável que não existe em mais nenhum lugar do mundo. Mas eles fizeram funcionar e, no final, terminou funcionando como um único banco central.

Então eles têm uma capacidade de fazer as coisas funcionarem, qualquer que seja a conformação jurídica. Eles estão discutindo, agora, o problema de eleições. Cada estado tem o seu sistema e por isso estão atrasados em relação ao Brasil, em termos de apuração eleitoral.

Em função disso, a ENAP seria então uma escola não convencional. Uma das surpresas que tive foi que encontramos uma reação muito negativa de toda parte. Da parte política, porque esse é um outro problema. Não havia vontade política, na realidade. Não interessa às nossas elites políticas ter um governo que funcione com certa independência, que resista um pouco a certas interferências políticas.

Nós temos a experiência DASP. O DASP, durante um certo tempo, foi uma grande mudança. A criação do DASP foi uma grande reforma administrativa no tempo do Getúlio Vargas. Mas era um regime autoritário, e o DASP profissionalizou alguns setores da administração pública, inclusive implantou o sistema de concurso público. Vejam que “absurdo”, para entrar no governo, você tinha que fazer concurso público. Obviamente os políticos não gostavam disso. O DASP era ditatorial, até que o chefe da casa civil teria uma mesa desse tamanho, o subchefe teria uma mesa daquele tamanho. Tudo era regulamentado. Aquilo incomodava os políticos. Com a redemocratização de 45, em seis meses liquidaram o DASP. A partir daí ele foi uma sombra, resistiu até o governo Sarney, mas foi uma sombra do que era.

Então, a escola não era uma escola não convencional. E isto faço questão de ressaltar. Porque nós sentimos uma reação. Não só a falta de vontade política, mas uma reação inclusive das universidades. Mantive diálogo com a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), que é a instituição que congrega os cursos de pós-graduação de administração, e o argumento dos representantes das universidades é que o governo não devia criar escola nenhuma, que só deveria dar dinheiro para as universidades.

Isso suscitou algumas discussões graves, como eu dizia: “Conheço as universidades, pois sou professor universitário, e dar mais dinheiro para as universidades não resolve problema nenhum. Pelo contrário, a única maneira de aumentar a eficiência da universidade é diminuindo dinheiro, porque a universidade que tem que trabalhar com menos dinheiro, aumentar a sua eficiência. Se eu dobrar os recursos da universidade, vai dobrar o produto da universidade?” Todos concordavam que não.

A idéia seria de uma escola que não ia dar uma formação da universidade, mas somente aquilo que iria complementar a formação. Como na ENA, que tem um curso na Escola de Ciência Política de três

anos que prepara o candidato para o concurso da ENA, e depois ele vai fazer, basicamente o estágio.

4. O quarto ponto é a formação interdisciplinar e polivalente. Ou seja, formar administradores generalistas, de mentes flexíveis e abertas, capazes de enfrentar com eficiência e criatividade os complexos desafios da gestão pública. Eu esclarecia que estes generalistas não devem ser confundidos com especialistas de idéias gerais e superficiais, antes era uma pessoa capacitada para ver além de sua própria especialidade e integrar os conhecimentos de diferentes profissões na busca de soluções para problemas que nos afetam a todos.

5. Em quinto, a ênfase da busca de excelência e da identificação de valores que têm um potencial de crescimento. Ou seja, aquilo que é importante não é simplesmente aprender, mas aprender a aprender.

6. Em sexto, o treinamento voltado para o trabalho prático. A partir daí, nós criamos o sistema dos estágios. Havia inclusive o estágio regional e o estágio institucional. A minha tese era de que o candidato que vinha do Rio Grande do Sul ia fazer o estágio no Amazonas, o do Nordeste ia fazer estágio no Rio Grande do Sul, de modo a entender um pouco mais a realidade nacional que poucos conhecem.

7. O sétimo aspecto é a concentração na análise e avaliação de políticas públicas. Esse aspecto acompanhava a evolução, naquela época recente e que continua recente, na ciência política que se deslocou no campo institucional, do estudo do poder dos regimes, para se concentrar na análise da ação do setor público e na avaliação de resultados desta ação. Somente hoje nós começamos a falar em avaliação de políticas públicas, algo que teve o seu auge nos Estados Unidos na década de sessenta, quando Johnson criou os programas da *Great Society* desenvolveu bastante os mecanismos de avaliação de políticas públicas.

Bom, para concluir, nós enfrentamos duas questões principais: uma questão institucional e outra questão da carreira. Vou deixar a questão institucional para os debates.

Com relação à carreira, a minha primeira discordância com o Ministro surgiu quando ele queria abrir o concurso sem ter um projeto de carreira. Tentei muito fazer um projeto de carreira e, a nossa idéia era que a carreira da ENAP ultrapassaria as demais carreiras, ou seja, os seus níveis finais estariam acima dos níveis das demais carreiras. Haveria uma

parte que ficaria em correspondência. Ela não seria reservada apenas para profissionais recrutados de fora, mas também dentro do governo. A idéia era que você pudesse ter uma proporção. Digamos que pelo menos 40% deveriam vir de dentro do governo.

Então, as pessoas que ocupassem posições dentro do governo, se quisessem ter uma ascensão maior dentro do governo, os que tivessem mais competência, mais capacidade, entrariam no processo seletivo e migrariam das suas carreiras, das carreiras gerais, para a carreira de Gestor Público, de modo que você afunilaria a Administração Pública, criando realmente uma cúpula de alto nível. Parte dela proveniente de dentro do próprio governo e parte proveniente de fora. Porque havia o propósito de oxigenar o setor público, de não ficar com o setor público apenas com pessoas que já estavam no governo. Mas trazer pessoas com experiências externas, inclusive com uma formação mais refinada do ponto de vista técnico, e assim por diante.

O Ministro queria fazer o concurso sem ter essa carreira. Eu achava que não tinha lógica lançar um concurso para uma carreira que não existia. Fiquei mais convencido disso quando fizemos uma viagem, uma visita ao *Instituto Nacional de la Administración Pública* (INAP) da Argentina. O INAP estava vivendo uma grande crise exatamente por isso, porque criaram o INAP, fizeram concurso, e não tinham resolvido o problema da carreira.

Finalmente, depois de muita dificuldade, porque os especialistas em administração não aceitavam muito a idéia de ter uma carreira diferente das outras, isso é uma coisa curiosa, consegui. E quem me ajudou foi o Everardo Maciel, que foi Secretário da Receita. Eu e o Everardo fizemos um projeto de carreira. Não me lembro os detalhes. E esse projeto foi encaminhado ao Congresso. A partir daí foi que se autorizou a abertura do concurso. A partir daí tive outras divergências e renunciei a direção da escola. Soube depois que este projeto foi retirado e substituído por um outro.

Mas a idéia era que fosse um projeto que representasse realmente uma oportunidade de avanço profissional para todo o setor público e de atração de talentos de fora do setor público para criar essa elite dirigente.

Só para concluir. Em uma exposição que fiz, sintetizei o nosso objetivo da seguinte forma, talvez muito pretensiosa: “O nosso objetivo, dentro de uma visão de longo prazo, visava à formação de uma elite

administrativa” [Toda vez que falava em elite, surgiam críticas. Eu dizia, a elite sempre existe, em toda a sociedade você tem uma elite, o problema é quão competente e quão preparada é essa elite, e de como essas pessoas têm acesso a essa elite. Se você tem uma elite preparada e o acesso é democratizado. Sem elite nenhuma sociedade sobrevive.] “Uma elite administrativa: comprometida, em bases permanentes, com a defesa de interesses coletivos. Capacitada e habilitada para resistir aos humores variáveis da conjuntura política. Treinada para desenvolver uma cultura administrativa adaptada à nossa realidade. E motivada para preservar a ética, defender os valores, e restaurar a dignidade da função pública na inteireza de sua nobre e honrosa missão”.

Isso pode ser uma utopia, mas acho uma utopia que nós devemos continuar perseguindo. Muito obrigado!

## DEBATE

**Jefferson Boechat\*** - Queria fazer uma pergunta. Na verdade, pedir o auxílio do Professor Nilson Holanda. Professor, nos últimos oito anos, nós vimos discutindo a forma arquitetônica que se daria a uma coisa chamada “carreira”, dentro deste grupo de funcionários públicos que o senhor gostaria que fossem “aprendizes estadistas”. Dadas as condições correntes de temperatura e pressão, talvez “aprendizes de feiticeiros”. O senhor passou muito rapidamente sobre a forma arquitetônica da carreira, como originalmente pensada. Queria que o senhor voltasse a isso e nos ajudasse com essa imagem. Como era essa imagem? Como seria esta carreira? Pois parece que haveria carreiras auxiliares ou correlatas do lado desta figura mítica, que não quero adiantar para ninguém, mas parece que está na sua cabeça, e aí no meio a carreira de Gestores chegando a algum lugar. Lembro da propaganda da televisão que nos chamava, acho que o próprio Aloisio Alves nos chamava para entrar pela porta da frente e seguir uma carreira de secretários gerais no serviço público. Agora, eu queria que o senhor trabalhasse um pouco da história, obrigado.

**Nilson Holanda** - Bom, inicialmente, queria cumprimentar o Dr. Darci<sup>9</sup> pela sua excelente exposição, com a qual concordo integralmente, e dizer, com muita franqueza, que, na época, tive um período muito curto. Não

só muito curto, como também um período muito conturbado, um período do começo da chamada Nova República. Aliás, um nome que eu detestava. Eu falava, “olha, daqui a pouco ninguém agüenta falar em Nova República, ninguém se lembrará disso”.

O Ministério que foi a SEDAP, Secretaria de Administração Pública, estava muito despreparado. Confesso que nós detectamos, desde o início, alguns problemas. Um foi esse, justamente, a identificação com a elite. Eu tinha sempre que explicar que o conceito de elite, que era elite pela competência, pelo preparo, e que não tinha nada de anti-democrático nisso. Pelo contrário, uma elite cujo acesso era democrático. Mas isso gerava dúvidas e inquietações, principalmente quando se associava a ENA francesa, que naquela época vinha sendo contestada.

Depois percebemos também que havia uma reação das universidades, que não entenderam: “... Por que uma escola? Por que o governo vai criar uma escola? O governo tem é que fortalecer as nossas universidades”. E a nossa idéia era exatamente de que esta escola ia ser um instrumento de alavancagem das universidades. Eu dava o exemplo do Banco do Nordeste junto a Universidade Federal do Ceará. Quando cheguei para ser professor na Escola de Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Ceará, era uma escola que foi incorporada primeiro pelo Estado e depois pela universidade federal. De início, a nossa escola era uma escola péssima e de baixíssimo (...) <sup>10</sup>, que tinha sido uma escola organizada por bacharéis para dar emprego a bacharéis. Quase nada de economia.

O primeiro curso de introdução de economia fui eu que dei, pois lá não existia. E, existia um curso chamado valor e formação de preço, antiga economia política. E, através de uma associação entre o Banco do Nordeste e a Universidade, a única atividade que o Banco permitia, marginal às funções, era dar aula. Como boa parte dos técnicos que foram estudar no exterior estava retornando naquele tempo, eram raríssimos e podiam ensinar na universidade através de convênios, nós conseguimos transformar a Escola de Economia do Ceará em uma das melhores escolas de economia do Brasil. Ainda hoje tem um padrão inclusive de pós-graduação.

Eu achava que a ENAP podia exercer esse mesmo papel. Ser uma escola que ia funcionar para alavancar o ensino de Administração. Porque o ensino de Administração no Brasil, ainda hoje, está muito atrasado. Os



administradores não gostam quando eu falo nisso, mas como fui professor de economia e fui professor do departamento de Administração, eu sempre digo que no campo da economia nós conseguimos, hoje temos muitas escolas de padrão internacional, uma Universidade de São Paulo (USP), uma Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), até mesmo a Universidade de Brasília tem um curso de economia de padrão internacional.

No campo da Administração, por exemplo, sou professor aqui do curso de Administração da Universidade de Brasília (Unb), que foi avaliado três vezes com o nível “A”. E, entanto, acho que tem baixíssimo nível, pelos padrões internacionais. Então, eu entendia que a escola poderia ser um fator catalisador para a melhoria do ensino de Administração, estimulando pesquisa, e atraindo professores de fora, estimulando a saída para estudar no exterior, e assim por diante.

Notei uma série de resistências. Já naquela época nós detectamos que um dos riscos da ENAP e da carreira era vencer essas resistências, eliminar essas resistências que poderiam gerar anticorpos contra a carreira.

Havia, também, outros mitos, como mencionado aqui. Por exemplo, num certo momento aventou-se a idéia de que a ENAP iria formar pessoas que ocupariam, quase que por decreto, os cargos. Eu sempre dizia: Olha, acho que isso está errado. No Brasil, todo mundo quer reserva de mercado. Nós não vamos criar uma reserva de mercado. Acho que o teste definitivo desta Escola [e aqui me permitam julgar-me um homem previdente] vai acontecer quando a ENAP formar 100 Gestores e houver uma demanda de 120 no governo. Pois, estarão demandando não porque é obrigado por lei, mas porque precisam de pessoas formadas, e eles querem essas pessoas formadas, capacitadas da maneira como eles hoje estão demandando. Eles demandam, hoje, pessoas do IPEA, eles demandam pessoas do Itamaraty, eles demandam pessoas da Receita Federal, porque sabem que são umas pessoas que têm uma base por trás, que têm uma carreira, que têm compromisso público, que têm um treinamento, têm uma competência para isso.

Acredito que, com todos os riscos, houve um momento que achei até que a escola ia fracassar totalmente, com todos esses riscos. Posso dizer que sobre esse aspecto a carreira e a escola tiveram sucesso, porque hoje os gestores estão ocupando cargos importantes nas mais variadas áreas da Administração Pública.

Naquela época, nós não tivemos condições realmente de dar um tratamento adequado a este problema da carreira. O que fizemos foi um projeto emergencial, com um único objetivo. Como eu disse, foi emergencial, para pessoas que não eram especialistas no assunto, para podermos justificar a abertura do concurso. Mas, o que imaginávamos era que essa carreira poderia ser uma carreira - talvez aí houvesse um pouco de utopia - para a qual pudessem fluir todos aqueles que quisessem alcançar o mais alto nível do sistema de carreiras do governo federal. Ou seja, você tem um sistema de carreira que teria as carreiras setoriais e uma carreira central para a qual convergiria a formação de pessoas que iriam formar a cúpula do governo.

Hoje, reconheço que talvez isso fosse muito utópico. O que nós temos que ter é um sistema articulado de carreiras em que os níveis finais tenham que ter uma formação equivalente a da ENAP. O que implicaria em ou transformar ENAP em uma instituição que supra o treinamento de alto nível não apenas para a carreira da ENAP, mas para as outras carreiras, ou ter escolas paralelas para as diferentes carreiras, a exemplo do que existe já hoje, por exemplo, com o Itamaraty, a Academia Nacional de Polícia, e assim por diante. Então, esse é um problema que acho que é extremamente importante, que precisa ser analisado em profundidade, e, sobretudo, o que o Dr. Darci mencionou, você tem que pensar em termos de gestão estratégica da carreira. Ou seja, a carreira não é a simples organização burocrática, institucional e formal da estruturação das funções do governo federal. É preciso situar isso dentro da estratégia do governo, estratégia geral, de reconstrução do estado, e dentro da estratégia de como ele quer organizar o serviço público. Aí se insere a carreira de Gestor.

Também gostaria de lembrar que uma das coisas que nós temíamos muito era que a carreira se rendesse à tentação do corporativismo. A acredito que hoje até, alguns podem olhar para os Gestores como um grupo de pessoas altamente corporativizadas, em função da associação etc. Essa associação de vocês, acho que foi fundamental, porque foi uma estratégia defensiva. Mas é muito importante que fique claro, quando vocês defendem a carreira, que não estão simplesmente defendendo um privilégio corporativo. Isso tem que ficar muito claro. É importante que esta carreira seja bem definida, que a sua posição estratégica dentro da

estrutura de cargos do governo seja bem caracterizada. Mas isso, para os mais altos administradores, tem que ficar muito claro. Que isso não é apenas para atender a um grupinho que está muito articulado, e está se aproveitando para defender um privilégio corporativo. Porque o corporativismo é o cancro da Administração Pública. Costumo dizer que as instituições têm vida, elas nascem e morrem. Algumas se consolidam, outras ficam infantilizadas pela vida toda, e outras morrem. E algumas instituições têm vocação suicida. Posso dar um exemplo de uma instituição de vocação suicida com uma experiência que eu vivi muito de perto, que foi a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Não faltou advertência. Eu mesmo, como Secretário Adjunto de Políticas Regionais, fui sempre muito mal visto na SUDENE porque cansei de dizer, “Olha, esse sistema de incentivos fiscais, que foi um sistema extraordinário e teve várias reformas, do jeito como está sendo gerido pela SUDENE, não tem salvação. O governo está louco para acabar com isso. Ou vocês se modernizam, ou vocês vão desaparecer”. Mas, nunca pensei que eles desaparecessem tão rapidamente, de maneira tão vergonhosa, como extinguiram a SUDENE, por corrupção, que até a SUDENE não merecia. A SUDENE não merecia a morte que recebeu. Mas, é um caso típico de vocação suicida.

Outra instituição de vocação suicida, que me desculpem os professores universitários é a universidade. O preconceito corporativo está acabando com a Universidade. Criou-se um divórcio entre a universidade e o governo, que é quem paga a conta da universidade. Quer dizer, a universidade foi transformada em um clube *private*, com a conta paga pelo Estado. E, a pretexto de democracia. Essa eleição interna na universidade não é democracia, isso é corporativismo. Democracia são universidades públicas, que recebem recursos públicos e prestam contas com a sociedade daquilo que faz, que é exatamente que não se quer. Então, é uma instituição que está sendo minada. Lógico que vai resistir durante muito tempo, em função do preconceito, do corporativismo que vai tirando a credibilidade e o respeito da instituição.

E, então, acho que é muito importante defender a carreira. Isso é fundamental. Agora, defender no conjunto da estratégia do governo. Os Gestores vão ter uma importância central, mas, não são os únicos que têm importância dentro do governo. Têm aí muitas carreiras. Algumas

de altíssimo nível. Talvez investir mais na formação e no aperfeiçoamento de modo a valorizar cada vez mais egresso da ENAP, e, com isso, gerar uma demanda crescente. Nesse particular, por exemplo, vejo com uma preocupação esse crescimento muito grande do número de Gestores, porque acho que tem que haver uma dosagem entre oferta e procura. Foi importante crescer, chegar ao ponto a que chegou. Porque deu densidade. Se vocês fossem em número pequeno, não teriam nenhuma importância dentro do governo. Mas, daqui para frente, tem que pensar muito mais em qualidade do que em quantidade, de modo a não banalizar. Não tornar o produto gerado pela escola em algo excessivamente comum, mas algo que tem que ter alguma singularidade, alguma coisa que o distinga dos demais.

De modo que hoje, olhando para trás, o que o americano chama de *wisdom in retrospect*, “sabedoria olhando para trás”, vemos que naquela época já podíamos prever todos esses problemas. Eu diria que, mesmo com todos esses problemas, a escola teve sucesso e abriu um potencial imenso daqui para a frente. Acho que esse trabalho que vocês estão fazendo é um trabalho extremamente valioso.

Agora, também concordo com o que disse o Dr. Darci, é preciso não se colocar na posição da Universidade. A universidade hoje é uma coisa impressionante. Entre a universidade e o governo há um divórcio total. Tanto que o governo hoje praticamente passa para as universidades a folha de pagamento, então a universidade tem que se virar para qualquer outra coisa, para fazer convênio. Não há praticamente nenhum diálogo. Porque as demandas da universidade são incompatíveis com as que o governo pode atender. E são demandas por mais recursos sem nenhuma preocupação de como vão gastar esses recursos, porque a universidade é autônoma. Isso está criando um impasse.

Outro aspecto importante que o Dr. Darci mencionou, e sobre isso tenho uma visão muito clara, porque também na minha escola nós tivemos uma experiência muito interessante, é a relação entre o técnico e o político. É fundamental para que uma boa Administração possa acontecer, que essas funções estejam bem definidas. Nem o técnico pode substituir o político, nem o político pode interferir no trabalho técnico. Uma coisa que nós aprendemos, um dos motivos do sucesso do Banco do Nordeste, na minha geração, foi que lá havia uma clara divisão de

funções: nenhum técnico procurava se insinuar politicamente, nem os políticos procuravam interferir como trabalho técnico. Quem toma as decisões em última análise é o político, as decisões são políticas. O que é importante. A função do técnico é instrumentalizar o decisor para que tome a decisão mais racional possível. Se ele não tomar a decisão mais racional, é um problema dele, de incompetência. Não porque não teve as opções, os esclarecimentos, ou porque não teve os subsídios adequados. Com essa separação feita de forma clara, cada um cumpre a sua função e as coisas ficam muito claras.

Então, não se pode negar que nós os técnicos não vamos tomar as decisões. Quando nós tivermos tomando as decisões nós já não somos mais técnicos. Você está ocupando hoje um cargo político. Ele já não é mais um técnico, ele é um político, e as decisões dele vão ter que levar em conta uma série de aspectos que ele como simples técnico jamais levaria em conta. Mas, ainda assim, eu sempre dizia o seguinte: “Olha, eu acho que o especialista da ENAP não vai ser apenas um especialista que tenha um conhecimento das técnicas administrativas, gerenciais. Isso é uma coisa menor. Mais importante para ele é ter um conhecimento do ambiente sobre o qual ele atua. O ambiente econômico, o ambiente político, o ambiente social, o ambiente cultural, o ambiente nacional e internacional”. E é por isso que concebemos, de início, um currículo muito ambicioso que abarcava muita coisa.

Eu, por exemplo, considero que tive uma formação muito boa, muito variada. Mas reconheço uma grave falha na minha formação, que é o político, a parte política. E, nunca tive muito contato político. Então é uma coisa que tenho uma certa dificuldade para entender, porque não fui treinado. Costumo usar a brincadeira que o ex-ministro Simonsen fazia, quando dizia: “...como Pascal dizia ‘o coração tem razões que a própria razão desconhece’”. Isso virou até samba no Brasil. O Simonsen, que era um tecnocrata, dizia “a política tem razões que a economia desconhece”. Porque a lógica econômica e a lógica política são tão diferentes que, se nós não tivermos um bom conhecimento de como funciona a política, vai ser difícil conciliar as coisas.

O Gestor tem que ter essa noção. Então, deveria ser bem treinado para poder analisar o ambiente circundante, equilibrar todas as pressões, como ele mencionou, a diversidade, daí se previu o estágio institucional.

Não basta você estagiar dentro do executivo, tem que ver como funciona o Judiciário, o Legislativo, são lógicas completamente diferentes, mas que precisam ser incorporadas porque não podemos ignorá-las. A não ser em um regime de exceção, onde as coisas se dão com pouca restrição política e aí é fácil tomar as decisões. Mas na vida real, se nós queremos uma realmente uma democracia consolidada, o processo democrático no Brasil vai ter que superar a sua fase ciclótica, a sua tendência ciclótica. Nós temos de aprender a conviver, a separar bem essas funções. Acho que este é outro aspecto extremamente importante. Não sei se respondi a sua indagação.

---

## NOTAS

<sup>1</sup> Professor de economia da Universidade Federal do Ceará e da Universidade de Brasília. Com longa experiência na Administração Pública, foi um dos fundadores e o primeiro presidente da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

<sup>2</sup> Departamento de Administração e Serviço Público (DASP) [Departamento de Administrativo do Pessoal Civil (Lei 6.228/75)].

<sup>3</sup> Registro incompreensível.

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

<sup>5</sup> Direção e assessoramento superior - DAS: cargos de livre provimento da Administração Pública Federal direta.

<sup>6</sup> Trecho incompreensível nos registros.

<sup>7</sup> Trecho incompreensível nos registros.

<sup>8</sup> Membro da Carreira de EPPGG.

<sup>9</sup> Palestra de Darci Bertholdo, reproduzida nesta edição: *A carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e o fortalecimento do Estado brasileiro*.

<sup>10</sup> Trecho incompreensível nos registros.