

# **RSP** revista do **serviço público**

ANO 45 • VOL 118 • Nº 2 • JUL/AGO 1994

ISSN 0034-9240

## **P**ROFISSIONALIZAÇÃO

### **PROFISSIONALIZAÇÃO DOS QUADROS SUPERIORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

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

### **PROFISSIONALIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO: REQUISITO PARA O DESENVOLVIMENTO**

Rubens Ricupero

### **REPENSANDO O CONCEITO DE FORMAÇÃO**

Ladislau Dowbor

### **ESCOLAS DE GOVERNO: LIMITES E CONDICIONALIDADES**

Francisco Gaetani

### **ADMINISTRANDO O ESTADO**

Ciro Campos Christo Fernandes  
Luiz Alberto dos Santos  
Aldino Graef

### **SISTEMA DE PLANOS DE CARREIRA DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DOS PODERES DA UNIÃO**

Manoel Mendes de Oliveira

### **FUNCIONÁRIO PÚBLICO: TRABALHADOR COMO OS OUTROS?**

Barbara Heliodora França

### **RECENSEAR FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS: UMA NECESSIDADE**

José Carlos Durand  
Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão

### **MORAL E ÉTICA**

Robison Baroni

### **A HISTÓRIA DA RSP A PARTIR DA ANÁLISE DOS SEUS EDITORIAIS**

Tania Margarete Mezzomo Keinert  
José Carlos Vaz

**PRESIDENTE DA ENAP**

Og Roberto Dória

**DIRETORIA DA ENAP**

Maria Lisboa de Oliveira

Renato Lóes Moreira

Vera Lúcia Petrucci

**COORDENADORA DO CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO,  
INFORMAÇÃO E DIFUSÃO GRACILIANO RAMOS - CDID**

Adelaide Ramos e Côrte

**CONSELHO EDITORIAL**

Adelaide Ramos e Côrte

Antonio Agenor Briquet de Lemos

José Mendes de Oliveira

Ladislau Dowbor

Maria Helena de Castro Santos

Og Roberto Dória (Presidente)

Oswaldo Henrique Pinto de Farias (Secretário-Executivo)

revista do  
**serviço público**

Revista do Serviço Público

Brasília

ano 45

vol. 118

n° 2

263 p.

1994

**REDAÇÃO E REVISÃO:**

Renato Ferraz

**COORDENAÇÃO EDITORIAL:**

Oswaldo Henrique Pinto de Farias

**TRADUÇÃO:**

Lois Martin Garda (Inglês)

Dora Liz Velásquez (Espanhol)

**EDITORACÃO ELETRÔNICA E CAPA:**

José Antonio de Araújo

Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP

SAIS - Área 2-A - CEP 70610-900 - Brasília/DF

Fone: (061) 245 7878

Fax: (061) 245 5498

© ENAP, 1981

**Tiragem:** 2.500 exemplares

**Correspondência e assinaturas:**

ENAP / Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos

Fone: (061) 245 6093 e 245 7878, ramal 234

**Assinatura:** R\$ 24,00

**Números avulsos:** R\$ 8,00

Desta edição 500 exemplares estão reservados a cortesia institucional.

Revista do Serviço Público / Fundação Escola Nacional de Administração Pública .--  
vol. 1, n.º 1 (nov. 1937) - vol. 118, n.º 2 (ago/set 1994). Brasília : ENAP, 1937 -

quadrimestral

ISSN: 0034 / 9240

De 1937 a 1974, periodicidade irregular, editada pelo DASP, Publicada no Rio de Janeiro até 1959. Interrompida entre 1975 a 1981. De 1981 a 1988 publicada trimestralmente. Em 1989 periodicidade quadrimestral. Interrompida de 1989 a 1993.

CDD: 350.0005

CDU: 35 (05)

Os conceitos emitidos nos trabalhos apresentados são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução da matéria aqui publicada, desde que citada a fonte.

■ APRESENTAÇÃO

5

## E N S A I O S

- |  |   |     |
|--|---|-----|
| ■ A HISTÓRIA DA RSP A PARTIR DA ANÁLISE DOS SEUS EDITORIAIS                        | Tania Mezzomo Keinerl<br>José Carlos Vaz  | 9   |
| ■ PROFISSIONALIZAÇÃO DOS QUADROS SUPERIORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA               | Maria Helena de Castro Santos<br>Maria Lúcia de Moraes Pinheiro<br>Érica Máximo Machado | 35  |
| ■ ADMINISTRANDO O ESTADO: A EXPERIÊNCIA DOS GESTORES GOVERNAMENTAIS                | Aldino Graef<br>Luiz Alberto dos Santos<br>Ciro Campos C. Fernandes                     | 91  |
| ■ ESCOLAS DE GOVERNO: LIMITES E CONDICIONALIDADES                                  | Francisco Gaetani   | 113 |
| ■ PROFISSIONALIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO: REQUISITO PARA O DESENVOLVIMENTO         | Rubens Ricupero   | 149 |
| ■ REPENSANDO O CONCEITO DE FORMAÇÃO  | Ladislau Dowbor   | 155 |
| ■ SISTEMA DE PLANOS DE CARREIRA DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DOS PODERES DA UNIÃO | Manoel Mendes de Oliveira   | 171 |
| ■ RECENSEAR FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS: UMA NECESSIDADE                                 | José Carlos Durand<br>Ricardo Ernesto V. Beltrão  | 185 |
| ■ FUNCIONÁRIO PÚBLICO: TRABALHADOR COMO OS OUTROS?                                 | Bárbara Heliodora França  | 199 |
| ■ MORAL E ÉTICA  | Robison Baroni  | 213 |

## ESTUDOS & PESQUISAS

- |  |  |     |
|--|--|-----|
| ■ PROJETO ESCOLA DE GOVERNO  | Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES | 235 |
| ■ ADMINISTRAÇÃO DA BASE PÚBLICA DO ESTADO                                  | Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES | 237 |
| ■ PROGRAMA DE PESQUISAS SOBRE A JUSTIÇA FEDERAL                            | Conselho de Justiça Federal - CJF                                    | 241 |
| ■ COMPROMETIMENTO ORGANIZACIONAL NO SETOR PÚBLICO                          | Universidade Federal da Bahia - UFBA                                 | 245 |
| ■ ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR | Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo - IPT/SP            | 247 |

---

## **R E S E N H A S**

---

- |  |                           |     |
|--|---------------------------|-----|
| ■ <b>LIDERANÇA: ADMINISTRAÇÃO DO SENTIDO</b> | José Mendes de Oliveira   | 249 |
| ■ <b>QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO</b>       | Valéria Alpino B. Salgado | 251 |

---

## **B I B L I O G R A F I A**

---

- |                             |  |     |
|-----------------------------|--|-----|
| ■ <b>PROFISSIONALIZAÇÃO</b> |  | 253 |
|-----------------------------|--|-----|

---

# A P R E S E N T A Ç Ã O

---

## Conselho Editorial

---

**Q**uatro meses são passados desde o *Encontro Nacional sobre Função Pública, Estado e Sociedade*, quando se reuniram, nas instalações da ENAP, estudiosos de todo o país para discutir questões ligadas ao desenvolvimento da administração pública brasileira. Nessa ocasião, a Revista do Serviço Público iniciou uma nova fase, trazendo a lume para o número de relançamento importantes aspectos sobre o tema "Governabilidade", permitindo ao leitor situar-se no contexto das mudanças que vêm ocorrendo no âmbito do Estado.

Reatava-se, assim, uma tradição meritória da linha editorial da revista: manter o leitor familiarizado com a máquina estatal e, ao mesmo tempo, situá-lo diante de idéias e propostas inovadoras para a modernização do setor público.

Seguindo esta orientação básica, o volume 118/2 assinala o pensamento de especialistas sobre algumas reflexões voltadas à "Profissionalização do Servidor Público", buscando instigar o es-

tudo dos problemas políticos, sociais e tecnológicos que envolvem a matéria.

Numa abordagem científica, Tania Mezzomo e José Carlos Vaz trazem uma avaliação dos editoriais da revista desde sua criação, em 1937, e dos conceitos e terminologias utilizadas ao longo de sua história, situando a estruturação do aparato administrativo do Estado brasileiro, onde, particularmente, se pode observar a falta de iniciativa na difusão de informações das políticas públicas na área de recursos humanos.

Maria Helena de Castro Santos, Maria Lúcia de Moraes Pinheiro e Érica Máximo Machado, técnicas da ENAP, questionam se o provimento dos escalões superiores da máquina burocrática deve ser feito com profissionais com perfil generalista ou não, usando como exemplos a carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e a atuação da ENAP, na qualidade de Escola de Governo.

Nesta mesma linha, Ciro Campos Christo Fernandes, Luiz Alberto

dos Santos e Aldino Graef, gestores governamentais formados pela ENAP em 1990, ressaltam a luta dos participantes da carreira de EPPGG para oferecer ao país uma opção de gerir um Estado moderno. Os técnicos dão ênfase à formação dos gestores e à inserção destes na administração pública.

Os limites e as condicionalidades de uma Escola de Governo são apresentadas por Francisco Gaetani com a preocupação de demonstrar que a preparação do corpo dirigente das burocracias públicas vem sofrendo a ausência de uma ação governamental mais efetiva, no que diz respeito às problemáticas de capacitação, remuneração e carreiras.

Rubens Ricupero avalia a qualidade dos recursos humanos da administração pública, enfatizando a capacidade do governo em formular e implementar, com êxito, decisões que beneficiem o serviço público, via um aperfeiçoamento contínuo, onde o "aprendizado" seja uma constante. Cita, como exemplo, as experiências bem sucedidas do Itamaraty e das Forças Armadas.

Uma exigência fundamental para capacitação do servidor é a incorporação de tecnologias de ensino avançadas que possam gerar a renovação dos quadros da

administração pública. Este é o ponto abordado por Ladislau Dowbor, onde situa as potencialidades da educação progressista aplicada à profissionalização.

Por sua vez, Manoel Mendes de Oliveira expõe a evolução histórica da classificação de cargos no Brasil e comenta a Lei 5.645/70 e o Projeto de Lei 4.407/94, instrumentos que dispõem sobre o "Sistema de Planos de Carreira dos Servidores Públicos Civis dos Poderes da União".

Conhecer o número de servidores públicos, seu estatuto funcional e previdenciário, sua classificação e sua qualidade de vida, é uma urgência no Brasil, apregoam José Carlos Durand e Ricardo Ernesto Vasquez, para se estabelecer uma administração pública útil. Com base na análise de resultados de pesquisa sobre o "Censo dos Servidores Estaduais de São Paulo", concluem que essas informações não têm sido usadas como instrumentos de melhoria da qualidade dos serviços prestados à população. Indo mais além, questionam as razões desse desinteresse.

Bárbara Heliadora França defende a tese de que as relações entre trabalhadores e a administração pública somente recuperará sua dignidade mediante a quebra

do mito "você finge que paga e eu finjo que trabalho". A conscientização das partes é a base para a transformação do serviço público.

Por fim, Robison Baroni, co-autor do "Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal", subsidia o leitor com conceitos sobre moral e ética e sua utilização ao longo da evolução da humanidade. Em um plano mais específico, agrega tais conceitos às necessidades de mudança da organização social do setor público brasileiro.

Nas seções informativas - extratos de pesquisas e resenhas - são apresentadas notas sobre estudos e pesquisas em desenvolvimento, com ênfase em políticas públicas, e leituras de interesse para administradores públicos. Incluiu-se, também, neste número da RSP, uma bibliografia básica sobre o tema profissionalização.

# A HISTÓRIA DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO A PARTIR DA ANÁLISE DOS SEUS EDITORIAIS

Tania Mezzomo Keinert  
José Carlos Vaz

## Introdução

O objetivo deste artigo é aprofundar o entendimento da trajetória da Revista do Serviço Público, trazendo novos elementos para análise do papel da publicação. Faz parte de projeto de pesquisa mais amplo, voltado à reconstituição do campo conhecimento em administração pública no Brasil. São preocupações da pesquisa a natureza, a disciplinaridade, os paradigmas, a evolução e as tendências da administração pública no Brasil.

A pesquisa adotou como objeto empírico a produção brasileira em administração pública. Inicialmente analisou-se aquela publicada na Revista de Administração Pública (RAP) no período entre 1967 e 1992.<sup>1</sup>

Avaliação da trajetória da RSP através da análise de conteúdo de seus editoriais no período 1937-1989. O artigo visa complementar o anterior - uma análise quantitativa - trazendo novos elementos, desta vez qualitativos, para a análise do papel da publicação na evolução do pensamento administrativo brasileiro. Receberam destaque, os temas prioritariamente abordados pelos editoriais da Revista: DASP, Reforma Administrativa, Recursos Humanos e a própria publicação. As conclusões desta etapa da pesquisa acompanham, de maneira geral, aquelas anteriormente apresentadas, refletindo a transformação dos estudos sobre o Estado brasileiro, de uma abordagem técnico-burocrática para uma tentativa de implantação de políticas públicas.

Na fase atual está sendo realizada a análise da Revista do Serviço Público, desde sua fundação, em 1937, até o ano de 1989, quando sua publicação foi interrompida.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - Ver MEZZOMO KEINERT, T. M. & LAPORTA, C.B. "A RAP e a Evolução do Campo de Administração Pública no Brasil (1967-1992)", Revista de Administração Pública, (28)1:5-17, janeiro-março de 1994, RJ, FGV.

<sup>2</sup> - A Revista foi lançada em novembro de 1937, como órgão do Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC). Em 1938, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em substituição ao CFSPC, passou à condição de órgão oficial do departamento. No período 1981-1989 foi publicada pela FUNCEP - Fundação Centro de Formação do Servidor Público. Na fase atual, iniciada neste ano (1994), sua publicação está sob responsabilidade da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

**E**m artigo anterior, foi apresentada uma reconstrução histórica da trajetória da Revista, com base na produção nela publicada, destacando as características por ela assumidas em cada período, além do papel cumprido na evolução do campo de conhecimento em administração. Esta análise tomou como base a classificação dos artigos publicados em termos de *focus* e *locus* - instrumental teórico utilizado e objeto empírico analisado, respectivamente.<sup>3</sup>

Este artigo tem caráter complementar ao primeiro. Foi eleita como metodologia para sua elaboração o estudo de uma das principais fontes primárias disponíveis - os editoriais da Revista - onde se apresenta o posicionamento oficial daqueles que dirigem a publicação. Foi realizada, portanto, uma análise de conteúdo, colocando em evidência as falas dos editores.

Face ao papel central desempenhado pela Revista na evolução do campo de conhecimento em Administração Pública no Brasil, o artigo se detém nos principais temas abordados pela Revista, conforme análise expressa no artigo anterior.

A estruturação do artigo tomou como base esses temas na forma das opiniões emitidas pela Revista - através de seus editoriais - sobre si própria, sobre o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), sobre a Reforma Administrativa e sobre Recursos Humanos. Sua seleção deveu-se à relevância em relação ao objeto da pesquisa e à forte presença nos editoriais (e artigos) da Revista do Serviço Público. Ao longo do período 1937-1989, esses temas são constantemente abordados. O DASP, pelo seu papel na estruturação do Estado brasileiro pós-1930 e por ser o responsável pela publicação na maior parte do tempo, recebe da Revista uma grande atenção. A reforma administrativa (ou os vários processos de reforma administrativa parcialmente realizados) e recursos humanos são dois temas que apresentam uma ligação muito sólida com o DASP, principal instrumento do Estado para promover a reforma administrativa e modernizar a administração de recursos humanos no setor público.

As conclusões desta etapa da pesquisa, aqui apresentadas, contribuem para o seu objetivo geral, fornecendo novos indicativos para o estudo do papel da

<sup>3</sup> - MEZZOMO KEINERT, T. M. & VAZ, J. C. "A Revista do Serviço Público no Pensamento Administrativo Brasileiro (1937-1989)", Revista do Serviço Público janeiro-julho de 1994, Brasília, ENAP.

Revista do Serviço Público na evolução do campo de conhecimento em administração pública.

### A Revista do Serviço Público fala de si mesma

**A** Revista do Serviço Público surge comprometida com o objetivo do governo Vargas de implantação de um novo modelo de Estado, com capacidade de cumprir as novas tarefas a ele destinadas no processo de industrialização do país. Esse compromisso será intensamente assinalado pelos editores da Revista, principalmente ao longo dos primeiros períodos de sua existência (1937-1945 e 1946-1964).<sup>4</sup>

Em seu primeiro editorial, em 1937, a Revista assinala “o aparecimento de uma técnica de serviço público” e se apresenta com a missão de contribuir para a formação do funcionalismo público em função do aumento da eficiência do trabalho realizado:

“Pela leitura regular desta Revista, todos os servidores do Estado poderão [...]

desenvolver [...] a mentalidade adequada a habilitá-los não só ao exercício mais eficiente de suas funções, como mesmo a *sugerir inovações úteis* ao aperfeiçoamento do serviço público” (RSP, ano I, vol. I, nº1, novembro de 1937, o grifo não consta do original).

Os primeiros editoriais baseiam-se, com frequência, nos princípios da administração científica, referindo-se a autores clássicos como Willoughby, White e Pfiffner.<sup>5</sup>

Assim, afirmam que a administração pública deve ser exercida como técnica científica, proclamando sua neutralidade.

Em abril de 1946, no entanto, o editorial comunica uma mudança de orientação da Revista. Ocorre uma tentativa - tímida - de incorporar a discussão política na Revista. O antigo e “admirável clima neutral” vem a ser substituído pela pretensão em ser

“um espelho vivo do nosso Executivo, refletindo diretrizes, técnicas e aspirações, oferecendo-se lisamente ao impacto

<sup>4</sup> - Foi adotada aqui a mesma periodização utilizada para a análise dos dados obtidos na primeira fase da pesquisa: 1937-1945, 1946-1964, 1965-1979 e 1980-1989. Para uma justificativa desta periodização, ver MEZZOMO KEINERT & VAZ, op. cit.

<sup>5</sup> - Ver, por exemplo, RSP, ano VI, vol. II, nº 3, junho de 1943.

parlamentar, facilitando assim o ansiado controle bicameral, que poderá cercar-lhe arroubos, mas lhe dividirá as responsabilidades. [...] Antes éramos o órgão do funcionalismo público, vivendo exclusivamente dele e para ele. Daqui além, graças à recomposição de nossos quadros governamentais, procuraremos alargar o antigo âmbito da Revista do Serviço Público, dirigindo-nos conscientemente para três grupos distintos: uma clientela geral, o público; uma clientela específica, o funcionalismo; e uma clientela especial, o Parlamento." (RSP, ano IX, vol.II, nº 1, abril de 1946).

Já há um grupo razoavelmente extenso a quem interessa a reflexão sobre temas da administração pública. A Revista procura dirigir-se também a esse grupo, sem abandonar sua tarefa de formação dos servidores públicos. Adaptando-se à redemocratização após o Estado Novo, estabelece um discurso baseado em idéias democráticas. Com isso,

abre espaço para divergências em substituição à unanimidade anteriormente preponderante.

Paralelamente, verifica-se um processo de sofisticação de seus temas: vai se reduzindo a preocupação com atividades de organização administrativa básica (padronização de materiais, recursos humanos, datilografia) e ganham espaço artigos mais aprofundados, já se iniciando uma produção teórica nacional em administração pública.<sup>6</sup>

Nesse mesmo momento ocorre uma mudança da estrutura da Revista, com o acréscimo de seções destinadas a textos de autores estrangeiros, Administração Local; História Administrativa do Brasil; Orçamento; Organização (na verdade, Organização & Métodos); Administração de Pessoal; Seleção e Aperfeiçoamento de Pessoal; Direito e Jurisprudência. A Revista acolhe, então, uma produção nacional emergente em administração pública, em grande parte representada por jovens autores ligados ao serviço público, alguns dos quais recebendo formação nos Estados Unidos.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> - A título de exemplo para essa comparação, ver BERLINK, E. L. "A Padronização dos Papéis de Expediente", (RSP, ano I, vol. I, nº 1, novembro de 1937) e FURTADO, Celso M., "Teoria do Departamento de Administração Geral" (RSP, ano IX, vol. II, nº 2, maio de 1946).

<sup>7</sup> - Por exemplo, Celso Furtado, Benedicto Silva, Beatriz Warlich, Guerreiro Ramos, entre outros.

**E**ssa crescente sofisticação da produção vai levar a Revista, em 1963, a realizar uma transformação na sua linha editorial. Se antes as páginas da Revista estavam

“abertas a todos os funcionários públicos e a todos os estudiosos, sem exigência outra que não a da *serenidade* dos trabalhos destinados à impressão” (RSP, ano XXI, vol.79, nº 1, abril de 1958. O grifo não consta do original)

e a Revista tinha circulação mensal, ela passa a ter circulação trimestral e amplia o nível de exigência dos artigos publicados. A Revista comunica a mudança através de um editorial sugestivamente intitulado “Menos Volume, Mais Qualidade”:

“Nosso objetivo é fazer da RSP um órgão [...] reconhecido e acatado como tal por diretores, assessores, técnicos de administração, enfim, por toda a classe dos que participam no complexo processo de formular políticas, selecionar objetivos e dirigir a administração dos negócios públicos” (RSP, ano XXIV, vol. 91, nº 1,2,3, abril a junho de 1963).

As alterações na estrutura ou na apresentação da Revista são sempre exibidas pelos seus editores, nos dois primeiros períodos, como resultado de uma constante busca de uma modernidade cujo parâmetro é a experiência e a produção científica estrangeira, notadamente dos Estados Unidos. Uma mudança de formato é, portanto

“uma adequação às exigências da vida moderna” (RSP, ano XVII, vol. 66, nº 1, janeiro de 1955).

Novas formas de classificação, apresentação ou de numeração são mostradas como

“o mais moderno método” (idem).

ou como acompanhando

“a evolução dos recursos técnicos de que se têm servido as melhores publicações estrangeiras” (RSP, ano XXI, vol.79, nº 1, abril de 1958).

A idéia de se constituir num instrumento de ligação com o moderno continua presente nos editoriais do terceiro período de vida da Revista do Serviço Público, que se apresenta:

“reafirmando suas virtualidades como fator de modernização institucional e aprimoramento dos recursos humanos engajados na epopéia quotidiana do desenvolvimento nacional.” (RSP, vol. 108, nº 3, setembro a dezembro de 1973).

Entretanto, a Revista já não dispõe do mesmo prestígio de vinte ou trinta anos atrás. Em 1974 sua publicação é interrompida. O editorial do último número desse período, paradoxalmente intitulado “Novas Dimensões e Perspectivas para a Revista do Serviço Público”, apesar de mencionado no índice, não está presente na Revista. Em seu lugar, foi colocada a seguinte nota, sem nenhum outro comentário:

“O editorial foi retirado por não refletir a orientação da direção geral do DASP.” (RSP, vol. 109, nº 2, abril a junho de 1974).

Quando a Revista foi relançada, em 1981, passou a ser publicada pela FUNCEP, órgão para o qual grande

parte das funções remanescentes do DASP foram transferidas, especialmente formação de servidores.<sup>8</sup>

A Revista, em seu quarto período (1981-1989), volta-se novamente para o público interno - o funcionalismo. Entretanto, cabe ressaltar que o funcionalismo público nos anos 80 é bastante diferente daquele dos anos 30, para quem a Revista inicialmente se dirigiu. Já existe a figura do “executivo de Estado” - o administrador público profissional - e um numeroso corpo de técnicos atua nas administrações direta e indireta. Como a fase de estruturação administrativa do Estado em seus aspectos básicos já estava concluída há muito tempo<sup>9</sup>, as necessidades de informação e formação do funcionalismo assumem um novo caráter. A Revista percebe e reflete essa diferença:

“A exigência *meritocrática* reclama, na atualidade, que o servidor público descortine horizontes científicos e humanísticos cada vez mais complexos e inter-relacionados, a fim de

<sup>8</sup> - Para uma análise mais aprofundada da trajetória do DASP, ver MARCELINO, G. F. *Evolução do Estado e reforma administrativa*, Brasília, ALAP/SEDAP, 1987; ANDRADE, A. *Contribuição à história administrativa do Brasil*, Rio de Janeiro, José Olímpio Ed., 1950; BITTENCOURT, C. *DASP: como um imperativo democrático e técnico*, Brasília, Serv. de Documentação do DASP, 1966; SIEGEL, G. B. *The vicissitudes of government and reform in Brazil: a study of the DASP*, Ann Arbor, Xerox Univ. Microfilms, 1975 (tese - Univ. Pittsburgh, 1964); Brasil. Departamento Administrativo do Serviço Público, Rio de Janeiro, 1930, 1944.

<sup>9</sup> - Ver MEZZOMO KEINERT & VAZ, 1994, op. cit.

permanecer familiarizado com as principais inovações de nosso tempo.” (RSP, ano 38, vol. 109, nº 4, outubro a dezembro de 1981, o grifo não consta do original).

Ao contrário dos períodos anteriores, a formação de servidores é vista de forma mais ampla, e não somente limitada aos aspectos técnicos em estrito senso. Entretanto, não deixa de lado, nessa nova fase, o servidor que não faz parte da elite intelectual, pois:

“A Revista do Serviço Público ressurgiu inspirada pela consciência da crescente necessidade de manter a função pública em contato regular com análises objetivas, *em linguagem acessível*, dos grandes temas político-administrativos de nossa época.” (idem, o grifo não consta do original).

Ao longo deste quarto período, a Revista continua sempre voltada ao funcionalismo. Ao mesmo tempo que procura apresentar contribuições de autores de qualificação intelectual reconhecida, preocupa-se em ser

“rica em ilustrações e didática no conteúdo” (RSP,

novembro e dezembro de 1985).

A Revista do Serviço Público, ao falar de si própria, procura transmitir, sempre, a idéia de uma publicação voltada à divulgação de produção de ponta em administração pública. À medida que ocorre um desenvolvimento do campo de conhecimento, a Revista procura acompanhá-lo, sempre se considerando parte importante dessa trajetória. Procura fazê-lo mantendo-se voltada à missão de formação do funcionalismo público, característica constante dos órgãos aos quais esteve ligada.

---

### O DASP na Revista do Serviço Público

---

**A** Revista do Serviço Público procura sempre destacar o DASP como modernizador da administração pública em todos os aspectos, legitimando sua existência e suas atribuições junto ao público leitor. Como publicação oficial do órgão (até passar a ser editada pela FUNCEP, em 1981), principalmente no período 1937-1945 e no período 1946-1964 ela se empenha em divulgar suas atividades e opiniões. Serve, também, de instrumento nos embates políticos por ele travados com segmentos da sociedade e do governo.

Defendendo a criação do DASP, em 1938, a Revista - que o precedeu em um ano - o apresenta como peça fundamental para a construção do “arcabouço político duradouro” para o país proposto pelo Estado Novo. Afirmando que “governar é administrar”, defende que

“o sucesso de qualquer programa governamental se acha largamente condicionado à eficácia da ação administrativa”. (RSP, ano I, vol. III, nº 2, agosto de 1938).

### **A mudança de mentalidades**

Além das atividades voltadas diretamente à reorganização e modernização administrativa do Estado, a Revista aponta uma outra missão do órgão, voltada à promoção de mudanças de caráter cultural. Assim, podemos dizer que o Estado Novo utiliza-se da Revista e do DASP para operar uma mudança não só de técnicas e da organização do Estado, mas também de mentalidade, ao ressaltar

“a poderosa influência psicológica exercida pela obra do DASP, tanto entre os servidores do Estado [...]

como entre o público em geral [...]. Aí está, também, a influência exercida pelo DASP nas administrações regionais, muitas delas já se pautando pelas normas de administração geral adotadas no serviço federal, por serem, de fato, as recomendadas pela doutrina e pela prática.” (RSP, ano V, vol. IV, nº 3, dezembro de 1942).

A Revista do Serviço Público, dessa forma, contribui para as atividades de propaganda do governo ditatorial de Getúlio Vargas. É importante, inclusive, observar a constante referência às figuras dos presidentes da república e do DASP. Entretanto, mesmo depois do final do Estado Novo essa tendência prossegue, principalmente no segundo período (1946-1964).<sup>10</sup>

### **O DASP como centro de Poder**

Com o crescimento dos poderes do DASP, a Revista afirma, referindo-se a ele, que seu

“crescimento não se processou pela absorção de novos encargos mas por uma extensa penetração de

<sup>10</sup> - Nota: a título de exemplo vide RSP, ano VI, vol. II, nº 2, maio de 1943, para o primeiro período, e RSP, ano XXII, vol. 84, nº 3, setembro de 1959, para o período seguinte.

suas atividades no campo da política a que se propôs dar conteúdo real.” (RSP, ano VI, vol. I, nº 1, de 1943).

Em janeiro de 1946, com a retirada das funções executivas do DASP, transformando-o em um “órgão de estudo e orientação da administração do serviço civil”, o editorial se posiciona de forma cautelosa, dizendo, inclusive, que a Revista não tem como atribuição estabelecer julgamentos ou comparações entre a fase do Estado Novo e a fase de redemocratização posterior a 1945. O texto afirma que à Revista do Serviço Público

“não cabe o exame dos princípios implicados e dos fatos ocorridos nas duas fases da vida nacional” (RSP, ano IX, vol. I, nº 1, janeiro de 1946).

Essa mudança de atribuições e de estrutura do DASP respondeu afirmativamente a críticas anteriores da imprensa e do público. Tais críticas atingiam

“atos e modos de ação do DASP” (idem).

A Revista também não analisa essas críticas. Diz, referindo-se ao órgão, que

“agora como antes, se lhe

reconhecemos virtudes, também sabemos ver os seus erros e defeitos” (ibidem).

O editorial apresenta como argumento justificativo para a reestruturação, a opinião de que, antes da queda de Getúlio Vargas,

“a tendência do DASP era crescer, absorvendo funções, menos por culpa sua que em razão do estado de coisas no país” (ibidem).

O editorial procura associar o crescimento do poder do DASP não a disputas políticas internas ao Estado, da qual o órgão houvesse tomado parte, mas à dinâmica natural do governo do Estado Novo, diferente do novo regime, instaurado com a queda de Getúlio Vargas.

Ao longo do texto, a linguagem impessoal vai sendo substituída por uma identificação entre Revista e DASP. O editorial assume a primeira pessoa do plural para contrapor-se especialmente a uma acusação: a de ser o DASP um órgão anti-democrático:

“Se é verdade que tínhamos mais atribuições que as de um órgão da natureza do nosso em um regime essencialmente democrático, não nos cabe,

todavia, a pecha de anti-democráticos, primeiro porque em países universalmente reconhecidos como liberais, há organismos administrativos com princípios e estrutura parecidos com os nossos; segundo, porque o contacto com os servidores do DASP fará com que qualquer pessoa verifique, entre nós, a existência de partidários de todas as idéias, o que, evidentemente, contradiz os princípios postos em ação nos países totalitaristas" (ibidem).

A Revista admite que a retirada de atribuições do DASP provocou celeuma. O DASP, além das funções de pessoal, ficou como órgão consultivo para os sistemas de orçamento, organização e construção de edifícios públicos.

Havia, entretanto, interessados no desaparecimento do órgão. A Revista procura justificar a mudança sem, desta vez, recorrer a argumentos teóricos. Apresenta apenas o exemplo da Civil Service Commission dos EUA, que considera com um escopo de atuação similar ao do DASP.

Apesar da mudança de governo, a Revista não assume uma crítica ostensiva ao regime ou à gestão do DASP anteriores. O corpo de

técnicos do DASP se mantinha estável e exibia uma relativa autonomia. As críticas assumem uma forma discreta, sempre reconhecendo valores e procurando transmitir as responsabilidades do DASP para o governo e a situação política. Isto pode ser visto, por exemplo, no editorial de fevereiro de 1946 intitulado "O DASP na Democracia":

"A complexidade e a variedade das atribuições do DASP, bem como a circunstância de ter sido criado e de ter adquirido pleno desenvolvimento num regime político de supercentralização administrativa, determinaram, insensivelmente, a progressiva ampliação de sua esfera de ação. Ele chegou, por isso, a ultrapassar sua discreta condição de órgão de consulta do Presidente, ao ponto de constituir o paradoxo de uma *auto-limitação da ditadura*. Jamais um órgão do governo exerceu crítica tão severa, franca e ostensiva em torno dos problemas e projetos governamentais. Fatalmente, essa conduta, que denunciava e prevenia erros e excessos do poder, teria de atrair simpatias e descontentamentos que,

invariavelmente, surgem quando interesses personalistas são fiscalizados ou contrariados” (RSP, ano IX, vol. I, nº 2, de 1946, o grifo não consta do original).

A Revista afirma, portanto, que a atuação do DASP, no Estado Novo, criava conflitos porque materializava o confronto entre o poder do conhecimento e da técnica e o poder político. O DASP, segundo a Revista, utilizava o poder da técnica de que dispunha para realizar a “autolimitação” do primeiro governo de Getúlio Vargas. O DASP é apresentado como um órgão que defende a supremacia e neutralidade da técnica e que, por esse caráter, pode guiar-se unicamente pelos interesses da nação.

Esse mesmo editorial volta a defender mudanças no DASP, face às modificações na conjuntura político-institucional do país. A Revista posiciona-se a favor de que o órgão tenha suas funções de intervenção reduzidas e que, como resultado, passe a trabalhar mais como “um laboratório silencioso”:

“Mesmo assim, talvez não esteja isento de instituir-se em novo paradoxo, tão honroso quanto o anterior, de pretender, em pleno

regime de livre opinião, *opor a supremacia técnica ao aventurismo improvisador e anárquico.* (...) os serviços administrativos (...) precisam acobertar-se de todas as inferências estranhas às normas da técnica moderna e da ciência da administração.” (idem, o grifo não consta do original.)

Algum tempo mais tarde, em janeiro de 1947, a Revista reivindica o retorno ao DASP das suas antigas funções de controle sobre o sistema de material da União, alegando que, com a retirada dessa atribuição e sua passagem para o Departamento Federal de Materiais, o órgão antes controlado passou a ser também o controlador do sistema. O DASP quer voltar a ser responsável por “amparar os órgãos de material, proporcionando-lhes uma legislação especial, cuja finalidade precípua será manter os controles diretos e indiretos especiais, que visem desembaraçar o sistema da legislação ordinária, sempre tardia para todos os novos problemas que o cotidiano da administração suscita”.

Para justificar sua reivindicação, a Revista se baseia nas teorias sobre controle, já vendo a administração como um sistema composto de subsistemas. É interessante

observar que a Revista, desta vez, deixa de ser cuidadosa como de hábito e critica a situação instituída (pelo Governo Judiciário que antecedeu o governo Dutra).

A defesa do DASP na Revista toma sempre ares de defesa do modelo de Estado promotor do desenvolvimento através da intervenção direta na economia, em contraposição às posições liberais:

“Efetivamente, as críticas (...) se explicam, em sua quase totalidade, como a reação inevitável dos últimos abencerragens dos velhos conceitos e tipos de Estado adstritos à não-intervenção na esfera econômica e à simples manutenção da ordem pública. São os retardatários que ainda não compreenderam as exigências da organização técnica do Estado Moderno em um mundo cada vez mais dominado pelo determinismo da divisão do trabalho, [...] e da inevitável profissionalização do serviço público. [...] Todavia, as críticas formuladas com mais insistência, contra essa entidade visceralmente democrática e de caráter essencialmente

técnico (...) o que se pretende, de plano, sob os mais variados pretextos, é mutilar, ou, quiçá, suprimir a instituição para o assalto aos cargos públicos, o reestabelecimento do ‘pistolão’ e das percentagens por compras, a eliminação dos concursos, provas honestas ou quaisquer barreiras que porventura se levantem em defesa dos legítimos interesses da Nação” (RSP, julho de 1948).

Efetivamente, no campo da moralização do acesso à carreira pública e à profissionalização do funcionalismo, a contribuição do DASP não pode ser minimizada. O sucesso de suas incursões nesse campo serviu como elemento justificador do poder que assumiu, especialmente no Estado Novo e nos primeiros anos subsequentes.

### **O DASP como órgão de excelência técnica**

O DASP é sempre apresentado como órgão de excelência, que, de certa forma, antecipa a obra a que se propõe pelos seus próprios métodos de trabalho. Como exemplo, pode-se citar o seu relatório anual de 1939, publicado pela Revista na edição de maio de 1940. Referindo-se à estrutura do

relatório, o editorial o apresenta como:

“documento informativo da situação administrativa do país. [...] *não se limita a focalizar as atividades exercidas pelo Departamento (...) Elaborado de um ponto de vista inteiramente diferente, encerra uma utilíssima análise da administração*” (RSP, ano III, vol. II, no. 2, maio/1940, p. 3, o grifo não consta do original).

É possível identificar, nos editoriais, a prática de defender pontos de vista valendo-se de argumentos fundamentados em teorizações, utilizando-se como fundo as idéias que circulavam na produção científica em administração pública no exterior. Assim, para defender a instituição dos relatórios anuais para todos os órgãos da administração pública, no editorial da edição de setembro do ano seguinte, novamente a Revista comenta um relatório anual do DASP, considerando-o modelo. Primeiramente classifica o serviço público, incluindo-o no rol das grandes organizações, para depois teorizar a respeito:

“Nas grandes organizações, de que o Serviço Público é

um dos exemplos mais frisantes, torna-se impraticável a verificação direta dos resultados do trabalho. Quanto maior a rede de serviços, mais importante o papel que o relatório desempenha, porque é através dele que se toma contato com as diferentes unidades.” (RSP, ano IV, vol III, no. 3, setembro de 1941).

### **A importância do DASP**

O DASP é visto como elemento fundamental na transformação do Estado brasileiro em todos os períodos de sua existência. Seu trabalho é considerado pilar do campo de conhecimento em administração pública no Brasil.

Nos seus momentos iniciais, a Revista preocupa-se em diferenciar a Administração Pública da Ciência Jurídica, procurando mostrar que se trata da criação de um novo campo, vinculado à Ciência Administrativa.<sup>11</sup>

A Revista fala da importância do DASP salientando, ainda, a abrangência de sua obra através de diferentes aspectos. Assim, sua visão da obra do DASP lembra, ao longo dos anos que ele criou no serviço público civil

<sup>11</sup> - Ver RSP, ano VI, vol. III, nº 2, agosto de 1943.

“uma nova mentalidade, no sentido de se organizarem as repartições sobre bases racionais, de acordo com princípios já experimentados em outros países, com sucesso, e ajustados às peculiaridades da nossa administração.” (RSP, ano VII, vol. III, nº 2, agosto de 1944).

Em vários anos, a importância do DASP é destacada em editoriais comemorativos do aniversário de criação do órgão:

“Com a criação, em 30 de julho de 1938, do Departamento Administrativo do Serviço Público, a Administração Federal superou uma e iniciou outra etapa de sua evolução, deixando para trás, resolutamente, a fase do empirismo absoluto e abrindo sua estrutura e seu funcionamento aos princípios da organização científica.” (RSP, ano VIII, vol. III, nº 2, agosto de 1945).

Há outras manifestações da importância do DASP:

“(…) milhares de publicações avulsas e a edição desta Revista constituem

acervo e veículo de doutrinas e práticas que impressionam positivamente qualquer observador honesto no seu exame.” (RSP, ano XVII, vol. III, nº 3, setembro de 1945).

Em julho de 1960, um editorial da Revista do Serviço Público coloca a importância do DASP para a administração, federal, estadual e municipal e mesmo privada:

“Na luta da racionalização administrativa no Brasil, tem sido este Departamento o pequeno David, lutando contra o Golias da corrupção e do nepotismo”. [...] “Hoje é o DASP, sem nenhuma dúvida, o mais completo órgão de administração geral existente no mundo, tendo realizado com êxito a mais vasta revolução racionalizadora”. (RSP, ano XXIII, vol. 88, nº 1, julho de 1960)<sup>12</sup>.

A importância dada ao DASP também se liga à valorização da experiência estrangeira: assim como os editoriais da Revista constantemente citam autores dos EUA e vários artigos traduzidos são publicados, também destina elogios à política de enviar

<sup>12</sup> - Para outros exemplos, ver também RSP, ano XXII, vol. 84, nº 2, agosto de 1959; RSP, ano XXX, vol. 99, nº 3 e 4, julho a dezembro de 1967; RSP, vol. 105, nº 2, maio a agosto de 1970; RSP, vol. 108, nº 1, janeiro a abril de 1973.

anualmente turmas de funcionários ao estrangeiro, para fins de “aperfeiçoamento” dando “muito sensatamente”

“preferência decidida, se não exclusiva, aos Estados Unidos da América” (RSP, ano VIII, vol. I, nº 1, janeiro de 1945).

A Revista defende o papel de constituição de uma elite de técnicos de administração através desse instrumento:

*“o comércio leal de idéias entre as elites concorre mais para o entendimento harmonioso dos povos do que a simples manutenção de relações diplomáticas e comerciais”* (idem, o grifo não consta do original).

A Revista entende que o DASP de fato teve papel fundamental na formação da elite intelectual pretendida:

“As boas sementes plantadas pelo DASP não serão desperdiçadas: elevar a administração pública à categoria de uma ciência; generalizar as técnicas de investigação científica; [...] [o DASP é] um dos raros núcleos de estudos administrativos existentes no país, onde se forma uma

plêiade de técnicos e profissionais necessários ao Estado.” (RSP, ano XI, vol. II, nº 3 e 4, julho e agosto de 1948).

Por ocasião do 21º aniversário do DASP, no editorial referente a setembro de 1959, a Revista do Serviço Público noticia o discurso do presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, onde este elogia as atividades do DASP. O editorial é construído de forma a enfatizar a importância do órgão. Percebe-se o intuito de defendê-lo dos ataques costumeiros:

“Não será extinguindo-o, ou mutilando suas atribuições básicas e multiformes, que se atenderá aos reclamos de ordem e eficiência no serviço público.” O DASP é apresentado como “patrimônio do país e do povo”. Tem uma “missão reformadora” frente ao Estado brasileiro (RSP, ano XXII, vol. 84, nº 3, setembro de 1959).

### **DASP e RSP: um parentesco muito próximo**

Com breves momentos de relativa autonomia, a Revista se comporta como órgão do DASP. No primeiro período defende as idéias do departamento; no segundo e terceiro, precisa defendê-lo em sua luta pela sobrevivência e pela

manutenção de sua importância dentro do Estado.

A Revista apresenta o DASP como grande demiurgo de um novo Estado e da administração pública no Brasil. Na veiculação dessas posições, em alguns momentos, DASP e Revista do Serviço Público se confundem e são apresentados como um todo homogêneo. Mesmo quando o DASP já está enfraquecido, esta inter-relação permanece. Para aprofundá-la, o que não se encontra no escopo deste artigo, a alternativa metodológica mais recomendável é pesquisar a composição dos grupos que, ao longo da vida da publicação, tiveram papel decisório sobre seu conteúdo. Mais precisamente, os diretores da publicação e do DASP e aqueles que desempenharam papéis de orientação e aconselhamento - formal ou não - quanto a sua linha editorial.

---

### Reforma administrativa

---

**H**á uma forte correlação entre a importância e atenção destinada pela Revista às realizações do DASP e o destaque que oferece à temática da reforma administrativa.

No primeiro período da vida da Revista, vários editoriais e artigos abordam o tema. Trata-se da

grande preocupação do governo do Estado Novo, da missão do DASP e também da publicação. Falando da “reforma administrativa brasileira”, a Revista a apresenta como um

“movimento irreprimível [...] no sentido de reconstruir a aparelhagem do serviço público” (RSP, ano IV, vol. IV, n° 2, novembro de 1941).

A Revista ocupa-se, ainda, da defesa e divulgação das medidas tomadas pelo governo federal, especialmente no campo do funcionalismo público. É o caso da lei n° 284, de 1936, conhecida como Lei de Reajustamento de Quadros, que alterou a classificação e vencimentos do funcionalismo da União. A Revista refere-se a ela como

“símbolo da reforma administrativa brasileira” (idem).

Mesmo após o fim do Estado Novo, a Revista busca obter legitimidade para a reforma administrativa realizada sob a orientação do CFSPC e do DASP. Traz o exemplo da experiência francesa, onde encontra problemas e soluções semelhantes ao caso brasileiro em um

“paralelismo impressionante [...] entre as providências tomadas, em

1945, pelo governo francês, para assegurar a eficiência de sua máquina administrativa, e a reforma do Serviço Civil brasileiro.” (RSP, ano VIII, vol. IV, nº 3, dezembro de 1945).<sup>13</sup>

As posições assumidas pela Revista quanto à reforma administrativa estão correlacionadas com as opiniões emitidas a respeito do DASP. Na verdade, no período 1937-1945 a reforma administrativa é indissociada do órgão.

A partir do segundo período (1946-1964), a Revista fala em reforma administrativa quase sem se referir ao DASP, exceto com relação ao passado. No entanto, a Revista vê a reforma administrativa como um movimento inevitável, como ilustra o episódio da Campanha de Simplificação Burocrática, de 1956, promovida pelo governo federal, que criou uma comissão que se propunha desburocratizar o “organismo” estatal, e da qual o DASP participava na Secretaria Executiva. Apresentando a

campanha, a Revista afirma:

“Do ponto de vista fenomenológico, a Campanha surge aos olhos dos estudiosos como um evento inevitável e previsível. É a marcha natural de um organismo [o Estado] que se viu forçado a crescer, [...] e que [...] multiplicou os quadros de seus servidores e ampliou a área de sua influência direta” (RSP, ano XIX, vol. 72, nº 1, julho de 1956).<sup>14</sup>

Mas o movimento vigoroso dos anos 30 perdeu sua força e logo a Revista admitiria que não havia mais uma reforma administrativa em curso. No início da década de 60, a Revista faz uma crítica contundente à situação do arcabouço administrativo:

“Todas as modificações significativas introduzidas na máquina administrativa [...] ocorreram de 1931 a 1939. [...] O sistema administrativo do Governo

<sup>13</sup> - A Revista toma como principal referência internacional a administração pública dos EUA e, em menor grau de importância, da Inglaterra e da França.

<sup>14</sup> - Nos três primeiros períodos de sua existência, a Revista toma como referência fundamental a Escola Clássica e a de Administração Científica. Entretanto, seus editoriais em nenhum momento trazem a preocupação de manifestar um posicionamento claro quanto à filiação a escolas do pensamento administrativo. Preocupações e termos das escolas comportamentalistas surgem em diversos editoriais. Neste editorial, por exemplo, a Revista utiliza a linguagem das escolas comportamentalistas de Administração (Relações Humanas e Behaviorista). O aprofundamento dessa questão dependeria de uma classificação individualizada dos editoriais em função do *focus* adotado, preocupação excluída do escopo deste artigo, que parte de uma preocupação de análise temática.

da União é obsoleto historicamente, inadequado e canhestro qualitativamente." (RSP, ano XXV, vol. 95, nº 2, de 1962).

Mais adiante, a Revista proclama a necessidade da reforma administrativa, apesar de compreender que o tema já perdeu força na agenda de políticas públicas para outras "reformas". Não obstante, luta para mantê-lo em evidência, ainda que sabendo do pouco interesse que despertava. Em um editorial de 1962, a Revista pede, em um tom de certa forma ressentido, a inclusão da reforma administrativa entre as "demais reformas":

"Que venha a reforma administrativa, juntamente com as demais reformas que parecem contar com patronos mais prestigiosos e mais dinâmicos que os daquela. [...] Que seja adequada em envergadura à nossa extensão continental; realista em instrumentos, objetivos, [...] estribada no acervo moderno de conhecimentos e experiências da administração científica" (RSP, ano XXV, vol. 95, nº 2, abril a junho de 1962).

Ou, no mesmo ano, falando sobre os "problemas prementes com que o Brasil se vê a braços no

momento", destaca que

"[...] falta, porém, acrescentar um: a reforma administrativa. É preciso fazê-la com urgência" (RSP, ano XXV, vol. 94, nº 4, outubro a dezembro de 1962).

Ao final do segundo período, em 1963, o anteprojeto da Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal conferia ao DASP a atribuição de conduzir a reforma administrativa. A Revista opina favoravelmente, mas admite que há resistências, contra as quais procura interceder:

"O que parece não ser de consensus omnium é a entrega, ao DASP, da atribuição de dinamizar a Reforma. [...] O que resta, portanto, é esperar que [...] seja garantido ao DASP o estímulo e apoio de todos para que a reforma administrativa seja mantida no caminho do sucesso" (RSP, ano XXVI, vol 95, nº 4, outubro a dezembro de 1963).

Com o golpe militar de 1964, o tema da reforma administrativa assume nova importância, embora o mesmo não ocorra com o DASP:

"O Governo advindo com a Revolução de 31 de março

de 1964 compreendeu, aliás, o grau de urgência que a reforma administrativa requer, ao organizar uma comissão de alto nível” (RSP, ano XXVIII, vol. 97, nº 4, de 1965).

O DASP, que já perdia sua importância no governo, se vê ameaçado de extinção:

“Um dos traços característicos da reforma programada, talvez o mais expressivo, é o da extinção de um órgão central de administração geral”. (idem)

A Revista apresenta a mudança sem questioná-la, admitindo-a plenamente. A antiga defesa do DASP parece esgotada. A mudança empreendida pelo golpe de 1964 é mais radical que a ocorrida em outros momentos de troca de governo até então: a Revista alinha-se às posições do governo sem timidez e sem mencionar qualquer forma de oposição externa.

Entretanto, o DASP não é extinto nessa ocasião. Em 1966, novamente a Revista empreende uma defesa da reforma administrativa sob o controle do DASP:

“Por isso, não parece inteligível a notícia de que

a atividade de Organização, e sua superintendência na aplicação do plano, seria retirada do DASP. No Brasil, no momento, só há uma instituição capaz, adequada e com a indispensável experiência para o exercício das atividades de [...] reforma da administração pública: o DASP” (RSP, ano XXIX, vol. 98, nº 3, julho a setembro de 1966).

A reforma administrativa, entretanto, não fica sob o controle do DASP, e sim é assumida pela Secretaria de Planejamento da Presidência. A Revista critica de forma velada o encaminhamento:

“Sendo o DASP o mais expressivo e antigo repositório de competência técnica em matéria de administração pública no Brasil, parece não lhe faltar autoridade para oferecer um *conselho construtivo e ponderado* sobre tão importante problema” (RSP, ano XXIX, vol. 98, nº 4, outubro a dezembro de 1966, o grifo não consta do original).

A autoridade para este “conselho construtivo e ponderado” baseia-se na competência técnica atribuída ao DASP. No entender da Revista há necessidade de um

“amplo debate do projeto de reforma por parte da *opinião técnica* do país, e preparação psicológica, para obter aceitação, motivação e cooperação,” porque “não se concebe que pessoa ou grupo isolado elabore um plano de reorganização [...] sem uma ampla e extensa consulta à opinião técnico-especializada do país” (idem, o grifo não consta do original).

Com a designação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral para a condução da reforma administrativa, a Revista e o DASP se subordinam a um papel de colaboração com o novo órgão:

“deverá a Revista do Serviço Público fazer convergir para aquela colaboração com o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral seu interesse preponderante. [...] A reforma administrativa, juntamente com as experiências semelhantes em andamento nos países mais desenvolvidos, constituirão os grandes temas prioritários da Revista do Serviço Público” (RSP, ano XXXI, vol. 100, n° 1 e 2, janeiro a junho de 1968).

Apesar dessa afirmação, o tema deixa de ser destaque nos

editoriais da Revista no restante do terceiro período (1965-1979).

Com o fim do governo militar, a temática da reforma administrativa volta à tona, como uma das ações necessárias à redemocratização. A Revista é editada pela FUNCEP - que assumira sua publicação em 1981 - subordinada ao Ministério da Administração, responsável pela reforma administrativa. Transcreve palavras do ministro da Administração, Aluizio Alves, afirmando que a Revista do Serviço Público

“espelhará, em última análise, o corpo vivo da reforma. [...] a Revista será o órgão de divulgação mais nobre da reforma administrativa do Governo Federal.” (RSP, novembro e dezembro de 1985, p.5).

De fato, vários artigos são publicados sobre o tema, mas a Revista sofre muitas interrupções e mudanças no período, que impedem que desempenhe adequadamente este papel.

### **Uma preocupação constante**

A reforma administrativa mantém-se, ao longo dos quatro períodos estudados, como uma preocupação constante da Revista do Serviço Público. A publicação ocupa-se da defesa de sua

oportunidade e viabilidade, tanto nos momentos em que as iniciativas oficiais encontram resistência, quanto nas situações em que o governo não manifesta maior interesse pelo tema. Este fato é explicado pela própria gênese da Revista, em meio a um profundo movimento de Reforma Administrativa. O fato de ser editada pelo DASP garantiu, nos primeiros três períodos estudados (1937-1945, 1946-1964, 1965-1980), a presença, na Revista, de um corpo de profissionais formados a partir desse movimento e de suas idéias. No quarto período (1981-1989), a Revista está ligada ao órgão responsável pela reforma administrativa (neste caso, o Ministério da Administração), o que garante que o tema continue sendo de central importância para a publicação.

---

### **Os recursos humanos na Revista do Serviço Público**

---

**D**evido à sua penetração junto ao funcionalismo público federal, os editoriais da Revista cumpriram, muitas vezes, tarefas de divulgação e defesa de decisões governamentais na área de administração de pessoal.

Nos quatro períodos estudados, as questões referentes a recursos humanos são constantemente

abordadas. Há um número expressivo de editoriais sobre o tema. Ao longo do tempo, podemos perceber, porém, uma mudança do foco central de interesse dentro da temática, passando das questões referentes à administração de pessoal para uma cada vez maior valorização da formação de pessoal.

Quando do surgimento da Revista do Serviço Público, a administração de pessoal era prioridade do governo federal. No ano anterior, 1936, havia sido promulgada a lei nº 284, de reajustamento do funcionalismo, que a Revista sempre apresentou como

"o início de uma fase de renovação na vida do serviço público federal" (RSP, ano I, nº 2, janeiro de 1938).

A tarefa colocada ao DASP, que editava a Revista, passava necessariamente pela

"profissionalização rigorosa do funcionalismo" entendida como uma "condição imprescindível à existência de uma administração pública à altura dos tremendos problemas defrontados pelas sociedades contemporâneas" (RSP, ano I, nº 3, fevereiro de 1938).

**A**s medidas de regulamentação do funcionalismo sempre receberam grande destaque da Revista, preocupada com a profissionalização e com a eficiência. Assim, quando da criação do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, a Revista dedica um editorial ao tema, defendendo sua adoção e classificando seus críticos, como

“os tardígrados do rançoso liberalismo de fachada” (RSP, ano I, vol. IV, nº 3, dezembro de 1938).

No segundo período, a idéia de profissionalização do funcionalismo persiste, sendo apresentada em diversos editoriais, normalmente tratando de temas como classificação de cargos, estatuto do funcionalismo e outras alterações na legislação.<sup>15</sup>

A Revista, nos seus anos iniciais, defende um pesado investimento do Estado no “aperfeiçoamento e especialização de funcionários”. Em editorial de 1939, defende a importância dessa atribuição do recém-criado DASP, apresentando o exemplo do trabalho realizado no Ministério da Agricultura, no qual a forma de atuação do DASP recebeu críticas, rebatidas pela Revista:

“Ao contrário do que supõe tanta gente mal informada, não houve, por parte do mesmo, nesse caso, nada que se assemelhasse a uma imposição” (RSP, ano II, vol. III, nº 3, setembro de 1939).

Fortemente ligada às experiências estrangeiras, a Revista, pródiga em traduções e citações, defendeu com veemência tanto a vinda de técnicos estrangeiros como o envio de técnicos brasileiros para formação no exterior. Já aponta nessas práticas o germe de um corpo de profissionais brasileiros qualificados. Em seu editorial de março de 1940, a Revista aponta a possibilidade:

“A vinda de técnicos estrangeiros seria uma esplêndida oportunidade para desenvolver cursos [...] que podiam mais tarde ser continuados com o nosso próprio elemento” (RSP, ano III, vol. I, nº 3, março de 1940).

A carreira de técnico de administração é saudada, quando do seu aparecimento, em 1940. Entretanto, anos mais tarde, em 1956, a Revista é obrigada a admitir, face ao desinteresse pela carreira nos órgãos públicos, apontando que só o DASP e o

<sup>15</sup> - Ver editoriais da RSP de fevereiro de 1951, janeiro de 1952, outubro de 1954, entre outros.

Ministério da Justiça a adotaram, que

“foi uma idéia feliz que parece não ter medrado” (RSP, ano XVIII, vol. 71, nº 1, abril de 1956).

Prevendo um insatisfatório resultado do concurso que seria realizado, a Revista é pessimista:

“retrogradamos sensivelmente.” A Revista afirma que não “alimentam esperanças de uma brilhante seleção os que têm conhecimento [...] das condições de funcionamento da administração geral.” (idem)

Nessa discussão, a Revista indica um fator que considera responsável pelo desinteresse dos técnicos em administração pela administração pública:

“o Técnico de Administração [...] tem, presente-mente, na indústria ou no comércio, maiores e melhores oportunidades do que no governo federal” (idem).

O entusiasmo anterior no campo dos recursos humanos se esvai, face à cristalização, ao longo dos anos, das principais características da administração de pessoal do

governo federal. No terceiro e quarto períodos, as abordagens prescritivas de administração de pessoal desaparecem. A Revista opta por apenas divulgar as iniciativas governamentais no campo da legislação de pessoal e as implicações das ações de reforma administrativa para o funcionalismo.

### **Os recursos humanos como elemento central**

O tema recursos humanos é central à vida da Revista, em função mesmo da atuação do DASP nesse campo, marcada por uma atuação sistemática e coerente no sentido da profissionalização do funcionalismo público. A Revista sempre apoiou e divulgou as ações empreendidas nessa direção, como a implantação do sistema de mérito, do ingresso na carreira por concurso público, treinamento e formação técnica de pessoal.

Entretanto, à medida que o Estado brasileiro consolida este modelo de administração de pessoal a administração de recursos humanos deixa de ser uma questão tão relevante. Ao longo do tempo, especialmente no segundo e terceiro períodos (1965-1980 e 1981-1989), o tema recursos humanos perde espaço nos editoriais da Revista, especialmente na reflexão vinculada à

discussão da reforma administrativa, para as alterações de estrutura organizacional da administração federal.

---

### Conclusões

---

**A** continuidade da pesquisa através da investigação do conteúdo dos editoriais da Revista reforçou as conclusões da etapa anterior do trabalho. Os editoriais da Revista do Serviço Público sofrem, ao longo dos 53 anos da publicação, uma série de transformações, que acompanham, de forma geral, a mesma lógica de evolução do campo de conhecimento em administração pública. Refletem, portanto, a transformação dos estudos sobre o Estado brasileiro, “de uma abordagem técnico-burocrática, para uma tentativa de implantação de políticas públicas, que desemboca, finalmente, na preocupação com o cliente-usuário, o cidadão.”<sup>16</sup>

A crescente sofisticação da produção em administração pública, identificada anteriormente, encontra eco nos editoriais da Revista, que também se sofisticam, passando a apresentar maior complexidade e profundidade.

Nessa evolução, DASP, Revista do Serviço Público e reforma

administrativa caminham sempre juntos. A reforma administrativa tem sempre realçadas as intervenções em recursos humanos, notadamente nos dois períodos iniciais, onde a Revista possui maior peso no meio político, técnico e acadêmico. O tema reforma administrativa mantém a importância nos editoriais, ao passo que os editoriais sobre recursos humanos, especialmente aqueles de caráter prescritivo, perdem espaço.

Assim como a produção publicada na Revista, analisada no artigo anterior, seus editoriais apresentam como dominante o *focus* Ciência Administrativa - dentro do movimento de evolução do campo de conhecimento em administração, originado dos primeiros estudos na área pública. O *locus* hegemônico nos editoriais, assim como nos artigos, é Estruturação Administrativa do Estado, onde estão contidos os temas estruturadores deste trabalho.

Os editorialistas utilizam abundantemente conceitos e terminologia da ciência da administração para discorrer, predominantemente, sobre temas relativos à estruturação do aparato administrativo do Estado brasileiro. Os editoriais são formulados como intervenções em situações de disputa, procurando

---

<sup>16</sup> - MEZZOMO KEINERT & VAZ, op. cit., p. 17.

oferecer argumentos científicos às posições defendidas pelos editores da publicação.

No entanto, é perceptível o enfraquecimento dos editoriais da Revista como instrumento de disputa política. Este fato se relaciona com a perda de importância relativa da Revista e do próprio DASP - que foi responsável pela sua publicação na maior parte do tempo. Com a ampliação do número de atores na administração pública, naturalmente a Revista não manteve sua hegemonia inicial.

Pode-se afirmar, não obstante, que a Revista do Serviço Público utilizou-se dos editoriais para marcar sua influência na gênese do pensamento administrativo brasileiro. Foram um elemento importante para que catalisasse em torno de si diversas iniciativas de reflexão sobre a administração pública no Brasil, debatendo idéias fundamentais para a consolidação do novo campo de conhecimento.

---

### Resumen

LA HISTÓRIA DE LA "REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO" A PARTIR DEL ANÁLISIS DE SUS EDITORIALES

Evaluación de la trayectoria de la RSP traves del analisis del contenido de sus editoriales en el

periodo 1937-1989. El articulo busca complementar el anterior - un analisis cantitativo - incorporando nuevos elementos - de esta vez cualitativos - para analizar el papel de la publicación en la evolución del pensamiento administrativo brasileño. Los temas principales tratados por los editoriales de la Revista y que recibieran mas destaque fueran: la Reforma Administrativa, Recursos Humanos y la própria publicación. Las conclusiones de esta etapa de la investigación siguen en general las que fueran apresentadas anteriormente, reflejando la transformación de los estudios sobre el Estado Brasileño, de un abordaje técnico-burocrático para una tentativa de implantación de políticas públicas.

---

### Abstract

THE HISTORY OF THE REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO THROUGH THE ANALYSIS OF ITS EDITORIALS

The article evaluates the points of view of RSP through the analysis of its editorials writen from 1937 to 1989. A previous quantitative analysis is now complemented by a qualitative one. It aims to analyse the contribution of the publication for the evolution of brazilian administrative thinking. The main subjects of RSP's editorials, as DASP, Civil Service Reform, Human Resources, are stressed.

The conclusions go along with the previous analysis, which reflected the changing approach about the Brazilian state.

---

**Tania Mezzomo Keinert e José Carlos Vaz são pesquisadores da Escola de Administração de Empresas de São Paulo - EAESP/ FGV.**

---

# **P**ROFISSIONALIZAÇÃO DOS QUADROS SUPERIORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - O Caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental

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

## **Introdução**

Realizada no contexto do programa de Reforma Administrativa do Governo Sarney, a carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) foi efetivamente criada pela Lei nº 7.834, de outubro de 1989, tendo sido atribuída a seus quadros a "execução de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da Administração Direta e Autárquica" (art. 1º).

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

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

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

**R**essentindo-se da falta de apoio governamental e das descontinuidades administrativas, a carreira passou por inúmeras dificuldades, chegando mesmo a ter ameaçada sua sobrevivência. Além de não estar sendo alimentada pela realização de novos concursos, a carreira já perdeu número significativo de quadros devido, principalmente, à frustração com a situação profissional e funcional a eles imposta, aí incluída a baixa remuneração salarial. A carreira tem hoje 68 membros em exercício efetivo<sup>1</sup>, acusando, portanto, uma perda de 25% em relação aos 91 que tomaram posse. A expectativa é de, *caeteris paribus*, registrarem-se perdas progressivas dos quadros da carreira.

Os objetivos deste artigo são:

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

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

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

---

### Procedimentos metodológicos

---

**U**tilizaram-se os seguintes dados e procedimentos metodológicos:

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

---

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

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

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

francês e alemão, propostos pelo próprio DASP, com os resultados da investigação de uma faixa representativa de instituições de formação e treinamento de administradores públicos já existentes no Brasil, e de sua articulação com o aparelho de Estado, conclui Rouanet que : (i) o sistema atual brasileiro ou aperfeiçoa funcionários já recrutados, ou oferece uma formação desvinculada do recrutamento, ou seja, com a exceção das instituições que formam os futuros integrantes de carreiras específicas, não existe qualquer relação entre os processos de geração e de absorção dos recursos humanos; (ii) o sistema francês, porque articula ensino e acesso à máquina burocrática, "está mais próximo do sistema que desejaríamos implantar para o Brasil", quando comparado com o sistema alemão, em que pese o (desejável) caráter genuinamente multidisciplinar deste último<sup>2</sup>.

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

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

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

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

a Escola, não adotasse medidas paralelas para assegurar a inserção efetiva dos seus alunos no aparelho de Estado"<sup>3</sup>. O Relatório Rouanet dedica, então, considerável espaço ao exame do sistema administrativo brasileiro, compara-o ao sistema francês, refere-se ao sistema alemão, concluindo:

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

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

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

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

(ii) divisão de trabalho entre

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

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

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

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

<sup>3</sup> - *Ibidem*, p. 83.

preparam para carreiras específicas, ela formaria funcionários polivalentes, e ao contrário das instituições oficiais ou acadêmicas que transmitem conhecimentos não relacionados com o acesso à função pública, ela estaria expressamente orientada para o fornecimento ao Estado dos seus futuros quadros superiores. Dada a especificidade do seu campo, os riscos de conflitos jurisdicionais seriam mínimos, havendo um amplo escopo para uma cooperação mutuamente fecunda com a Universidade e outros centros de ensino e treinamento"<sup>4</sup>.

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

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

---

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

---

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

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

---

<sup>4</sup> - Ibidem, pp. 24 - 25.

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

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

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

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

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

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

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

procederam a exame comparado de seus modelos de formação de quadros superiores da burocracia. A escolha recaiu, como no caso de Rouanet, no modelo da ENA francesa, sendo celebrado um acordo de cooperação técnica entre as duas Escolas. O modelo francês influenciaria, assim, profundamente a ENAP, tanto no que se refere à concepção pedagógica e curricular dos cursos de formação, como a sua organização administrativa. Influenciaria também a concepção da carreira que absorveria os egressos da Escola. A ENAP receberia regularmente, ao longo dos primeiros anos de sua existência, a visita de um dos Diretores da ENA, a qual acolhia, em contrapartida, dirigentes da ENAP para observar in loco o modelo a ser seguido. Vale observar que a ENA velava, por assim dizer, para que sua congênera brasileira se afastasse o mínimo possível do seu modelo<sup>5</sup>. A aplicação pouco flexível do modelo francês em ambiência cultural, social e política tão distinta e sua superposição a um sistema educacional e administrativo divergente e, no caso do último, mal estruturado, pode ser apontada como outra das dificuldades de origem que marcariam a evolução do projeto ENAP.

Com o modelo francês como referência, a ENAP contratou uma equipe de consultores, sobretudo das áreas de Administração e de Ciência Política, da Universidade de Brasília, para a concepção pedagógica do curso. A ENAP, contudo, terminou por não aceitar a proposta dos consultores, por considerá-la excessivamente acadêmica, desenvolvendo seu próprio projeto. Nesse processo, pouco participaram as instituições acadêmicas com cursos de graduação e pós-graduação nas áreas de Administração e Políticas Públicas e os centros de treinamento e formação de servidores públicos já existentes no país. No meio acadêmico, as críticas com relação ao projeto ENAP concentravam-se tanto na concepção pedagógica do curso de formação como na propriedade da constituição de Escolas de Governo fora do sistema universitário. Registra-se, inclusive, movimento nesse sentido do Conselho Regional de Administração<sup>6</sup>. As instituições que preparavam para carreiras específicas da burocracia e os centros de aperfeiçoamento de servidores públicos viam com desconfiança a criação de um espaço institucional cujos limites consideravam imprecisos, temendo a superposição de jurisdições. Contrariamente ao previsto por

<sup>5</sup> - Entrevista com dirigentes da ENAP, julho de 1994.

<sup>6</sup> - Entrevista com membro da equipe técnica da ENAP, julho de 1994.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

imputado à oposição da Fazenda e do Planejamento.

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

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

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

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

egressos da Escola aprovados no curso para o cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, lota-os em seu quadro de pessoal e os distribui entre os diversos órgãos da administração Direta e Autárquica. A ENAP não conseguiria, contudo, abrir concurso para uma segunda turma de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Sua estratégia de sobrevivência passaria por delicadas negociações com os dirigentes da Secretaria do Tesouro Nacional, e da Secretaria de Orçamento e Finanças, órgãos aos quais se vinculavam, respectivamente, os quadros das carreiras de Analista de Finanças e Controle e de Analista de Orçamento. A partir dessas negociações, a ENAP assumiu a responsabilidade de ministrar o curso de formação para os aprovados em concurso para as duas carreiras, atribuição que, até então, não lhe competia. A Escola formaria três turmas para essas carreiras específicas, mas tanto a duração do curso como seu conteúdo de cunho generalista seriam drasticamente reduzidos<sup>7</sup>.

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

---

<sup>7</sup>

- Entrevista com dirigente da ENAP, julho de 1994.

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

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

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

quadros de nível superior da burocracia, detalhando sua proposta pedagógica e curricular. O projeto ENAP, aí incluída a criação da carreira generalista que absorveria seus egressos, tomara-se, contudo, o projeto-vitrine da SEDAP, seu Secretário à frente, que pretendia implantá-lo ainda antes do final da administração Sarney. Dessa forma, ainda que incompletos esses processos, resolve a Secretaria abrir concurso público para o primeiro curso de formação da Escola. A SEDAP procurava, assim, criar um fato consumado que, calculava, lhe traria vantagens na disputa interburocrática pelo controle do espaço institucional relativo à formação de quadros de nível superior da burocracia e, portanto, na redefinição das jurisdições correspondentes. Procurava, ainda, abrir caminho para a nova carreira, em contraposição às corporações de servidores públicos já bem estabelecidas na máquina burocrática<sup>8</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

### O curso de formação

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **Perfil e função do egresso.**

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

"- *Contextualização*: ser capaz de analisar e avaliar as ações do setor público brasileiro frente aos contextos nacional e internacional;

- *Visão prospectiva*: ser capaz de adotar atitudes pró-ativas frente às transformações do ambiente interno e externo das organizações;

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

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

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

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

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

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

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

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

Note-se que a própria estrutura do concurso para ingresso na carreira foi montada de forma a favorecer candidatos que já apresentassem um perfil generalista aproximado, na medida em que eram testados nas mais diversas áreas de conhecimento <sup>11</sup>.

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

caracterizado pela heterogeneidade.

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

Entre os 103 aprovados, 47 pertenciam à clientela interna, e 56, à clientela externa. A grande maioria dos alunos era do sexo masculino, 90, e apenas 13 eram do sexo feminino. À época da realização do concurso, 67% dos alunos estavam na faixa etária entre 25 e 35 anos. Entre os menores de 25 anos, contavam-se 17 alunos. Não sendo estabelecido limite máximo de idade para a clientela interna, anote-se 15 alunos na faixa entre 36 a 45 anos, sendo dois deles maiores de 45 anos <sup>12</sup>.

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

<sup>11</sup> - Ibidem.

<sup>12</sup> - Os dados são da Gerência de Apoio Escolar, ENAP.

Química, Ciências Contábeis, Tecnologia Agrônômica, Medicina, Letras, Estudos Sociais, Filosofia, Relações Internacionais, Ciência Política, Comunicação Social e Pedagogia. Vale assinalar que alguns alunos possuíam mais de um curso de graduação <sup>13</sup>.

Quanto à titulação, a maioria dos alunos, 93, possuía formação universitária, 24 tinham curso de especialização, enquanto apenas seis haviam concluído mestrado. Recorde-se que da clientela interna foi exigido apenas certificado de 2º grau, anotando-se, então, neste segmento, a presença de dez alunos nesta situação <sup>14</sup>.

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

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

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

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

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

---

<sup>13</sup> - Ibidem.

<sup>14</sup> - Ibidem.

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

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

alocação dos alunos em locais de estágio, sem que a Diretoria de Estágio ouvisse ou se comunicasse com a Diretoria de Ensino, a qual acumulava conhecimento sobre esses mesmos alunos - tanto quanto à competência como quanto às características pessoais de cada um - durante os oito meses de convivência na etapa de Embasamento<sup>15</sup>. Essa comunicação possivelmente evitaria muitas das dificuldades iniciais enfrentadas pela Diretoria de Estágio (ver adiante).

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

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

<sup>15</sup> - Entrevistas com membros da equipe técnica da ENAP, dezembro de 1993.

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

"Objetivo Geral:

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

Objetivos Específicos:

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

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

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

<sup>17</sup> - FUNCEP/ENAP. Manual de Estágios: Turna 88/89. s. d., p. 7.

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

Algumas mudanças agradariam aos alunos, como o abandono dos procedimentos de "desparouquialização" e "descontextualização" dos estagiários. Esses procedimentos, coerentes com a concepção matricial da carreira e importados da ENA francesa, tinham por objetivo submeter os estagiários a uma ampla gama de experiências. Isto implicava em alocá-los, tanto quanto possível, em áreas de estágio distintas das suas áreas de formação e em instituições localizadas em unidades da federação que não a de origem. À grande parte dos alunos, contudo, interessava retornar, durante os oito meses de estágio, a seu estado de origem, em função de situações familiares, assim como muitos preferiam instituições que oferecessem estágio em áreas onde já tivessem alguma experiência profissional<sup>18</sup>. Esses argumentos eram utilizados em favor de um melhor aproveitamento do estágio.

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

pelas novas regras, o ingresso dos alunos no estágio não estaria mais condicionado apenas à aprovação na etapa de Embasamento, passando a Escola a exigir a elaboração e a defesa, perante uma banca, de um Plano Inicial de Estágio. Todavia, apesar dos intensos conflitos que se seguiram, que incluíram manifestações coletivas dos alunos, todos acabaram por atender a nova exigência da Diretoria de Estágio, sem registros de qualquer reprovação<sup>19</sup>.

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

<sup>18</sup> - Entrevistas com membros da equipe técnica da ENAP, dezembro de 1993.

<sup>19</sup> - Entrevistas com membros da equipe técnica da ENAP, dezembro de 1993.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>20</sup> - Entrevistas com dirigentes e equipe técnica da ENAP, dezembro de 1993.

<sup>21</sup> - Entrevistas com membros da equipe técnica da ENAP, julho de 1993.

<sup>22</sup> - Entrevistas com ex-alunos, novembro de 1993.

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

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

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

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

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

---

### **A trajetória profissional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental**

---

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

---

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

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

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

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

transformados em cargos de Analista de Orçamento, sendo extintas as vagas então existentes e declarados vagos os cargos não ocupados (Lei nº 8.216, art.27, 13/08/91). Vale notar que a reação dos gestores governamentais ao fato não foi homogênea<sup>25</sup>. Parte deles considerou a fusão das carreiras como positiva, dadas as fortes resistências que sua carreira enfrentava, constantemente ameaçada de extinção. Ademais, a carreira de Orçamento, além de desfrutar de sólida e prestigiosa posição dentro da máquina burocrática, remunerava melhor seus quadros. A outra parte dos gestores, contudo, defendia a existência de uma carreira própria. Em dezembro, a carreira de Orçamento passa a denominar-se de Orçamento e Planejamento, aí incluídos os antigos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, os técnicos de nível superior do IPEA e os Técnicos de Planejamento do Grupo Planejamento (Lei nº 8.270, 17/12/91). Mais uma vez os gestores se dividiram, parte deles julgando que sua inserção na área de planejamento era, independentemente de quaisquer outras considerações, inteiramente adequada. O grupo favorável à recriação de uma carreira própria termina por prevalecer, ainda mais que a reação dos analistas de orçamento é cada vez mais forte.

<sup>25</sup> - Entrevistas com ex-alunos, novembro de 1993.

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

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

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

membros, sendo que seis encontram-se licenciados. As dificuldades apontadas acima para a consolidação da carreira, a ausência da renovação de seus quadros e a baixa remuneração salarial de seus membros explicam a perda de 34% em seu contingente<sup>26</sup>. A maioria migra para carreiras melhor remuneradas e estruturadas, tanto do Executivo como do Legislativo. Trata-se de perda significativa em termos do investimento público realizado.

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

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

---

<sup>26</sup> - Dados da ANESP, junho de 1994.

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

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

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

Executivo Federal de níveis 2 ou 3; 46%, DAS de níveis 4 ou 5, e 37% ocuparam DAS de nível 1. Cinco dos respondentes nunca exerceram qualquer cargo comissionado ou função gratificada (cf. Quadros II e III). Dados de junho de 1994 informam a distribuição atual de cargos comissionados entre os 62 gestores governamentais em atividade, aí incluídos os que estão fora do Executivo Federal: 53% ocupam DAS de níveis 3 e 4; 35%, DAS de nível 4 ou superior; 14%, DAS de níveis 1 e 2. Do total dos gestores atualmente em atividade, 47 ocupam cargos comissionados e 15 encontram-se sem cargo em comissão. A concentração atual dos DAS ocorre, portanto, nos níveis 3 e 4<sup>27</sup>.

Ao longo do período em análise, os 41 Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental pesquisados têm se concentrado na SEPLAN, nas áreas do trabalho e da previdência social, no IBAMA e na SUNAB (cf. Quadro IV). Atualmente, os 62 gestores em atividade concentram-se, pela ordem, nos Ministérios da Previdência Social (12), Fazenda (7), Trabalho (6) e Meio-Ambiente e Amazônia Legal (5), com destaque nesse caso para o IBAMA<sup>28</sup>, além da SEPLAN (6). A concentração no IBAMA explica-se pelo atrativo que suas

<sup>27</sup> - Dados da ANESP, junho de 1994.

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

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

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

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

<sup>28</sup> - Dados da ANESP, junho de 1994.

uma maneira geral, a atuação profissional dos gestores foi positivamente avaliada. Foram destacadas características como elevado grau de iniciativa, capacidade de tomada de decisão e de resolução de problemas, além de capacidade de liderança, consideradas pouco comuns em profissionais recém-chegados à administração pública. Destacam, ainda, a pouca adaptabilidade a atividades rotineiras, o que seria de se esperar dada a sua formação. Consideram ainda que os EPPGG's são, de uma maneira geral, melhores assessores do que gerentes, enfatizando sua capacidade de elaborar e implantar projetos<sup>29</sup>.

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

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

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

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

<sup>29</sup> - Entrevistas com chefias, novembro e dezembro de 1993.

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

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

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

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

(i) tiveram DAS de nível 4 ou maior;

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

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

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

A análise dos dados acima autoriza concluir que :

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

(ii) identifica-se igualmente alguma associação entre a

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

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

Em conclusão, os gestores que permaneceram em Brasília

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

---

## Conclusões

---

**D**iscute-se hoje, em todos os foruns nacionais, a reforma do Estado - funções e tamanho - em contexto de democratização<sup>30</sup>. Essa reforma tem como parâmetros obrigatórios de referência as tendências mundiais da globalização e do neoliberalismo e, no âmbito interno, os requerimentos da estabilização e

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

---

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

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

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

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

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

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

Indaga-se, em seguida, que modelo de Escola de Governo para a formação desse perfil é o mais adequado às condições culturais e político-institucionais brasileiras. O modelo seguido pela ENAP, como indicado, foi o modelo da ENA francesa. Na tradição brasileira, os meios especializados reportam-se quase sempre aos modelos europeus inspirados no modelo francês. Vale a pena, contudo, proceder a uma análise comparada de dois modelos polares de Escola de Governo: o francês e o americano. Na verdade, o sistema americano de formação de profissionais para a burocracia é marcado pela diversidade. Limitações de tempo e de espaço impedem que se percorra os diferentes tipos de instituições americanas dedicadas ao assunto<sup>31</sup>. Escolheu-se, assim, uma das Escolas de Governo mais típicas e prestigiosas dos Estados Unidos, a saber, a John F. Kennedy School of Government. Veja na página a seguir o quadro comparativo das duas Escolas<sup>32</sup>:

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

externo o grande elitismo do sistema francês. A ENA, como se sabe, é uma das Grandes Écoles que preparam a elite francesa. Se é verdade que nos mais altos escalões da administração pública seus ocupantes são recrutados por critérios políticos, é, por outro lado, impensável um presidente ou primeiro-ministro francês que não seja egresso de uma Grande École<sup>33</sup>. O sistema americano, por sua vez, oferece muito mais aberturas. Ser egresso de uma universidade da Ivy League ajuda, mas não é condição necessária para galgar altos escalões da administração pública e muito menos tornar-se presidente dos Estados Unidos.

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

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

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

<sup>33</sup> - Pierre Bourdieu analisa em *La Noblesse d'État, Grandes Écoles et Esprit de Corps*, Editions de Minuit, Paris, 1989, a "conversão" à nobreza da burguesia francesa de hoje pelo sistema escolar altamente seletivo e competitivo. O livro de Bourdieu é resenhado de forma competente e inteligente por Barbara Freitag em "A Nobreza de Estado e a Revolução Francesa", *Sociedade e Estado*, vol. IV, n° 2, julho-dezembro 1989, pp. 119-127.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Seguem-se algumas observações pontuais:

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

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

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

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

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

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

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

### 3. Currículo e perfil do egresso

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

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

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

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

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

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

## QUADROS

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

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

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

\* Informação não disponível sobre a situação funcional.

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

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

(Cont.)

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

(Cont.)

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

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

(Cont.)

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

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

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

\*\* Mesmo DAS com desempenho de função distinta.

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

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

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

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

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

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

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

\* Foram computados todos os órgãos indicados pelo respondente, exceto os repetidos.

Não foram computadas as mudanças de órgão sede para as unidades regionais.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

\* Foram selecionados para compor o segmento mais bem sucedido aqueles EPPGG's que, ao longo da análise: (i) tiveram DAS de nível 4 ou maior; (ii) entre os que ocuparam o DAS-4 apenas uma vez, considerou-se apenas os que tiveram pelo menos dois DAS-3 ou um DAS maior que o de nível 4.

\*\* Classificação dos aprovados no concurso para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, segundo a clientela.

\*\*\* Classificação dos aprovados no curso de formação dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, segundo a clientela.

\*\*\*\* Classificação geral dos aprovados no curso de formação dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

---

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

---

# ADMINISTRANDO O ESTADO

A experiência dos gestores governamentais

Aldino Graef  
Ciro Campos Christo Fernandes  
Luiz Alberto dos Santos

## Quem são os gestores governamentais

**A**inda pouco conhecido e carente de estudos e avaliações mais aprofundados, os Gestores Governamentais representam um caso paradoxal de notável sucesso profissional de servidores públicos com perfil de agentes de mudança num contexto de incerteza quanto à consolidação da carreira para a qual foram recrutados.

Esta carreira - de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - foi concebida como peça fundamental para a reforma do Estado no Brasil, através da constituição de uma burocracia estável, qualificada e capaz de assegurar a continuidade administrativa servindo com competência a qualquer governo. O Gestor Governamental deveria ser um "especialista em comando", apto a trabalhar em "toda e qualquer administração setorial",

**A** implantação da carreira de Especialistas de Políticas e Gestão Governamental, destinou-se a prover o Estado brasileiro de um corpo de funcionários com perfil generalista, ampla mobilidade funcional e alta qualificação, para a ocupação de cargos nos escalões superiores da administração pública federal.

*Este artigo reconstitui a história do recrutamento, formação e inserção na máquina administrativa da primeira turma de Gestores Governamentais.*

*O perfil profissional delineado no recrutamento e no curso de formação encontrou ampla receptividade na administração federal. Mas o êxito da experiência não assegurou a sua consolidação, constatando-se a debilitação da carreira e a evasão de seus quadros, motivada pela interrupção do projeto, que até o presente realizou apenas um concurso de recrutamento.*

um "corpo de elite" com perfil "generalista" ou, ainda, o "Super-Executivo Público"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> ENAP - Uma Proposta Diferente de Educação, Brasília, ENAP, 1987.

**A** implementação deste projeto teve início com a criação da Escola Nacional de Administração Pública, em 1986, no âmbito da reforma administrativa ensaiada pelo governo Sarney, inspirada nas recomendações do relatório preparado pelo então embaixador Sérgio Paulo Rouanet<sup>2</sup>.

Este relatório, encomendado ao Ministério das Relações Exteriores, concluiu pela viabilidade de instituição, no Brasil, de uma Escola de Governo. Incumbiria à ENAP a missão de formar os quadros de alta qualificação destinados aos escalões superiores da administração pública federal. A concepção adotada previa o recrutamento e formação de generalistas, com base no modelo francês, destinados à atuação em áreas diversificadas e com possibilidade de acesso aos mais altos cargos da hierarquia governamental.

Partia esta concepção de um diagnóstico que apontava a fragilidade dos quadros da administração Direta, o que inviabilizava as estratégias de reforma pela inexistência de recursos humanos capazes de orientar sua implementação.

Em outubro de 1987, o Governo remete ao Congresso projeto de

lei propondo a criação de 960 cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental<sup>3</sup>. Aos ocupantes desses cargos seria assegurado o "exercício em quaisquer órgãos da administração Direta" e a habilitação para "atividades de direção, supervisão e assessoramento, em alto nível, bem como as de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas nos escalões superiores da administração Direta".

A efetiva instituição da carreira só veio a ocorrer depois de realizado o primeiro concurso e com o curso de formação já bastante avançado. Após dois anos de tramitação no Congresso Nacional, onde a proposta foi aprovada em 4 turnos de discussão e votação, foi constituída, pela Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989, a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Nesta lei, optou-se pela organização dos Gestores enquanto carreira, tendo como requisitos de ingresso a realização de concurso público de provas e títulos e a conclusão, com aproveitamento, de curso de formação ministrado pela ENAP.

Sucessivos decretos de regulamentação introduziram restrições à amplitude de inserção inicialmente pretendida: entendeu-se que os Gestores Gover-

<sup>2</sup> ROUANET, Sérgio Paulo. Criação de uma Escola Superior de Administração Pública no Brasil, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1982.

<sup>3</sup> - CAMARA DOS DEPUTADOS - Projeto de Lei nº 243-A, de 1987.

namentais deveriam ser alocados, preferencialmente, "em áreas sistêmicas de recursos humanos, serviços de administração geral, organização, sistemas e métodos"<sup>4</sup>, de modo a não conflitar com carreiras organizadas e/ou corpos profissionais eventualmente resistentes a profissionais generalistas com ampla mobilidade dentro da máquina governamental.

### O recrutamento e a formação dos gestores

● primeiro e, até o momento, único concurso de acesso à carreira foi realizado em 1988, com a participação de mais de 68 mil candidatos, que concorreram às 120 vagas então oferecidas naquele que foi, à época, um dos mais disputados concursos públicos

realizados no país. Para tanto, a então Secretaria da Administração Pública - SEDAP investiu pesadas somas, numa estratégia de marketing que visava, dentre outros objetivos, o resgate da credibilidade dos concursos públicos como única forma de ingresso em cargos de carreira.

Os candidatos foram submetidos a provas objetivas e dissertativas de Administração, Direito, Ciência Política, Economia, História do Brasil, Português e língua estrangeira, além de exame de títulos e entrevista.

O currículo profissional dos alunos que fizeram o Curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental corroborava o perfil pretendido para este profissional, com elevada diversidade de formação:

Formação profissional dos egressos da ENAP	1a. formação	2a. formação	total
Engenharia	31	4	35
Economia	24	3	27
Direito	15	2	17
Administração	10	3	13
História	5	1	6
Arquitetura	4		4
Outros*			19

\* CONTABILIDADE (2), FILOSOFIA (2), FÍSICA (2), INFORMÁTICA (2) MEDICINA (2), RELAÇÕES INTERNACIONAIS (2), CIÊNCIA POLÍTICA (1), ESTATÍSTICA (1), LETRAS (1), MATEMÁTICA (1), PEDAGOGIA (1), PUBLICIDADE E PROPAGANDA (1), TEOLOGIA (1).

FONTE: ANESP

<sup>4</sup> - Decreto n° 98.976. de 21 de fevereiro de 1990.

**O** ingresso na Carreira dependia de conclusão, com aproveitamento, do Curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental. Com carga horária de 2.800 horas, desenvolvida ao longo de 18 meses em horário integral, o curso foi ministrado por docentes contratados junto a diversas universidades e centros de ensino e pesquisa, como a UnB, UNICAMP, USP, UFMG, UFRJ e Fundação João Pinheiro.

Integraram o conteúdo do curso disciplinas básicas de Ciências Humanas (230 horas), de instrumentos de Gestão (230 horas) e de Pesquisa (130 horas), oferecidas numa primeira etapa. Em seguida, os alunos desenvolveram 340 horas de laboratório de Políticas Públicas, através da preparação, em equipes, de

trabalhos de diagnóstico e proposição de projetos e medidas referentes a uma situação real de governo, objeto de estudo<sup>5</sup>.

Na etapa de estágio foram dispendidas 1.000 horas com imersão total dos alunos na realidade de órgãos da Administração Direta e Indireta, do qual resultaram relatórios de análise dos problemas vivenciados. O curso foi concluído com um período de complementação de 500 horas, durante o qual se procurou suprir carências constatadas nas etapas precedentes<sup>6</sup>, particularmente no que se refere ao conhecimento dos conceitos e métodos da análise de Políticas Públicas.

O temor em permitir a aprovação de profissionais sem as devidas qualificações levou a uma

<sup>5</sup> - Esta atividade, denominada "Prática de Políticas Públicas", representou a parte mais substancial do curso e visava à realização de trabalhos práticos, cujos temas foram definidos a partir de "questões nacionais, consoantes com as prioridades governamentais nas áreas sócio-política e econômica, nos diferentes níveis da administração pública". Com relação ao tipo de abordagem que as equipes deveriam utilizar, a ENAP recomendava o seguinte: "não se trata de (produzir) análise que privilegie um ou outro ângulo setorial ou disciplinar, mas sim da implementação dos propósitos multissetoriais e interdisciplinares da Escola". ENAP - Proposta Curricular, Brasília, ENAP, 1988, pags.21-22.

<sup>6</sup> - Muitas objeções podem ser feitas a um curso de características inéditas, aplicado à primeira turma num contexto de elevada descontinuidade administrativa no âmbito da ENAP e de precária sustentação política para o projeto de implantação da carreira.

Algumas deficiências mais evidentes foram apontadas no relatório do professor Arnold MELTSNER: a falta de um corpo de professores em dedicação integral com um efetivo conhecimento e experiência de pesquisa com as metodologias e abordagens de Políticas Públicas. Os próprios alunos também produziram um relatório de avaliação, durante o transcorrer do curso, encaminhado à direção da ENAP.

MELTSNER, Arnold J. Report of Visit to Escola Nacional de Administração Pública, Berkeley, 1990.

preocupação até desmedida com a avaliação dos alunos em todas as etapas do curso. Em pelo menos 4 ocasiões, os alunos foram submetidos a bancas examinadoras integradas por especialistas externos à ENAP, para a defesa de seus trabalhos e relatórios de pesquisa e de estágio e, na conclusão do curso, de monografia sobre tema ligado à administração pública.

Delineava-se como perfil do profissional egresso da ENAP características de formação generalista, ecletismo, visão global dos problemas e espírito crítico:

*"(...) ressaltam-se as seguintes dimensões como essenciais ao perfil dos futuros egressos da ENAP:*

*- contextualização: ser capaz de analisar e avaliar as ações do setor público brasileiro frente aos contextos nacional e internacional;*

*- visão prospectiva: ser capaz de adotar atitudes pró-ativas frente às transformações do ambiente interno e externo das organizações;*

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

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

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

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

*- espírito crítico: ser capaz de perceber a realidade a ser analisada em todos os seus aspectos e contradições."<sup>7</sup>*

<sup>7</sup> - ENAP - Proposta Curricular, Brasília, ENAP, 1988, pág. 14.

---

## A inserção dos gestores na administração pública

---

**E**m janeiro de 1990, por ocasião da conclusão do curso e da posse da primeira turma de egressos da ENAP, as perspectivas de efetiva implantação da carreira não eram das mais animadoras. Com efeito, o órgão no seio do qual o projeto havia nascido não mais existia<sup>8</sup> e a sua própria continuação não só parecia completamente descartada, como tornada impossível com a decisão de se extinguir 80% dos cargos não-ocupados<sup>9</sup>.

Dessa forma, a inserção dos Gestores dependeu, em larga

medida, dos contatos cultivados durante os estágios e da iniciativa individual dos egressos da ENAP em abrir espaços de trabalho para a carreira. Não havia, da parte do Governo, uma política de aproveitamento desses profissionais e a atuação da ENAP não pôde avançar muito além da simples intermediação de ofertas de vagas provenientes, na sua maioria, das poucas áreas onde a carreira e a Escola eram conhecidos.

Como resultado desta primeira inserção dos Gestores, em 1990 observava-se a seguinte distribuição:

---

<sup>8</sup> - A Secretaria da Administração Pública - SEDAP, havia sido extinta por ocasião da última reforma ministerial do governo Sarney, tendo suas atribuições sido transferidas para a Secretaria de Planejamento e Coordenação - SEPLAN, que sempre encarou com desconfiança e ceticismo a criação de uma Escola de Administração Pública nos moldes da ENAP. Não obstante, a ENAP passou a estar vinculada à SEPLAN e os cargos ocupados dos Gestores Governamentais foram lotados nesse mesmo órgão.

<sup>9</sup> - A edição do Decreto nº. 99.011, de 2 de março de 1990, teve a minúcia de declarar extintos 80% dos cargos vagos "criados pela Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989" - cargos recém criados de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - numa clara indicação do desinteresse governamental no prosseguimento do projeto. Posteriormente, este dispositivo foi tornado sem efeito pela Lei nº 8.460/92, que reconstituiu a Carreira "nos termos da Lei nº 7.834, de 1989...", até porque padecia de flagrante inconstitucionalidade: o Decreto mencionado regulamentava as Leis nº. 7.800, de 10 de julho de 1989, e 7.822, de 20 de setembro de 1989, anteriores, portanto, à Lei n. 7.834, de 6 de outubro de 1989, que criou os 960 cargos de Gestor Governamental. Apesar da evidente intenção de impedir a institucionalização da carreira e de seu projeto de inserção, pela via da extinção dos cargos, não há, na exposição de motivos que acompanhou o Decreto, qualquer menção a este efeito ou a esta disposição por parte do Governo, demonstrando, aparentemente, ter a extinção ocorrido por vias pouco transparentes. Merece ser lembrada, ainda, a inusitada e injustificada transformação dos cargos ocupados de Gestor Governamental em cargos de Analista de Orçamento, operada pela Lei nº 8.216, de agosto de 1991. Tal iniciativa veio a ser posteriormente julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (ADIn 722-0-DF) e desconstituída pela mesma Lei nº 8.460/92, que reconstituiu a Carreira e os 960 cargos originais. Há, portanto, cerca de 880 cargos não providos na Carreira, viabilizando a retomada imediata do projeto mediante a realização de novos concursos.

---

### GESTORES GOVERNAMENTAIS - DISTRIBUIÇÃO POR MINISTÉRIOS EM FEVEREIRO DE 1990

ÓRGÃO	QUANTIDADE
Secretaria de Planejamento e Coordenação / PR (áreas atualmente na SEPLAN)	17
Ministério do Interior	15
Secretaria de Planejamento e Coordenação / PR (áreas atualmente na SAF)	14
Ministério do Trabalho	13
Ministério da Ciência e Tecnologia	6
Ministério da Cultura	6
Ministério da Fazenda	5
Ministério das Relações Exteriores	5
Ministério da Previdência e Assistência Social	3
Ministério das Minas e Energia	3
Ministério dos Transportes	2
Ministério da Agricultura	1
Ministério da Educação	1
Ministério da Saúde	1
Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	1

- a) a concentração no Ministério do Interior se deve à facilidade oferecida pelo IBAMA para alocação nas Superintendências Estaduais (14 EPPGG).
- b) No Ministério da Fazenda, a maior concentração foi na Secretaria do Tesouro Nacional (4 EPPGG)
- c) no MRE, a alocação se deu na Agência Brasileira de Cooperação.
- d) No MCT, a maior concentração se deu na então SELSCT.
- e) Na SEPLAN/PR (1) a maior concentração se deu na SOF e SEPES. Na SEPLAN/PR (2) a maior concentração se deu na SRH (10 EPPGG).

FONTE: ANESP

Dos 93 Gestores empossados a partir de fevereiro de 1990, um terço havia optado pelo exercício no seu órgão de lotação - a SEPLAN - concentrando-se, portanto, majoritariamente, nas áreas definidas pela legislação como de alocação preferencial para este segmento de servidores: 17

Gestores, correspondentes a 18% do total, escolheram áreas de planejamento e orçamento e 14 (15% do total), áreas que desempenhavam atribuições da antiga SEDAP, especialmente aquelas ligadas a modernização administrativa e a recursos humanos.

Outros dois importantes núcleos de absorção desses profissionais foram o antigo Ministério do Interior, através do IBAMA, que recebeu 15 Gestores (16% do total) e o Ministério do Trabalho, que acolheu 13 (14% do total). A preferência pelo IBAMA se deveu, sobretudo, à possibilidade de trabalho fora de Brasília, em muitos casos na cidade de origem do profissional. As dificuldades de

instalação em Brasília, particularmente de acesso à moradia, influenciaram fortemente tais opções, num contexto de inexistência de quaisquer estímulos para a fixação na capital. No caso do Ministério do Trabalho, a concentração de Gestores se deveu a contatos construídos durante a fase de estágio.

A distribuição dos Gestores em julho de 1994 apresenta a seguinte situação:

#### GESTORES GOVERNAMENTAIS - DISTRIBUIÇÃO POR MINISTÉRIOS EM JULHO DE 1994

MINISTÉRIOS/SECRETARIAS/ÓRGÃOS	QUANTITATIVO
Ministério da Previdência e Assistência Social	12
Ministério da Fazenda	7
Ministério do Trabalho	6
Câmara dos Deputados	6
Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação / PR	6
Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal	5
Ministério dos Transportes	4
Ministério da Educação e do Desporto	3
Ministério do Bem-Estar Social	3
Presidência da República	2
SAF	2
Ministério da Ciência e Tecnologia	2
Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	1
Ministério da Cultura	1
Ministério da Integração Regional	1
Governo do Estado de Minas Gerais/Fundação João Pinheiro	1
<b>Total</b>	<b>62</b>

FONTE: ANESP

**S**urpreendentemente, a análise da inserção dos Gestores, 4 anos depois, sugere uma incapacidade de aproveitamento dos Gestores nas áreas historicamente vinculadas às origens da carreira: permanece hoje um contingente reduzido nas áreas de atividades da antiga SEDAP (atual Secretaria da Administração Federal - SAF) e consideravelmente menor na SEPLAN (atualmente, Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação).

O maior contingente dos 62 Gestores ainda em atividade na carreira está localizado no Ministério da Previdência Social, concentrados sobretudo na Secretaria da Previdência Social e representando 19% do total. Outros núcleos de absorção importantes continuaram a ser, além da SEPLAN, o Ministério do Trabalho e o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal (ao qual se vincula o IBAMA, onde permanecem 5 Gestores). Novas e importantes áreas de atração de Gestores foram abertas no Ministério dos Transportes, na

Câmara dos Deputados e no Ministério da Fazenda.

### O trabalho dos gestores

**E**mbora as características de recrutamento e de formação dos Gestores e as atribuições do cargo apontem claramente para o exercício de funções de direção e de assessoramento superior na administração federal, mais de uma vez, ao longo do curso na ENAP, se questionou abertamente a factibilidade de uma pretensa "carreira de chefes" <sup>10</sup>.

Sem precisar penetrar nos meandros dessa importante discussão, a simples apresentação dos dados de desempenho profissional dos Gestores refuta, factualmente, muitos dos falsos problemas e temores injustificados levantados naquela época. Superando até mesmo as expectativas mais otimistas dos próprios Gestores, o acesso a posições de chefia e de assessoramento em alto nível se deu de forma natural e rápida.

<sup>10</sup> - A turma dos Gestores participou, durante o curso, de memoráveis sessões de discussão com consultores contratados pela extinta SEDAP para a elaboração do sistema de carreiras que, desde aquela época, se pretendia introduzir na Administração Federal. Na visão destes consultores, a criação de uma carreira com as características de elevadas exigências de qualificação no ingresso e na formação, ampla mobilidade inter-ministerial, perfil generalista e atribuições voltadas para a direção e o assessoramento, se superporia indevidamente à arquitetura de carreiras por órgão ou por função e se defrontaria com obstáculos e resistências intransponíveis à assimilação dos Gestores pelos demais servidores.

**E**m quatro anos de exercício na administração federal, o contingente de Gestores alcançou excelente desempenho: 69% dos quadros em atividade na carreira detêm cargos de confiança. A maior concentração se observa nas funções de gerência inter-

mediária (Coordenações Gerais e Coordenadorias) e de assessoria a órgãos de formulação e de gerência superior (Secretarias Executivas e Secretarias de Ministérios), ocupadas pelos cargos denominados DAS-4 e DAS-3 <sup>11</sup>. Não obstante a relativa juventu-

### GESTORES GOVERNAMENTAIS SITUAÇÃO ATUAL QUANTO À OCUPAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO

CARGO	QUANTITATIVO	%
Secretário Executivo	1	1,5
Secretário de Ministério	1	1,5
Secretário Adjunto / Sec. Adm. Geral de Ministério / Diretor DAS 5	3	4,5
Coordenador Geral / Chefe de Gabinete / Assessor DAS 4	17	28
Coordenador e Assessor - DAS 3	16	26
Chefe de Divisão e Assessor - DAS 2	4	6,5
Chefe de Serviço e Assessor - DAS 1	5	8
Sem cargo	15	24
Total de membros da carreira em atividade	62	100
Licenciados	6	
Total de membros da carreira	68	

FONTE: ANESP

de dos Gestores (idade média de 35 anos por ocasião do ingresso na ENAP) e mesmo com a existência de casos de pouca ou nenhuma experiência profissional anterior ao

ingresso na carreira, mais de um profissional desse grupo logrou rápida ascensão a posições de segundo e terceiro escalões na hierarquia ministerial: a carreira con-

<sup>11</sup> - A sigla DAS identifica os cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, de livre provimento na Administração Federal.

ta hoje com um secretário-executivo, um secretário nacional e um secretário de administração geral de Ministério.

Que razões podem dar conta deste sucesso? Sem pretender oferecer explicações definitivas, que terão de ser inferidas de estudos sistemáticos, podemos adiantar algumas hipóteses. Em primeiro lugar, a constatação óbvia de que a administração pública no Brasil carece de quadros qualificados, sobretudo nos órgãos da chamada administração Direta, que constituem o centro do poder do Estado, mas padecem de perigosa acefalia<sup>12</sup>.

Em segundo lugar, a formação generalista, a versatilidade, a experiência adquirida no trato com problemas e ambientes diversificados, reforça nos Gestores o papel de verdadeiros empreendedores do Setor Público, solucionadores de problemas, agentes de mudança.

Além disso, contribuiu para a assimilação desse papel a desvinculação desses profissionais com os vícios e acomodações corporativas que se cristalizam dentro da máquina administrativa

em muitos setores. Por não estarem vinculados ao *status quo* burocrático de nenhum órgão, graças à sua mobilidade funcional, os Gestores podem mais facilmente assumir posturas inovadoras.

Certamente não faltará quem sugira a hipótese de formação de redes de auto-proteção entre estes profissionais, (constituindo algo como uma "máfia"), responsáveis pela indicação mútua para a ocupação de cargos. É certo que os Gestores formam um círculo de relacionamentos profissionais e pessoais, inevitável em qualquer experiência de treinamento de longa duração e fortalecido pelas incertezas quanto ao futuro da carreira.

Entretanto, a amplitude e a diversidade dos *loci* de trabalho que têm sido abertos a estes profissionais parecem indicar um fenômeno oposto: os dirigentes que "testam" com sucesso um Gestor, via-de-regra utilizam a rede de relacionamentos para atrair outros quadros na montagem de suas equipes. Em mais de um momento, ocorreu a paradoxal situação de serem os Gestores disponíveis "disputados" entre os órgãos interessados, e demandas não serem atendidas por falta de candidatos.

<sup>12</sup> - O tema da acefalia dos centros de formulação, normatização e supervisão das políticas públicas no Estado tem sido apontado por diversos autores como um dos problemas estruturais da Administração Pública Brasileira, determinado pelo padrão de crescimento centrífugo estimulado pelo Decreto-Lei nº. 200/67. Uma referência conhecida acerca dessa discussão é o trabalho de Luciano Martins: MARTINS, Luciano. Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64, Rio, Paz e Terra, 1985.

Correndo todos os riscos de uma interpretação pessoal dos autores, um balanço tentativo de realizações mais notórias em que os Gestores tiveram participação nestes quatro anos de experiência na administração do Estado, revela um significativo rol de atividades desenvolvidas:

**PROJETOS RELEVANTES DESENVOLVIDOS COM A  
CONTRIBUIÇÃO DE ESPECIALISTAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS E  
GESTÃO GOVERNAMENTAL - EPPGGs, DE 1990 A 1994**

<b>PROJETO/ATIVIDADE</b>	<b>PARTICIPAÇÃO</b>
Elaboração de Projeto de Lei Orgânica para a Administração Pública Federal (1989 e 1990)	Participação de EPPGGs nas equipe de trabalho encarregada pela SEPLAN/SEMOR de propor anteprojeto de Lei Orgânica para a administração pública federal
Implantação do Cadastro Nacional do Trabalhador (1989 e 1990)	Participação de EPPGGs nas equipe de trabalho encarregada pelo MTb de desenvolver estudos para a implantação do Cadastro Nacional do Trabalhador
Implantação do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, em 1990	Participação de equipe de EPPGGs na formulação do projeto de regulamentação da Lei nº 7.998, que instituiu o Seguro Desemprego
Participação na regulamentação da Lei nº 8.028/90 (reorganização administrativa do Governo Collor)	Participação efetiva em grupo de trabalho destinado à proposição e elaboração de medidas corretivas para o processo de implementação da reorganização administrativa de 1990 (Governo Collor) - fusão, criação e extinção de órgãos e entidades da administração pública,
Implantação do Sistema de Arrecadação do IBAMA	Concepção e desenvolvimento totalmente realizados com a participação de equipe de EPPGGs, em diversas etapas
Participação na elaboração do Plano Plurianual 1991-1995	EPPGGs integraram grupos de trabalho interministeriais no DNPA/SNP/MEFP e órgãos setoriais de planejamento nos Ministérios
Formulação de projetos relativos a política salarial	Participação ativa de EPPGGs nas etapas de formulação e negociação da legislação salarial de 1991 a 1993
Informatização das Delegacias Regionais do Trabalho/MTb	Concepção e desenvolvimento totalmente realizados por EPPGGs, em diversas etapas

cont.

Implementação do Programa Federal de Desregulamentação (1990 a 1993)	EPPGGs compuseram junto à Presidência da República núcleo de assessoramento à comissão executiva do Programa Federal de Desregulamentação
Reorganização e aparelhamento da SUNAB para o exercício de funções de proteção ao consumidor	Participação e condução, por EPPGGs, das etapas de formulação e encaminhamento intra-governamental do projeto
Implantação do Sistema Nacional de Mediação de Conflitos Individuais Trabalhistas nas Delegacias Regionais do Trabalho	Participação ativa de EPPGGs nas etapas de implementação do Sistema em 9 Estados da Federação
Reorganização da área de planejamento setorial no MTPS (1991/1992)	Coordenação e implementação do processo por equipe de EPPGGs
Modernização e reorganização do INSS/MTPS e MTb	Participação em equipe de trabalho destinada a elaborar diagnósticos organizacionais e propor medidas de modernização e estruturação das redes de postos de atendimento do INSS e MTb/DRTs
Formulação da proposta de instituição do Programa de Erradicação do Trabalho Forçado e do Aliciamento de Trabalhadores	Proposta elaborada por EPPGGs e convertida em Decreto Presidencial
Formulação e implementação da informatização das Superintendências do IBAMA	Projeto ainda em fase de implementação, sob a coordenação de EPPGGs
Regulamentação e implementação do Plano de Seguridade Social do Servidor Público Federal - PSS	Participação de EPPGGs nas etapas de formulação de propostas, discussões técnicas, definição de modelos consubstanciados em Projeto de Lei enviado ao Congresso Nacional regulamentando o PSS
Formulação e negociação da Lei Orgânica da Assistência Social	Participação ativa de EPPGGs em todas as etapas do processo

cont.

Criação do Fundo Especial de Formação, Qualificação, Treinamento e Desenvolvimento do Servidor Público, constituído por 1 % das despesas com pessoal	Proposta formulada por EPPGGs que se concretizou em artigo incluído na Lei nº 8.622/93
Reformulação do Sistema Integrado de Administração de Pessoal do Poder Executivo	Participação de EPPGGs em equipes de trabalho voltadas ao diagnóstico do sistema e na formulação de proposta de implantação da folha de pagamento unificada
Implantação do Conselho Nacional do Trabalho e organização da Conferência Nacional do Trabalho	Participação em equipe técnica de trabalho instituída pelo MTb
Implantação em todos os Estados dos Conselhos Estaduais de Previdência Social	Participação em equipe técnica de trabalho instituída pelo MPS
Montagem de Sistema de Indicadores de Desempenho das Superintendências do INSS	Participação em equipe técnica de trabalho instituída pelo MPS
Discussão e negociação de projetos de lei de diretrizes orçamentária e leis orçamentárias, durante sua tramitação no Congresso Nacional	A participação se deve a presença de EPPGGs em assessorias do Congresso Nacional diretamente envolvidas nas negociações
Discussão e negociação de projetos de lei salariais para o setor público, organização administrativa, sistema de carreiras, etc., durante sua tramitação no Congresso Nacional	A participação se deve a presença de EPPGGs em assessorias do Congresso Nacional diretamente envolvidas nas negociações
Preparação de propostas do MPS para a reforma da Previdência Social na revisão constitucional	Coordenação e preparação de estudos, pesquisas, condução e participação no processo de discussão das alternativas para a Reforma da Previdência Social
Reativação do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico - CENDEC, do IPEA	Participação na equipe que implementou a reativação das atividades de ensino e pesquisa do CENDEC, a partir de 1992

cont.

Reimplantação do curso de formação de Administradores Públicos da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro do Estado de Minas Gerais	Recuperação da base conceitual da carreira de Administrador Público, planejamento e implementação do concurso de seleção e do curso de formação para a carreira
---	---

**D**a análise dos principais atividades que têm ocupado os Gestores nestes quatro anos pode-se depreender um consistente direcionamento desses profissionais para áreas não-rotinizadas da administração pública. Particularmente, o trabalho com projetos e o gerenciamento de equipes envolvidas com processos de mudança.

Ainda que a ocupação de cargos com elevada carga de rotinas, em áreas como Recursos Humanos e Serviços Gerais, tenha sido comum entre os Gestores, mesmo nestes casos as situações vivenciadas têm sido de intensa mudança: criação de novos ministérios, fusões, incorporações e desmembramentos de órgãos.

Uma surpresa é a constatação da fraca presença da categoria nas atividades de análise e pesquisa, que deveria representar uma das principais linhas de atuação dos Gestores: a chamada análise de Políticas Públicas com a finalidade de subsidiar o processo de formulação de políticas e a tomada de decisões. Nesse sentido, a tra-

jetória dos Gestores dessa primeira turma tem estado marcadamente vinculada à gerência, seja pelo exercício direto de cargos de direção, seja pela assessoria a dirigentes.

---

### **Profissionais bem-sucedidos x carreira fraca: a situação atual dos gestores**

---

**A** experiência dos Gestores Governamentais venceu a mais difícil prova: demonstrar que há trabalho (e muito trabalho) para profissionais generalistas, com livre mobilidade institucional, alta qualificação e compromisso com a mudança dentro do Estado.

Paradoxalmente, o prestígio e os laços profissionais construídos nas mais diversas áreas da administração pública não foram suficientes para a consolidação da carreira. Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental são hoje uma carreira fraca: a sua remuneração no patamar inicial é inferior à de um Técnico do Tesouro Nacional, com nível de segun-

do grau, ou à de um terceiro-sargento das Forças Armadas.

Ao lado de outras categorias profissionais que, em muitos casos, representam verdadeiras "ilhas de excelência" do Estado brasileiro, os Gestores acumulam pesadas perdas nos seus patamares remuneratórios<sup>13</sup>. Além disso, a

inexistência, até o momento, de qualquer decisão política no sentido da realização de novos concursos de ingresso, vem corroborar as evidências de frágil respaldo institucional para este projeto.

É evidente que o resultado dessa situação tem sido uma contínua evasão de quadros:

### EVASÃO DE GESTORES GOVERNAMENTAIS SITUAÇÃO EM JULHO DE 1994

QUANTIDADE	SITUAÇÃO DE DESTINO <sup>14</sup>
11	Assessor Legislativo no Congresso Nacional
7	Auditor Fiscal do Tesouro Nacional
2	Fiscal de Contribuições Previdenciárias
2	Assessor Legislativo na Assembléia Distrital/DF
1	Juiz do Trabalho
1	Procurador Autárquico do INSS
1	Diplomata
1	Assembléia Legislativa Estadual /MG
1	Banco Nacional de Des. Econ. e Social - BNDES
1	Oficial de Chancelaria
1	Tribunal de Contas da União
1	Universidade
5	outros/desconhecido

FONTE: ANESP

<sup>13</sup> - Em janeiro de 1990, os Gestores faziam jus a uma remuneração da ordem de US\$ 1.672 no início de carreira e de US\$ 2.856 no final; hoje estes patamares estão reduzidos a, respectivamente, US\$ 503 e US\$ 988.

<sup>14</sup> - As situações de destino referem-se aos cargos atualmente ocupados pelos egressos da ENAP que concluíram o I Curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental e se encontram fora da carreira. Dos 103 concluintes, 10 se recusaram a tomar posse, retornando aos seus cargos de origem. Outros 25 solicitaram exoneração depois de terem tomado posse como Gestores Governamentais.

**D**os 93 profissionais que se tornaram Gestores Governamentais em fevereiro de 1990, 68 ainda permanecem na carreira, evidenciando uma evasão da ordem de 26%. Considerando o contingente dos que concluíram com sucesso o curso preparatório à carreira, a evasão se eleva para 34%. Na verdade, permanecem em efetivo exercício apenas 62 Gestores, posto que 6 estão licenciados, numa situação que é de fato preparatória à saída definitiva destes profissionais para outras alternativas de trabalho.

É importante chamar a atenção para o interesse pela permanência no setor público, entre aqueles que saem: até o momento 25 ex-Gestores optaram por outra inserção, mediante concurso público, na própria administração pública. As principais áreas de atração dos Gestores que abandonam a carreira, atualmente, são as assessorias do Congresso Nacional e a Receita Federal.

Embora esta seja uma avaliação pessoal dos autores, a identificação com o perfil profissional e atividades do Gestor é bastante grande entre os que abandonam a carreira. O motivo da transferência é, inequivocamente, a baixa remuneração e o horizonte nebuloso em relação ao futuro da carreira.

---

### **Os gestores e as experiências históricas de formação de administradores públicos no Brasil**

---

**A** descontinuidade e a frágil institucionalização do projeto dos Gestores Governamentais não constituem novidade no contexto histórico mais amplo das sucessivas e intermitentes experiências de formação de administradores públicos no Brasil.

A constatação de ambientes políticos adversos e de equívocos de concepção, que emerge da análise de tais experiências, permite identificar os avanços, limitações e desafios que devem ser ponderados para que não se registre mais um fracasso nas tentativas de profissionalização do Estado no Brasil.

As iniciativas pioneiras do DASP, durante as décadas de 30 e 40, pretenderam constituir um serviço público profissionalizado no Brasil, mas não resistiram ao embate com as práticas clientelistas e patrimonialistas que acompanharam a transição para o período de democracia populista no pós-guerra.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> - GRAHAM, Lawrence S. *Civil Service Reform in Brazil*, University of Texas Press, Austin/London, 1968.

**D**epreende-se desta experiência a importância de se trabalhar o ambiente político de modo a assegurar a necessária sustentação para projetos que implicam na revisão dos padrões de relacionamento entre a administração pública e a sociedade.

Tais projetos, eventualmente, terão de se conformar a uma estratégia gradualista e seletiva de transformação, posto que dificilmente se contará com sustentação política para um enfrentamento frontal e imediato dos vícios e distorções sedimentados desde longa data em nosso sistema político.

No período pós-guerra, a Fundação Getúlio Vargas realizou importante trabalho de formação de quadros qualificados para a administração pública, desta vez a cargo de uma instituição privada, desvinculada do Estado<sup>16</sup>. Desta experiência infere-se a necessidade de uma vinculação determinante entre os cursos ministrados e o automático aproveitamento dos egressos na ocupação de cargos em carreiras do serviço público.

De outra forma, o próprio êxito do programa de formação pode levar

à atração dos quadros para o setor privado ou ao seu aproveitamento de forma dispersa, diluindo o impacto modernizador da alocação de profissionais qualificados na máquina.

Mais recentemente, no início dos anos 70, encontramos a curta experiência de formação de Técnicos de Planejamento para a operação das atividades de planejamento, orçamento e modernização administrativa, através de programa de treinamento organizado no âmbito da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa - SEMOR/SEPLAN.<sup>17</sup>

Este projeto trouxe para o setor público cerca de 400 técnicos que, face à sua baixa articulação institucional, inexistência de uma maior inserção política e à sua organização como categoria funcional integrante do Plano de Classificação de Cargos, acabaram por ser absorvidos pelos Ministérios, descaracterizando-se enquanto instrumentos de revigoração dos sistemas de planejamento e de modernização.

A avaliação desta experiência revela a necessidade de atribuição de um "status" funcional dife-

<sup>16</sup> - CARVALHO, Maria do Socorro. Treinamento de Administradores Públicos na América Latina, com especial referência ao caso brasileiro. Revista de Administração Pública n.º 15 (edição extra), 1981, pags. 142-167, 155-156.

<sup>17</sup> - Ibidem, pag. 158.

renciado e de uma missão bem delimitada a estes profissionais, de modo a evitar uma absorção desagregadora, pela máquina administrativa, de quadros que deveriam ser agentes de mudanças.

Considerando a referência histórica destes projetos, quais as limitações e potencialidades da experiência em curso dos Gestores Governamentais?

Como foi mencionado, diferentes fatores explicam a elevada descontinuidade e esvaziamento das experiências de formação de administradores públicos para a modernização do Estado no Brasil: a pura e simples interrupção no nascedouro, a incapacidade de construir uma identidade profissional diferenciada para os quadros formados, a desvinculação entre os profissionais egressos e uma inserção funcional assegurada na administração pública, a incapacidade de construir uma coalizão política de suporte para a institucionalização destes projetos.

A experiência dos Gestores Governamentais sobreviveu a difíceis circunstâncias de

nascimento, orfã de lideranças que, no âmbito da máquina administrativa ou do meio político, a patrocinassem sem ambições ou mesmo assumissem a "paternidade" do projeto.

Por outro lado, os Gestores construíram, por vias tortuosas, uma sólida identidade profissional, robustecida precisamente na luta pela viabilização da carreira, deflagrada desde o período de curso na ENAP. Embora não tenham desenvolvido uma doutrina ou mesmo um discurso político-ideológico específico, vinculado à sua identidade funcional, a persistente e traumática negação de um "vir-a-ser" para este projeto tem obrigado o grupo a construir um diagnóstico e um projeto para o Estado brasileiro, sem prejuízo do pluralismo político que o caracteriza.<sup>18</sup> Além disso, os Gestores se converteram em grupo de pressão<sup>19</sup>, atuando nas entranhas da máquina administrativa e no Legislativo para a viabilização de sua carreira.

O projeto dos Gestores incorpora um importante avanço, ao

<sup>18</sup> - A elaboração, pelo grupo, de propostas para a Administração Pública no Brasil tem sido preocupação constante. Existem, entretanto, posicionamentos divergentes, inclusive em relação à configuração a ser assumida pela carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

<sup>19</sup> - A curiosa imputação aos Gestores do rótulo de "corporativistas" não é rara. Efetivamente, a organização desses profissionais foi imprescindível à sua própria existência. Entretanto, a natureza da carreira e o perfil de seus quadros são intrinsecamente avessos ao corporativismo, porque favorecem uma ampla dispersão e elevada mobilidade através da máquina. Dessa forma, os Gestores dificilmente poderiam se valer de recursos político-institucionais essenciais às práticas corporativistas, como, por exemplo, o controle de uma área, órgão ou sistema específico dentro da máquina governamental.

assegurar a inserção profissional dos egressos da ENAP em carreira específica. Por outro lado, a configuração desta carreira apresenta a peculiaridade de não identificá-la com nenhum ministério, secretaria ou segmento do governo. Esta característica deveria torná-la bastante atracente, como poderoso e versátil instrumento de mudança a serviço de qualquer governo.

Do ponto de vista da viabilidade política do projeto, ele se nortearia, na verdade, por um modesto gradualismo: não tinha a pretensão de propor a mudança estrutural no Estado, o ataque instantâneo e voluntarista a vícios e distorções conhecidos, mas, tão somente, a gradual revitalização da máquina pública através da progressiva disseminação de agentes de mudança: em cinco anos, verificar-se-ia o impacto cumulativo da absorção de 960 Gestores em todos os setores.

Ainda assim, constata-se, com perplexidade, as dificuldades de convivência da administração pública brasileira com a mudança, ainda que contida nos limites de projetos-piloto, como é o caso dos Gestores Governamentais. Existem inequívocos indicadores de sucesso desta experiência, explicitados pela própria trajetória profissional dos egressos da ENAP. Mas, como demonstrado ao longo deste

trabalho, não representaram condição suficiente para o fortalecimento político do projeto, ora descontinuado.

Esta situação evidencia, na verdade, uma dimensão até agora negligenciada da crise do Estado no Brasil: a fragmentação, desorganização interna e acefalia das suas estruturas administrativas, que representam hoje verdadeira ameaça à governabilidade. Mais grave, porém, é a constatação da inexistência de projetos consistentes de reforma administrativa, que têm, no Brasil, oscilado entre as boas idéias obstruídas pela paralisia decisória no Governo Sarney e o obscurantismo voluntarista do período Collor.

---

### Resumen

ADMINISTRANDO EL ESTADO: LA EXPERIENCIA DE LOS GESTORES GUBERNAMENTALES

La implantación de la carrera de Especialistas en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental se destinó a proveer al Estado brasileño un cuerpo de funcionarios con perfil generalista, amplia movilidad funcional y alta capacitación, para la ocupación de

cargos en los rangos superiores de la administración Pública Federal. Este artículo reconstituye la historia del reclutamiento, formación e inserción en la máquina administrativa del primer grupo de gestores gubernamentales. El perfil profesional delineado en el reclutamiento y en el curso formación encontró amplia receptividad en la Administración Federal. Pero el éxito de la experiencia no aseguró su consolidación.

successful training and recruiting experience did not guarantee success in consolidating the project.

---

**Abstract****THE ADMINISTRATION OF THE STATE. THE EXPERIENCE OF THE GOVERNMENTAL SPECIALISTS**

Creation of a career for specialists in public policy and governmental administration was aimed at providing the Brazilian State with a staff of administrative employees, wide career mobility and excellent training to occupy the high echelons of Federal Administration. This article reconstitutes the history of recruiting, training and insertion into the administrative machine of the first class of governmental administrators. The professional profile outlined in recruiting and during training was very well received in the Federal Administration. However, the

---

**Aldino Graef, Ciro Campos C. Fernandes e Luiz Alberto dos Santos são Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.**

# ESCOLAS DE GOVERNO

## Limites e condicionalidades

Francisco Gaetani

### Uma proposta modernizadora

**A** preocupação com a modernização do Estado aparece, de uma forma geral, vinculada a um projeto de desenvolvimento nacional e a uma determinada concepção de qual deva ser o papel a ser desempenhado por este Estado. Não faz sentido, portanto, pensar a questão do redesenho do setor público apenas sob uma ótica modernizante, como se esta adjetivação fosse capaz de produzir um consenso geral sobre as implicações deste posicionamento. Na verdade, a mínima qualificação do que significa a proposta "modernizadora" já é capaz de deflagrar múltiplos conflitos de interesses envolvidos com a possibilidade de alteração do *status quo* estatal.

Ainda assim, a referência à idéia de modernização do Estado aparece reiteradamente nos discursos, leis e documentos oficiais relacio-

**O** texto trata da temática da formação do corpo dirigente das burocracias públicas e das limitações à institucionalização de escolas de preparação destes quadros. As problemáticas de capacitação, remuneração e carreiras precisam ser equacionadas de forma necessariamente articulada. A lógica da ação governamental, tratando a questão de forma fragmentada, a dinâmica de atuação das corporações, voltadas para atender interesses particulares, e as práticas políticas clientelistas tradicionais acabam por dificultar enormemente a consolidação das iniciativas voltadas para a profissionalização da administração pública.

nados com propostas de reformas institucionais. Paradoxalmente, a situação "atrasada" que se pretende alterar/erradicar não costuma ser objeto da mesma atenção. Sua qualificação também é problemática, uma vez que implica na revelação dos interesses e práticas que serão afetados pelas mudanças propostas, o que pode provocar (e geralmente provoca) a mobilização e reação destes segmentos sociais atingidos.

**E**sta ressalva é importante para a compreensão da complexa teia de interesses contra a qual vai se colocar a idéia de criação de uma escola destinada a formar quadros para o serviço público, que deveria ser apenas uma peça de uma estratégia mais ampla de transformação do aparato administrativo estatal.

Neste sentido, é interessante lembrar que a criação da Ecole Nationale d'Administration, na França, coincidiu com a decisão de governo de reconstruir o Estado francês, duramente contaminado pelo colaboracionismo que predominou no período da ocupação nazista. Houve, portanto, uma clara opção pela renovação do conjunto do serviço público em novas bases, fundamentada nas noções de mérito e competência profissional.

Constata-se, pois, a indissociabilidade entre a proposta de se criar uma instituição com a finalidade de formar quadros dirigentes da burocracia pública e um projeto político de atuação. Não se trata, no caso, de uma proposta política-partidária, que eventualmente estreitasse a base de apoio da idéia. A noção de projeto político, neste contexto, se assenta sobre o princípio de uma aglutinação de forças

políticas onde o governo é apenas uma destas forças.

A intenção é chamar a atenção para a necessidade de uma sustentação mais ampla de um projeto desta natureza. E esta sustentação envolve um pacto, ainda que mínimo, relacionado com alguns aspectos estruturantes da administração pública. A costura de uma agenda destinada a instrumentalizar uma negociação interpartidária relativa ao serviço público é (ou se espera que seja) do interesse da maioria das forças políticas de expressão. Praticamente todos os grandes partidos experimentaram a posição de ser governo (municipal, estadual ou federal), nos últimos dez anos e já esbarraram em barreiras comuns, ainda que buscando implementar programas e ações diferentes.

O (escasso) discurso sobre a importância da administração pública é bastante semelhante no que se refere ao diagnóstico, diversificado no que tange às causas e divergente com relação à terapêutica (ainda que abrigando campos de interlocução possíveis). É neste espaço de negociação política, inter e supra partidário, que pode se buscar trabalhar no sentido de se produzir uma qualificação do que se pretende dizer com modernização da administração pública.

**R**epassando a argumentação apresentada, pode-se resumir as idéias apresentadas nos seguintes tópicos:

a) a proposta de modernização da administração pública precisa ser qualificada sob pena de ser reduzida a peça retórica, destituída de significado;

b) esta qualificação vincula-se necessariamente à concepção de um projeto nacional de desenvolvimento, ou mais precisamente a uma determinada visão de Estado;

c) a proposta de escola de governo insere-se no contexto de uma articulação política, em uma pauta que inclui as bases consensuais de funcionamento do serviço público.

---

### **Uma iniciativa recorrente**

---

**A**s experiências iniciadas a partir de meados dos anos 80 e no início dos anos 90, em Belo Horizonte, São Paulo, Porto Alegre, Curitiba, Rio de Janeiro e Brasília, parecem indicar o fôlego de um projeto que paradoxalmente vem enfrentando grandes dificuldades para consolidar-se. Embora haja uma clara sinalização internacional revelando o espaço institucional para propostas desta natureza, em

países bastante diversos (como França, Espanha, Itália, Canadá, Portugal, México e Argentina, entre outros) no Brasil estas iniciativas ainda não se tornaram orgânicas. Mas a idéia persiste. Cabe examinar então, o porquê desta insistência na viabilização de um projeto que vem se revelando tão controverso e ... frágil.

É como se qualquer que fosse a proposta de reestruturação do Estado (minimamente articulada) que viesse a emergir, demandasse a instalação de uma escola voltada para a formação de quadros dirigentes de alto nível. Mesmo na Inglaterra e nos Estados Unidos tais instituições se fazem presentes, operando a renovação e qualificação de profissionais encarregados de implementar políticas públicas, que, inclusive, implicam a redução da intervenção estatal na vida econômica e social destes países.

Parece haver uma convicção de que, cedo ou tarde, de uma forma ou de outra, centros de formação deste gênero se consolidarão também no Brasil, tanto no plano nacional quanto estadual (há escala para estas escolas nas grandes unidades da federação, especialmente se estiverem em sintonia com um projeto federal). Há que se atentar, no entanto, para a incapacidade destes projetos se consolidarem, ainda que em

termos mínimos. A travessia dos governos não tem sido bem sucedida. O acúmulo de massa crítica não tem ocorrido. A fixação de pesquisadores tem sido difícil. As desarticulações com os planos de carreira e com as políticas de remuneração permanecem. E, last but not least, a clarificação de quais são os alunos (o perfil) destes centros não está definida.

Já há algumas décadas existem centros de formação de recursos humanos para o setor público, tanto no plano federal quanto estadual. Estes institutos não possuíam, no entanto, esta pretensão de ocuparem o espaço de formação de elites para o governo. Apenas a Receita Federal, o Itamaraty e as Forças Armadas eram (e são ainda) dotadas de centros de formação próprios, articulados com as respectivas estruturas de carreira e remuneração. A transição destes centros de capacitação para um propósito mais amplo não é simples. A divisão institucional de papéis (caso de Minas Gerais por exemplo onde a Fundação João Pinheiro e o Instituto Estadual de Desenvolvimento de Recursos Humanos atuam, respectivamente, com a clientela de nível superior e de nível médio/básico) e a coexistência dos dois papéis no mesmo órgão (caso da FUNCEP/ENAP/GEDAM) não é desprovida de tensões desagregadoras.

Independentemente do equacionamento destas questões a proposta tem se disseminado. A ENAP (em Brasília), a FUNDAP (em São Paulo), a FESP (no Rio de Janeiro), a EGMG/FJP (em Minas Gerais) e o IPARDES (no Paraná) caminham nesta direção, mesmo sem uma avaliação mais aprofundada das possibilidades de êxito do projeto. O apelo, portanto, permanece atual e pertinente. Com relação às possibilidades de êxito da proposta, persistem no entanto, as incertezas.

Recapitulando, é interessante reter os seguintes aspectos em relação à atualidade da proposta:

- a) a proposta permanece atual e portadora de um apelo recorrente, como se observa pelas iniciativas estaduais e pelo consolidado quadro de referências internacionais;
- b) os projetos em curso não se encontram consolidados, nem tampouco foram capazes de equacionar de forma conclusiva os obstáculos à sua institucionalização;
- c) a diferenciação da proposta de criação de escolas de governo da atuação rotineira na área de capacitação e treinamento de pessoal não está ainda claramente formulada.

---

## **Os atributos e apelos de uma proposta sedutora**

---

**P**oucas propostas gozam de um apelo como o da criação de uma escola destinada a formar quadros dirigentes. É como se tratasse de uma nobre missão, vinculada aos mais altos e elevados interesses do Estado. O objeto em questão insere-se na tradição do ideal weberiano, no sentido de se dotar o Estado de técnicos rigorosamente selecionados e submetidos a uma intensa preparação destinada a capacitá-los para assumirem as tarefas de seus cargos (de alta responsabilidade).

Trata-se, portanto, de um projeto aparentemente consistente com as propostas políticas dos mais diversos matizes ideológicos.

Há também uma difusa convicção de que caberia a este tipo de instituição a formação de elites dirigentes capazes de conduzir os negócios de governo, a partir da assimilação de competências específicas em programas de ensino organizados com esta finalidade.

Neste sentido a proposta da criação de uma escola de governo não tem como deixar de ser percebida como um passaporte

para a cúpula do governo, qualquer que seja ele. É como se fosse criada a possibilidade de um acesso, legitimado pelas legislações que regem a burocracia de Estado, aos mais altos escalões dirigentes, credenciado inclusive pelos mandatários políticos.

O componente de idealização, necessariamente presente na proposta, é, praticamente, inevitável (eventualmente também desejável). Trata-se, explicitamente, de construir uma intervenção no âmbito do aparato estatal visando dotar o serviço público de quadros dotados de competências instrumentais, analíticas e políticas que permitam um melhor atendimento ao interesse social.

Existe também uma dimensão globalizante na proposta, uma pretensão de abrangência que se confunde com as próprias fronteiras do Estado, como se fosse possível articular de forma coordenada suas necessidades e possibilidades. Assim sendo, o acesso ao espaço decisório governamental se daria (por dentro da máquina) a qualquer momento e alcançando, potencialmente, qualquer lugar (no sentido de setor).

Esta é, portanto, uma proposta aparentemente muito tentadora para aqueles a quem forem

conferidas as tarefas de pilotá-la. E mesmo do ponto de vista político é bastante defensável, se colocada na perspectiva de uma infra-estrutura capaz de formar profissionais a serviço da política, isto é, de potenciais projetos políticos.

Dentro desta ótica não se visualizam, a princípio, grandes obstáculos a este projeto, nem tampouco a complexidade das dificuldades institucionais envolvidas na sua efetiva implementação.

Nestas condições, é interessante registrar, então, que:

- a) a idéia de escola de governo possui ressonância social, sendo respaldada pela experiência de outros países e pela deterioração da administração pública nacional;
- b) o ideal weberiano de burocracia permanece como uma miragem perseguida por aqueles empenhados na restauração (ou instalação) de um ethos público;
- c) a proposta possui apelo político, tanto do ponto de vista daqueles empenhados na sua operacionalização, quanto na perspectiva do conjunto da classe política.

---

## As restrições corporativas

---

**T**omando como quadro de referência, a experiência da ENAP com os gestores, em Brasília, é interessante observar o quadro de reações à proposta então em processo de implementação. Dentre estas, especial atenção merecem os posicionamentos oriundos das universidades, dos conselhos profissionais e das (poucas) carreiras estabelecidas.

A crítica oriunda da comunidade acadêmica é centrada na convicção de que as próprias universidades, através de seus centros de formação de graduação e pós-graduação poderiam perfeitamente suprir as necessidades de quadros qualificados por parte do setor público. As universidades já dispõem de massa crítica instalada e de um arranjo institucional comprovadamente mais estável que o da máquina governamental, o que as colocaria em melhor posição para assumir tal tarefa. A iniciativa do próprio governo para formar seus quadros é percebida como manifestação de uma 'visão autárquica da administração pública. Neste sentido, o projeto em questão não possuiria condições mínimas capazes de lhe assegurar chances de êxito. Dada esta avaliação, o estabelecimento de vínculos mais estreitos com as

universidades seria a forma mais indicada de equacionamento do problema.

O posicionamento das corporações profissionais, tanto estaduais quanto federal, relaciona-se com a questão da jurisdição destas entidades, em termos de campo de formação universitária. Notadamente o Conselho Federal de Administração e o Conselho Estadual de Administração de Minas Gerais levantaram questionamentos relacionados com a natureza das atividades dos egressos destas escolas. Uma vez caracterizada a formação em administração pública estas entidades teriam que ser ouvidas e acatadas na regulamentação da carreira/profissão.

Finalmente é interessante observar as manifestações das carreiras estabelecidas em relação a um projeto como o da ENAP. Os profissionais formados em administração, integrantes das carreiras técnicas do governo federal pleitearam "isonomia" com a carreira dos gestores. Os integrantes das carreiras de orçamento, finanças, controle e mesmo do IPEA, após uma primeira atitude de estranhamento em relação aos egressos da ENAP, a eles se alinharam em busca de condições mínimas de trabalho. Já os fiscais da Receita Federal, no único momento em

que foram envolvidos no debate - fusão da ESAF com a ENAP e o CENDEC - mobilizaram-se decisivamente com o objetivo de se proteger, mantendo-se à parte.

Todas as manifestações mencionadas se referenciam em racionalidades próprias que as justificam. Nenhuma é completamente desprovida de sentido, ainda que seus méritos sejam em alguns casos bastante discutíveis.

O desenrolar dos acontecimentos no período 90/94 produziu certos realinhamentos deste quadro. Como foi mencionado, algumas carreiras outrora essenciais do Executivo foram duramente atingidas pelo desmantelamento da administração federal e, no momento, encontram-se alinhadas na busca da sobrevivência (sim, porque é exatamente este o caso). No caso da universidade, os vínculos estão se estreitando cada vez mais, através de projetos comuns e de iniciativas de cooperação técnica como eventos e seminários. Na medida também em que a ENAP não se ocupa da formação em áreas concorrentes com o segmento acadêmico, estas relações fluem melhor.

Pode-se, portanto, concluir que:

a) as reações de origem corporativa ao projeto de escola de governo revelam, de um lado, a

manifestação de interesses destes próprios setores e, de outro, a existência de questões não claramente equacionadas no âmbito desta proposta;

b) a evolução dos acontecimentos nos últimos anos, especialmente no que se refere ao agravamento da crise institucional do setor público, contribuiu para o arrefecimento das reservas colocadas, embora o quadro geral onde se operava a discussão, tenha piorado no seu conjunto;

c) as manifestações corporativas citadas não podem ser responsabilizadas pelas lacunas, deficiências e insuficiências da proposta de criação de uma escola de governo como, por exemplo, a do plano federal.

---

### **As dificuldades ocultas**

---

**U**ma das maiores dificuldades na análise da experiência das escolas de governo é a identificação das forças contrárias ao projeto que não possuem visibilidade social. Não se trata, no caso, de nenhum tipo de interesse de caráter conspiratório, mas de práticas, procedimentos, posturas e atitudes, geralmente marcados pela opacidade e diluição de responsabilidade que vêm contribuindo para a inviabilização deste tipo de proposta.

A primeira questão diz respeito à fragmentação dos governos na última década. A ausência de projetos hegemônicos com lastro político capaz de dar sustentação às ações de governo é, sem dúvida, um poderoso obstáculo a iniciativas reformadoras de amplo alcance. A fragilidade decorrente deste quadro provoca o loteamento da administração e o acirramento da tendência à feudalização dos órgãos. O conceito de territorialidade se sobrepõe ao interesse da administração. A autoridade se restringe aos seus limites institucionais. Assuntos que perpassam o conjunto da máquina administrativa não têm como ser encaminhados e negociados, a não ser quando são prioritários para o dirigente do Executivo. Em geral, os múltiplos poderes de veto atuam anulando-se reciprocamente e inviabilizando o avanço da proposição.

Um segundo ponto diz respeito ao conjunto do funcionalismo. Um projeto de natureza elitista (no sentido de formar uma elite), restrito a uma minoria para a qual se acena com condições de capacitação, trabalho e remuneração especiais, no âmbito do setor público, não tem como ser recebido com simpatia quando o funcionalismo passa por um processo de desprofissionalização. É, claramente, uma iniciativa

facilmente isolável e desvinculada de quaisquer outras forças sociais e políticas. É, também, uma iniciativa marginal, dissociada de outras proposições conexas capazes de assegurar-lhe uma inserção mais orgânica no âmbito do governo. Cabe lembrar que a grande maioria dos funcionários públicos era, até a Constituição de 1988, contratada via regime CLT ou ocupante de cargos de confiança. A entronização de carreiras de elite não tem como ser bem vinda sem o equacionamento da situação dos que possuem mais tempo de estrada.

Um terceiro conjunto de interesses, talvez os efetivamente mais poderosos, que atuam (e continua atuando) no sentido contrário ao fortalecimento desta proposta é o constituído pelos segmentos (econômicos, políticos, corporativos e sociais) que possuem interesse na fragilização do Estado, para que possam ter suas demandas melhor atendidas. Do clientelismo aos anéis burocráticos acostumados a trabalhar à sombra dos meios de comunicação social, passando por corporações e grupos econômicos cuja sobrevivência é inviável se submetidas à concorrência política aberta, todos estes setores reagem organicamente a qualquer iniciativa capaz de, simultaneamente, fortalecer o Estado e ampliar sua permeabilidade ao

controle social.

Recapitulando, três grupos de dificuldades atuam ativamente no sentido de bloquear a institucionalização da idéia de escola de governo:

a) a ausência de forças políticas suficientemente fortes para deflagrem ações voltadas para o enfrentamento de questões de natureza conflitiva como as relativas à reforma da administração pública;

b) o caráter excludente da proposta de formação de quadros de elite do Estado, dissociada de quaisquer outras medidas articuladas, destinadas à requalificação e valorização do heterogêneo conjunto do funcionalismo público;

c) a atuação ativa de grupos particulares, dentro e fora do aparato estatal, que se beneficiam da fragilidade estrutural do setor público para capturarem vantagens e viabilizarem o atendimento de seus interesses.

---

### **O contexto onde se processa a ação**

---

**N**ão há como abordar a problemática de funcionamento da máquina administrativa sem levar em conta o contexto e as

condicionalidades históricas que moldam o escopo das intervenções reformistas. Esta ressalva é importante dada a persistente reprodução de iniciativas modernizadoras marcadas pela sua a-historicidade. É como se a administração pública, ao contrário da sociedade, pudesse ser analisada de forma atemporal, como se seus problemas fossem cronicamente os mesmos, independentemente das macro-transformações em processo no seu "entorno". Como bem ressalta Kliksberg, "a máquina não é anti-histórica; seu estabelecimento faz parte viva de um processo histórico global que a marcou profundamente em suas características centrais e que ela, por sua vez, contribuiu para modelar. (...) Sua historicidade visceral determina que muitos dos problemas que apresenta não são endógenos; são as manifestações, em seu nível, de problemas estruturais da sociedade em seu conjunto" (KLIKSBERG, 1992, p.45).

Neste sentido, a proposta de criação de escolas de governo precisa ser destrinchada à luz do complexo contexto político, histórico e organizacional em que se insere.

### Observações a respeito do momento atual

**N**a última década três crises se sobrepuseram e se interpenetraram: a crise do regime autoritário, a crise econômica e financeira do Estado e a crise política e institucional do setor público (BARBOSA, [s.d.]).

No que se refere explicitamente à máquina administrativa estatal o processo de desagregação e desarticulação que vinha evoluindo no decorrer dos anos 80, foi potencializado pelos acontecimentos do período 88/90 (CARNEIRO, 1991). Em primeiro lugar, é importante ressaltar que a decisão de se implantar o Regime Jurídico Único, conforme determinação da Constituição de 1988, foi tomada sem a realização de estudos antecipatórios de seu impacto, seja do ponto de vista econômico-financeiro, seja do ponto de vista institucional-organizacional. A administração pública retrocedeu à realidade pré 1967 verificou-se a cristalização de todo um processo de crescimento desordenado da máquina, ocorrido nas duas décadas anteriores. Na contramão das tendências de se promover maior flexibilização das estruturas organizacionais, em consonância com as transformações tecnológicas e culturais em curso,

promoveu-se o enrijecimento da administração pública forjada no período do autoritarismo, com todas as suas disfunções e deficiências.

Em segundo lugar veio o desmantelamento da máquina administrativa do governo federal, ensaiada no final do governo Sarney com a operação desmonte, mas efetivamente levada à cabo pelo então recém eleito presidente Collor. Se a Operação Desmonte possuía motivações financeiras relacionadas com a necessidade de reduzir despesas e procurou introduzir certa racionalidade nos cortes, a reforma administrativa perpetrada por João Santana ficou marcada pela mais absoluta irracionalidade. O grau de desestruturação da máquina administrativa alcançou patamares inéditos, transformando o Estado em uma massa amorfa de funções, cada vez mais vulnerável ao assalto dos mais variados interesses.

A título de exemplo é interessante recordar que a ENAP possuiu sete presidentes em apenas cinco anos (89/93).

A gravidade do quadro é de tal ordem que mesmo a recuperação dos registros, dados e documentação (tradicionalmente precários e frágeis) deste período tornou-se um exercício de arqueologia dada a capacidade

que os dirigentes da época demonstraram em simplesmente apagar a memória da administração pública.

Neste contexto, não é de se estranhar que as propostas de reforma da máquina administrativa (no sentido de fazê-la funcionar, bem entendido) tenham se perdido. Na verdade, transformaram-se em verdadeiras não questões, cujo bloqueio é revelador da gravidade da deterioração do quadro.

Finalmente, cabe o registro de que o governo Itamar não enfrentou este problema, contribuindo para seu agravamento ao desconhecer a trajetória desagregadora na qual vem atuando a administração pública. Particularmente trágica é a situação de carreiras e quadros estratégicos como é o caso dos analistas de orçamento e de finanças, e os pesquisadores do IPEA. O impacto cumulativo de três (des)governos sobre a administração federal resultou em um processo de entropia cuja reversão não se encontra à vista.

No plano contextual cabe, pois, o registro de três elementos que contribuíram para plasmar decisivamente a realidade atual:

a) a implementação desastrosa do RJU, que engessou a administração federal e cristalizou as distorções acumuladas ao longo das últimas décadas;

b) o desmantelamento do setor público pelas forças políticas que ocuparam o governo nos últimos dez anos, período em que o país teve três presidentes;

c) desaparecimento das questões intrinsecamente vinculadas à administração pública da agenda decisória nacional, assim como do universo de atenções da mídia e dos formadores de opinião.

---

### **Instabilidade administrativa**

---

**E**studo elaborado pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) para a ENAP - "Estrutura e Organização do Poder Executivo" mostra que o grau de estabilidade da estrutura organizacional do Executivo federal foi nulo nos últimos anos (ANDRADE E JACCOUD, 1994, p. 129). A instabilidade é a única referência certa na administração federal. Organogramas foram sendo modificados com uma aceleração espantosa, de forma absolutamente dissociada de análises organizacionais de profundidade. Alterações no layout tornaram-se tão rotineiras quanto as mudanças dos titulares de cargos de confiança, cuja rotatividade atingiu índices sem precedentes na história do país.

A (des)continuidade administrativa, um clássico desafio dos

regimes democráticos, tornou-se a exceção, independentemente de divergências de caráter ideológico. A ansiedade do novo, a necessidade de diferenciação em relação à situação anterior (qualquer que fosse), a urgência na apresentação de resultados em tempo (político-eleitoral) hábil e vários outros comportamentos intrínsecos ao jogo político, foram exacerbados ao extremo, a ponto de se chegar a uma absoluta dissociação entre a atuação de certos órgãos e suas finalidades sociais e institucionais.

A sobreposição destes processos produziu certas alternativas de comportamento burocrático que, pela frequência de sua ocorrência, justificam ser explicitadas.

A primeira delas é, sem dúvida, a indiferença. A máquina "apreendeu" que a melhor forma de lidar com as mudanças é ignorá-las. Esta postura se manifesta em um nível de resposta ao comando do governo próximo do vegetativo. Trata-se do esforço mínimo, indispensável para não se criar incompatibilidades com os titulares de plantão.

Um segundo tipo de posicionamento, mais institucional do que o primeiro, é o encapsulamento. É o enclausuramento do órgão. A idéia é ficar fora do noticiário. Trabalhar para o

público interno. Não se tornar “atrativo”, não chamar a atenção sobre si mesmo. Assegurar a comunicação apenas com os setores externos responsáveis pela oxigenação (\$) básica da instituição.

Um terceiro efeito deste “aprendizado” é a consolidação de um sólido conservadorismo burocrático. Desenvolve-se a descrença, a mentalidade de que o novo é sempre um blefe, a autoridade do *deja vu*. A nostalgia da “época em que as coisas funcionavam” faz o resto. O descompromisso fundamentado se transforma em resistência ativa a quaisquer iniciativas responsabilizadoras. E os fatos, pelo menos os mais recentes, são evocados para confirmar a sabedoria deste entricheiramento.

A instabilidade possui, portanto, seu componente de estabilidade: o reforço da inércia e do conservantismo burocrático.

Em síntese, a instabilidade redefiniu alguns traços da cultura própria do serviço público, contribuindo para torná-lo mais conservador, inerte e opaco.

---

## Os subterrâneos da administração pública

---

○ agravamento da crise da administração pública teve, porém, um mérito: permitir que viesse à tona a ponta do iceberg dos elementos que movem a máquina administrativa e, freqüentemente, o próprio governo, especialmente quando muito fragilizado (a ponto dos cargos de primeiro escalão precisarem ser ocupados por técnicos, dadas as baixas possibilidades de retorno político que oferecem, nestas circunstâncias). Trata-se da questão da remuneração dos servidores e dos agentes políticos (do Executivo, Legislativo e do Judiciário), tema que se situa no ponto cego da agenda de discussões nacional.

Antes de entrar neste assunto, tão complicado quanto desagradável (o que costuma ser uma excelente desculpa para o arquivamento da discussão), é importante recuperar algumas reflexões sobre a questão dos cargos de confiança e das carreiras.

Primeiramente é interessante observar um paradoxo entre o discurso que enfatiza a necessidade da perenização da ação governamental (dentro do princípio de continuidade administrativa) e a prática, uma

vez no poder, de se proceder à ampliação dos cargos cujo recrutamento possa ser feito de forma ampla. Forças políticas de diversos credos partidários, sentindo-se "impotentes" em seus esforços para mover a máquina ou necessitando abrir espaço para acomodar solicitações de credores, têm, de forma recorrente, lançado mão deste expediente como estratégia de governo (senão no primeiro momento, logo no segundo das gestões). Não se visualiza, hoje, a possibilidade de convergência de forças políticas no sentido de se promover uma reversão desta prática.

O segundo ponto diz respeito à questão dos chamados planos de carreira (geralmente abordados de forma reducionista como planos de cargos e salários). Assim como na questão anterior, a coincidência do que se passa nas administrações de partidos políticos distintos, bem como nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal), é indicativa do grau de gravidade e profundidade (no sentido de enraizamento histórico-cultural) desta problemática. Existem as carreiras fortes (como a dos fiscais que costumam ter o seu nível inicial de vencimentos, incluindo-se as gratificações por produtividade - geralmente generalizadas -, gravitando em torno dos vencimentos do Executivo, seja ele

prefeito, governador ou presidente), as de fôlego intermediário (como as das instituições federais de ensino superior e do sistema de ciência e tecnologia, que costumam oscilar ao longo do tempo) e as demais, aí incluídos também os funcionários definidos como estáveis pela Constituição de 1988. Além de, no conjunto, os governos promoverem o arrocho das despesas de pessoal como estratégia de financiamento de seus gastos, a regra é atender (ou enfrentar) cada carreira em particular, negociando sempre caso a caso, cada vez com uma. Trata-se apenas de "dividir para governar" uma vez que o governo administra as expectativas destes quadros de modo a deixá-los convictos de que no tratamento particular possuem melhores chances de serem atendidos. Administrando este rodízio e desincentivando iniciativas conjuntas o governo economiza na administração dos gastos com a folha de pagamentos. O segredo de Polichinelo é não permitir que seja promovida uma consistência generalizada e duradoura entre o conjunto das carreiras (possibilidade efetivamente remota e que exige complexa engenharia política). Quando este risco ocorre o governo ameaça nivelar por baixo e desestabiliza a frágil unidade do processo de mobilização.

**N**este quadro, a proliferação de tabelas contendo gratificações, adicionais e indenizações conjugada com a proibição pelo Supremo Tribunal Federal (BARBOSA, [s.d.], p. 8) de se firmarem contratos coletivos de trabalho entre servidores e o Estado, acaba por produzir um quadro cuja cacofonia de vozes só faz dificultar o discernimento de qual seria o interesse da sociedade neste tipo de discussão. O fato é que antes mesmo de se pretender um *disclosure* da folha de pagamento, as dificuldades já se avolumam de forma impressionante.

Em linhas gerais pode-se dizer, então, que tanto a expectativa de uma maior profissionalização dos quadros de governo via acesso qualificado a cargos de direção, quanto a reivindicação de planos de carreiras consistentes para a administração pública constituem, na conjuntura atual, miragens no debate nacional sobre o tema. As propostas e práticas de governo em curso não autorizam expectativas no sentido de um equacionamento destas questões, distinto do historicamente experimentado. A não ser que a situação de impossibilidade de gerência da máquina continue se agravando e reduzindo os graus de liberdade dos decisores (o que, por sinal está ocorrendo) é pouco

provável que este quadro apresente mudanças no curto prazo. Esta não é, pelo seu caráter conflitivo, uma bandeira de campanha dos partidos políticos. E não vem sendo, pelas mesmas razões, objeto de ação governamental.

---

### A economia da folha de pagamento

---

**A** discussão de fundo que permeia este debate é a questão da política de remuneração praticada no setor público e suas imbricações com o exercício do poder político. Não se trata de reduzir a questão de recursos humanos na administração pública a uma discussão de contracheques, nem tampouco relacioná-la com a temática da governabilidade. Trata-se de analisar os vetores relacionados com a atual (irreversível?) deterioração da estrutura de remuneração dos servidores e dirigentes da máquina administrativa, e de compreender o conflito de lógicas - política x técnica-administrativa - que baliza este quadro.

O primeiro ponto a ser ressaltado é a orgânica desinformação sobre este assunto. Os dados são precários. As séries históricas são difíceis de serem construídas. As

estatísticas não são consistentes umas com as outras. A legislação de pessoal é um emaranhado de leis de difícil consolidação e compreensão (o tratamento caso a caso é a regra e os casuísmos são inúmeros). O acesso às informações é uma questão quase que de segurança nacional (e em alguns casos talvez seja encarada dessa forma mesmo). Trata-se, portanto, de assunto demasiado complexo para ser objeto de atenção dos governantes. Em se tratando de questão espinhosa politicamente, prevalece o julgamento de que é melhor não mexer, uma vez que não há como se gerar resultados capitalizáveis a curto prazo. Mesmo dentro de uma perspectiva estratégica, costuma-se avaliar que os desgastes decorrentes do desvelamento da gravidade do quadro não compensa eventuais esforços “racionalizadores” nesta área. O resultado é a conjugação da administração da folha de pagamentos como um grande agregado (geralmente a ser arrojado) e institucionalização do incrementalismo como procedimento padrão de equacionamento de problemas, nesta esfera.

O segundo ponto para o qual deve ser chamada a atenção é a lógica instalada a partir destes parâmetros. O desafio é, na ótica particular de cada carreira, buscar

a institucionalização e cristalização de vantagens. Nesta perspectiva, nenhuma, mas nenhuma carreira mesmo (nem fiscais, nem docentes das universidades, nem as forças armadas, nem a polícia federal, nem qualquer outra carreira estratégica), vai se mobilizar de forma articulada com as demais com a finalidade de pleitear um esforço de promover a consistência inter-carreiras (os preços relativos da estrutura de pessoal). A lógica particularista de cada carreira é, por outro lado, extremamente funcional para os propósitos tradicionais dos governos, qual seja o de promover economia (cega) dos gastos com pessoal através do rodízio do atendimento (freqüentemente transitório) de seus pleitos. Cabe lembrar que a gestão da folha de pagamentos é um assunto da competência real da equipe econômica, com a eventual interveniência do titular da Secretaria da Administração Federal, quando possui força política para influenciar as decisões.

A implementação do SIAPE é, sem dúvida, um marco histórico no serviço público federal. Cria condições objetivas para que se inicie um processo de controle institucionalizado do gasto, movimentação, alocação e capacitação de pessoal. Cria, na verdade uma massa crítica de

informações capaz de instrumentalizar o processo decisório no que se refere aos recursos humanos do setor público. Eleva o patamar informacional a partir do qual se formulam (ou não) as políticas públicas nesta área. Mas embora condição necessária, esta não é obviamente uma condição suficiente para a operacionalização de ações substantivas neste campo. Os avanços instrumentais podem melhorar a qualidade das potenciais deliberações, que se situam inexoravelmente no plano político. Ampliaram-se as possibilidades de atuação nesta área, mas os problemas de natureza política não mudaram. Resumindo:

a) a desinformação existente sobre a problemática da remuneração dos servidores é funcional para o governo e para as carreiras que se encontram em situação privilegiada;

b) a lógica da ação corporativa, generalizada no âmbito das carreiras do serviço público é altamente facilitadora da manipulação clientelista da remuneração por parte do governo, que atende no particular em detrimento de políticas de cunho mais abrangente;

c) o processo de consolidação das carreiras é uma tarefa que não se encontra colocada devido à força

dos vetores políticos desagregadores desta proposta (não há cacife político que viabilize a "compensação" destes interesses, com o governo pressionando sempre no sentido de comprimir os gastos com pessoal);

d) a implementação do SIAPE é da maior importância para a criação das condições de formulação de uma política de recursos humanos para o serviço público federal; mas não é suficiente para provocar ações neste sentido.

---

### **O bloqueio das propostas de reformas**

---

**A**s recorrentes propostas de reformas administrativas têm fracassado sucessivamente em decorrência de um conjunto heterogêneo de razões, algumas situadas no campo da esfera política e outras no próprio seio do aparato estatal. A facilidade com que estas propostas têm sido desarticuladas não deixa, no entanto, de ser surpreendente e reveladora da dificuldade de se empreender reformas "modernizantes", cujos benefícios não são apropriáveis em termos imediatos e particulares, tendendo a se diluir no tempo e pelo conjunto do tecido social.

Neste sentido, vale a pena buscar recuperar as causas destas

dificuldades, seja no âmbito da sociedade, seja na órbita pública.

---

### A sociedade distante

---

**N**o plano da sociedade o desgaste da imagem do serviço público nos últimos anos tem se dado de forma acelerada. A sociedade não compreende e não aceita o baixo desempenho da administração pública. Paradoxalmente isto não tem feito prosperar a tese do Estado mínimo, a não ser entre segmentos abastados, justamente os que menos se utilizam dos serviços públicos (à exceção talvez do ensino superior). O outro lado da descrença e da desconfiança manifesta em relação ao Estado é, paradoxalmente, uma demanda por uma maior (qualidade e quantidade da) intervenção estatal, em especial na esfera social (educação, saúde, habitação, transporte, saneamento, segurança, justiça, etc). As parcelas da população que não se encontram incorporadas efetivamente à economia/cidadania de mercado não têm a quem recorrer senão ao Estado. Ainda que de forma difusa, quase mágica, é da atuação do Estado que esperam algum tipo de melhoria.

Sintomaticamente, titulares do governo que conseguiram estabelecer vinculações entre o aperfeiçoamento da administração

pública e a melhoria da qualidade do atendimento à população (caso, por exemplo, de Hélio Beltrão e, mais recentemente, Antônio Brito) saíram do governo com grandes índices de popularidade. Mas é preciso ressaltar que na melhor das hipóteses a opinião pública (sempre influenciada em alguma medida pela mídia) se preocupa com os resultados das ações de governo. Seu olhar esbarra nas bordas do balcão do Estado, é externo ao que se passa rotineiramente lá dentro. E a pressão social só incide sobre o que emerge. Onde os mecanismos de publicização dos atos administrativos fracassam, a atenção do público não alcança.

Entra, então, em ação um poderoso ator social: a mídia. Cada vez mais, de uma forma desequilibrada, sensacionalista e nem sempre racional, são os meios de comunicação de massa que têm feito as vezes do "olho do dono" no que se refere à administração da coisa pública. Na ausência da atuação efetiva dos três poderes no exercício de controles recíprocos que assegurem o equilíbrio do regime democrático, a mídia tem ocupado o espaço de fiscal do Estado, assumindo eventualmente as funções executivas, legislativas e judiciárias no que se refere ao tratamento de fatos relacionados com a administração pública. Se

por um lado esta situação tem o mérito de propiciar uma maior transparência dos atos de governo, por outro indica a grave fragilidade em que se encontram as instituições republicanas, freqüentemente agindo à reboque dos meios de comunicação.

As organizações não-governamentais (ONGs) constituem outra instância importante de participação política da sociedade e que tem tido um embate permanente com o setor público, produzindo em alguns casos situações, no mínimo, curiosas. Ágeis e flexíveis, as ONGs têm demonstrado em muitas situações uma capacidade de intervenção bastante eloqüente. A multiplicação de ONGs atuando na órbita executiva (e a perda da importância relativa das entidades que atuam apenas na esfera reivindicativa) tem provocado situações paradoxais nas suas relações com a esfera pública. Na verdade, em muitos casos estas entidades estão concorrendo com o poder público e freqüentemente substituindo-o à medida que se agrava a incapacidade deste intervir de forma minimamente articulada em questões como meio-ambiente, formação profissionalizante, meninos de rua, direitos do consumidor, habitação popular, geração de emprego e renda, entre outros.

Estas ONGs (ricas, pobres, conservadoras, progressistas, locais, internacionais, competentes, artificiais ...) estão muito mais ocupadas em se viabilizar do que em promover a regeneração do setor público. Mesmo quando se confrontam com o Estado, almejam também resultados, não intenções ou justificativas a respeito de porque as coisas não têm como funcionar.

---

### Os dramas de uma não-questão

---

Quando se associa ao quadro desenvolvido anteriormente, assuntos como a revolução tecnológica, o processo hiperinflacionário, o agravamento do *apartheid* social e o custo do aprendizado democrático, torna-se mais fácil compreender a dificuldade de se abrir uma vaga na agenda para um assunto como a reestruturação do serviço público, embora ele permeie todos os demais. Na verdade, trata-se de uma temática meio, que não é analisada enquanto atividade finalística pelos múltiplos atores públicos (exceto as corporações) e privados.

Isto contribui para a sua circunscrição aos limites, por exemplo, de um órgão como a SAF, cujo principal elemento de atratividade política é a possi-

bilidade (perversa) de funcionar como um banco de favores administrado de forma diretamente vinculada à Presidência da República. Exceto este uso, a SAF é um ministério com um poder de fogo mínimo em relação ao conjunto da administração. Se a área de recursos humanos não é percebida como estratégica pelo titular do Executivo e pelo conjunto de forças políticas que o apoiam ou mesmo que lhe promovem oposição, a SAF não tem como (respaldo, fundos, acesso, pessoal, informações, capilaridade etc) conduzir um processo permanente, seletivo e gradual de reforma da administração pública. Noutras palavras, possui uma competência normativa absolutamente dissociada de sua real força política.

Assim sendo, a inflexão na forma de percepção e tratamento da crise do setor público dificilmente tem como ocorrer a partir de um processo endógeno à máquina administrativa. Esta, pelo contrário, deve continuar evoluindo na trajetória de entropia em que se encontra. Este é, no momento, o vetor resultante da ação das diversas forças sociais que interagem neste campo.

A irrupção da problemática da administração pública é, portanto, difícil por duas razões:

a) é uma prioridade “meio”, sistêmica, que não tem como ser tratada de forma delimitada e restrita;

b) é um assunto da competência de um ministério frágil, com dificuldade de interagir em condições de interlocução efetiva com a área econômica e com as demais atividades fim do governo.

### ○ endereço institucional

○ componente “administração” é reiteradamente classificado como secundário pela ótica tradicional da classe política, pela visão economicista da área econômica e pela cultura dos bacharéis da ala jurídica do governo. Não há, em nenhum espaço do governo, uma clara compreensão de que uma Política Nacional de Administração Pública é “uma mediação condicionante para o cumprimento das outras políticas”(KLIKSBERG, 1992, p. 66).

Neste contexto a SAF acaba por operar uma política de administração pública “implícita”, na expressão de Kliksberg, viciada pelo formalisme, pela ausência de historicidade, pela visão apolítica do Estado, pela importância exacerbada conferida aos meios, por concepções “iluminadas” de reformas administrativas e outras distorções. Este *modus operandi*

é incapaz de responder aos desafios históricos e políticos atualmente colocados. Na verdade este é um posicionamento profundamente defensivo da máquina, desprovido de qualquer risco de alteração do *status quo*. Dentro desta perspectiva a SAF insere-se organicamente no mosaico da problemática da administração pública. A ida de pessoas como Erundina e Canhim para este ministério é sintomática do reconhecimento da sua fragilidade e do esforço de compensá-la com os atributos (políticos, pessoais e corporativos) dos titulares mencionados.

O endereçamento institucional da problemática da reforma do Estado não tem como ser equacionado no estreito campo das competências da SAF, a despeito de eventuais esforços que este Ministério possa empreender neste sentido.

Uma política nacional de administração pública só tem como ser implementada a partir do próprio titular do Executivo. Não é por outra razão que nos Estados Unidos todo o programa de reestruturação da administração federal, fundamentado nas proposições de David Osborne e Ted Gaebler - Reinventando o Governo (Brasília 1994, MHC Comunicação) - esteja sendo

coordenado pelo vice-presidente Albert Gore.

No caso do Brasil, embora a SAF tenha sido constituída como uma secretaria diretamente vinculada à Presidência da República, trata-se de um ministério com problemas e competências formais muito superiores a seus recursos humanos e institucionais. Na verdade, a SAF não faz parte dos órgãos que desenvolvem ações finalísticas e que produzem resultados externos visíveis. Sua atuação é muito voltada para dentro da máquina, e tende a se ocupar de aspectos periféricos da administração pública, menos, eventualmente, por vontade própria que pela fragilidade política e organizacional que a caracteriza.

A SAF não tem como bancar o confronto com outras áreas do governo, a não ser quando atua no sentido de vetar ou barrar iniciativas corporativas, o que não necessariamente leva à construção de alguma coisa.

Mesmo sem uma política, sem recursos e sem cacife político, a SAF permanece sendo o *locus* institucional privilegiado para o tratamento de questões como sistema de carreiras, política de recursos humanos, formação de pessoal e sistemas de informações sobre a administração pública

federal. A fragilização e desagregação da SEPLAN-PR paradoxalmente aumentou sua importância relativa porque a SAF tornou-se o espaço residual de iniciativas relacionadas com projetos de modernização administrativa.

Estas potencialidades, no entanto, não têm sido exploradas de forma satisfatória pelas razões apresentadas anteriormente. Há, porém, um complicador neste quadro: a SAF não dispõe de nenhum tipo de quadro de carreira capaz de irrigá-la e de promover a renovação de seu quadro técnico (constituído pelos funcionários estabilizados pela Constituição de 1988 e pelos ocupantes de cargos de confiança). Isto dificulta enormemente a constituição de uma massa crítica capaz de alavancar um processo de formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a reorganização do setor público. Não são funcionários com perspectivas de longo prazo, com a preocupação de "fazer carreira" no órgão.

Paradoxalmente a ENAP é um centro de formação vinculado funcionalmente à SAF, uma escola criada com a finalidade de formar quadros para o conjunto do serviço público, o que inclui naturalmente a SAF.

Começa-se então a fechar um fluxo circular do grupo de problemas analisados. Entretanto, o colapso do planejamento no país afetou também a administração pública, mas esta, contraditoriamente, possui potencialmente mais chances de se reconstituir por estar formal e legalmente estruturada.

---

### **As fronteiras dos problemas**

---

**N**a SAF situam-se, portanto, um conjunto estratégico de competências de governo cujas possibilidades e recursos institucionais encontram-se sub-explorados, seja em função das turbulências do período político, seja em decorrência da fragilidade institucional do órgão.

Alguns destes graus de liberdade estão sendo explorados, como é o caso do SIAPE e do Fundo Especial de Formação, Qualificação, Treinamento e Desenvolvimento do Servidor Público (FUNDASE).

A implementação do SIAPE instrumentaliza o governo para a formulação de uma política de pessoal para o conjunto da administração federal. Mais do que um instrumento de controle, o SIAPE é um insumo informacional capaz de alimentar um processo decisório mais qualificado.

**A** criação e regulamentação do fundo destinado a viabilizar financeiramente o processo de capacitação dos funcionários é, sem dúvida, um avanço estratégico da maior importância. Cria condições para a institucionalização do investimento em formação de servidores.

Mas existe um conjunto de temáticas estratégicas nas quais a SAF não tem conseguido se inserir de forma orgânica e articulada. Dentre estas merecem ser destacadas: a) o debate sobre o papel do Estado; b) o impacto da revolução tecnológica sobre a administração pública; c) as relações entre política econômica e gestão governamental e d) o tripé carreiras, remuneração e formação de recursos humanos.

A questão da crise das funções do Estado é, talvez, a mais complexa discussão nacional do momento. O debate, no entanto, não tem avançado decisivamente em nenhuma direção (Estado de Bem-Estar Social, Estado Mínimo, Estado Intervencionista, Estado Eficaz ...). Naturalmente este é um confronto fundamentalmente político, em curso na esfera dos poderes Legislativo e Executivo. Mas o posicionamento da SAF em relação ao tema é de absoluto alheamento. Ainda que a ENAP venha produzindo encontros de

trabalho tendo este assunto como um dos itens da agenda (ver Cadernos ENAP - Redefinição do Papel do Estado), a SAF propriamente dita não se encontra institucionalmente envolvida no debate. Certamente uma resposta possível é o fato dela não dispor de tempo nem de quadros para se ocupar deste assunto, devido ao acúmulo de trabalhos. Embora legítimo, este posicionamento é claramente sintomático de uma política implícita de administração pública, que acaba por reforçar o *status quo* vigente. Não se trata de aguardar o resultado do confronto das forças político-partidárias para, definido o Estado que se deseja, se desenhe o seu formato, delinhe-se a estrutura, definam-se as carreiras e forme-se o pessoal. A SAF não pode ser reduzida (em especial pelos seus próprios quadros) a uma dimensão estritamente operacional. Há um espaço ativo a ser ocupado/percorrido neste processo, não se dá no vazio institucional da máquina, mas sim incidindo sobre o seu próprio cerne. O Estado é inevitável. Não adianta dramatizar o quadro atual com adjetivos como terminal, nem tampouco cabe idealizá-lo como se a imagem-objetivo do Estado ideal não tivesse que, no plano real, originar-se do que está posto. Mas este é um debate estruturante do projeto nacional, do qual a SAF não pode se omitir até porque, pela sua

atuação cotidiana, é uma das instituições mais credenciadas para participar.

Já o impacto da revolução científico-tecnológica sobre a administração pública, embora seja assunto menos carregado do ponto de vista político é da maior importância para uma modernização qualificada da máquina administrativa. As discussões sobre a modernização do serviço público ainda são prisioneiras de antigos paradigmas organizacionais, cuja matriz é o DASP, um avanço para a época em que foi criado, mas um órgão fossilizado quando foi extinto. Em plena época da economia da informação (cabo, fax, modem, redes, satélites, celular etc), a administração pública se deslumbra como uma criança diante do progresso da técnica mas não é capaz de processar, em termos de conteúdo, as potencialidades que se descortinam por se encontrar imersa em estruturas (jurídicas, organizacionais e tecnológicas) que não fazem mais sentido no mundo contemporâneo. Na era da acumulação flexível, Calvino (ver Ítalo Calvino, *Seis Propostas Para o Próximo Milênio*, Ed Companhia das Letras, SP, 1990) antecipava as exigências de leveza, rapidez, exatidão, visibilidade e multiplicidade que desafiam as instituições públicas e privadas, na iminência da virada do século. No

Brasil, no entanto, a adoção do RJU pela Constituição de 1988, aliada à forma como foi implantado, à legislação sobre previdência social (particularmente na administração pública) e à extensão da estabilidade aos funcionários com mais de cinco anos de casa (celetistas e ocupantes de cargo de confiança inclusive) significou imputar à sociedade e às gerações futuras encargos e obstáculos inconsistentes com as possibilidades produtivas do país, na conjuntura atual. Aqui, novamente, a SAF não se encontra no centro das discussões, quando deveria buscar ser a vanguarda do debate. É fato que a ENAP vem marginalmente dando sua contribuição a este debate (ver as publicações sobre *Contratos de Gestão no Serviço Público e Contratos de Gestão e a Experiência Francesa de Renovação do Setor Público*), mas apenas colóquios e anais não bastam. A aceleração do tempo e o encurtamento das distâncias propiciado pelas novas tecnologias esbarram no colapso dos conteúdos próprios da administração pública. Se a SAF não refletir sobre as potencialidades de mudanças que o progresso técnico abriga, colocando-se na perspectiva de governo, nenhum outro órgão público se ocupará deste papel. A respeito deste assunto, a história das empresas estatais de

informática (ex: SERPRO) é emblemática de um processo de obsolescência não antecipada, que hoje custa caro ao público (órgãos de Estado) usuário. A revolução da microinformática atropelou a cultura do *mainframe*, menos, é claro, no serviço público.

O terceiro ponto mencionado refere-se à interação da SAF com o núcleo econômico do governo, aí constituído pelas equipes de confiança dos dirigentes e pelos quadros de carreira. Este tem sido um confronto desigual, e este é um assunto que demanda reflexão. Mattos (ver Carlos Mattos in Estado e Planejamento: Sonhos e Realidade, Brasília, 1989, Ed. CENDEC) chama a atenção, em seu trabalho sobre as causas do declínio do planejamento na América Latina, a respeito dos traços de uma ortodoxia latino-americana de planejamento entre os quais o voluntarismo utópico, o reducionismo econômico e o formalismo. Esta matriz ideológica ainda é influente no Brasil, especialmente junto à tecnocracia reformista (paradoxalmente) remanescente do período autoritário. A república dos bacharéis do período populista foi sucedida pela tecnoburocracia do autoritarismo, mas hoje as duas tradições se fundem no expurgo da gestão do comando do aparato governamental. O economicismo e o formalismo de um lado e o

clientelismo e o fisiologismo de outro pressionam no sentido de inviabilizar a emergência de uma administração política (ver o texto de Florindo Villa-Alvarez "As experiências de formação de gestores no Brasil", mimeo, Brasília, 1990), ancorada na perspectiva de uma gestão integradora do Estado e fundada em uma concepção que privilegia o eixo das políticas públicas governamentais. A SAF submergiu neste confronto. Refluiu do espaço descortinado com o processo de redemocratização e não chegou a se impor enquanto interlocutora da área econômica, vendo-se reduzida a auxiliar (ambígua na perspectiva de ambas as partes) nas negociações salariais com o funcionalismo.

O quarto e último ponto diz respeito à complexa interação entre carreiras, remuneração e formação de recursos humanos na administração federal. Neste campo, área de atuação indiscutível da SAF, os problemas efetivamente extrapolaram suas (da SAF) competências e potencialidades. As causas (endógenas e exógenas) deste processo de incapacitação institucional já foram abordadas anteriormente, mas é interessante observar como a permanência deste quadro, ao longo de três presidentes e sete titulares (Aluizio Alves, João Santana, Carlos Garcia,

Carlos Pimenta, Luíza Erundina e Romildo Canhim) é sintomática de uma profunda anomia da máquina pública. Reiteradamente tratada enquanto variável secundária na equação da governabilidade, a "administração" só tem como ingressar na agenda decisória através do queixume de (todas as) outras áreas, da queda de braço com as carreiras em relação à questão dos vencimentos e gratificações e, finalmente, através da crescente constatação de que, tal como se encontra administração pública é "imprestável" para a viabilização de qualquer tipo de projeto nacional distinto do representado pela pantanosa paralisia atual. A máquina administrativa do governo encontra-se desestruturada, desarticulada e absolutamente dissociada do mundo real. As delegacias regionais dos ministérios são exemplares deste quadro. O Estado, essa Babel amorfa e disforme, só é orgânico, hoje, a interesses particulares (produtivos, corporativos, financeiros, familiares etc) que se apoderaram de setores estratégicos do aparato estatal. Mas esta constatação, amplamente difundida, não é capaz de constranger o órgão incumbido institucionalmente a problematizar o assunto. O recorrente fracasso das discussões sobre planos de carreira não é de responsabilidade exclusiva da SAF, especialmente

quando a área econômica percebe a folha de pagamento (sim, porque embora distintas ambas as questões são indissociáveis uma da outra) apenas como um agregado econômico a ser comprimido (ao contrário, por exemplo, da dívida interna). Mas quando se observa a falta de uma política de renovação dos quadros do setor público, após as aposentadorias em massa causadas pela implementação do RJU, pergunta-se a quem compete formular uma política para a administração pública do país. Dos dezoito concursos realizados de 1989 a maio de 1992 (p. 63, Estrut. e Org. do Poder Executivo), dezesseis foram para instituições federais de ensino superior, um para a Receita Federal e outro para Analistas de Finanças e Controle. A falta e o excesso de pessoal convivem permanentemente na órbita do serviço público federal. É através de uma reposição criteriosa e qualificada, juntamente com uma política consistente de alocação de pessoal, que este quadro se altera (em qualquer direção que seja). O comportamento da SAF, neste caso, resume-se ao bloqueio de novos concursos (afinal ela apenas opera sua realização) e à ausência de qualquer tipo de proposta de renovação dos quadros de pessoal. Se as aposentadorias se multiplicam, pouco importa pois continuam a onerar a folha de modo que não se autoriza a

reposição. Com relação à ENAP é importante ressaltar que vem se tornando uma importante promotora de eventos e editora de publicações (o que não é pouco neste contexto), mas enquanto escola depende: a) da realização de concursos para que possa ministrar um treinamento introdutório aos funcionários de carreira que ingressam no serviço público; b) da institucionalização de uma vinculação entre o processo de capacitação e habilitação para promoções e c) da consolidação do FUNDASE. Na ausência destes requisitos o oferecimento de cursos de média duração e de pós-graduação *lato-senso* (como previsto para 1994) é a alternativa que resta, mas insuficiente para projetar e consolidar a própria escola.

No limite, a principal crítica à SAF é que ela não se assume enquanto órgão formulador de políticas públicas para a administração federal e se desresponsabiliza (em função das dificuldades existentes) pelo agravamento dos problemas da máquina administrativa do Estado. Sua racionalidade não é nem econômica, nem político-sistêmica, nem tampouco a da formulação responsável (ver o texto Formação de Políticas de Governo, de Paulo Vieira da Silva e Luiz Pedone in Análise & Conjuntura, Belo Horizonte, p. 61-73, mai/ago 1987, Ed. FJP). Esta

postura acaba por criar um ponto cego no debate pois é como se apenas uma mágica vontade política do Presidente da República pudesse alterar a situação. Noutras palavras a SAF acaba por refluir para uma postura apolítica e defensiva, facilitando sua instrumentalização pelos interesses beneficiários deste quadro.

### Brechas possíveis e virtuais

**A** alavancagem das reformas usualmente pretendidas (racionalização, modernização, profissionalização e atualização, para ficar no plano do senso comum) depende da identificação de idéias-força capazes de aglutinar segmentos sociais, políticos e institucionais em torno de sua viabilização.

A crise da qual está se falando alcança a União, os estados e os municípios, assim como os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Trata-se, portanto, de uma crise cuja complexidade, abrangência e capilaridade indica a necessidade de uma estratégia multifacetada de enfrentamento, em um contexto necessariamente de longo prazo (é bom lembrar como, a despeito dos esforços das pessoas, as coisas são lentas no serviço público), ainda que resultados imediatos. de curto e

médio prazo precisem ser gerados para realimentar e fortalecer as proposições perseguidas.

O desafio maior desta estratégia é precisar ser, necessariamente, política e transpartidária. Trata-se fundamentalmente de (re)politicizar a administração pública, no sentido de recuperar sua dimensão política republicana. Precisa, também, do aval dos participantes do processo político (partidos, parlamentares, lideranças civis, movimentos sociais, ONGs, acadêmicos e demais atores). Sem um consenso mínimo (a ser costurado) não há arranjo institucional capaz de se viabilizar. A seguir, são desenvolvidos temas de uma possível agenda, em torno da qual possam ser, potencialmente, desenvolvidas ações convergentes, independentemente do lugar a partir do qual estes sujeitos se manifestem. São brechas, no sentido de janelas de oportunidades, cujo aproveitamento depende em grande medida da capacidade dos atores envolvidos atuarem de forma ágil e politicamente articulada.

---

### **Permeabilidade e transparência**

---

● processo de redemocratização tomou o Estado muito mais permeável às pressões dos grupos sociais. Neste sentido, grande

parte da crise econômico-financeira do setor público decorre justamente da incapacidade do Estado lidar com esta concorrência de interesses conflitantes. Em certa medida o processo inflacionário decorre desta captura do Estado por um conjunto de interesses inconciliáveis e incompatíveis com as proporções da riqueza produzida no país.

A maior permeabilidade do Estado às pressões próprias do jogo democrático não correspondeu, no entanto, ao aumento do controle do Estado pela sociedade.

Excetuando a atuação da imprensa e importantes processos pontuais (como os que resultaram no "impeachment" e na CPI do Orçamento), a sociedade civil e mesmo os órgãos do governo têm se mostrado incapazes de promover uma ampliação da transparência do que se passa no interior do Estado, em especial no que se refere à dinâmica de funcionamento e de financiamento das empresas estatais (que não são objeto desta reflexão), do poder Legislativo (hoje um pouco mais exposto) e do poder Judiciário (o poder esquecido).

A opacidade é tamanha que o próprio Executivo se revela frequentemente impotente para

atuar no sentido de coibir abusos, por crônica impossibilidade de ter acesso a informações.

O próprio Diário Oficial da União, cuja edição destina-se a tornar de conhecimento público os atos dos três poderes, tornou-se o maior exemplo de linguagem em código na administração pública. Há casos em que apenas os formuladores e os beneficiários da lei ou do decreto são capazes de compreender o alcance do que está sendo publicado.

A cultura do sigilo só favorece aqueles que têm o que esconder, os que fazem do tráfico das informações um bom negócio e, finalmente, aqueles cujo temor de que "alguma-coisa-possa-acontecer-se..." é tão grande que os mantêm inabordáveis a qualquer tipo de solicitação.

A administração tem medo da transparência e da exposição pública. E este não é um medo que se explica apenas pelo medo de que informações sejam distorcidas. Trata-se de um temor real de dois "olhares": o dos chefes que nesta hora são capazes de inibir e intimidar os servidores e o da incontrollável e imprevisível opinião pública. No fundo é o medo frontal do povo, de que este não concorde com algumas coisas feitas em seu nome, mas que podem estar gerando dividendos

privatizáveis. É amplamente disseminado o pavor de que as más notícias acabem por contaminar aqueles que as operam (o famoso medo da bomba explodir no próprio colo).

Favorecer a exposição. Desvelar a opacidade (principalmente quando for indiscutível a importância da transparência). Trabalhar para ampliar a publicização dos dados da administração. Catalisar o desvelamento da administração. Estes são desafios a todos que se encontram dentro, no limite e fora do Estado.

A título de exemplo é interessante recordar a crise institucional decorrente das divergências sobre a data de conversão dos salários em URV. É praticamente impossível se imaginar o que poderia acontecer com a publicação dos contracheques dos titulares, dirigentes e técnicos dos poderes Legislativo e Judiciário. Como é sabido, no confronto das teses da isonomia com a da independência e autonomia dos três poderes tem prevalecido um pacto cujas bases são desconhecidas para, praticamente, o conjunto da sociedade. Isto explica, em parte, a incapacidade funcional do Legislativo e do Judiciário atuarem pró-ativamente em relação ao Executivo (este, felizmente, cada vez mais visado).

**A** expectativa é que à medida que se direcionem as luzes para estes setores obscuros do Estado, o "olho do dono" se mobilize na defesa do que é de todos, e não de um grupo de privilegiados. A corrupção da máquina administrativa é uma pinça que atua nos dois extremos: a base e o topo da pirâmide salarial. Somente quando a transparência se institucionalizar enquanto procedimento e meta permanentes é que a administração passará a ser pública e de domínio público.

### Exposição política

**A** maior chance de se empreenderem reformas estruturais na administração pública nacional é a sua politização, no sentido de se forçar um acordo dos atores políticos com o objetivo de fortalecê-la, de modo a não privilegiar nenhuma facção em particular. Quanto mais se protelar esta negociação, pior para o Estado e mais cara a conta para a sociedade.

Não é possível admitir que certas teses tenham sua validade condicionada pelo fato de um grupo ou outro estar (sempre transitoriamente, como é da essência da democracia) ocupando o governo. Neste caso

há apenas um rodízio de vetos, fundamentado na dissociação generalizada do discurso na oposição com a pragmática da situação.

Em muitos casos, a representação política tem se mostrado tão pródiga na criação e no reconhecimento de novos direitos que não é mais possível fugir da responsabilidade de se prover os meios e/ou de balizar a titularidade destes direitos.

Enquanto assuntos como carreiras, salários, benefícios, aposentadorias, entre outros, não forem publicamente equacionados, no interesse do conjunto da sociedade, não haverá condições para um desvio ou reversão de rota. Há, inclusive, quem fundamente consistentemente a "necessidade" da crise se agravar ainda mais para provocar uma reação.

Se este assunto não for posto e equacionado nestes termos, dificilmente se viabilizarão requisitos mínimos indispensáveis para a formulação e implementação de uma política nacional de administração pública.

E cabe refletir se a SAF, mais inclusive, do que a ENAP, está disposta a assumir este desafio, ao invés de permitir a cristalização desta postura de impotência que

tem caracterizado o órgão, tornando-o mal visto pelo funcionalismo, pela classe política e pelos próprios dirigentes do Executivo.

A SAF precisa desenvolver um discurso próprio, um marketing institucional fundado em propostas de políticas para a administração pública negociadas política e institucionalmente. A área econômica do governo, que lida com conflitos certamente ainda mais dramáticos que estes é obrigada a este exercício o tempo todo e está aos poucos aprendendo a fazer política econômica no âmbito de uma democracia. Não há porque supor que com a SAF pudesse ser diferente.

Esta discussão, por sinal, faz com que se recorde um registro importante para a compreensão dos acontecimentos da última década. Trata-se do profundo desconhecimento que os quadros técnicos da administração federal possuem do processo político. Não se trata de ignorância no sentido estrito, mas sim de preconceitos, desconfianças, idealizações, credices e outros pré-julgamentos cuja origem se situa claramente na matriz ideológica do período autoritário. A SAF é exemplar desta mentalidade que por razões eventualmente pertinentes (mas

descontextualizadas historicamente) enxerga na esfera do político a presença do estorvo, da deturpação, do desvio, do "jeitinho" etc. Não conseguem incorporar a dimensão política ao próprio trabalho que desenvolvem e interagir a partir desta perspectiva com seus interlocutores. Não se assumem enquanto operadores de uma proposta (de) política de administração pública e insistem em se refugiar nas frustradas tentativas "tecnicamente corretas" de reformar o Estado. É este tipo de prática está condenada ao fracasso, exceto no caso de um retrocesso autoritário que ressucite velhos mitos, devidamente pasteurizados sobre reforma e modernização administrativa. Como registra Piquet Carneiro, as duas grandes reformas modernizadoras do Estado brasileiro se deram em contextos autoritários (1937 e 1967), impulsionadas por governos que exerciam o poder de forma intensiva e centralizada, tendo como pano de fundo um projeto nacional compartilhado (em certos casos formulado) pelas Forças Armadas. A reforma do Estado no contexto democrático é, portanto, uma experiência inédita no Brasil (mas nem por isso menos urgente).

---

## Uma agenda minimamente plausível

---

**U**m dos instrumentos clássicos de políticas públicas do Estado é a utilização criteriosa e qualificada de seu poder de encomenda como forma de direcionar e/ou induzir o desenvolvimento de determinados produtos, processos, tecnologias ou pesquisas, que dificilmente seriam produzidos espontaneamente pela livre atuação das forças de mercado. Se há uma atividade que pode ser desenvolvida a baixíssimo custo e sem demandar maiores conflitos políticos intraburocráticos, além da tradicional dificuldade de se alcançar/acessar os dados, esta atividade é a realização de estudos e pesquisas que instrumentalizem a atuação da própria SAF na formulação, negociação, viabilização, implementação e permanente avaliação de uma política nacional de administração pública.

A SAF possui a competência institucional, os bancos de dados, o domínio da estrutura organizacional, a memória da legislação, os recursos institucionais, o patrimônio de contatos, os técnicos qualificados e experientes, a infra-estrutura e a competência instalada da ENAP, poder de barganha com outras áreas do governo e o acesso à

Presidência. Falta apenas capacidade de transcendência política. Não há justificativa para a ausência de estudos qualificados cuja produção depende fundamentalmente do próprio órgão.

O excelente trabalho sobre a "Estrutura e Organização do Poder Executivo", desenvolvido pelo CEDEC, sob coordenação da ENAP é um caso exemplar de exceção que confirma a regra. As parcerias com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal e com a Universidade de Brasília vão no mesmo sentido. Seja através de instituições independentes, seja via universidades, seja por meio das fundações de pesquisa estaduais das quais a ENAP vem (lentamente) se aproximando, seja através de iniciativas intra SAF/ENAP muita coisa pode ser feita. A se lastimar apenas a ausência de alunos e professores permanentes na escola (sim, porque a ENAP foi criada para ser uma escola), uma vez que seriam os quadros mais apropriados para desenvolverem este tipo de trabalho.

Os conteúdos a serem trabalhados e desenvolvidos são inúmeros. Problemas, lacunas, perguntas e interpelações não faltam. As demandas são, mais que urgentes, fundamentais para a estruturação de um quadro compreensivo dinâmico, que sirva de instrumen-

instrumento de balizamento decisório de todos os atores intervenientes nestes processos. Há, no entanto, que se querer fazer. Do contrário, mais cedo ou mais tarde, a pressão de fora para dentro acabará por extrair/expelir estes estudos de dentro do Estado.

---

### **Conclusão provisória: as Escolas de Governo em compasso de espera entre o voluntarismo e a ação política**

---

**N**o contexto das idéias expostas, percebe-se que a abordagem da questão das Escolas de Governo não tem como se dar sem uma compreensão mais abrangente da problemática do conjunto da administração pública federal. Em especial, não há como se analisar as potencialidades desta proposta de forma desvinculada da política de administração praticada pela SAF, no caso federal, e pelas secretarias estaduais de administração e recursos humanos (cujo quadro é bastante semelhante ao federal), no plano regional.

As decisões sobre a realização de concursos públicos, planos de carreiras (naturalmente vinculando-as com remuneração e capacitação), alocação de recursos em formação de quadros e condução de projetos reestrutu-

rantes da administração pública, entre outras, passam, fundamentalmente, pela SAF. A ENAP não tem como provocar decisões de governo desta magnitude. Pode influenciar, interagir politicamente, procurar explorar sua capacidade de gerar recursos próprios, produzir eventos que explicitem estas discussões, realizar pesquisas que clarifiquem e qualifiquem estas temáticas, oferecer bons cursos para os quadros da administração federal (profundamente carentes de iniciativas do gênero em várias áreas), mas não pode fazer o Estado se mover.

Também a SEPLAN-PR, um órgão de importância estratégica que também se encontra fragilizado, praticamente não tem demonstrado possuir condições políticas de atuar na reversão do quadro atual. A questão do arcabouço institucional, indispensável ao processo de retomada do planejamento do desenvolvimento, praticamente não faz parte da agenda decisória do órgão. A exceção é o IPEA que insiste em produzir estudos e pesquisas da maior importância para o país, mesmo em circunstâncias as mais adversas.

Mantido este quadro (*ceteris paribus*, como dizem os economistas) o que pode ser trabalhado no âmbito da ENAP não é muito diferente do que vem se

buscando fazer (com maior ou menor sucesso conforme o caso). Mas é muito pouco quando se considera a magnitude dos desafios colocados. Trata-se de uma ação incrementalista voluntariosa, mas incapaz de alterar (no sentido de ampliar) os limites do possível.

É fato que a ENAP, assim como a própria SAF, se ressentem de problemas comuns às outras áreas do Estado (quadros de carreira, salários, infra-estrutura, pessoal qualificado etc). Na verdade ambas as instituições experimentam as dificuldades que, em tese, possuem a competência institucional para resolver para o conjunto da administração pública.

Ainda assim, existem graus de liberdade a serem explorados. O agravamento e o espraiamento da crise do setor público estão transbordando para a sociedade. Respostas a este quadro terão que surgir porque a bandeira política da recuperação da capacidade de ação do poder público já se encontra posta. A ENAP pode contribuir de forma extremamente importante para a politização qualificada do debate. A escola possui uma capacidade de produzir fatos políticos, além do papel de catalisadora de discussões que vem desempenhando. Além disso o potencial de

articulação política e institucional da ENAP vem sendo aproveitado muito timidamente. A realização do Encontro Nacional: Função Pública, Estado e Sociedade e da reunião do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento foram demonstrações da competência da instituição, mesmo sem alunos, em ocupar o cenário nacional. Mas há que se envolver neste processo, de forma mais efetiva e permanente os agentes políticos, não apenas como eventuais palestrantes, mas como tomadores de decisões e formuladores de políticas e legislações que configuram o país. A ENAP precisa comprometer-se irreversivelmente com a repolitização do debate sobre a formulação de uma política nacional de administração pública, que tem excepcionais oportunidades de emergir junto com a eleição do próximo governo. Não há outra alternativa. Do contrário a escola continuará margeando a sua própria razão de ser histórica: a formação do administrador político, um servidor público profissional e capaz de recuperar a perspectiva de uma gestão integradora do Estado em torno de suas finalidades públicas.

**Bibliografia**

BARBOSA, A. F. *Isonomia: a reforma agrária na administração pública*. [s. l.], [s. d.], mimeo.

CARNEIRO, J.G.P. A revitalização do setor público. In: *O leviatã ferido: a reforma do estado brasileiro*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1991.

JACCOUD, L., ANDRADE, R.C. (org.) *Estrutura e organização do poder executivo*. Brasília: ENAP, 1994. 2 v.

KLIKSBERG, Bernardo. *Como transformar o estado: para além de mitos e dogmas*. Brasília: ENAP, 1992.

MATIOS, C. *Estado e planejamento: sonhos e realidade*. Brasília: CENDEC, 1989.

SILVA, P.V., PEDONE, L. Formação de políticas de governo. *Revista Análise e Conjuntura*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, p. 61-73, maio/ago. 1987.

VILLA-ALVAREZ, Florindo. *As experiências de formação de gestores no Brasil*. Brasília, 1990, mimeo.

**Resumen**

ESCUELAS DE GOBIERNO:  
LIMITES Y  
CONDICIONALIDADES

El texto trata el tema de la formación del cuerpo dirigente de la burocracia pública y de las limitaciones a la institucionalización de escuelas de preparación de estos cuadros. Las problemáticas de capacitación, remuneración y carreras necesitan ser resueltas en forma necesariamente articulada. La lógica de la acción gubernamental, tratando la cuestión en forma fragmentada, la dinámica de actuación de las corporaciones, destinadas a atender intereses particulares, y las prácticas políticas clientelistas tradicionales acaban por dificultar enormemente la consolidación de las iniciativas dirigidas a la profesionalización de la administración pública.

**Abstract**

SCHOOLS OF GOVERNMENT:  
LIMITS AND CONDICIONALITIES

The text treats the issue of training administrative personnel in public bureaucracies and the limits for institutionalizing schools to train

that staff. The problems of training, salaries and careers need to be overcome in a joint manner. The logic of governmental action, which treats each facet of the problem separately, the dynamics of the *spirit d'corps* in those staffs aimed at meeting particular interests, and the traditional practice of patron-client relations in politics create great stumbling blocks to consolidation of initiatives aimed at making public administration professional.

---

**Francisco Gaetani é diretor-geral da Escola de Governo de Minas Gerais, Fundação João Pinheiro.**

---

# **P**ROFISSIONALIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO

## Requisito para o Desenvolvimento

Rubens Ricupero

**E**xiste hoje consenso internacional de que uma das pré-condições mais importantes para o desenvolvimento econômico de um país é a qualidade da administração pública. Qualquer governo que pretenda ver suas decisões implementadas de maneira adequada e com rapidez não pode abrir mão de um aparato burocrático eficiente, ágil, disciplinado e preparado. A ausência ou deficiência deste aparato reduz a capacidade dos governos de concretizar projetos de interesse público.

No Brasil, o debate sobre a questão, além de não ter recebido a devida atenção, esteve até o passado recente marcado pelo que considero distorções e equívocos de interpretação.

Muitos confundiram, no Brasil, a noção de um governo eficiente e forte com a presença estatal em diversas áreas da economia e mesmo da vida social. Os que

**A** ausência ou deficiência do aparato burocrático reduz a capacidade dos governos de concretizarem projetos de interesse público. A profissionalização do serviço público é objetivo prioritário e de curto prazo, ao qual não poderão se furtar os dirigentes máximos do Brasil. Não se pode conceber um corpo de funcionários do qual se possam exigir a prestação de bons serviços sem que lhes possa oferecer em contrapartida, a existência de um plano racional de carreiras, estímulos ao aperfeiçoamento, perspectivas de progressão profissional e estrutura flexível de salários que os permita adequarem-se tanto ao nível de exigências para a função exercida quanto ao mérito individual devidamente aferido.

abraçam esta visão peculiar do que seja a eficiência estatal são os mesmos que consideram haver na economia diversos "setores estratégicos" que deveriam estar reservados à participação exclusiva do Estado. São os mesmos que advogam a intervenção governamental nas relações eminentemente privadas, como aquelas resultantes de contratos livremente negociados entre as

partes. Dentro desta ótica, o que se quer é um Estado interventor, pouco importando a qualidade, os resultados e os benefícios da intervenção para a coletividade. Levada às últimas conseqüências, esta lógica conduz a um Estado totalitário.

Mais recentemente, numa mudança radical de perspectiva, determinados círculos, assimilando mal tendências neoliberais em curso noutros países, puseram-se a defender, no Brasil, a redução e até a eliminação do Estado como caminho para a retomada do desenvolvimento e para o encaminhamento da solução dos problemas nacionais. Esta visão esteve presente em algumas decisões do governo anterior, quando assistimos a uma tentativa de desmantelamento, conduzida de maneira tão rápida quanto irresponsável, do quadro burocrático a serviço do governo. Demitiram-se funcionários e reduziram-se salários sem que se pesassem as conseqüências para a eficácia da administração pública. Estamos hoje pagando o preço do erro cometido. O governo teve fraturado um dos braços essenciais à consecução de seus objetivos.

Hoje, felizmente, dispomos de condições mais favoráveis para superar visões unilaterais e

relançar o tão necessário debate sobre a qualidade do serviço público, partindo sempre da premissa de que é um dos ingredientes necessários para o desenvolvimento.

Por experiência própria e convicção, não tenho dúvida de que a boa administração governamental está inevitavelmente vinculada à profissionalização do funcionalismo. Passei a maior parte de minha vida de servidor público no Itamaraty, instituição que sempre prestou serviços relevantes ao país justamente por constituir-se num serviço profissionalizado e permanente, com regras próprias que não apenas favorecem o aprimoramento constante do diplomata ao longo da carreira, mas também recompensam aqueles que se destacam pelo mérito profissional. Dentro do Executivo, o Itamaraty é, ao lado das Forças Armadas, uma das poucas carreiras públicas tradicionais com vocação profissional. Não é assim fruto do mero acaso que o Itamaraty sempre tenha fornecido quadros para outros setores da administração pública.

A profissionalização do serviço público é, a meu ver, objetivo prioritário e de curto prazo, ao qual não poderão furtar-se os dirigentes máximos do Brasil.

Não se pode conceber um corpo de funcionários do qual se possa exigir a prestação de bons serviços sem que se lhes possa oferecer, em contrapartida, a existência de um plano racional de carreiras, estímulos ao aperfeiçoamento e perspectivas de progressão profissional, bem como estrutura flexível de salários que os permita adequarem-se tanto ao nível de exigências para a função exercida quanto ao mérito individual devidamente aferido. A profissionalização dos servidores é uma estrada de duas vias. Deles se deve cobrar desempenho profissional. A eles se deve proporcionar as condições para que possam ter bom desempenho.

Quanto ao plano de carreiras do funcionalismo, matéria técnica que deixo para especialistas com mais conhecimento comentarem, limito-me a sublinhar alguns pontos que me parecem de maior importância. O primeiro é o de que o Executivo não conta com uma carreira pública profissional que o sirva em seu conjunto. Há algumas poucas carreiras com graus diferenciados de estruturação profissional. Isto favorece o corporativismo, em detrimento do espírito público. Seria altamente desejável que pudéssemos organizar um serviço público de alto nível que

fornecesse quadros civis para toda a administração direta, à semelhança dos sistemas existentes no Reino Unido ou na França. Neste último país, por exemplo, todos os funcionários públicos civis de escalão superior passam pela Escola Nacional de Administração, de onde saem, graduados, para ocupar diferentes posições no serviço público francês. Faz-se inicialmente a opção pelo serviço público e apenas após a passagem obrigatória pela Escola é que, em função do desempenho acadêmico, o servidor ingressará nesta ou naquela carreira, sempre com flexibilidade. Esta seria a verdadeira vocação da ENAP, no Brasil. Mas para que a cumpra, é preciso que sejam introduzidas as necessárias modificações na legislação que rege o funcionamento do funcionalismo público.

Num serviço profissionalizado, não se pode prescindir de mecanismos que incentivem o aprimoramento contínuo ao longo da carreira do servidor. Cursos de atualização, estágios em áreas distintas daquela em que se trabalha, estímulo à apresentação de inovações são, entre outros, elementos que devem ser parte integrante do aprendizado e desenvolvimento constantes. É preciso evitar que haja uma acomodação do funcionário público durante sua vida

profissional, fato infelizmente comum. Nesse sentido, a progressão funcional deve estar sujeita a exames comprobatórios de capacidade em estágios intermediários da carreira. No Itamaraty, por exemplo, além do Curso de Preparação à Carreira de Diplomata, de dois anos, no Instituto Rio Branco, passamos por um Curso de Aperfeiçoamento, pré-requisito para a promoção de Segundo a Primeiro Secretário, e por um Curso de Altos Estudos, com apresentação e defesa de tese, que é condição para a ascensão de Conselheiro a Ministro de Segunda Classe.

Por fim, o profissionalismo tem como regra básica a existência de salários compatíveis com a qualidade dos serviços prestados. Um serviço público que não ofereça remuneração apropriada não poderá atrair e manter pessoal de bom nível. É preciso que se mude o enfoque da quantidade para a qualidade. Para que disponha de uma burocracia mais eficiente, o Estado talvez não precise de número elevado de funcionários. Mas precisa de funcionários com remuneração condizente com uma melhor preparação e desempenho. Faz-se necessário também introduzir maior flexibilidade para que, dentro de determinadas categorias e faixas,

a remuneração seja diferenciada de acordo com o mérito individual comprovado por avaliações sistemáticas, em vez de, por exemplo, critérios como o tempo de serviço.

A qualidade da administração pública se mede, em suma, por resultados, entendidos estes como a capacidade do governo de formular e implementar com êxito decisões que beneficiem o conjunto da coletividade. A deficiência no serviço público compromete esta capacidade. É hora de encararmos de frente a questão da profissionalização do funcionalismo brasileiro. Este é, entre outros, um passo necessário e inadiável para que o país possa retomar o seu caminho de desenvolvimento.

---

## Resumen

### PROFESIONALIZACIÓN DEL FUNCIONARIO PÚBLICO

La ausencia o deficiencia del aparato burocrático reduce la capacidad de los gobiernos de concretar proyectos de interés público. La profesionalización del servicio público es objetivo prioritario y de corto plazo, que no

podrán ignorar los máximos dirigentes de Brasil. No se puede concebir un cuerpo de funcionarios del que se pueda exigir la prestación de buenos servicios sin que se le pueda ofrecer, en contrapartida, la existencia de un plan racional de carreras, estímulos al perfeccionamiento, perspectivas de progreso profesional y estructura flexible de salarios que le permita adecuación tanto a nivel de exigencias para la función exigida como de mérito individual debidamente evaluado.

flexible salary structure which is adapted both to the level of demands presented by the post they have and to the individual merit which has been duly proven.

---

**Abstract****PROFESSIONALIZATION OF CIVIL SERVANTS**

Absence or deficiency in the bureaucracy machine reduces governmental capacity to carry out projects of public interest. Professionalization of civil servants is a priority goal on the short run, which the highest authorities in Brazil cannot ignore. You cannot conceive a corporation of civil servants which can be asked to offer good service without being able to offer them, in return, a rational career plan that stimulates their improvement, offers perspectives for rising up the professional ladder and presents a

---

**Rubens Ricupero é embaixador; ex-ministro da Fazenda e ex-ministro do Meio Ambiente e da Amazônia Legal.**

---

# REPENSANDO O CONCEITO DE FORMAÇÃO

Ladislau Dowbor

## A educação frente à nova dinâmica

**E**m termos gerais, as megatendências sociais, que incluem o novo impacto do progresso tecnológico, a globalização das nossas atividades, a urbanização generalizada das nossas sociedades, as polarizações econômicas cada vez mais explosivas, e um novo papel do Estado, levam a uma sociedade marcada por maior complexidade, maior diversidade e desigualdade, e um ritmo de transformação extremamente rápido, exigindo respostas mais flexíveis e mecanismos participativos que envolvem todos os membros da sociedade. Trata-se hoje de aprender a gerir não uma situação, mas um processo permanente de mudança<sup>1</sup>.

Com o risco de dizer o óbvio, mas visando a sistematização, podemos considerar que, em termos de

**E**ste artigo sobre ensino e treinamento para servidores públicos oferece uma visão geral a respeito das tecnologias existentes e dos diferentes modelos de treinamento. O autor considera que o atual nível de conhecimento sobre o trabalho desempenhado pelos servidores públicos exige que as atividades de ensino e treinamento passem a ser consideradas permanentes na administração pública, deixando de ser vistas apenas como um setor marginal dentro do departamento de pessoal. Uma nova concepção sobre treinamento deveria incluir maior compreensão das necessidades das sociedades modernas por formação de recursos humanos.

formação, os novos pontos de referência, ou transformações mais significativas, seriam os seguintes:

- é necessário repensar de forma mais dinâmica a questão do universo de conhecimentos a trabalhar, e a sua atualização;

<sup>1</sup> - Delineamos as megatendências mencionadas em outro artigo, Governabilidade e Descentralização, Revista do Serviço Público (vol. 118, n.1), ENAP, janeiro/julho 1994.

- neste universo de conhecimentos, assumem maior importância relativa as metodologias, reduzindo-se ainda mais a dimensão "estoque" de conhecimentos a transmitir: trata-se cada vez mais de aprender a "navegar" entre os conhecimentos, e cada vez menos de memorizá-los;

- aprofunda-se a transformação da cronologia do conhecimento: a visão do homem que primeiro estuda, depois trabalha, e depois se aposenta torna-se cada vez mais anacrônica, e a formação deve assumir um espaço permanente na nossa vida profissional;

- modifica-se profundamente a função do educando, que precisa tornar-se sujeito da própria formação, frente à diferenciação e riqueza dos espaços de conhecimento nos quais deverá participar: a formação não pertence mais a um "departamento", envolvendo todas as áreas;

- a luta pelo acesso aos espaços de conhecimento vincula-se ainda mais profundamente ao resgate da cidadania, tanto do funcionário como, em particular da maioria pobre da população, como parte integrante das condições de vida e de trabalho.

- finalmente, longe de tentar ignorar as transformações, ou de atuar de forma defensiva, precisamos penetrar nas novas dinâmicas para entender sob que forma os seus efeitos podem ser invertidos, levando a um processo reequilibrador da sociedade, quando hoje apenas reforçam as polarizações e desigualdade.

---

### As novas tecnologias do conhecimento

---

**H**oje temos a possibilidade de visualizar com certa clareza a imensa revolução que permite a informática na organização e transmissão do conhecimento.<sup>2</sup>

Em termos simples, o fato essencial é que podemos transformar em sinais magnéticos qualquer informação sob forma de som, de escrita ou de imagem fixa ou animada. Uma vez que este processo é dominado, em grande escala, com grande rapidez e de forma barata, a maleabilidade dos conhecimentos é profundamente revolucionada. Pondo de lado os diversos tipos de exageros sobre a "inteligência artificial", ou os pavores dos que desconhecem os processos, a realidade é que a informática permite:

---

<sup>2</sup> - Um excelente resumo do novo potencial encontra-se na recente publicação da UNESCO, *Les Nouvelles Technologies de Communication: orientations de la Recherche* - Paris, 1990, *Etudes et Documents d'Information* n.105.

---

a) estocar de forma prática, em disquetes, em discos rígidos e em discos laser, gigantescos volumes de informação. Estamos falando de centenas de milhões de unidades de informação ao preço de algumas centenas de dólares;

b) trabalhar esta informação de forma inteligente, permitindo a formação de bancos de dados sociais e individuais de uso simples e prático, e eliminando as rotinas burocráticas que tanto paralizam o trabalho;

c) transmitir de forma muito flexível a informação através do telefone conectado ao computador, de forma barata e precisa, inaugurando uma nova era de comunicação de conhecimentos;

d) integrar a imagem fixa ou animada, o som e o texto, de maneira muito simples, e com custos muito reduzidos;

e) manejar os sistemas sem ser especialista: acabou-se o tempo em que o usuário tinha de aprender uma "linguagem" ou simplesmente tinha que parar de pensar no problema do seu interesse para pensar no como manejar o computador. A geração dos programas "user-friendly", ou seja "amigos" do usuário, torna o processo pouco mais complicado

que o da aprendizagem do uso da máquina de escrever, mas exige também uma mudança de atitudes frente ao conhecimento de forma geral, mudança cultural que, esta sim, é freqüentemente complexa.

Mais uma vez, trata-se aqui de dados muito conhecidos, e o que queremos notar, ao lembrá-los brevemente, é que estamos perante um universo que se descortina com rapidez vertiginosa, e que será o universo do cotidiano das pessoas que hoje formamos.

A reação mais habitual que encontramos ao mencionar este potencial, é que se trata de realidades "do Primeiro Mundo". Mas a verdade é que esta dimensão do primeiro mundo já está aqui, e não vê-lo significa simplesmente voltar as costas para a realidade.

Por outro lado, as pessoas só agora começam a se dar conta de que o custo total de um equipamento de primeira linha, com enorme capacidade de estocagem de dados, impressora laser, modem para conexão com telefone, scanner para transporte direto de textos ou imagens do papel para a forma magnética, é inferior ao preço de um telefone. Mais importante ainda, estes custos estão caindo vertiginosamente.

<sup>3</sup> - A variável dos custos é importante: quando com o preço da construção de uma escola pode-se comprar milhares de equipamentos de informática e de vídeo, a composição tecnológica dos investimentos na educação deve ser colocada em discussão.

**N**ão há dúvida que é perfeitamente legítima a atitude de um funcionário de município pobre, que se debate com os problemas mais dramáticos e elementares, e com um salário absurdo: "o que é que eu tenho a ver com isto?" Mas a implicação prática que vemos, frente à existência paralela deste atraso e da modernização, é que temos que trabalhar os vários "tempos" da nossa administração, criando rapidamente as condições para uma utilização "nossa" dos novos potenciais que surgem.

### **A diversificação dos espaços educacionais**

**S**e o século XX foi o século da produção de massa, o século XXI será o século da sociedade do conhecimento. Não há nenhum "futurismo" pretensioso nesta afirmação, e sim uma preocupação com as medidas práticas que se tomam necessárias, e cujo estudo deve figurar na nossa agenda. Não podemos mais trabalhar com um universo simplificado da educação formal, complementado por uma área de educação de adultos para recuperar "atrasos".

Um bom exemplo da diversificação dos espaços educacionais nos é fornecido pela formação nas empresas. Atualmente, as empresas norte-americanas gastam cerca de 60 bilhões de dólares com formação. O programa do presidente Clinton prevê a alocação de 1,5% da totalidade da massa salarial do país para formação dos trabalhadores, o que dobraria com sobras os gastos atuais.<sup>5</sup> A importância deste novo segmento da educação pode ser avaliada se lembrarmos que os EUA gastam cerca de 6,8% do PIB com educação pública, ou seja, cerca de 340 bilhões de dólares, enquanto a formação nas empresas deverá atingir cerca de 130 bilhões de dólares, cifra próxima da totalidade dos gastos públicos com o ensino de terceiro grau.<sup>5</sup>

É preciso levar em conta uma profunda transformação que está ocorrendo na área empresarial e de serviços: enquanto a produção tradicional podia se contentar com um trabalhador pouco formado, sendo a educação vista essencialmente como um "esparadrapo social" que permitia falar em "igualdade de chances à partida", hoje o setor empresarial moderno passa a precisar crescentemente da educação para o seu próprio

<sup>4</sup> - Business Week, 14 September 1992, p. 6; 7 September 1992, p. 31

<sup>5</sup> - Não há dúvida que o universo empresarial brasileiro está dramaticamente atrasado nesta área, como aliás os Estados Unidos estão atrasados relativamente ao Japão ou à Alemanha. Mas o fato é que este espaço está conhecendo um desenvolvimento muito rápido em todos os países.

desenvolvimento.<sup>6</sup> Em outros termos, se os Estados Unidos investem este volume de recursos na formação nas empresas, e o Japão e a Alemanha cerca de 2 ou 3 vezes mais, não se trata de idealismo, mas de uma transição exigida pelo próprio ritmo de transformações tecnológicas. Pode-se gostar ou não da tendência, mas o fato é que se trata de uma nova área que adquiriu peso da mesma ordem de grandeza que a educação formal, que atinge o mesmo universo social com o qual trabalhamos, e com a qual temos de articular os nossos esforços de uma forma ou outra. O que não podemos nos permitir é ignorá-la e, menos ainda, ver este progresso nas empresas enquanto deixamos o setor público quase sem investimentos nesta área.

Outra área que está surgindo com força, pelo potencial que representa, é a reorientação da televisão e da mídia em geral. Há um gigantesco capital acumulado, que são os aparelhos de televisão instalados em três quartos dos domicílios do país. Um bom exemplo do aproveitamento deste capital é o Public Broadcasting Service (PBS) dos Estados Unidos, assistido por 92 milhões de pessoas, com programas educacionais diversos de gigan-

tesco impacto cultural no país. A rede não é nem privada nem Estatal, é gerida por um conselho que envolve televisões locais e organizações comunitárias, com forte representação de instituições de ensino. Se considerarmos que a população, e em particular as crianças, assistem a programas de televisão algumas horas por dia, é evidente que uma reorientação da nossa mídia, no sentido de elevar o nível científico e tecnológico da população, poderia ter efeitos significativos. E a rede tem índices de audiência muito elevados, pela própria qualidade dos programas e estrutura descentralizada que permite participação local efetiva. A PBS gasta anualmente cerca de 1,3 bilhões de dólares. No Brasil gastamos anualmente cerca de 3 bilhões de dólares em publicidade. O que tem a função pública a ver com isto? Simplesmente o fato de que sem cidadão consciente não existe função pública moderna.

Diretamente vinculado à televisão, mas constituindo hoje um processo autônomo extremamente importante, é o vídeo. Retomando o mesmo exemplo da televisão americana, a PBS-VIDEO abastece toda a rede educacional, a administração pública, hospitais,

<sup>6</sup> - ver em particular a resenha de Ray Marshall and Marc Tucker - Thinking for a Living - Business Week, 14 September 1992

organizações comunitárias etc., com cassetes de vídeo, racionalizando o acesso ao gigantesco acervo de filmes científicos e educativos que hoje existem no mundo. No Brasil, temos a Associação Brasileira de Vídeo Popular, e todo o movimento pela Lei da Informação Democrática que abraçou a luta pela ampliação e democratização dos espaços educacionais, luta que deveria ser de toda comunidade educacional e científica em geral<sup>7</sup>.

Um outro espaço do conhecimento em plena expansão é o dos cursos técnicos especializados. A expansão é compreensível, já que com o surgimento de inúmeras novas tecnologias os mais diversos segmentos da população buscam cursos de Design, de programação, de CAD, de técnicas agrícolas, bem como apoio técnico para criação de micro e pequenas empresas etc. Esta área ocupa um espaço crescente, e não pode mais ser descartada como atividade marginal, como por exemplo os cursos de datilografia. Em reuniões organizadas em São Paulo, a Câmara Júnior de Comércio do Japão expôs como 60 mil pequenas

empresas japonesas, conectadas por telefone e modem, cruzam diariamente as suas propostas ou dificuldades tecnológicas. Assim, por exemplo, um trabalhador que enfrenta uma dificuldade técnica determinada descreve-a no computador e recebe no dia seguinte na sua tela comunicações sobre que empresa resolveu de que maneira esta dificuldade. Em outros termos, em vez de multiplicar cursinhos de qualidade frequentemente duvidosa, o Japão trabalha nesta área com a criação de um ambiente tecnológico integrado, que envolve tanto cursos como comunicações informais e, sobretudo, a formação de uma cultura associativa e colaborativa das empresas. Pode-se pensar que isto não tem nada a ver com educação. Ou pode-se pensar que a educação tem muito a ver com os sistemas concretos de produção e distribuição de conhecimentos de forma geral.<sup>8</sup>

Uma outra área de trabalho que deve passar a interessar a educação é a organização do espaço científico domiciliar. Um número crescente de professores está se

<sup>7</sup> - O universo da educação formal, entre professores e alunos, representa no Brasil cerca de 30 milhões de pessoas, 20% da população. A ausência ou quase ausência do movimento organizado dos educadores na luta pela democratização dos meios de comunicação de massa e da informação em geral é particularmente grave. A função pública se comporta como se isto fosse problema de terceiros.

<sup>8</sup> - Uma primeira experiência está sendo tentada na USP, com o sistema "disque tecnologia". Que potencial poderia ter a integração dos nossos quase 5 mil municípios em rede de intercâmbio de tecnologia gerencial, com apoio técnico de instituições como ENAP, CEPAM, IBAM, FUNDAP e outras, além das universidades?

interessando hoje em organizar o seu espaço de trabalho em casa, ultrapassando a visão de pilhas de papel, de livros perdidos e esquecidos. Como este problema deve ser enfrentado em relação à criança, que carrega entre a casa e a escola volumes absurdos de material, sem a mínima orientação de como se organiza conhecimento acumulado de forma a torná-lo disponível quando necessário? Longe de ser secundária, a criação de ambiente propício na casa é hoje fundamental, e trata-se de trabalhar este assunto de forma organizada, na linha de ergonomia do trabalho intelectual, entre outros. É importante entender que, entre a nossa geração e a geração dos nossos filhos, o volume e tempo de vida da informação mudou radicalmente, e o que já é um problema para nós será um problema muito maior para eles. Trata-se sem dúvida, ainda, entre nós, de um problema da classe média. Mas dentro de 4 ou 5 anos, quando os preços dos sistemas informáticos não se

contarão mais em milhares, e sim em algumas centenas de dólares, já não será mais. A inserção do trabalhador e do funcionário nos "espaços do conhecimento", através da organização do espaço domiciliar, torna-se cada vez mais importante. Os nossos apartamentos têm lugar previsto para geladeiras e o quarto de empregada, mas nada para o computador ou a biblioteca.<sup>9</sup>

Outro espaço que está surgindo com força é o espaço do conhecimento comunitário. Trata-se de uma área até hoje fundamentalmente trabalhada pelas Organizações Não Governamentais de diversos tipos, organizações religiosas e outras, cuja importância tem sido sistematicamente subestimada. Não se trata de aprovar ou não este tipo de iniciativas, e sim de constatar que se elas se desenvolvem com tanto dinamismo, é que há um vazio não preenchido. A força deste processo resulta da própria urbanização

<sup>9</sup> - A atualidade deste espaço educacional é reforçado pelos avanços recentes das telecomunicações, que ultrapassaram de longe o ritmo de inovação da própria área informática. Um balanço recente realizado pela Comunidade Européia aponta em particular para as importantes implicações destes avanços para a área da educação: "Distance delivery of educational services, over the advanced telecommunications infrastructures that are now possible, is the only conceivable option for the European dimension in education to become a reality accessible to all, not restricted to a small elite... Technology now makes it possible for telecommunications to play a prominent role in the "democratization" of information and knowledge and rebalance how (if not whether) it can be accessed not only by the "have's" (upscale, urban, well educated citizens) but also by the "have-not's" (whether for reasons of geographic remoteness, individual handicaps or something else". p.1.5 e 1.6 - PACE - Perspectives for Advanced Communications in Europe - 1992, Vol. II, Analysis of Key Issues.

vista acima, e que torna a comunidade organizável em torno do chamado "espaço de vida".<sup>10</sup> para acessar a produção de outras instituições do seu próprio estado, sem falar do país.

Outra área em plena expansão e que precisa de uma "reengenharia" institucional é a área de Pesquisa e Desenvolvimento. A pesquisa no Brasil apresenta duas características que devem ser vistas com realismo: o distanciamento entre a academia, a empresa e a comunidade, por um lado, e a frágil coordenação entre centros científicos por outro. Quando se visita os diversos *campi* científicos, fica-se impressionado a que ponto se trata de ilhas, ou de um "arquipélago" de instituições, com frágil complementariedade e sinergia. Um exemplo positivo é a constituição recente da Rede Nacional de Documentação e Informação em Administração Pública, RENAP, que permite, pela primeira vez, um início de trabalho articulado das dezenas de instituições que realizam pesquisa na área.<sup>11</sup> Hoje qualquer pesquisador acessa em segundos no seu computador a produção científica da Europa ou dos Estados Unidos, via Internet por exemplo, mas tem muito mais dificuldade

é essencial, de toda forma, tomar consciência que a existência do modem e das redes torna hoje simples e barato realizar um salto qualitativo na convergência dos trabalhos de ciência e tecnologia no país, permitindo ao mesmo tempo maior contato entre as instituições científicas e a melhor articulação com setores empresariais e de ciência aplicada, abrindo espaço para um ambiente de progresso científico generalizado, no qual a função pública tem de se inserir.

Quando repensamos a educação formal e a educação de adultos neste contexto é para considerá-las como atividade central e organizadora, e não mais como eixo único de formação. Em outros termos, a escola tem de passar a ser um pouco menos "lecionadora", e bastante mais mobilizadora e organizadora de um processo cujo movimento deve envolver os pais e a comunidade, integrando os diversos espaços educacionais que existem na sociedade e, sobretudo

<sup>10</sup> - ver em particular um excelente estudo desta dinâmica em John Friedmann - Empowerment - Blackwell, Mass., 1992; ver também o balanço realizado pelas Nações Unidas, no Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993, New York 1993. As ONG's envolviam cerca de 100 milhões de pessoas no início dos anos 1980, e cerca de 250 milhões atualmente, mostrando que a área pública comunitária é uma das que conhecem mais rápida expansão no mundo (ver p. 93 e seg). Trabalhar com a visão simplificadora de dois setores, privado e estatal, é simplesmente anacrônico.

<sup>11</sup> - A RENAP foi instalada em abril de 1994 na Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, incluindo inicialmente 15 instituições.

ajudando a criar este ambiente científico-cultural que leva à ampliação do leque de opções e reforço das atitudes criativas do cidadão.

Nesta linha, o ensino superior deveria ser profundamente revisto, na medida em que poderia tornar-se um mobilizador de transformações, ultrapassando o seu papel hoje tão estreito de formação de elites corporativas. Em termos de cronologia do ensino, este espaço deveria ultrapassar o seu formato fechado, de licenciatura em 4 ou 5 anos, para se abrir a ciclos de atualização científica do estudante de qualquer idade. Em outros termos, é importante que um funcionário possa cursar um semestre de informática para se atualizar, sem necessariamente cursar toda uma faculdade, e que o conjunto de adultos profissionais do país possam passar a ver na educação superior um espaço permanente de atualização. O fechamento existente entre a carreira "acadêmica" e as carreiras "técnicas" constitui simplesmente um anacronismo.

Finalmente, devemos abrir a escola para o mundo que a cerca. Uma proposta prática é assegurar que crianças já no início da adolescência visitem de forma sistemática e programada diversos tipos de empresas, bancos, micro-

empresas familiares, empresas públicas etc., rompendo com a situação absurda do aluno ver a distância entre o que aprendeu e o mundo real quando chega aos 18 anos. Há experiências numerosas neste sentido, e devemos tomar medidas renovadoras com urgência. E não podemos mais considerar o aluno como pessoa em "idade escolar", porque há cada vez menos "idade" para isso.<sup>12</sup>

Globamente, estes diversos segmentos apontam no sentido de uma integração e interação dos espaços de conhecimento, visando globalmente equipar o aluno jovem, adulto ou idoso para a sociedade do conhecimento. E nestes espaços o funcionário público tem de ser ao mesmo tempo formando, formador e organizador.

---

### Os desafios institucionais

---

**A**s idéias simplesmente não levantam vôo enquanto não se definem soluções institucionais adequadas para a sua implementação, e as próprias soluções institucionais exigem a ampliação prévia de espaço político. Quando vemos a quantidade e qualidade das sugestões referentes à educação no Brasil, as confrontamos com o processo real,

---

<sup>12</sup> - um exemplo evidente é a reciclagem dos idosos: como a terceira idade é hoje um período da ordem de várias décadas, a formação para um conjunto de atividades possíveis adquiriu grande importância.

vem-nos à mente o conceito de "impotência institucional" que utilizamos para caracterizar a perda de governabilidade na administração pública em geral. Quando boas idéias e pessoas bem intencionadas e com poder formal não conseguem resultados é preciso avaliar de forma mais ampla os mecanismos de decisão e a dimensão institucional do problema.<sup>13</sup>

**a) A organização de espaços de elaboração de consensos:**

o sistema que nos rege generalizou a filosofia da competição em substituição à solidariedade, da rivalidade em detrimento da cooperação. Assim, os diversos atores sociais que definem de uma forma ou outra os nossos rumos, em geral não "conversam". Cada segmento social tem intimamente identificado quem são "os culpados" (os políticos, o Estado, os empresários, os banqueiros, os latifundiários, os generais, os sindicatos, a esquerda etc., segundo as convicções), e não se conversa com o inimigo. Praticamente inexistem os espaços de elaboração de consensos entre os diversos segmentos da sociedade.

Não é o nosso objetivo aqui minimizar as contradições sociais

existentes. Não há dúvida que os grupos dominantes do país, que coincidem com as grandes fortunas, são profundamente retrógrados e dificultam o progresso real no país. Não é à toa que somos hoje o país com a distribuição de renda mais injusta do mundo, e não há soluções viáveis na área do conhecimento, hoje principal motor da modernização, quando se reduz dois terços da população à mais completa miséria. E não haverá função pública moderna no sentido atualizado do termo sem o resgate da cidadania desta população.

No entanto, é importante a nosso ver entender que a transformação dos espaços do conhecimento não pode se dar apenas dentro de um espaço de formação: exige ampla participação e envolvimento de segmentos empresariais, da área pública em geral, dos sindicatos, dos meios de comunicação, das áreas acessíveis da política, dos movimentos comunitários, dos segmentos abertos das igrejas etc., na gradual definição dos nossos caminhos para a sociedade do conhecimento.

Não há fórmula para isso. Mas é essencial a consciência de que quando os problemas substantivos

<sup>13</sup> - Em boa parte a importância do exemplo citado da PBS prende-se ao fato de ter encontrado o equilíbrio necessário entre empresa privada e paternalismo estatal, entre financiamento próprio e subvenções, entre gestão autoritária e participação comunitária, entre competência técnica e gestão política.

não estão sendo tratados é que não foram definidas as propostas de articulação institucional que permitam que sejam tratados.

Nos Estados Unidos foi criado o National Center on Education and the Economy, um espaço de criação de idéias que permite a confluência da visão dos educadores, das empresas, dos sindicatos e das administrações públicas. Não seria talvez esta a estrutura adequada ao Brasil. Mas a própria idéia de que devemos trabalhar com a criação prévia de espaços de elaboração de consensos entre os atores chave que intervêm no processo, estes ou outros, é essencial.

**b) a matriz de decisões na área do conhecimento:** um outro enfoque que temos que dar ao problema institucional é o dos mecanismos de decisão. A proposta é de se trabalhar uma matriz de decisões do conjunto das áreas nucleares do conhecimento, segundo diferentes níveis. Esta matriz envolve dois tipos de reformulações: a da hierarquia vertical de decisões (instâncias federais, estaduais e locais), e a da articulação horizontal dos sistemas privado, estatal e comunitário.

Há alguns anos, realizando uma consultoria para o Ministério da Educação em Brasília, constatamos que os pequenos projetos

propostos para financiamento pelo salário-educação eram selecionados por uma equipe situada no gabinete do Ministro. Como pode um projeto de ampliação de algumas salas de aula, que normalmente deveria ser discutido e decidido pela comunidade local, no próprio município, ser discutido em Brasília, depois de uma média de 8 meses de trâmites burocráticos, e por gente que em geral nem sabe onde o referido município fica? É preciso repensar a hierarquia de decisões do país, com a correspondente transferência de recursos, para devolver ao sistema um mínimo de racionalidade. Lembremos que a Suécia, para dar um exemplo, gasta cerca de 70% dos recursos públicos no nível municipal, enquanto nos países subdesenvolvidos o nível local em geral mal chega aos 10%. No Brasil a cifra provável é de 13%.

A outra reformulação referente à matriz de decisões é a que concerne a divisão entre área privada, estatal e comunitária. Estivemos presos durante longo prazo numa visão simplificada, na qual a grosso modo a esquerda defendia a solução estatizante, com planejamento central, e a direita preconizava (e continua preconizando) a solução privada, com mecanismos de mercado. É óbvio que de modo geral a regulação na área da educação não pode ser deixada para os mecanismos de

mercado, que privilegiam a maximização do lucro e o curto prazo, por uma simples razão de eficiência. Conforme mostramos em outro estudo,<sup>14</sup> a privatização nesta área simplesmente aprofunda os desequilíbrios. Mas a estatização de cunho centralizador leva a outros desequilíbrios, e constatamos hoje que o desenvolvimento institucional mais rico é o da participação comunitária, assegurando simplesmente aos maiores interessados, os participantes ou pais, uma voz determinante nas decisões.<sup>15</sup>

Esta última reformulação deveria levar a uma articulação de soluções diferenciadas: continuamos necessitando do planejamento central para as grandes opções tecnológicas de longo prazo no país e o apoio à pesquisa fundamental; de mecanismos de mercado mas com controles comunitários para os cursos técnicos especializados; de conselhos que reúnam empresas e sindicatos em torno da formação nas empresas<sup>16</sup>; de mecanismos comunitários participativos muito mais densos para a coordenação da

educação formal, através de uma profunda descentralização do sistema; de organismos inter-institucionais para o fomento e controle de sistemas locais de mídia, como a televisão comunitária, televisões educativas municipais e estaduais etc.

Em outros termos, no quadro de uma sociedade do conhecimento que trabalha com subsistemas muito diferenciados que evoluem de forma dinâmica e articulada, necessitamos de formas diferenciadas e flexíveis de gestão, o que só pode ser conseguido com ampla participação dos interessados. Uma tradicional hierarquia vertical e autoritária, movida por mecanismos burocráticos do Estado, ou centrada no lucro e no curto prazo da empresa privada, simplesmente não resolve.

**c) o enfoque intersetorial:** a comunidade não se desenvolve "por disciplinas", e sim busca o seu desenvolvimento integrado. Em agosto de 1992 realizamos uma série de reuniões com representantes de bairros pobres de

<sup>14</sup> - Veja Ladislau Dowbor - Aspectos Econômicos da Educação - Ática, 2a. edição 1991

<sup>15</sup> - Uma reformulação profunda está em curso nos Estados Unidos, conforme podemos constatar no livro de Osborne e Gaebler - Reinventando o Governo - ENAP/HM, Brasília 1994, ultrapassando a visão privatizante e desenvolvendo sistemas participativos mais flexíveis.

<sup>16</sup> - Na Alemanha, por exemplo, a formação nas empresas tem sido confiada à coordenação dos sindicatos, ultrapassando a visão estreita do "treinamento" (por exemplo, resistência de materiais ensinada a torneiros) para buscar a organização de espaços culturais de concepção ampla. A tendência, conforme mostra a experiência da "cultura Bradesco" no Brasil, pode ser perigosa, mas isto só reforça o argumento de que devemos assegurar soluções institucionais mais participativas nos processos de formação nas empresas.

diversas cidades da Costa Rica, no intuito de identificar com eles prioridades educacionais. As prioridades que surgiram envolvem conhecimentos jurídicos dos seus direitos; técnicas de auto-construção; organização de pequenas e micro-empresas; formas de organização comunitária; cursos de atividades econômicas domésticas (para enfrentar o desemprego) e outros, num amplo leque que difere radicalmente do que temos normalmente em vista. E porque não associarmos o processo educacional de uma comunidade com o conjunto dos seus esforços de modernização, desenvolvimento e recuperação de cidadania? Não se trata de questionar o universo formal de conhecimentos, e sim de integrá-lo com o processo real de transformação do cotidiano que a comunidade procura.

Em outros termos, trata-se menos de oferecer um "pacote" fechado de conhecimentos e mais de se colocar a educação ao serviço de uma comunidade que moldará o universo de conhecimentos de que necessita segundo os momentos e a dinâmica concreta do seu desenvolvimento. E neste processo é o conjunto de instrumentos, desde a aula convencional até os sistemas baratos e modernos de TV comunitária, e as novas conquistas tecnológicas, que poderão ser utilizados, num processo em que o educador é mais um "parceiro"

do potencial local do que propriamente fonte de saber.

**d) um funcionário que assume a sua formação:** a realidade que a área de formação ainda constitui um pequeno segmento refugiado na área de recursos humanos, sem assumir a devida importância dentro da função pública, como processo permanente e central da modernização. E tampouco se vincula ao processo mais amplo que está reformulando as concepções de recursos humanos e de formação no conjunto da sociedade. Não será seguramente com este tipo de formação "em fatias", com cursinhos segmentados e isolados de um programa mais amplo de luta pela qualidade, que conseguiremos uma nova cultura administrativa que hoje é vista como indispensável.

---

### Conclusões

---

**A**s idéias principais que quisemos aqui trazer são quatro:

Primeiro, um conjunto de avanços tecnológicos recentes está gerando uma transformação qualitativa nas áreas do conhecimento em geral, exigindo uma ampliação dos nossos enfoques e, em particular um trabalho sério de análise para sabermos como incorporar estas inovações na perspectiva de uma educação progressista.

---

**S**egundo, os avanços tecnológicos mencionados estão gerando novos espaços de conhecimento, que exigem tratamento diferenciado e articulado. É importante mencionar que a ausência ou insuficiência de políticas dinâmicas nestas novas áreas leva ao surgimento de uma "indústria do conhecimento", levando frequentemente à formação de micro-ideologias desintegradoras - veja-se o fanatismo de certas ideologias empresariais, de certos movimentos religiosos ou de certos tipos de programas de televisão -, prejudicando uma visão humanista mais ampla que um processo geral de integração social através do conhecimento pode proporcionar.

Terceiro, a ocupação destes espaços exige uma convergência de atores sociais interessados, incluindo tanto educadores como empresários, sindicatos, movimentos comunitários e a própria administração pública, na linha da constituição da base institucional e política do processo de renovação e ampliação de atividades.

Quarto, a profissionalização do funcionário público deve ser vista dentro deste contexto mais amplo de modernização institucional em todas as áreas, pública, privada e comunitária, que está multiplicando e diversificando as formas

de atualização, treinamento e educação em geral.

De toda forma, é nossa visão de que a dimensão de investimento no homem tem sido insuficientemente realçada numa visão frequentemente estéril da modernização, que prioriza o prédio e a máquina. Uma visão ao mesmo tempo moderna e humanista poderá constatar que o mundo educacional está adormecido ao lado de um gigantesco manancial de possibilidades subutilizadas, e que tem de começar a batalhar por espaços mais amplos e renovados, com tecnologias e soluções institucionais novas.

---

### Resumen

#### REPENSANDO EL CONCEPTO DE FORMACIÓN

Este artículo, sobre enseñanza y entrenamiento para servidores públicos, ofrece una visión general a respecto de las tecnologías existentes y de los distintos modelos de entrenamiento. El autor considera que el actual nivel de conocimiento sobre el trabajo desempeñado por los servidores públicos exige que las actividades de enseñanza y entrenamiento pasen a ser consideradas permanentes en la administración

pública, dejando de ser vistas solamente como un sector marginal dentro del departamento de personal. Una nueva concepción sobre entrenamiento debería incluir mayor comprensión de las necesidades modernas por formación de recursos humanos.

---

**Abstract****REFLECTING THE TRAINING  
CONCEPT**

The paper on training and education for public servants, is an overview of the new existing technologies and of the different ways training can be organized. The author considers that the knowledge intensity of the work of public servants has reached a point where training and education must be viewed as a permanent activity within the administration, and not just a marginal sector of the personnel department. A new concept of training should involve a better understanding of educational necessities of modern societies.

---

**Ladislau Dowbor é professor titular da PUC de São Paulo e do Instituto Metodista de Ensino Superior.**

---

# SISTEMA DE PLANOS DE CARREIRA DOS SERVIDORES CIVIS DOS PODERES DA UNIÃO

Manoel Mendes de Oliveira

## Evolução histórica da classificação de cargos no Brasil

**A** experiência brasileira no campo da classificação de cargos é de 50 anos, e pode ser reconstruída e analisada, criticamente, em suas concepções e conseqüências práticas, mediante a apresentação de três leis: a Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936, a Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960, e a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, esta última em vigência.

A Lei nº 284, de 1936, não estabeleceu, a rigor, uma classificação de cargos, do ponto de vista técnico-doutrinário, mas foi o marco inicial da sistematização dos serviços públicos na área do governo Federal. Adotou o princípio da formação de carreiras e estabeleceu sua divisão em classes, às quais correspondiam padrões de vencimento de valores crescentes. Distinguiu os cargos públicos em cargos de provimento efetivo, incluídos em carreiras, e de provimento

**O** artigo analisa a evolução histórica da classificação de cargos no Brasil, comenta a Lei nº 5645/70, que estabelece diretrizes para a classificação de cargos do serviço civil da União e disseca o Projeto de Lei 4.407/94, que dispõe e estabelece diretrizes para a implantação dos planos de carreira dos serviços públicos civis. Em sua conclusão, o artigo constata que o reordenamento do serviço público, caminho para a racionalização da máquina pública, valorização e profissionalização do servidor, só será possível através da implantação de planos de carreiras calcados no sistema do mérito e da competência.

em comissão, excluídos das carreiras e cujo conteúdo correspondia à atribuição e responsabilidade de direção e chefia. A livre nomeação e exoneração dos ocupantes dos cargos em comissão ampliou o controle do governo sobre a administração, mas desfigurou as carreiras, que são conseqüência da estrutura hierárquica organizacional.

A Lei nº 284 fez da carreira a unidade real de classificação de car-

gos, vez que as classes se distinguem, apenas, pelos respectivos padrões de vencimento. Tal concepção foi consagrada, posteriormente, pelos Estatutos dos Funcionários de 1939 e 1952.

É inegável a importância dessa lei como marco da história administrativa da República pela racionalidade que introduziu na administração pública, especialmente nas áreas de organização e métodos e de pessoal, que foram objeto da criação de um órgão para seu estudo, normatização e aperfeiçoamento - o Conselho Federal do Serviço Público Civil - do qual se originou, mediante a edição do Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, com as seguintes competências:

a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;

b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orça-

mentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;

c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária;

d) selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura;

e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União;

f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos;

g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos à sanção;

h) inspecionar os serviços públicos;

i) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento.

A Lei nº 3.780, de 1960, foi a primeira lei de classificação de cargos propriamente dita. Sua concepção foi resultado direto de idéias, teorias e preocupações no campo da administração pública, que se desenvolveram na década de 40, sob

a liderança do DASP, e se fortaleceram no intenso intercâmbio mantido por esse órgão com centros de estudos nos Estados Unidos. Muitos modelos administrativos foram, então, importados da administração federal americana, inclusive o de classificação de cargos, que se fundamentava no esquema teórico dos deveres e responsabilidades dos cargos.

Inspirado numa doutrina de classificação de cargos, em princípio correta, o modelo brasileiro fazia distinção entre as unidades básicas de classificação, cargos, classe e carreira, que, se não era rigorosamente satisfatória do ponto de vista técnico, era pelo menos aceitável sob o prisma conceitual. Mais uma vez, foram excluídos das séries de classes os cargos de direção e chefia, que continuaram sendo de livre nomeação e exoneração.

Não obstante, o modelo oferecia, em linhas gerais, boas perspectivas para o estabelecimento de diretrizes, normas e procedimentos mais racionais para a administração de pessoal, objetivo último da classificação de cargos. Embora haja mantido na definição de cargos as características legais, ele é visto em sua dimensão técnica dos deveres e responsabilidades. A classe deixa de ser mera referência para aumento de vencimentos e se configura como reunião de

cargos (deveres e responsabilidades), correspondentes a níveis funcionais diferentes. É a série de classes se aproxima da idéia de carreira, ao ser definida pela superposição hierárquica de classes e constituir a linha natural de promoção do funcionário.

O passo mais importante ensaiado pela referida lei era a alteração do conceito de classe, que passara a ser concebida como um extrato funcional, pressupondo, virtualmente, a vinculação dos seus cargos à gradação de responsabilidades que distinguem entre si os níveis das estruturas de organização. Tal vinculação, conquanto não explícita de maneira decisiva, aparece de forma bastante significativa na idéia de hierarquização das classes, para o efeito da constituição das séries de classes, ou carreiras, numa terminologia ampla. A introdução do novo conceito de classe representava importante mudança, que poderia ensejar conseqüências modernizantes e benéficas para o serviço público, e pressupunha:

- levantamento sistemático e análise de todas as estruturas, objetivando a identificação e a definição dos níveis hierárquicos funcionais para propiciar substância às classes; e
- administração contínua e ininterrupta da dimensão organiza-

cional, a fim de mantê-la intimamente articulada com os esquemas de classificação.

Infelizmente, faltaram essas condições de complementação e apoio técnico da área de organização e métodos, que poderiam, talvez, ter fortalecido o modelo. Nessas circunstâncias, a implantação do Plano de Classificação de Cargos, instituído por essa lei, operou-se no mais perfeito formalismo, isto é, o que a lei prescrevia como uma estrutura de conceitos, normas e procedimentos, vazados na doutrina e na técnica, contrastava com a realidade; e esta, simplesmente, não assimilou as mudanças inovadoras propostas, continuando a fluir dentro de suas próprias regras, tradições e costumes.

A Lei nº 5.645, de 1970, contém, principalmente, uma declaração de princípios que deveriam nortear o novo Plano de Classificação de Cargos, uns relacionados com sua concepção, outros com aspectos técnicos a serem observados; os demais, voltados para sua implantação e administração pelo poder Executivo. Silenciou quanto aos três conceitos básicos - cargo, classe e carreira - , levando à suposição de que os órgãos técnicos, responsáveis pela matéria, e o legislador, aceitaram como válidas as definições contidas na Lei nº 3.780, de 1960, que naquele instante se revogava. Com efeito, o regulamento manteve aquelas definições com uma única ino-

vação: a mudança da expressão "série de classes", para "categoria funcional", ambas, entretanto, correspondendo à idéia de carreira, num sentido não ortodoxo.

Para os cargos de direção, chefia e assessoramento, a lei criou um grupo denominado Direção e Assessoramento Superiores, mantendo-lhes, todavia, a forma de provimento em comissão, segundo o critério da confiança.

A análise dessa lei evidencia que, mais uma vez, os problemas de classificação de cargos não foram considerados de acordo com os esquemas conceituais e doutrinários desse campo de conhecimento técnico de administração. Foram ignorados os conceitos de cargo, como unidade básica da estrutura, e o de classe, como unidade lógica para operar-se a classificação hierárquica dos cargos da estrutura.

A criação dos grupos nada acrescentou à técnica e à doutrina de classificação de cargos. Representou uma tentativa de oferecer um quadro referencial para identificação das linhas de atividades da administração pública, mas usando critérios tão heterogêneos e dispares que lhe faltou coerência lógica interna.

As escalas de níveis, introduzidas para dar condições mais objetivas ao processo de avaliação de cargo e, por consequência, à fixação de

vencimentos, salários e gratificações, aparentemente foram um avanço técnico. Na realidade, entretanto, não cumpriram sua finalidade, por estarem vinculadas aos grupos, e estes não constituíram unidades técnicas de classificação de cargos, passíveis de avaliação objetiva e adequada.

A visão analítica das três leis deixa patente que a administração pública federal nunca teve, a rigor, classificação de cargos plantada num esquema conceitual-doutrinário sólido. Em consequência, nunca houve carreira e tampouco profissionalização dos funcionários públicos, especialmente a profissionalização orientada para formar quadros dirigentes, único caminho para garantir a eficácia e a continuidade das atividades administrativo-governamentais no país.

### Lei nº 5.645/70

**A** Lei nº 5.645, de 10/12/70, amplamente discutida até a sua con-

cepção, apresenta alguns fatores considerados marcantes, que contribuíram para que não alcançasse os objetivos esperados, após a sua implantação:

Dentre eles, merecem destaque:

a) a instituição de dois regimes, sendo o da Lei nº 1.711, de 28/10/52, que estabelece o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, e do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º/05/1943, que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho;

b) a aplicação de dois regimes distintos para um único Plano de Classificação de Cargos foi, sem dúvida, o início da desmotivação dos servidores, tendo em vista exercerem as mesmas atividades, pertencerem ao mesmo grupo e idêntica Categoria Funcional, mas com vantagens e tratamento diferenciados. Exemplo:

#### Lei nº 1.711/52

- cargo
- funcionário
- vencimento
- férias: 30 dias
- licença especial
- falta: até 3 dias c/atestado
- óbito pessoa da família: 8 dias
- núpcias: 8 dias
- aposentadoria integral p/Tesouro

#### CLT

- emprego
- empregado
- salário
- férias: 20 dias úteis
- não tinha
- falta na 6a. feira, perdia o repouso remunerado
- óbito pessoa da família: 3 dias
- núpcias: 3 dias
- aposentadoria proporcional pela previdência social, média das 36 últimas contribuições

c) a migração de diversas categorias funcionais, até então regidas pela Lei nº 5.645, de 1970, buscando melhoria remuneratória, através de leis e decretos-leis, constituindo-se "pseudas" carreiras, foi sem dúvida o maior fator de esvaziamento e desprestígio do PCC, conforme se verifica a seguir:

I - O restabelecimento da carreira da Procuradoria da Fazenda Nacional, fixando os respectivos vencimentos básicos, mediante a edição do Decreto-Lei nº 2.192, de 26.12.84.

II - A criação da carreira do Tesouro Nacional e seus cargos, fixando os valores de seus vencimentos, mediante a edição do Decreto-Lei nº 2.225, de 10.10.85.

III - A criação da carreira Policial Federal e seus cargos, fixando os valores de seus vencimentos, mediante a edição do Decreto-Lei nº 2.251, de 26.02.85.

IV - A instituição do regime Jurídico dos Funcionários do Serviço Exterior, mediante a edição da Lei nº 7.501, de 27.06.86.

V - A instituição do Plano de Classificação de Cargos e Empregos das Instituições de Ensino - IFE, mediante a edição da Lei nº 7.596, de 10.04.87.

VI - A criação, no Ministério da Fazenda, da carreira de Finanças e Controle, mediante a edição do Decreto-Lei nº 2.346, de julho de 1.987.

VII - A criação, na Secretaria de Planejamento Orçamento e Coordenação da Presidência da República-PR, da carreira de Orçamento, mediante a edição do Decreto-Lei nº 2.347, de 23.07.87.

VIII - A instituição da Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, mediante a edição da Lei Complementar nº 73, de 10.02.93.

IX - A instituição do Plano de Carreira para área de Ciência e Tecnologia da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Federais, mediante a edição da Lei nº 8.691, de 28.07.93.

d) com a promulgação da Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988, as fundações públicas federais passaram a integrar o Sistema de Pessoal Civil - SIPEC, aumentando consideravelmente o quantitativo de planos, com vantagens, direitos, tabelas e remunerações diferentes, gerando ainda mais insatisfação entre os servidores, notadamente daqueles pertencentes ao plano instituído pela Lei 5.645/70, que são os mais prejudicados.

---

**Projeto de Lei nº 4.407/94**

---

◉ quadro atual tem propiciado a proliferação das mais diversificadas carreiras, tabelas de vencimentos, vantagens pecuniárias e outros artifícios que, pelas suas peculiaridades, não se justificam na heterogeneidade descabida, porque ao invés de integrarem um todo acabam por formar uma "colcha de retalhos" de difícil e trabalhosa recuperação, haja vista a pressão dos interesses corporativistas.

Buscamos uma sociedade mais justa. Não é justo, portanto, que o funcionalismo público seja a ralé da nossa sociedade. Nos países onde já se compreendeu sua importância, ele faz parte da elite. Aqui no Brasil nós também queremos e precisamos valorizar todos os servidores públicos.

Podemos e vamos realizar isso na prática. Eis a razão da importância do Projeto de Lei nº 4.407/94, que somado aos mecanismos que serão definidos para a isonomia, conforme o que determina a Lei nº 8.852/94, possibilitará o alcance da tão almejada solução equânime e justa do nosso funcionalismo. Mesmo que a médio ou longo prazo.

O servidor público é aquele cidadão pago pela sociedade para

servi-la no exercício das funções do Estado. É exatamente por isso que deve ter assegurada a sua dignidade e o seu reconhecimento, a par de ter assegurados, antes de tudo, a sua profissionalização, o seu aperfeiçoamento, as suas oportunidades de progresso, a sua justa remuneração, enfim, tudo de que necessita para estar preparado e motivado para servir a sociedade cada vez melhor.

A aprovação do conjunto de propostas inserido no Projeto de Lei nº 4.407/94, sem dúvida, haverá de nos tornar um país que valorizará e honrará o seu funcionalismo, porque dele receberá serviços de excelência, e realizados com satisfação. Seremos, então, um país onde, por conseguinte, o cidadão sentirá orgulho em ser um servidor público, em qualquer atividade do Estado.

O texto desse Projeto de Lei é fruto não apenas do Poder Executivo, através da SAF, mas principalmente das entidades representativas dos servidores públicos, em todo o país.

Trata-se, pois, de um trabalho que demandou muitas inteligências, muitas experiências e conhecimentos acumulados ao longo de muitos anos e, por que não dizer, muita sensibilidade no trato do universo estudado, em todas as dimensões: humana, social, admi-

nistrativa, jurídica e outras tantas que tiveram que ser consideradas num trabalho tão complexo quanto árduo.

Essa tarefa consumiu vários meses de discussões regionais, consultas e formulações que, enfim, procuraram expressar a vontade do próprio funcionalismo, escudada porém na compatibilização da proposta com a realidade nacional.

O trabalho, sem sombra de dúvidas, foi feito com profissionalismo e assentado no mais apurado senso de cidadania verdadeira, voltada para o que de melhor se deseja para o país.

#### **A razão constitucional do Projeto**

O Projeto foi elaborado para dar cumprimento aos artigos 37 e 39 da Constituição Federal, que determinam a instituição do Regime Jurídico Único, os Planos de Carreira, para os órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC, e a isonomia de vencimentos para cargos e atribuições iguais ou semelhantes do mesmo Poder ou entre servidores dos três poderes da União.

O Sistema de Planos de Carreira vem somar-se aos demais instrumentos não apenas para dar mero cumprimento à Constituição, mas sobretudo para viabilizar aquilo

que podemos chamar de "equalização" do funcionalismo público, respeitada a autonomia de cada Poder da União.

#### **A profissionalização da Administração Pública e a valorização dos servidores**

Considerando-se o imperativo da reordenação e modernização administrativa do Estado, visando alcançar a eficiência na prestação dos serviços à sociedade, conforme já comentado, o Projeto de Lei objetiva também atender os princípios fundamentais da profissionalização, da valorização e do desenvolvimento dos servidores, de modo a assegurar-se a continuidade da ação administrativa.

Os quadros de pessoal serão organizados de acordo com as diretrizes de cada Plano de Carreira e serão compostos pelos cargos de provimento efetivo, pelos cargos em comissão, pelos de livre nomeação e exoneração, e pelas funções de chefia e assessoramento.

Do quantitativo das funções de direção, chefia e assessoramento ficam reservado 60% (sessenta por cento) para preenchimento exclusivamente com servidores ocupantes de cargos de carreira, devidamente capacitados para essas funções, isto é, eliminando-se os "apadrinhamentos" e simpatias que, na maioria dos casos, não

contribuem para a administração pública.

Apenas 40% (quarenta por cento) desses quantitativos poderão ser preenchidos independentemente desse critério. Isso significa que até o patamar dos dois últimos níveis hierárquicos da estrutura organizacional dos órgãos e entidades haverá uma força-de-trabalho estável que garantirá a almejada e necessária continuidade administrativa, além de fornecer, dentro de um sistema de carreira, melhores e mais concretas perspectivas de desenvolvimento profissional e oportunidades aos servidores.

### **O âmbito e o alcance do projeto**

O Projeto de Lei nº 4.407 dispõe sobre o sistema de planos de carreira dos servidores civis dos três poderes da União, abrangendo os seguintes órgãos e entidades:

. No poder Executivo, o Sistema de Pessoal Civil - SIPEC, que compreende a administração direta e as autarquias, inclusive as em regime especial e as fundações públicas;

- . O poder Judiciário;
- . O poder Legislativo;
- . O Ministério Público Federal; e
- . O Tribunal de Contas da União.

Conforme já comentado, o intuito é dar unicidade à administração pública do país, "lato sensu", embora respeitando-se a autonomia de cada Poder.

### **A gestão do Sistema de Planos de Carreira**

Foi adotado o termo "Sistema" porque, na realidade, será um todo integrado por partes que atendem o Estado brasileiro na totalidade de suas funções públicas.

Considerando que essas partes integram poderes independentes, autônomos, não havia outro modo de estabelecer-se a gestão desse sistema que não fosse sobre o modo colegiado, compartilhado.

Assim sendo, a criação do Conselho do Sistema de Plano de Carreira, composto paritariamente por representantes dos três poderes da União, resguardará a independência desses poderes e gerará as condições de Integração dos diversos Planos de Carreiras, visando o cumprimento da administração isonômica do Sistema e da função social do Serviço Público Civil da União, no âmbito dos três poderes.

Há que se ressaltar, neste ponto, que essa forma de gestão viabilizará o compartilhamento, pelos três poderes, das soluções na estrutura do serviço público como um todo, desonerando o Executivo da pesada incumbência de re-

fletir, quase que sozinho, o grau de eficiência da União.

Com isso, permitir-se-á agora uma participação mais efetiva dos demais poderes no desempenho, na otimização e na imagem do aparelho público do país.

A gestão do sistema, desse modo, contará também, quando couber, no âmbito de cada poder da União, com um órgão central para gerenciar os Planos de Carreira de sua alçada e expedir as normas e instruções necessárias à implantação e administração do Sistema de Planos de Carreira.

A estrutura e as atribuições desses órgãos centrais serão definidas em legislação específica, proposta conjuntamente pelos Poderes da União, através do Conselho do Sistema de Planos de Carreira.

Conforme se pode observar, o Sistema terá gestão efetivamente tripartite na sua instância máxima, obedecendo todavia os princípios de planejamento, controle, coordenação, descentralização e delegação de competência inerentes à administração pública, o que possibilitará a sua agilidade operacional e legitimidade institucional.

Melhor aproveitamento e distribuição racional da força-de-trabalho, no âmbito de cada poder,

graças à nova organização dos Planos de Carreira.

Isso será possível porque os Planos de Carreira serão organizados para atender não especificamente cada órgão ou entidade, mas as atividades públicas, identificadas institucionalmente, no seu caráter mais universal possível, de modo que possam ser utilizados em qualquer estrutura onde sejam necessários.

Na prática, significa que um mesmo Plano de Carreira poderá ser adotado em diversos órgãos e entidades, em qualquer Poder, desde que desempenhem atividades comuns e, portanto, necessitem de servidores ocupantes de cargos que integrem aquele Plano.

O remanejamento da força-de-trabalho ficará apenas restrita aos limites de cada Poder, em respeito à sua autonomia prevista constitucionalmente.

### **Alteração pragmática do Concurso Público**

O concurso público, destinado a aferir a qualificação profissional dos candidatos, para ingresso nas carreiras, será efetivamente de cunho eliminatório e classificatório.

Embora não seja totalmente uma novidade, porque alguns órgãos e entidades já adotavam essa moda-

lidade, o concurso, de uma forma generalizada, será realizado em duas etapas.

Com isso, pretende-se assegurar não apenas uma avaliação teórica e intelectual dos candidatos, mas sobretudo uma formação específica para o efetivo exercício do cargo, o que também revelará mais nitidamente o grau de vocação e habilidade de cada um.

- a primeira, de provas ou de provas e títulos, com cunho eliminatório e seletivo para a segunda; e

- a segunda, de cumprimento de um programa de formação específica e avaliação final, esta também de cunho eliminatório e classificatório.

#### A capacitação dos servidores

A capacitação e o desenvolvimento profissional dos servidores terá suporte no Fundo Especial de Formação, Qualificação, Treinamento e Desenvolvimento do Servidor Público - FUNDASE, criado pela Lei nº 8.627, de 19 de fevereiro de 1993.

Esse Fundo constitui-se da arrecadação do correspondente a 1% (um por cento) da folha de pagamento dos órgãos e entidades.

O Conselho Deliberativo do FUNDASE, conforme proposto no

Projeto de Lei, será composto por representantes dos poderes da União e dos servidores, estes na proporção de 1/3 do total da composição do Conselho, indicados por suas entidades sindicais representativas. Isso denota um evidente fortalecimento sindical, pois garante a participação dos servidores na gestão desse importante instrumento voltado para a sua qualificação e conseqüente valorização.

O projeto prevê, ainda, a elaboração e implementação do Plano Institucional de Desenvolvimento de Recursos Humanos e dos Programas Institucionais de Capacitação e de Avaliação de Desempenho, voltados para o atendimento dos diversos órgãos e entidades abrangidos pelos Planos de Carreira.

Cada órgão ou entidade poderá também executar seus próprios programas institucionais, com a garantia de financiamento de 45% (quarenta e cinco por cento) da arrecadação relativa a 1% (um por cento) de suas respectivas folhas de pagamento.

As demais realizações terão sua promoção e custeio definidos pelo Conselho do Sistema de Planos de Carreira, podendo ser proposto pelos órgãos e entidades.

### **A avaliação de desempenho**

É importante destacar que o Projeto de Lei introduz uma nova visão e uma nova ética na avaliação de desempenho.

A avaliação, que tradicionalmente era feita em relação apenas ao servidor, agora se estende aos órgãos e entidades, revelando um aspecto mais amplo que poderá melhor indicar não apenas virtudes ou deficiências pessoais, mas as condições gerais do cumprimento da missão institucional das diversas unidades que compõem o serviço público.

### **O desenvolvimento funcional dos servidores**

Ao contrário do que se imaginou a princípio, a progressão funcional preconizada no Projeto de Lei nada tem a ver com os procedimentos "generosos" ou abusivos do passado, que acabaram por desmoralizar a conhecida ascensão funcional e torná-la inconsistente a partir da Carta Magna de 1988.

A progressão proposta ocorrerá tão somente dentro da mesma carreira, pois não seria justo vedar ao servidor qualquer possibilidade de avanço funcional, o que geraria desestímulo e acomodação, ambos inconvenientes e prejudiciais à administração pública.

Assim sendo, o desenvolvimento dos servidores nas carreiras ocorrerá mediante a progressão funcional, a progressão por titulação profissional e a progressão por mérito profissional.

Destaque-se aí a progressão funcional, que permitirá a passagem do servidor de uma classe para outra ou, quando couber, de um nível para outro, com o grau de qualificação superior ou diferenciado, dentro de uma mesma carreira.

É oportuno ressaltar, também, que nem se cogitou de permitir-se a progressão do servidor, de uma carreira para outra, pois o Regime Jurídico Único, em seu artigo 10, determina que a nomeação para cargo de carreira dependerá de prévia habilitação em concurso público.

Por outro lado, ainda de acordo com o artigo 10 do Regime Jurídico Único, os demais requisitos para ingresso e desenvolvimento nas carreiras serão estabelecidos nos respectivos planos.

### **A implantação dos Planos de Carreira**

As leis que instituírem os Planos de Carreira deverão descrever detalhadamente as formas de enquadramento na estrutura de cada carreira, devendo existir para cada plano um colegiado nacional bipartite, em caráter permanente

---

e paritário, composto por representantes da administração e dos servidores, com o fim de acompanhar, fiscalizar e assessorar o órgão central.

Não há dúvida de que a implantação dos diversos planos, ao proporcionar a revisão e racionalização da estrutura organizacional de cada órgão e entidade, e o redimensionamento de sua força-de-trabalho, propiciará, por via de consequência, o ajuste da máquina pública, no âmbito de cada Poder, em termos quantitativos, qualitativos e organizacionais.

O reordenamento do serviço público, caminho para racionalização da máquina pública, valorização e profissionalização do servidor só será possível através da implantação dos Planos de Carreira, calçados no sistema de mérito e da competência, onde o servidor possa vislumbrar o seu horizonte de crescimento funcional e a sociedade brasileira, usuária dos serviços prestados pelo Estado, possa contar com a ação administrativa pautada na eficiência e na eficácia.

---

### Resumen

#### PLANES DE CARRERA DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS CIVILES

El artículo analiza la evolución histórica de la clasificación de cargos en Brasil, comenta la Ley 5.645/70, que establece directivas para la

clasificación de cargos del servicio civil de la Unión y diseña el Proyecto de Ley 4.407/94, que dispone y determina directivas para la implantación de los planes de carrera de los funcionarios públicos civiles. En su conclusión, el artículo constata que el reordenamiento del servicio público, camino para la racionalización de la máquina pública, valoración y profesionalización del servidor, sólo será posible a través de la implantación de planes de carreras calçados en el sistema de méritos y de competencia.

---

### Abstract

#### CIVIL SERVANTS CAREER PLANS

The article analyzes the historical evolution of post classification in Brazil. It comments Law 5,645/70, which establishes guidelines for classification of posts in the Federal civil service and dessects Bill 4,407/94, which proposes guidelines for a civil servant's career plan. The article concludes that reorganization of civil service, which is necessary to rationalize the administrative machine and give the civil servant professional value, will only be possible if career plans are built on the system of merit and competence.

---

**Manoel Mendes de Oliveira é diretor do Departamento de Carreira e Desenvolvimento da Secretaria de Recursos Humanos da SAF/PR.**

# RECENSEAR FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS

Uma Necessidade

José Carlos Durand  
Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão

## Introdução

O conhecimento de um grupo social qualquer não depende apenas de um exercício de vontade e da disponibilidade técnica de instrumentos de pesquisa. Antes, resulta de um confronto de interesses difusos ou localizados, conscientes ou inconscientes, que se mobilizam a favor ou contra a visibilidade do mesmo grupo pelo conjunto da sociedade.

Essa premissa vem sendo fartamente confirmada pelas ciências sociais. Em anos recentes, sociólogos de países desenvolvidos vêm escrevendo a história da origem e transformações das próprias nomenclaturas e agregações sociais usadas nos serviços de recenseamento. Mostram eles que as operações mais elementares e aparentemente mais neutras de previsão de alternativas de respostas na montagem de questionários, ou de registro e codificação das informações que o cidadão presta sobre si e sua família estão repletas de vie-

**C**onhecer o número dos servidores públicos, seu estatuto funcional e previdenciário, sua qualificação, sua qualidade de vida e características demográficas, é uma urgência no Brasil de hoje. Raras têm sido as iniciativas sérias de recensear servidores no país, em qualquer nível de governo. Mesmo estas não têm sido usadas como instrumento para diagnosticar os recursos humanos da máquina estatal e fundamentar propostas de reforma administrativa. Aproveitando a experiência que acumularam ao analisar os resultados do Censo dos Servidores Estaduais de São Paulo, realizado em 31/10/1991, os autores questionam as razões desse desconhecimento e desinteresse.

ses de percepção, de pressupostos ideológicos e de estereótipos não suficientemente controlados tanto por quem produz quanto por quem utiliza tais artefatos estatísticos. Em consequência, ao invés de tomar as hierarquias sociais e ocupacionais como dados evidentes por si, aqueles sociólogos as tomam como resultados de construções intelectuais e de operações

técnico-administrativas que podem e devem ser melhor conhecidas, uma vez que constituem matéria-prima da mais alta importância para a descrição da sociedade e da explicação de suas mudanças.<sup>1</sup>

Esse exercício de explicitação de pressupostos (e dos interesses que eles possam conter), é requisito para uma análise social pertinente. Ele se apresenta tão mais oportuno e útil quanto menos estudado tenha sido o grupo em questão e quanto mais conseqüências práticas se possam tirar do conhecimento sobre ele gerado. É precisamente este o caso dos servidores públicos: categoria social populosa<sup>2</sup>, que responde por atividades cuja execução afeta imediatamente a qualidade de vida do povo.

Após haver finalizado, sob encomenda do governo paulista, a análise e a preparação editorial dos resultados do Censo do Servidor Público Estadual em 31/10/1991<sup>3</sup>, os autores deste artigo se propõem a refletir sobre sua experiência de trabalho e a sugerir procedimentos que possam aperfeiçoar iniciativas similares. No caso, a participação dos autores começou em fase já adiantada do processo de recenseamento, quando os dados brutos de um formulário enviado pela administração a todos os servidores (cobrindo administração direta, autarquias e fundações) já estavam recolhidos e armazenados em arquivos eletrônicos.

<sup>1</sup> - Ver, a respeito, o estudo conduzido por dois sociólogos do Institut National de Statistiques et Etudes Economiques, do governo francês: Alain Desrosières e Laurent Thévenot, *Les catégories socio-professionnelles*, Paris, Ed. La Découverte, 1988.

<sup>2</sup> - Havia aproximadamente 7 milhões de servidores públicos no Brasil, em 1993. Mais ou menos a metade, no nível estadual, e a outra metade, em proporções bem próximas, distribuída entre os níveis federal e municipal. Dados retirados de recente publicação da ENAP, contendo análise feita pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea/CEDEC. Cf. ENAP/Fundação Escola Nacional de Administração Pública, *Estrutura e Organização do Poder Executivo*. [organizado por Régis de Castro Andrade e Luciana Jaccoud]. Brasília: Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, 1993, vol. 2. Entende-se ainda que a visibilidade da máquina administrativa assumiu enorme relevância diante da crise estrutural do Estado latino-americano, que aponta para a necessidade de reformas urgentes e profundas. Ver a respeito Kliksberg, Bernardo. *Como Transformar o Estado: Para Além de Mitos e Dogmas*. Brasília: ENAP, 1992.

<sup>3</sup> - Censo realizado em cumprimento ao Decreto-lei nº 34.065, de 28/10/1991. Planejado e coordenado por uma equipe composta por técnicos da Secretaria de Administração e Modernização do Serviço Público/SAM e da Companhia Estadual de Processamento de Dados/PRODESP, com representantes de outros órgãos do governo paulista. O plano de tabulação, a análise dos dados e sua preparação editorial foram contratados com o Centro de Estudos da Cultura e do Consumo/CECC, da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da FGV. Os integrantes do CECC que participaram desse trabalho, além dos autores e de colaboradores externos, foram Clóvis Bueno de Azevedo, Marta Farah, Heitor Kato e José Henrique Osóris Coelho.

## Importância de conhecer os efetivos de funcionários

○ funcionalismo público é um agregado ocupacional que, em princípio, não deveria apresentar maior dificuldade para ser mensurado em seus traços básicos. Como segmento da População Economicamente Ativa, compõe-se de integrantes de muitas ocupações e profissões (regulamentadas ou não), dos mais diversos níveis sociais, de educação e renda, mas que têm em comum o fato de ter (pelo menos) um vínculo de trabalho (temporário ou permanente) com algum órgão de governo. Como os vínculos de trabalho possíveis para esse segmento estão previstos em disposições legais (que também regulam jornadas de trabalho, idade, qualificação e outros requisitos de ingresso, remuneração e demais recompensas, promoção e saída da vida ativa), o domínio da legislação funcional é de importância-chave para o estabelecimento de classificações pertinentes. Ademais, como o poder público (nos três níveis de governo) parece recrutar tendencialmente mais nos mercados de trabalho de classe média do que nos de classe popular, seu corpo funcional tende a ser mais escolarizado que o conjunto da população trabalhadora e, em princípio, mais apto a preencher

formulários informando sobre sua vida no trabalho e fora dele.

Todavia, a população de servidores públicos, nos três níveis de governo e na maior parte do Brasil, está ainda muito mal conhecida. Nos recenseamentos gerais feitos pelo IBGE a cada decênio, os servidores públicos aparecem em uma rubrica própria “empregados no setor público” e na rubrica “atividades sociais”, que os mistura com empregados do setor privado. Como “atividades sociais” - educação e saúde sobretudo - abrangem contingentes significativos de pessoas dentro e fora da máquina estatal, cria-se uma indistinção que prejudica irremediavelmente a delimitação da população de servidores públicos a partir dos recenseamentos gerais do país. Ademais, para os fins dos censos demográfico-ocupacionais não interessa separar os que trabalham para o município, estado ou União, o que é de fundamental relevância quando se trata de um estudo que aspire a efeitos práticos sobre condições de trabalho.

Assim, mesmo que delimitassem o total de funcionários públicos, jamais se poderia esperar que os recenseamentos gerais cobrissem parte significativa das informações que a administração precisa ter, e que a opinião pública tem o direito de saber acerca dos quadros do governo. Por isso, recenseamentos específicos de servidores são necessários, seja para preci-

sar quantos são, seja para saber em que medida o governo vem cumprindo a legislação que regula sua ação como empregador, seja principalmente para estabelecer políticas que melhorem a condição funcional e, em consequência, a qualidade do serviço oferecido. Entram aí as tentativas de localizar “inchaços” e distorções<sup>4</sup>, avaliando-se alternativas que regulem o “tamanho do Estado” sem sacrifício da qualidade de vida da população. Em anos mais recentes, o crescimento rápido (absoluto e relativo) dos aposentados e demais inativos no conjunto da massa salarial, reforça a necessidade de conhecer quantos são e que direitos têm os que já deixaram ou estão em vias de deixar a vida ativa.<sup>5</sup> Em suma, recenseamentos de funcionários são um instrumento fundamental para se atingir a tão desejada e necessária transparência do setor público. Em particular, em contextos de democratização do Estado e de tentativas de recuperação de sua capacidade de extração fiscal e de prestação de serviços.

Quanto a censos específicos de servidores, o mais notável não é propriamente o fato de raros terem sido feitos até o momento no Brasil (foram localizados só dois: um feito pelo governo paulista e outro pelo governo federal, este só dos servidores civis, ambos realizados em 1966),<sup>6</sup> mas sim sua quase nula repercussão: o censo paulista de 1966 teve seus resultados divulgados uma única vez, em uma pequena brochura de 69 páginas, com 18 tabelas, difícil de localizar até mesmo em bibliotecas especializadas na própria capital paulista; o censo federal foi objeto apenas de uma publicação mimeografada (*Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, Rio, IBGE, 1967), igualmente muito difícil de se achar. Sintoma mais grave é o fato de que, nos títulos de artigos das principais revistas de administração pública do país entre 1966 e 1970, nada se encontra que indique que os resultados desses levantamentos tenham servido, ainda que remotamente, para alguma

<sup>4</sup> - Saliente-se que as conclusões de especialistas a respeito do Brasil convergem no sentido de reconhecer que o problema não é de “inchaço”, ou de excesso de funcionários por habitante, mas, antes, de sua má alocação - por exemplo, concentração em atividades-meio e não em atividades-fim. No Brasil, os efetivos do poder central equivalem a 3% da PEA, porcentagem que é de 16,1% para a Itália, de 17,7% para a França e 18,9% para Inglaterra. Ver texto ENAP citado, p. 39.

<sup>5</sup> - Os inativos e pensionistas da administração federal em janeiro de 1993 representavam nada menos que 29,2% do total de pessoal. Fonte: Gerência de Cadastro e Lotação da DRI/SAF/PR, apud ENAP, op.cit., p. 39. Os servidores federais com 40 anos e mais de idade representavam no mesmo ano 55,6% do total, segundo dados obtidos na mesma fonte.

<sup>6</sup> - Censo dos Servidores Públicos Estaduais (de S. Paulo) em 30/10/1966, realizado pelo antigo Departamento de Estatística do Estado e o Censo dos Servidores Públicos Civis Federais em 31/5/1966, realizado a partir de um convênio entre o Departamento Administrativo do Serviço Público e o IBGE.

medida prática em benefício do servidor ou para se repensar questões de reforma administrativa.<sup>7</sup> É por essa razão que se decidiu, como estratégia de análise e divulgação do Censo Estadual de 1991, não só comparar seus resultados com os de 1966, mas também organizar um apêndice onde o leitor encontrará as principais tabelas de outros recenseamentos, assim como estimativas e quantificações de servidores públicos, inclusive as que apareceram em matérias recentes de imprensa.

Em anos recentes a situação de desinformação a respeito dos funcionários públicos no Brasil, diante de tentativas radicais de "enxugamento" da burocracia de Estado, tem dado ensejo a situações tragicômicas. Segundo Gileno Marcelino, analisando as

preliminares de uma tentativa de reforma administrativa empreendida pelo governo Sarney, "...o próprio DASP levou cerca de um ano para descobrir que havia na administração Direta e Autarquias 520 mil servidores. A SEST, da SEPLAN, levou também idêntico tempo para chegar à conclusão de que havia um milhão e 300 mil servidores na Administração Indireta, ou seja, nas entidades estatais".<sup>8</sup> Ao assumir o poder, Collor anunciou um corte abrupto e profundo, e atingiu resultado muito aquém do anunciado: o governo federal não conseguiu esconder que simplesmente não sabia quantos funcionários sustentava, nem tinha como sabê-lo. Muitos dos que quis cortar em definitivo foi obrigado a manter em disponibilidade (logo recebendo pagamento) em razão de direitos adquiridos.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> - Foram observados os índices de matérias dos seguintes periódicos: *Revista do Serviço Público*, *Revista de Administração Pública e Administração Paulista*. A propósito, é plausível supor que esses recenseamentos tenham se pautado muito mais pela necessidade interna de apropriação e controle da máquina estatal pela cúpula autoritária - militares e tecnocratas, num contexto de claro predomínio do paradigma da assim chamada "administração para o desenvolvimento", do que propriamente tendo em vista um conhecimento visando a um controle do governo por parte da sociedade.

<sup>8</sup> - Marcelino, Gileno F., *Evolução do Estado e Reforma Administrativa*. Brasília, Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, 1987, p. 30.

<sup>9</sup> - Conforme o mesmo Gileno Marcelino: "Segundo dados da SAF, o 'desmonte' do aparato governamental afastou, até janeiro de 1991, 221.308 servidores e extinguiu vagas no serviço público; desse total, 55.222 foram colocados 'em disponibilidade', uma nova solução administrativa criada pela reforma, que significou, na realidade, colocar os servidores em casa, recebendo sem trabalhar, uma vez que o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional a redução de seus vencimentos." Marcelino, G., "Em busca do Estado Moderno: o desafio da mudança administrativa", in *Seminários FUNDAP*, 1992, p. 15. Consta que, previamente a estas medidas, o governo Collor baixou um ato determinando o recadastramento de todos os servidores federais. Mandou formulários para preenchimento e devolução sob pena de colocar o servidor em disponibilidade. Ao que se sabe, o resultado teria sido jogado fora, inteiramente desperdiçado. O estudo citado da ENAP (p. 37) inicia o capítulo que objetiva caracterizar a administração pública federal com as seguintes palavras: "Cabe assinalar de início que os dados acerca da administração pública federal são precários, fato agravado pelo desmonte feito pelo governo Collor, no sistema de informações federais, atingindo até o IBGE. A ampla discussão, na última semana de março de 1993, em torno do aumento do funcionalismo público, ilustra o estado caótico em que se encontra o governo federal: O Ministério da Fazenda e a SAF dispunham de dados diferentes acerca do gasto e até do número de funcionários públicos existentes...".

**P**or outro lado, em que pese o avanço do movimento sindical dos servidores públicos nos três níveis de governo, e sua tentativa de melhorar um pouco a deprimente condição de remuneração dos grandes efetivos da administração direta envolvidos em serviços-fins como educação básica, saúde e segurança, parece certo que muito pouco ou nada se conseguiu como redução dos privilégios dos quadros médios e superiores da administração indireta, do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público.<sup>10</sup> E mais, o fosso entre uma administração direta regida por um estatuto funcional que exige concursos e abriga enormes contingentes que realizam atividades-fins lidando diretamente com o público e uma administração indireta mais envolvida em atividades-meio e mais "flexível" em possibilidades de recrutamento e remuneração parece estar aumentando desde a época do "milagre econômico". Foi nessa época que um espetacular cresci-

mento de empresas estatais alertou os meios acadêmicos e a oposição ao regime a respeito do avanço da tecnocracia no país, e de seu poder não legitimado nem controlado sobre parcela significativa do orçamento público.<sup>11</sup>

O ocultamento da tão largamente disseminada utilização de cargos públicos como moeda política (tanto nos cargos de confiança da administração direta, quanto, de forma geral, na administração indireta), e de toda a sorte de desigualdades no que se refere às vantagens pecuniárias (gratificações especiais, adicionais de toda ordem etc.) e funcionais, sejam elas legítimas ou não, entre os diversos escalões nas diferentes esferas de governo, parecem ser os principais fatores contrários à transparência da máquina administrativa. Conseqüentemente, ao recenseamento cuidadoso de seu pessoal.

Nesse terreno, nem tudo pode ser visto como expressão de fisiologis-

<sup>10</sup> - Na medida em que o recenseamento de 1991 não abrangeu os demais poderes, vale aqui lançar mão de dados oficiais publicados pelo governo paulista e relativos a maio de 1994. Comparando o desembolso líquido com pessoal e o número de servidores em cada área da administração, nota-se que as secretarias de Estado absorvem 82,13% dos servidores pagos pelos cofres estaduais, mas participam em apenas 67,48% da massa salarial. Inversamente, o Ministério Público, com apenas 0,42% dos servidores, participa em 3,48%; o Judiciário, com 5,69% dos servidores, em 13,27%; as Fundações, com 1,55% do pessoal, em 2,95%; o Tribunal de Contas, com 0,26% dos servidores, em 0,76%; a Assembléia Legislativa, com 0,39% dos servidores, em 0,82%; e os inativos das empresas, que correspondem a 4,07% dos servidores, canalizam 6,16% dos desembolsos. Fonte: "O Governo do Estado de São Paulo mostra como investe seu dinheiro". Folha de S. Paulo, 25/6/1994, p. 1-5 (informe publicitário).

<sup>11</sup> - Entre 1969 e 1977 só a nível federal foram criadas 94 empresas estatais, o que representa mais que as criadas em todos os governos anteriores, e que somavam 87 em 1969. Dados obtidos em M.L. Galletti, Propaganda e legitimação do poder. Brasil: 1970-1978. Tese de mestrado em comunicações, UnB, 1981.

mo, clientelismo e ociosidade; mas também não pode, sob pena de ingenuidade, ser tomado como expressão sem mais de "agilidade administrativa" a serviço da eficiência: as duas ordens de consequência estão aí irremediavelmente confundidas. Em suma, a cisão da burocracia governamental entre um setor mais concursado, mais regulamentado e mal pago (base da administração direta) e um setor mais privilegiado e regido por casuísmos (cúpula da administração indireta, que inclusive serve de meio para definir salários mais "competitivos" para os assessores da administração direta), está na raiz da dificuldade de conhecer o conjunto do pessoal do Estado.<sup>12</sup>

### Bases para recensear com eficiência

**P**ara o exercício de sua atividade e o recebimento de seus proventos, todo funcionário constitui em princípio um registro num Cadastro Funcional operado pela instância responsável pelo cálculo de seus ganhos e vantagens e pela definição dos valores a constar de seu contracheque, ou a serem recolhidos à Previdência e ao fisco. A administração direta ou centralizada (em sua maior parte composta pelo pessoal dos ministérios, secretarias estaduais ou municipais, conforme o nível de governo), costuma ser paga por uma só fonte e assim está geralmente reunida em um único cadastro; já as autarquias, fundações, empresas públicas e de economia mista costumam manter cada qual seu

<sup>12</sup> - No caso da administração estadual paulista, é conhecido o cuidado com que se silencia a respeito do número e da remuneração dos funcionários das estatais. A Folha de São Paulo (ed. de 9/3/1993) publicou matéria que traz o total em 1992 dos funcionários das 25 estatais paulistas (acrescidas da Fundação Padre Anchieta, todas excluídas do censo de 1991): 176.251 contratados, sem contar 38.794 temporários. Procurada pelos autores como possível acervo complementar de dados, a diretoria do órgão citado pela Folha como fonte esclareceu (sempre oralmente, por telefone) que a informação fora na verdade "vasada" para a imprensa, posto que não teria sido autorizada sua publicação. E que, diante desse "mau uso", era obrigada a negar o fornecimento de informações a quem quer que fosse, mesmo à própria administração (!). O jornal O Estado de São Paulo noticiou uma investida do Ministério Público Estadual no sentido de apurar nomes e remunerações de 18 mil contratados sem concurso público através de uma estatal ligada ao Banco do Estado de São Paulo - o Banespa, Serviços Técnicos e Administrativos/Baneser (que o referido jornal chama de "estatal do emprego"). Respondendo a uma intimação da juíza da 10ª Vara da Fazenda Pública, interessada em conhecer os nomes, locais de trabalho e remuneração daqueles servidores, a direção do Baneser limitou-se a enviar uma lista com nomes, RGs e CPFs, que o jornal considerou inócua. Ver "A arte do jeito", O Estado de S. Paulo, 8/7/1994, p. 3. Generalizando para conjunto do país e para um horizonte de tempo mais amplo, o estudo citado da ENAP salienta, a propósito, que "...com as constantes invasões clientelistas que tomaram conta do Estado, tanto nos períodos democráticos como naqueles autoritários, e também com o desmonte do aparato estatal dos últimos dez anos, o sistema de mérito e impessoalidade não conseguiu afirmar-se por completo na lógica de atuação do serviço público". op. cit., v. 2, pp. 34/35.

próprio cadastro, o mesmo acontecendo com os demais poderes: Legislativo, Judiciário e Ministério Público. Assim, dados os preceitos que regem a autonomia de poderes e a maior liberdade de contratação e pagamento da administração indireta, é certo que um recenseamento completo de funcionários em um mesmo nível de governo passa por uma negociação política prévia. Espera-se que desta resulte, no mínimo, uma unificação indispensável dos cadastros de pessoal como fonte de referência. Por sua vez, o recenseamento será também uma oportunidade rara para se avaliar as condições de acesso e de uso e o grau de confiabilidade desses mesmos acervos, contribuindo para sua melhoria.

Quanto mais os assentamentos dos cadastros estiverem completos e atualizados e as informações consistentemente armazenadas em computadores, tanto mais fácil e rápido será avaliar as dimensões e o perfil do universo a recensear, os quesitos que precisam ou não constar do formulário, e fazer um planejamento preliminar do trabalho de campo (número de agentes a treinar, envio de impressos, coleta e crítica do material etc.). É

claro que essa situação desejável pressupõe também que a totalidade, ou pelo menos, uma proporção significativa dos servidores esteja vinculada de maneira legal ao seu cargo ou função e assim não haja pressões ou resistências demasiadamente fortes no sentido de negar informações para ocultar ou dissimular situações que possam dar margem a questionamentos e denúncias.

Para ampliar os horizontes de um levantamento que, embora bem feito, se limite pontualmente a um único momento, é aconselhável, ao se planejar um recenseamento, avaliar a comparabilidade de seus resultados com levantamentos anteriores da mesma população ou com o repertório de dados disponível para o conjunto mais abrangente da população ativa a nível de município, estado ou União. Ou seja, a comparação temporal é indispensável para a percepção das tendências a que obedece a morfologia do corpo de servidores públicos, como resultado conjugado que é de mudanças mais globais do mercado de trabalho, da escolarização, da mobilidade social e das políticas de pessoal que exprimem a capacidade de emprego e remuneração do setor

<sup>13</sup> - Assim, enquanto os efetivos de servidores dobrou (304.953 para 608.912 pessoas), o percentual feminino em 1991 (60,5%) é praticamente o inverso do verificado em 1966 (39,2%). A parte dos que não tinham instrução ou possuíam somente o nível primário caiu de 42,8% a 7,3%, enquanto os diplomados por ensino superior passaram de 13,8% para 48,3%, no mesmo período. A população do estado também dobrou, mantendo-se pois a mesma relação servidor/habitantes.

público. Por exemplo, entre 1966 e 1991 a população de servidores estaduais de São Paulo tornou-se muito mais feminina e escolarizada<sup>13</sup>, seja por força da expansão de serviços sociais, como educação e saúde, seja pela privatização, ou transferência para empresas públicas, de atividades que ocupavam muita mão-de-obra masculina sem instrução (construção e conservação de rodovias e ferrovias, obras públicas), entre outros fatores.

Os principais blocos de informação em um censo de servidores devem cobrir a **condição funcional e situação previdenciária** (forma e data de ingresso no serviço público, vínculo de trabalho, cargo atual, remuneração e vantagens, tempo de serviço, número de dependentes e respectiva relação de parentesco, entre outros) a **qualificação** (escolaridade formal, habilidades e capacitações específicas), e finalmente a **qualidade de vida** (conforto em matéria de transporte, moradia, alimentação e saúde, lazer etc). Os dados de sexo, idade e local de nascimento, por sua vez, dão os parâmetros básicos para uma **caracterização demográfica**. Esse conjunto básico pode ser enriquecido com indagações específicas a determinado órgão ou secretaria suscitadas por seu representante na equipe de planejamento do censo. Basta que o questionário não fique excessivamente longo e que as informações solicitadas não existam em outras fontes. Na hipótese de se

querer incluir no formulário do censo muita minúcia e particularidade setorial, talvez seja aconselhável que se desenvolvam, à parte, pesquisas dirigidas.

Todas essas informações dizem respeito à pessoa do servidor. A autoridade censitária não está, todavia, obrigada a respeitar este limite. Se forem introduzidas com habilidade e comedimento algumas perguntas sobre ocupação, escolarização e renda dos parentes mais próximos (cônjuge, pais e irmãos) será possível conhecer bem melhor a situação sócio-econômica do servidor. Apurar-se-ão assim a relevância dos cofres públicos como fonte de sua receita familiar e de seu amparo previdenciário e a importância que a máquina estatal assume como espaço de existência e horizonte de destino para cada segmento social, comparativamente a outras alternativas de ganho da vida na esfera privada ou no trabalho autônomo.

Bom senso em distinguir o que é mais ou menos importante perguntar é um requisito de todo trabalho de pesquisa não amador. Conhecer e colocar com clareza e precisão o rol de alternativas de resposta para cada questão também é um indicador de profissionalismo e bom planejamento de pesquisa. Para isso é preciso coragem para discutir à exaustão a relevância de cada pergunta. Em seguida, é necessário submeter o formulário a tantos testes quanto necessários, assegurando-se que seja

testado sobretudo na parte do universo que se imagina terá maior dificuldade em responder (representantes dos segmentos menos escolarizados do funcionalismo, que presumivelmente também apresentarão menor familiaridade com pesquisas e maior carga de fantasias e receios infundados quanto aos propósitos de um censo determinado pela administração).

Tais cuidados garantem duas virtudes fundamentais em qualquer questionário: a certeza da inteligibilidade de cada pergunta e a sua inserção adequada (ou seja, sua posição no interior de um mesmo assunto e a seqüência lógica de assuntos). Essa ordem costuma ser visualmente identificada no questionário impresso através de bordas ou outros sinais que isolam "campos". Chamadas podem ser colocadas ao fim de cada "campo" e ao início do subsequente, de modo a orientar o respondente a preenchê-lo ou a passar adiante, sem hesitar nem se perder.

Embora pareça óbvio, é de todo recomendável lembrar que uma questão "fechada" (isto é, com alternativas de resposta previstas), pode não se aplicar a um determinado caso (exemplo: perguntar a data do concurso de ingresso a quem não o prestou). Nesse caso, é absolutamente obrigatório prever a alternativa "não se aplica". A questão da forma de ingresso, embora delicada, precisa ser feita. Contorna-se o constrangimento introduzindo a

alternativa "outros motivos" entre as formas de ingresso no funcionalismo. Cria-se assim uma "válvula de escape" que permite identificar o volume e os espaços onde se encontram os que entraram para a administração pública por critérios patrimonialistas. Cruzando-se esses dados com os mandatos de prefeitos, governadores e presidentes, até que seria possível identificar os chefes políticos e partidos que mais uso vêm fazendo dessa "moeda política" que é o emprego no governo.

Pode acontecer também que o servidor simplesmente não saiba o que lhe é indagado. Não saiba porque - por exemplo - jamais foi esclarecido que se enquadrava numa certa condição funcional segundo esta ou aquela lei ou porque simplesmente se esqueceu de um fato qualquer de sua biografia ocupacional, como o número de meses de serviço militar ou o ano de um eventual reingresso no serviço público. A uma inflação mensal de 30 a 50% quem se lembra de quanto ganhava um ou dois meses atrás? Por isso, a alternativa "não sabe" precisa ser explicitamente incluída. Assim também a alternativa "zero", quando cabível, deve ser prevista, como, por exemplo, para identificar servidores que não possuam nenhum filho ou dependente. Enfim, é sempre bom ter em mente que as respostas "não", "não sabe" e "não se aplica" são diferentes entre si. Sua presença no questionário é funda-

mental para evitar que perguntas voltem sem resposta e se precisem introduzir a posteriori hipóteses e pressuposições para dar um sentido para tais lacunas de informação.

As recomendações contidas nos parágrafos acima não são propriamente originais em matéria de técnicas de pesquisa. Elas se aplicam a quaisquer pesquisas em que seja usado o questionário auto-aplicado. Os profissionais de pesquisa social sabem que um questionário com perguntas claras, bem ordenadas, diante do qual o respondente se movimenta sem esforço de uma pergunta à seguinte e de um "campo" a outro é meio caminho andado para o êxito da coleta de informações. É ilusória a presunção de que a autoridade pública consiga, sob a ameaça de suspender o pagamento de salário, obter respostas válidas e precisas com um questionário mal construído. Os respondentes reagem a isso deixando em branco o que podem, pois intuem que não devem levar a sério um trabalho que use ferramenta tão precária. O apelo coercitivo não é em si su-

ficiente, embora tão cômodo e tão compatível com o autoritarismo arraigado em nossa cultura. Deve ser visto no máximo como recurso de última instância, e substituído até onde for possível por uma argumentação franca e persuasiva (através de divulgação prévia do censo dentro e fora do circuito de trabalho) em que se esclareçam as possíveis repercussões positivas que o funcionário terá respondendo com cuidado e sinceridade. Por exemplo, a contribuição que o somatório das respostas dará como possibilidade para a administração planejar cargos e carreiras, prever fluxo anual de aposentadorias, estimar necessidades de reciclagem, remanejar territorialmente seus quadros etc. Um meio de tranquilizar os respondentes será certamente alertá-lo para o caráter de retrato factual coletivo que o levantamento representa. Como seus resultados não podem ser divulgados com individualização do servidor (requisito obedecido em todo recenseamento), ele também não pode ser tomado como base para afirmação ou contestação de direitos de quem quer que seja.<sup>14</sup> Para isso

<sup>14</sup> - É interessante notar que, sendo produto do regime autoritário, o decreto 58.297, de 2/5/1966, que regulamentou o censo federal de 1966, ao mesmo tempo em que garantia a não divulgação de dados que individualizassem o servidor, estabelecia uma cláusula de punição para os que não levassem a sério o preenchimento: "Art. 4º, parágrafo 2º: Em caso de recusa, silêncio, sonegação, falsidade ou emprego de termos evasivos, irreverentes ou injuriosos, o servidor será punido disciplinarmente." Neste caso, suspendia-se a garantia de não identificação: "Art 7º: As informações prestadas pelo servidor através do Boletim Individual, excluídas as que serão incorporadas ao cadastro de pessoal, terão caráter confidencial, não podendo ser objeto de divulgação que as individualize ou identifique. Parágrafo único: O disposto na parte final deste artigo não impede que as informações sirvam de comprovação para caracterizar a responsabilidade do servidor, no caso do parágrafo 2º do artigo 4º deste Decreto".

existe o Cadastro Funcional e as formas burocraticamente previstas de registrar, contar e comprovar tempo de serviço, vantagens etc. Lembre-se aqui que os institutos particulares de pesquisa de opinião e mercado, que usualmente trabalham para empresas privadas e não podem coagir ninguém a responder a seus questionários, desenvolveram técnicas atrativas de estruturar e apresentar suas perguntas.

---

### Considerações finais

---

**A**s recomendações até agora mencionadas incidem sobretudo na fase de planejamento do censo. A experiência dos autores revela que ela é chave para um trabalho bem feito. Muitas vezes, uma postura entusiasta, mas amadora, tende a quase reduzir a realização de um levantamento dessa envergadura à fase de aplicação do questionário. Ocorre que, uma vez que os recursos são escassos e, por serem públicos, exigem que sua utilização seja racional, parece mais interessante dedicar esforço concentrado nessa fase. Este esforço pode, por um lado, maximizar o uso de recursos potencialmente disponíveis pela administração, e, por outro, minimizar as disfunções ou entraves previsíveis ao adequado levantamento de dados que se pretende. Ademais, o tempo gasto em planejamento é mais do que

compensado na fase de aplicação e análise dos resultados.

Antes de tudo, monte-se uma equipe competente de técnicos em administração pública, em particular da área de recursos humanos. Um cuidado importante, por exemplo, é contar com servidores que, por experiência acumulada na localização de cargos em comissão, constituem verdadeiros “cartórios vivos” de informações sobre cargos existentes, especialmente os vagos. Essa equipe precisa ser enriquecida com membros das entidades de representação dos funcionários (sindicatos e associações), das ordens e conselhos profissionais, de usuários de serviços públicos, de representantes da comunidade científica e de movimentos civis empenhados em reduzir discriminação de minorias em situações de trabalho. Assim se garantirá um clima aberto e democrático e uma seleção mais segura e relevante de aspectos a levantar.

Em seguida, uma assessoria técnica de pesquisa capaz de ajudar essa equipe a avaliar as condições de construção, teste, pré-codificação e aplicação do formulário, de modo a estabelecer um plano de consistência que preveja ao máximo as respostas possíveis e logicamente aceitáveis para cada questão. Esse plano será o documento básico de que lançarão mão

os encarregados de estabelecer a amplitude de variação de cada variável e o plano de cruzamentos de que resultará a análise final. É claro que a assessoria propriamente operacional de pesquisa não é aí suficiente, sendo de todo recomendável a incorporação de demógrafos, sociólogos, economistas, estatísticos, profissionais de recursos humanos, atuários e quantas especialidades mais forem necessárias a um diagnóstico aprofundado. Só assim se conseguirá retratar uma comunidade profissional importantíssima como a dos servidores, como sobretudo de ajudar a decidir na definição de políticas de pessoal bem estruturadas e, conseqüentemente, na qualidade do serviço público.

Considere-se que um censo de servidores é um retrato dos recursos humanos da máquina pública, sendo, portanto, um instrumento útil para se trabalhar a partir da realidade tal qual é. Neste sentido, o censo não é por si mesmo instrumento de mudanças organizacionais no aparato estatal; mas a qualidade desse instantâneo seguramente será um instrumento indispensável para uma reforma administrativa democratizante.

---

## Bibliografia

---

- DESROSNIÈRES, A. e THIÉVENOT, L., *Les catégories socio-professionnelles*, Paris: La Découverte, 1988.
- FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - (ENAP). *Estrutura e Organização do Poder Executivo*. Brasília: CDId, 1993, 3 v. (organizado por Régis de Castro Andrade e Luciana Jaccoud).
- IBGE. *Censo dos servidores públicos civis federais em 31/5/1966: resultados preliminares*. Rio de Janeiro: 1967. (mimeo).
- GALLETTI, M. L., *Propaganda e legitimação do poder*. Brasil: 1970-1978. Brasília, UnB, 1981.
- KLIKSBERG, B. *Como transformar o Estado: para além de mitos e dogmas*. Brasília: ENAP, 1992, 87 p.
- MARCELINO, G. F., *Evolução do Estado e Reforma Administrativa*. Brasília: SEDAP, 1987.
- \_\_\_\_\_, G., "Em busca do Estado Moderno: o desafio da mudança administrativa", in *Seminários FUNDAP, 1992*.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Economia e Planejamento. Departamento de Estatística. *Censo dos servidores públicos estaduais, 1966*. São Paulo, 1968.

---

**Resumen****RECENSEAR A FUNCIONARIOS PUBLICOS: UNA NECESIDAD**

Conocer el número de los funcionarios públicos, su estatuto funcional y de previsión, su capacitación su calidad de vida y características demográficas es una urgencia en el Brasil de hoy. Raras han sido las iniciativas serias de recensear a funcionarios en el país, en cualquier nivel del gobierno. Estas no han sido usadas como instrumento para diagnosticar los recursos humanos de la máquina estatal y fundamentar propuestas de reforma administrativa. Aprovechando la experiencia que acumularon al analizar los resultados del Censo de los Funcionarios del Estado de São Paulo, realizado el 31 de octubre de 1991, los autores cuestionan las razones de ese desconocimiento y desinterés.

---

**Abstract****CENSUS OF CIVIL SERVANTS: A NECESSITY**

It is urgent now for Brazil to know the number of civil servants it has, their type of contract and pension plan, their qualification, standard of living and demographic characteristics. There have been very rare serious attempts to census Brazilian civil servants on any level of government. And those that have been carried out have not been used to analyze the human resources in the administrative machine or as a basis for proposals for an administrative reform. Using their experience in analysing the results of the São Paulo State Servants Census, which was carried out on October 31, 1991, the authors question the reasons for the lack of knowledge and the disinterest.

---

José Carlos Durand e Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão são professores da Escola de Administração de Empresas de São Paulo - EAESP/FGV.

# FUNCIÓNÁRIO PÚBLICO

## TRABALHADOR COMO OS OUTROS?

Bárbara Heliodora França

### Introdução

O discurso neo-liberal que atribui ao funcionalismo um papel de destaque entre as causas da situação crítica existente na sociedade brasileira esconde, com certeza, importantes interesses políticos e econômicos. Isto porque já são conhecidas as reais condições de vida e trabalho do funcionalismo no Brasil. Elas em nada diferem das condições existentes na maioria da classe operária. Operários e parcela importante do funcionalismo são, hoje, frações diferentes de um "novo proletariado".<sup>1</sup> Entretanto, a relativa situação de «privilegio» do funcionalismo se dá, de fato, em dois sentidos: primeiro, com referência a miséria absoluta daqueles que nem emprego têm e segundo, pela estabilidade garantida em relação aos demais assalariados, o que, no mais, é absolutamente necessário, por ser ele um servidor público.

**F**uncionário público. Um trabalhador como os outros? A autora defende a tese que, nas atuais condições de vida e trabalho, a grande maioria dos servidores públicos civis faz parte, junto com outras categorias sociais, do novo proletariado brasileiro. Trabalhador, servidor ou funcionário, ele não tem construída para ele, nem diante da sociedade, a identidade distintiva daquele que, exercendo as atividades burocráticas do Estado, representa os interesses do quê coletivo. Só a construção de um projeto nacional que incorpore a idéia de profissionalização deste trabalhador poderá criar as condições de recuperação da sua dignidade.

Como vemos, responder à questão do título deste artigo não é simples e exige, de início, aceitar a complexidade existente no seu interior. O funcionário público é, na realidade brasileira, um trabalhador como os outros e, no entanto, não é um trabalhador como os outros. É verdade que seu

<sup>1</sup> - O conceito «novo proletariado» está discutido nos livros de Lowy, Michael, 1976, 1985. Sobre a situação de proletarianização dos funcionários públicos, ver França, Bárbara Heliodora, 1994.

trabalho, em última instância, contribui para a valorização do capital, fazendo existir toda a maquinária necessária ao funcionamento da sociedade, mas é também verdade que o Estado tem, ao mesmo tempo, uma dimensão coletiva. Ele representa, ainda que de maneira contraditória, tanto os interesses da classe que tem o poder quanto os interesses das classes dominadas. Portanto, o funcionário público realiza um trabalho tão importante para a sociedade quanto outro qualquer executado por um operário de fábrica, por exemplo. Entretanto, uma diferença essencial é a sua dimensão ideológica, onde o Estado é visto como a expressão do "povo", mediador neutro entre as classes em disputa. Por isso, para o conjunto da sociedade e para ele mesmo, a especificidade do trabalho que realiza lhe torna necessariamente diferente: ele representa o interesse público, o interesse daquilo que é coletivo. No passado, a filosofia chegou a especular se seu trabalho não deveria ser benevolente, sem pagamento, fruto apenas do interesse do cidadão em contribuir para a realização de sua sociedade. Na visão de Hegel, o corpo de funcionários seria em tudo devotado ao Estado.

É justamente este o objetivo central deste artigo: contribuir para desvendar os processos pelos quais a sociedade brasileira construiu uma identidade contraditória para este servidor-proletário. Tomado um trabalhador como outro qualquer, dele se exige, entretanto, a dignidade daquele que é diferente, de quem foi investido de uma missão especial.

---

### Condições de vida e trabalho

---

**A** categoria social dos servidores públicos só recentemente impôs-se como objeto de estudo, mais precisamente após 1978, quando ganha expressão na luta política, junto aos demais trabalhadores. O fato de ser uma categoria quase desconhecida cientificamente, tem permitido interpretações bastante diferenciadas sobre sua realidade.<sup>2</sup> Num certo sentido, é uma categoria que prescinde de um conhecimento real, uma vez que suas características distintivas lhes foram dadas do exterior por atributos que lhes foram impostos e que construíram o personagem "servidor público", tão conhecido de todos. Buscando superar esta lacuna, a configuração do perfil do servidor público brasileiro, apresentado aqui, tem como base

---

<sup>2</sup> - Por exemplo, de uma forma geral, o interesse por dados qualitativos tem servido apenas para a desqualificação social da categoria, como na tentativa de comprovação de que existem funcionários demais.

uma pesquisa realizada nos anos 88/89, no Brasil.<sup>3</sup> Não se tem notícias de nenhuma outra mais recente, ou mais antiga, com a qual possa ser comparada. Os dados não pretendem, assim, ir mais além do que descrever e interpretar, em seus traços gerais, as condições atuais de vida e trabalho dos funcionários brasileiros, encontrados nesta pesquisa.

## 1. Dados pessoais

### a) Identificação: funcionários, servidores ou trabalhadores públicos

Na Assembléia Constituinte de 1988, os representantes mais combativos da categoria procuraram incluir no texto constitucional a expressão "trabalhadores públicos" para todos aqueles que trabalhassem no Estado. Nesta oportunidade, tentaram também reuni-los num mesmo capítulo constitucional, junto aos demais trabalhadores, o que não foi aprovado. A palavra "funcionário" foi considerada como expressão da manutenção de uma casta, privada dos direitos já garantidos aos outros trabalhadores. Por sua vez, a proposta vencedora foi a "centrista" que conseguiu aprovar

na nova Constituição o nome "servidor público", civil ou militar. No contexto brasileiro, são muitos os que consideraram uma conquista o fato de estarem agora reunidos num mesmo capítulo tanto civis como militares, uma vez que estes últimos teriam que partilhar, com o conjunto, as vantagens e prerrogativas obtidas. Para outros, ao contrário, a Constituição criou um fosso legal entre trabalhadores públicos e privados que já haviam construído, pela luta comum, uma certa unidade, ainda que frágil. Este fatos demonstram, outra vez, os dilemas de uma categoria sem identificação precisa diante de si mesma e do conjunto da sociedade. Ainda aqui, sua identificação se dá por oposição e negação: ele é o servidor que não é o militar. Enquanto na maioria dos outros países, "funcionário" é claramente um profissional de carreira do Estado, que jamais precisa da complementação redundante - "público" - para ser identificado. Na correlação de forças existentes no Brasil, à época da Constituinte, a denominação "servidor" que foi vencedora trás em si o peso de um trabalho servil, e é recusada por muitos no interior da categoria. Por sua vez, a denominação "trabalhador público", que expressaria a

<sup>3</sup> - França, Barbara Heliodora, 1993. Pesquisa apoiada em 50 entrevistas com funcionários de Nível Médio, trabalhando em diferentes Ministérios. Realizada nos anos de 1988 e 1989, no Estado do Rio de Janeiro, que conta com o maior contingente de funcionários do país (21,40%).

inclusão consciente no interior da classe trabalhadora, de fato, não conseguiu ainda ultrapassar o discurso das lideranças políticas.<sup>4</sup>

### **b) Sexo, idade, estado civil**

Pouco mais da metade desses trabalhadores são homens. No conjunto, pessoas de idade entre 30 e 50 anos, que se dividem entre casados ou solteiros/viúvo/desquitados e que habitam em bairros menos favorecidos, ainda que em casa própria, sonho principal daquele que não a possui. Majoritariamente, se dizem católicos, mas não frequentam cultos. Seu lazer é ficar em casa com a família vendo televisão. Poucos se interessam pela política: não lêem esta parte nos jornais, não procuram tais informações, nem participam de movimentos associativos. Tomados estes dados, pode-se supor que tem existido pouco interesse da parte dos mais jovens - entre 18 e 25 anos -, de fazerem parte do corpo de servidores civis, no Brasil. Por outro lado, o cotidiano destes funcionários é aquele descrito como pertencendo, atualmente, às chamadas classes populares urbanas.

### **c) Origem de classe**

Para o corpo burocrático do Estado brasileiro, o trabalho em escritório não é hoje "o caminho mais importante da mobilidade social ascendente, da classe operária para a classe média", como afirmou Lockwood para a Inglaterra dos anos cinquenta. Tanto as profissões de seus pais como seus empregos anteriores mostram pouca presença de uma origem burguesa ou operária. Ao mesmo tempo, não descreviam atividades pequeno-burguesas tradicionais: raros pertenciam a famílias ou tiveram, eles mesmos, anteriormente, a independência dada pela pequena propriedade, no campo ou na cidade. A grande maioria destes servidores, e/ou suas famílias, foram vendedores, "boys", recepcionistas, auxiliares de escritório, professores primários e outros pequenos trabalhos assalariados em serviços ou comércio.

### **d) Condições de vida**

Os padrões de rendimento dos servidores públicos de nível médio são muito próximos aos mais baixos existentes no país. Sessenta por cento deles não ganham mais que cinco salários

<sup>4</sup> - Nestas circunstâncias, sem que se incorra em erros, é possível referir-se a estes trabalhadores do Estado por qualquer uma das denominações citadas.

mínimos (ou 350 dólares).<sup>5</sup> Por sua vez, mesmo o conjunto da renda familiar, com o complemento do salário do(a) companheiro(a) ou de outros membros da família, só lhes permite uma vida modesta, sem grandes gastos nem aspirações. Nas expressões de muitos, "ganhando prá comer".

É neste sentido que Rodrigues<sup>6</sup> fala de um certo estilo de vida, onde a renúncia a uma moradia unifamiliar, a ter filhos ou a criá-los, a comprar objetos e até mesmo a desejá-los, constituem "saídas honrosas" de resistência ao risco da proletarização, para os que ainda não estão nela incluídos. Outras soluções são também adotadas para viver até o fim do mês: podem ser o "bico" - um outro emprego - quando o chefe "dá um jeitinho" ou "o horário de trabalho permite". A "muamba", que é toda a sorte de quin-quilharias vendidas - embora proibidas -, durante o horário de serviço, para outros colegas. São desde docinhos caseiros à lingerie. E, ainda, a armadilha do recurso ao agiota. A maioria pensa ter "muita sorte" quando pode acumular empregos ou fazer um "bico". De diferentes formas, o

funcionário cria alternativas criativas de sobrevivência e tira proveito das possibilidades que encontra no trabalho fora das fábricas.

## 2. Dados funcionais

### a) Cargo e Função

Cerca de 80% dos servidores públicos brasileiros pertencem à categoria funcional "Nível Médio" (N.M.), na verdade, o nível mais baixo existente, já que neste caso não é exigido o diploma universitário para o exercício da função.<sup>7</sup>

São eles que, nos mais diferentes cargos, realizam os serviços de escritório e atendimento ao público: o chamado trabalho burocrático. As várias profissões operárias necessárias à realização dos serviços, como marceneiros, bombeiros, eletricitas, etc., foram sendo transferidas gradativamente para empresas privadas contratadas. Desta forma, os chamados "Nível Apoio", "Auxiliar" ou "Artífices", que ainda existem em certos ministérios, são inexpressivos numericamente para o conjunto da categoria.

<sup>5</sup> - Enquanto o salário mínimo no Brasil não ultrapassa 60 dólares, de acordo com matéria recente na imprensa, 73% dos operários do setor metalúrgico do Grande ABC paulista ganham cinco ou mais salários mínimos. Revista Veja, 25 de maio de 1994.

<sup>6</sup> - Rodrigues, Arackcy Martins, 1988.

<sup>7</sup> - Do total de 561.328 funcionários civis federais existentes em 1988, apenas 56.223 (10%) tinham cargo de nível superior. Fonte: Cadastro CNPC.

**P**ortanto, a nomeação "Nível Médio" é um artifício de linguagem que procura esconder o fato de que não existe um "Nível Baixo", e que a quase totalidade dos servidores públicos brasileiros é desqualificada como trabalhador, é um trabalhador de "baixo nível" de qualificação. Ao mesmo tempo, ele é "médio" por oposição ao "superior". Sua desqualificação é mais uma vez reafirmada. Sua capacitação é definida pela falta, falta-lhe instrução para ser "superior". A desqualificação deste trabalhador é um atributo de tal maneira aceito socialmente que é aceito por ele próprio. Deixa de ter importância o fato de que apenas 10% do funcionalismo no Brasil exerça funções de nível universitário: é esta parcela instruída que fala pelo conjunto, que mostra sua imagem como a imagem do funcionalismo brasileiro. Na mágica da aparência e da essência, a parte é tomada pelo todo.

## b) Local de trabalho

O trabalho ocupa no universo destes profissionais um lugar de

destaque, já que a maioria pensa como especial a natureza das tarefas que realizam<sup>8</sup>. Prestar serviços ao público e conviver com os colegas são os dois motivos de maior satisfação com o emprego. É aqui onde é possível, através da camaradagem, romper com a vigilância, a disciplina e o horário rígidos que muitos encontraram anteriormente, seja no mundo da fábrica, seja em outras empresas privadas onde já trabalharam.

No Brasil, as condições de trabalho do funcionalismo público espelham a existência de um Estado com diferentes níveis de modernização e eficácia.<sup>9</sup> Ao lado de setores "modernos", principalmente aqueles associados ou conveniados ao setor privado ou de prestação de serviços, de interesse imediato do capital - como o dos impostos ou bancos -, domina no conjunto dos ministérios e suas autarquias a imagem de que se ficou "parado no tempo".

As chamadas repartições públicas brasileiras não são, de uma forma geral, muito diferentes daquelas

<sup>8</sup> - Esta é a razão pela qual Hegel, na Filosofia do Direito, chamou-os de "sacerdotes da quimera da representação universal". Com efeito, tal construção ideológica tem particularmente forte influência no sistema das representações dos servidores públicos. Eles tendem a aceitar essa representação de si mesmos e dos trabalhos que realizam e, portanto, de se pensar "fora" ou acima das classes sociais.

<sup>9</sup> - Existe, paralela a uma máquina burocrática inépta e emperrada, uma parte do Estado brasileiro perfeitamente eficaz na sua função de mediador em favor do capital. Seja nos programas ligados às economias cafeeira, cacauceira ou alcooleira, por exemplo, com empréstimos inclusive a fundo perdido, seja em financiamentos do BNDES ou na intermediação de conflitos entre o capital e o trabalho.

que compõem um cenário crítico representativo da burocracia. Salas com muitas velhas mesas, várias delas vazias. Pouca ventilação, calor, um velho e barulhento ventilador ligado num canto. Pouca iluminação, com lâmpadas de mercúrio, lâmpadas apagadas ou queimadas. Muitas pastas sem terem seus lugares claramente definidos, algumas formando lotes amarrados com barbantes. Velhos arquivos de aço, papéis de todos os tipos sobre as mesas; obsoletas máquinas de calcular e de escrever. Raras vezes um terminal de computador. Poucas vezes espaço privativo para as chefias. Um telefone que chama sempre, à espera de alguém que se sinta encarregado de atendê-lo. Pessoas debruçadas sobre essas mesas, cujos rostos se alteram no guichê ou no balcão, em alguma discussão travada com o público. Não há nada ali que lembre o ambiente "fabril" da automação dos serviços de escritório, discutidos por Crozier, Mills ou Lockwood. Embora atribuam graus diferentes de importância a esta tendência, todos reconhecem aí uma das características típicas da nova burocracia. Isto nos permite pensar, portanto, que a burocracia do Estado brasileiro, na grande maioria dos locais de trabalho, não pode ser considerada uma burocracia moderna. As características que apresenta, são, ao contrário,

típicas daquelas que compõem antigas imagens estereotipadas do universo da burocracia.

Da mesma forma, tal realidade brasileira permite supor que a mecanização das tarefas não é, necessariamente, um componente essencial do processo de proletarianização. No nosso caso, as condições de vida e trabalho do funcionalismo estão proletarianizadas sem que as rotinas de trabalho tenham se transformado em "cadeias de produção". Ao contrário, é no espaço físico descrito e nas condições adversas em que exercem suas funções, que são expressos, simbolicamente, a estagnação e os impasses desta categoria social parada no passado e sem expectativas de futuro.

### c) Rotinas

Em geral, o funcionário N.M. realiza tarefas repetitivas e cansativas, sejam elas destinadas à população externa ou ao próprio Órgão e seus servidores. Ainda que os que trabalham com o público tenham uma rotina mais animada - uma vez que sempre alterada pelos imprevistos apresentados pelas diversas demandas -, pouco espaço existe para a criatividade ou a improvisação. Mesmo no país do "jeitinho" existe um fluxo a seguir, normas e procedimentos a respeitar e a preocupação das

chefias é, segundo suas expressões, "não deixar o serviço acumular".

Por isso, cotidianamente, é preciso distribuir a documentação recebida pelo malote; dar prosseguimento aos processos entregues no protocolo segundo os setores de destino; controlar as entradas e saídas dos memorandos, cartas, telex ou fax; preencher RMS (relação de movimentação de processos); arquivar; datilografar; movimentar e ter o controle do patrimônio; orientar o público sobre o "andamento" dos seus processos; sobre como fazer um requerimento ou uma declaração; marcar consultas; fazer matrículas e carteirinhas; revisar declarações dos contribuintes; calcular e pagar aposentados e acidentados; fiscalizar os serviços de limpeza da firma contratada; fazer o cadastro do pessoal do ministério; providenciar a execução dos serviços de manutenção do prédio, de transporte, da compra de material; controlar a frequência, faltas ou licenças dos funcionários do Órgão; secretariar e dar apoio aos gabinetes de direção. São estas as tarefas diárias realizadas pela maioria dos funcionários públicos de Nível Médio, nas diferentes funções que ocupam nos Ministérios e Repartições.

Não é difícil compreender que a maioria demonstre insatisfação com o trabalho que realiza. O grande sonho é sempre ver implantado um novo PCC- Plano de Classificação de Cargos - que lhe possibilite exercer a profissão que o diploma universitário já lhe dá direito. Majoritariamente, tais funcionários não se sentem aptos a concorrer no mercado de trabalho, uma vez que, em sua visão idealizada do setor privado, pensam existir apenas nos trabalhos que realizam, a rotina, a submissão e a pouca criatividade. Por isto, poucos entre eles buscaram ou buscam ainda um segundo trabalho, que lhes gratifique pessoal e financeiramente.

Baixo salário, falta de reconhecimento social, ausência de perspectiva de transformações positivas nas suas condições de vida, como também a realização de um trabalho subordinado, cuja possibilidade de tomar decisões e ser responsável por elas lhes é interdito. Este conjunto de características, entre outras, descreve um quadro em tudo próximo daquele vivido pela grande maioria que compõe, hoje, a classe trabalhadora brasileira e que faz com que o servidor público, este trabalhador que se queria diferente, não seja mais que um trabalhador como outro qualquer.

---

## Estado e seus trabalhadores: entaves ao progresso?

---

**A** polêmica em torno da questão continua atual. Em especial nesta conjuntura de pretensa revisão constitucional, onde o Estado e seus trabalhadores são objeto dos mais variados projetos de lei, todos de alguma forma buscando restringir, seja o espaço de atuação do Estado, sejam supostos privilégios dos seus trabalhadores. Todo cidadão brasileiro tem construída uma opinião segura sobre estes trabalhadores tão detestados pela maioria e objeto constante de piadas para muitos. Afinal, quem não sofreu ao menos uma vez em sua vida o desespero das filas imensas, das exigências descabidas de documentos, do processo perdido? Isto para não falar do descaso, desinteresse e até grosserias por parte de alguns funcionários. Isto para não falar do que por vezes dói mais: pagar aquela "taxa de urgência" para ver feito um trabalho que a burocracia já está sendo paga para fazer, e que deveria fazer bem.

O Brasil, como alguns outros países hoje, vive uma sede insaciável de moralidade. Tanto mais insaciável quanto mais parecem frustradas todas as esperanças de ver parar na cadeia

a maioria dos que, reconhecidamente, de tantas manciras, abusando de seus postos superiores e poder econômico, são os verdadeiros responsáveis pela miséria e violência neste país. Naturalmente, querendo moralizar tudo neste processo de recuperação ética, gatos e sapatos se confundem.

Os funcionários públicos fazem hoje, de fato, o papel de "boi de piranha", na complexa questão entre o público e o privado no Brasil. Assim como na conhecida artimanha de fazer atravessar o rebanho em um rio povoado de piranhas, assim também o funcionalismo é jogado na frente, para ser devorado, enquanto temas fundamentais que aguardam mudança radical e urgente, faz muito tempo, passam imunes e continuam intocáveis. Tais questões dizem respeito, por exemplo, à estrutura fundiária brasileira, tanto rural quanto urbana; à sonegação de impostos; à evasão de capitais para o exterior, e vários outros, diretamente ligados aos interesses da elite agro-industrial e financeira nacional ou multinacional.

No entanto, em algo existe consenso hoje no Brasil: a necessidade de reformas capazes de tornar o Estado realmente eficaz. As divergências começam

quando diferentes setores da sociedade exprimem-se sobre o Estado que querem construir.<sup>10</sup>

Embora tenha mostrado algumas de suas consequências nefastas em países tão diferentes como o México e a Inglaterra, o neo-liberalismo é ainda bastante cotado no interior das elites brasileiras.<sup>11</sup> Na versão ultra-liberal, à procura do "Estado mínimo", defende sua presença apenas na defesa, justiça e segurança aos cidadãos; todo o resto deve ser deixado às leis do mercado, numa economia aberta e internacionalizada. Mesmo que, na lógica dos "custos-benefícios", esteja implícito que entre os 150 milhões de brasileiros só 30 milhões, considerados como consumidores, podem realmente usufruir dos benefícios de um tal tipo de modernização.<sup>12</sup> Os sacrifícios dos assalariados e a exclusão de muitos outros são previstos como "custos sociais" do progresso. O funcionalismo, visto sempre como improdutivo, inoperante e parasita, deve perder o direito à estabilidade. Colocado livremente no mercado da força de trabalho, será obrigado a tomar-se, ele também, capacitado e competitivo.

Como visão de mundo, a teoria neo-liberal de privatização de todos os domínios da sociedade, quando não é resultado de simples ignorância, é a ideologia conseqüente de defesa dos interesses próprios dos setores financeiros e agro-industriais de ponta. Enquanto para estes, a fonte de todos os males do Brasil é a intervenção do Estado e a solução o jogo livre do mercado, outros liberais defendem a necessidade de uma redefinição para que o Estado e a iniciativa privada sejam parceiros no projeto de desenvolvimento do país.

Este liberalismo de tendência mais moderada é defendido pelos partidos políticos de centro direita, como o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), cujo presidente, Orestes Quércia que, embora não aceite o "Estado gerente", defende a "existência de um Estado que coordene a atividade econômica, encorage os investimentos e analise os recursos de acordo com as prioridades estratégicas de desenvolvimento."<sup>13</sup> Nesta proposta estão presentes tanto a necessidade em superar a situação de miséria do país quanto a de dar competitividade à economia. Aqui,

<sup>10</sup> - Estas divergências estão no artigo de Pena-Vega, 1993.

<sup>11</sup> - Entre os economistas brasileiros que teorizam o neo-liberalismo encontram-se Roberto Campos e Mário Henrique Simonsen.

<sup>12</sup> - Pena-Vega, 1993.

<sup>13</sup> - Orestes Quércia, 1992. Citado em Pena-Vega, 1993.

os impasses que existem são quanto às prioridades: como na velha fórmula de deixar o bolo crescer para dividi-lo, o programa de diminuição das extremas desigualdades sociais será realizado com os benefícios obtidos pelos resultados econômicos.

Para os neo-liberais, no jogo fácil das palavras que perderam significado, todos aqueles que defendem ainda a intervenção pública na vida econômica são chamados de reacionários, conservadores e corporativistas. No entanto, o certo é que a maior parte dos países ocidentais do chamado primeiro mundo, e também os conhecidos "Tigres Asiáticos", como Coréia ou Formosa, alcançaram tal estágio com uma importante atuação do Estado, que embora com pesos diferentes em cada país, esteve e está ainda presente tanto no setor econômico como no de "serviços sociais".

Esta é também a compreensão de outros setores da sociedade, entre os quais parte da elite brasileira<sup>14</sup> e/ou adeptos das teorias econômicas de Celso Furtado e João Manoel Cardoso de Mello, assim como os

representados pelo Partido dos Trabalhadores (PT). É possível que cada um destes setores formulem projetos diferentes ou com pesos diferentes sobre algumas áreas de atuação do Estado. Entretanto, o pressuposto comum é que só o Estado é capaz de regular a economia, com a condição que seu papel seja redefinido e suas funções claramente estabelecidas.

É importante retomar aqui o que diferentes autores têm apontado, sem grandes êxitos de divulgação: não existe um só e único nível de modernização e competência do Estado brasileiro. "Há aí um truque ideológico dos conservadores que, por bem-sucedido, não deve tornar-se verdadeiro. Enfraqueceu-se o Estado e atribui-se a ele tudo o que há de ruim na sociedade. Como o povo não gosta do Estado porque ele é um mau prestador de serviços e o trata de maneira perversa, a coisa pega. Assim, existem dois Estados. Um é feito para apanhar, enquanto o outro, do qual pouco se fala, alimenta a perversidade econômica. Fala-se pouco do poder absoluto que a debilidade do Estado dá às grandes empresas para fixar preços. Como se explica que o preço dos automóveis e dos

<sup>14</sup> - Pesquisa de 1992 mostra que setores como o petróleo, ciência e tecnologia, educação superior, energia e telecomunicações dividem as opiniões dos representantes das elites brasileiras. Pelo menos metade deles é favorável à presença muito necessária do Estado como administrador destes setores. Lamounier, Bolívar, 1992.

remédios suba em relação ao dólar?"<sup>15</sup>

Para Luís Inácio Lula da Silva, presidente do PT, o papel do Estado no processo de modernização e retomada do desenvolvimento deve ser muito importante. Nem o Estado onipresente, administrador geral dos meios de produção e de troca, nem a idéia de reduzi-lo a qualquer custo. "É preciso promover um Estado-fiador, um Estado-regulador e, porque não, um Estado-protetor. Um Estado mais justo, que seja capaz de orientar a economia e distribuir as riquezas. Nós queremos desprivatizar o Estado atual, onde quase todo dinheiro disponível para investimentos em grandes projetos é consacrado ao setor privado. Enfim, nós queremos criar um Estado-público que seja preocupado com os problemas globais da Nação e não somente com um punhado de dirigentes de grupos econômicos."<sup>16</sup>

Este projeto de Estado, entretanto, não terá a menor condição de ser implementado e de poder mostrar os resultados de uma nova eficácia se não contar com a participação engajada da grande maioria dos funcionários públicos. Construir um novo Estado terá que significar

mudar as relações de trabalho e poder existentes entre o governo e seus empregados. Entre muitas outras mudanças, salários dignos, planos de carreira e avaliação funcional terão de substituir o "você finge que paga e eu finjo que trabalho"; em diferentes níveis, das próprias Repartições deverão emergir chefias substitutivas dos atuais "cargos-de-confiança" decorrentes exclusivamente do clientelismo; as Escolas de Serviço Público, transformadas em organismos dinâmicos de formação/conscientização de pessoal qualificado, deverão, sem dúvida, participar de forma ativa destas reformas. Esta, "como qualquer outra reforma administrativa será eminentemente política" e exigirá, articuladamente, um conjunto de ações desenvolvidas internamente ao Estado e outras desenroladas no interior da sociedade, fundadas no conhecimento da realidade que se quer transformar.<sup>17</sup>

Enfim, será preciso primeiro se ter de fato um projeto para o país. Um projeto que deverá contemplar simultaneamente a participação e a profissionalização do funcionário público. O compromisso daí resultante, só será possível com o mais amplo debate: a nível macro, para que se compreendam e

<sup>15</sup> - Cardoso de Mello, João Manoel, 1993.

<sup>16</sup> - Lula da Silva, Luís Inácio, 1993, citado em Pena-Vega, 1993.

<sup>17</sup> - Nascimento, Elinar P. 1992.

difundam as metas propostas; a nível micro, para que se contribua com a experiência cotidiana sobre a melhor maneira de realizar o trabalho de cada um. Todo este processo chama-se profissionalização do funcionalismo. Só ele é capaz de transformar "um funcionáriozinho qualquer", de identidade indefinida, num trabalhador público, agente do Estado orgulhoso de sua função, consciente de sua importância e responsável pelo seu trabalho.

---

## Bibliografia

---

- BRASIL. Secretaria da Administração. *Cadastro Nacional do Pessoal Civil*. Brasília: 1988.
- MELLO, João Manoel Cardoso de. *VEJA*. Rio de Janeiro: 25 ago 1993.
- FRANÇA, Bárbara Heliodora. *Nova Classe Média ou Novo Proletariado? São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Fundação SEADE, jun. 1994.
- \_\_\_\_\_. *O Barnabé: consciência política do pequeno funcionário público*. São Paulo: Cortez Editora, 1993.
- LAMOUNIER, Bolívar. *As elites e a modernização do setor público: um debate*. São Paulo: Idesp, 1992.
- LOWY, Michael; *Pour une sociologie des intellectuels révolutionnaires*. Paris: PUF, 1976.
- \_\_\_\_\_. *Ideologias e Ciência Social*. São Paulo: Cortez, 1985.
- LUIZA DA SILVA, Luis Inácio. Entrevista. *Travail*, nº 27, 1993.
- NASCIMENTO, Elimar Pinheiro; *Reforma Administrativa e Corpo Funcional, Ciências Hu-*

*manas*, Brasília: UnB, ago 1992. (Série Sociologia, 8).

PENA-VEGA, Alfredo; *La modernisation en panne: du desenchantement a l'utopie. Les contradictions de la modernité dans l'élite brésilienne. Cabiers du Brésil Contemporain*. Paris: Set 1993.

QUÉRCIA, Orestes. Entrevista. *Gazeta Mercantil*. São Paulo: dez 1992.

RODRIGUES, Arackcy Martins; *Pesquisa sobre Servidores Públicos em São Paulo, Actes de la Recherche en Sciences Sociales*. Paris: EHESS, n. 73, 1988.

definitiva de aquél que, ejerciendo las actividades burocráticas del Estado, representa los intereses de lo colectivo. Sólo la construcción de un proyecto nacional que incorpore la idea de profesionalización de este trabajador podrá crear las condiciones de recuperación de su dignidad.

---

### Abstract

CIVIL SERVANTS, A WORKER LIKE OTHERS?

The author defends the theory that, in the present working and living conditions, the majority of the civil servants have become a part, together with other social categories, of the new Brazilian proletariat. Laborer, civil servant or government worker - there is no distinct identity, built by himself or society, of the person who, while carrying out the bureaucratic activities of the state, represents the collective interests. Only elaboration of a National Project that incorporates the idea of professionalizing this worker can create the conditions to recuperate his dignity.

---

### Resumen

FUNCIONARIO PÚBLICO: ¿UN TRABAJADOR COMO OTROS?

Funcionario público: ¿Un trabajador como otros? Defiende la tesis de que, en las actuales condiciones de vida y trabajo, la gran mayoría de los servidores públicos civiles forma parte, junto con otras categorías sociales, del nuevo proletariado brasileño. Trabajador, servidor o funcionario, no tiene construida para sí mismo, ni ante la sociedad, la identidad

---

Bárbara Heliodora França é professora da Universidade Federal Fluminense.

# MORAL E ÉTICA

Robison Baroni

## Etimologia e Conceituação

**R**eputamos importante, como ponto de partida, dar ênfase às questões etimológica e conceitual envolvendo os vocábulos **moral** e **ética**.

Tratam-se de termos distintos não só quanto à etimologia, mas também quanto ao sentido. **Moral** tem sua origem no latim (*moralis*<sup>1</sup>, ou “*mos*”, consoante alguns escritores), enquanto **ética** origina-se do grego (*ethike*<sup>2</sup> ou “*ethos*”, segundo os mesmos escritores).

O campo da **moral** tem uma amplitude maior que o da **ética** e origina-se nos costumes, apresentando contornos diferentes para os diferentes povos e épocas.

Da cobrança da moralidade ou dos costumes é que surgem os posicionamentos éticos. Assim entendemos que a **moral** não

**A** discussão sobre os costumes e comportamentos das diversas civilizações do planeta ultrapassa dois milênios.

*Moral e ética são temas inesgotáveis desde que Sócrates, Aristóteles e Platão conceberam e tentaram aperfeiçoar a idéia de “soberanos bens”, para que os antigos gregos pudessem alcançar a plena felicidade do corpo e da alma.*

*Nos dias de hoje o estudo da moral e da ética novamente ganha um grande interesse, principalmente entre nós, onde o gigantismo da nossa Nação começa a exigir profundas e dramáticas alterações nos atos, atitudes e comportamentos de todos os brasileiros, até então acostumados com um “jeitinho” para a resolução dos problemas.*

pode ser tida como ciência, enquanto que a **ética** o é, porque esta cria e consagra os princípios básicos que devem reger a conduta, os costumes, e a **moral** dos homens<sup>3</sup>.

De um modo mais simples, pode-se entender que a **moral** é a regra

<sup>1</sup> - CALDAS AULETE, “Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa - 2ª edição brasileira - Editora Delta S.A.

<sup>2</sup> - idem n. 2.

<sup>3</sup> - SODRÉ, Ruy de Azevedo - “Ética Profissional” - LTR, p. 62.

de bem proceder, isto é, distinguir o bem do mal. O homem procede bem quando tudo faz pelo bem de todos, estando, por essa razão, agindo de forma ética, sempre à procura de um bem elevado como meta.

### Os soberanos bens

Os antigos gregos tinham por costume consagrar e cultivar determinados bens que Sócrates (400 a.C.) relacionou e denominou como “soberanos bens”: liberdade, justiça, verdade, bondade, beleza e poder (sem nenhuma ordem prioritária). Atribuía a cada um desses bens um determinado valor e a quebra do seu sentido ou sua desvalorização eram tidas como a quebra das virtudes do ser humano, envolvendo até mesmo a alma, que ficaria inexoravelmente condenada. Diziam ainda que essa quebra de valores era causada pelas paixões, quando o homem teria perdido a razão ou seu senso de julgamento, surgindo daí a idéia de que “a paixão é a antítese da razão”. Em resumo, se tais bens estivessem colocados no que entendemos por ponto de equilíbrio, a felicidade seria completa, tanto do corpo como da alma. Assim, esses gregos subordinavam a ética às idéias de felicidade da vida presente e de sobera-

no bem.

Observe-se que nessa categoria dos “soberanos bens”, e em consonância com o pensamento dos comentadores mais modernos, a **bondade** é considerada como um dever imperativo de toda educação e de toda cultura, a ponto de o apóstolo São Paulo considerar “a bondade como inseparável da justiça e da verdade, mostrando-a como incompatível com a iniquidade e a mentira”.<sup>4</sup> Ela pertence ao que seria designado como a segunda categoria das virtudes, porque envolve silêncio, modéstia, retraimento, mansidão, servir com amor e sem contar com a própria gratidão. Lembra Amoroso Lima que a **bondade** “é um dever imperativo de toda educação e de toda cultura, para impedir a desumanização do ser humano, pelo progresso material, pela vaidade do saber e, acima de tudo, pelo poder corruptivo do hábito do erro, da opressão e da mentira”.<sup>5</sup> Por sua vez a **beleza**, elevada à categoria de “soberano bem” pelos gregos, estaria ligada ao culto do corpo atlético, tão produtivo quanto necessário, pronto para qualquer embate (Esparta e seus guerreiros), hoje é entendida apenas como uma apologia do orgulho e da vaidade (o que lembraria o pecado da Soberba, no plano cristão) desde que transposta para o plano pessoal. Dizer apenas do corpo físico, como se limitavam os gregos, é muito pouco

<sup>4</sup> “Andai como filhos da Luz, pois os frutos da luz consistem em toda a bondade, a justiça e a verdade: (EF 5,8-9).

<sup>5</sup> - AMOROSO LIMA, Alceu - “Tudo é Mistério” - Ed. Vozes, 1984, p. 181.

para a beleza que está em quase tudo o que possa ser visto, ouvido, cheirado, tocado e dito, sentidos que foram injustamente reduzidos ao plano poético, o que nos leva a indagar: é ética a atitude de destruição da camada de ozônio da atmosfera ou a queima de grandes florestas, como a da Amazônia? Enquanto isso, aquilo denominado como *poder*, mais do que o sentido de direção da “pólis” empregada pelos pensadores gregos, para a completa felicidade, é lembrado hodiernamente como a inclinação do ser humano à autodivinição ou como caracterização do antropocentrismo. É esse poder que vai buscar no campo da moral o que mais interessa à sociedade, para transformá-lo em norma, com a correspondente sanção material.

*Liberdade, justiça e verdade* entrelaçam-se, não como uma rede de significantes e significados, signos e significações, mas como ações disciplinadoras sem fragmentação, como acentuam os modernos estudiosos. Não existe meia-liberdade, como a prisão domiciliar; não existe meia-justi-

ça, como a de Salomão; não existe meia-verdade, como a empregada hodiernamente pelos integrantes do poder político. Não existe meia-alma, nem meio-corpo.

Como “soberanos bens” pinçados no campo da moral e da ética, a *liberdade e a justiça* foram elevados a “bens tutelados”, e dentre nós, inseridos na Lei Magna. São tidos e constituem princípios constitucionais maximizados pelo Estado, enquanto sociedade e administração. Estado que se distingue como um corpo político destacado da sociedade e tem em suas mãos o poder político, o monopólio da lei e da força. É nesse contexto que vemos o homem como indivíduo, existindo para a sociedade. Como pessoa, a sociedade existe para ele. A condição de pessoa supera em muito a de indivíduo. Não é a somatória de indivíduos que vai constituir o Estado; este é formado por pessoas, daí a origem do poder.

Os mais atentos já devem ter constatado que a palavra *justiça* é mencionada em nossa Constituição 101 vezes<sup>6</sup>. Enquanto isso, a palavra *liberdade* é mencionada

<sup>6</sup> A palavra *JUSTIÇA* pode ser encontrada: no Preâmbulo, art. 14 ps. 10 e 11, art. 17 n. III, art. 35 n. IV, art. 36 ns. II e IV, art. 42 p. 8o., art. 55 n. V, art. 73 p. 3o., art. 89 n. VI, art. 91 n. IV, art. 92 n. II, art. 93 n. III, art. 96 ns. I “e”, II, III (duas vezes), art. 98 n. II, art. 99 n. II, art. 102 n. I “a”, Tit. IV, Sec. III (várias vezes), art. 104, art. 104 p.u. e n. I, art. 105 e ns. I, I “c”, “h” (quatro vezes), art. 105 p.u. (três vezes), rt. 106, art. 108 n. I “a” (três vezes), art. 109 ns. I, IV, IX, p. 3o. (duas vezes), art. 110 p.u., art. 11, art. 113, art. 114, art. 114 p. 2o., art. 118, art. 119 n. I “b”, art. 120 p. 1o. n. I “a” e “b”, art. 120 p. 1o. n. III, art. 122, art. 123, art. 123 p.u. n. II, art. 124, art. 124 p.u., art. 125, art. 125 p. 1o., art. 125 p. 3o. (cinco vezes), art. 125 p. 4o., art. 126, no Tit. IV, Cap. IV (várias vezes), art. 133, art. 170, art. 193, art. 217 ps. 1o. e 2o., art. 233, art. 233 p. 1o., art. 235 n. IV e VII. No texto das disposições nos arts. 5o. p. 1, art. 10 p. 3o., 13 p. 3o. n. II, art. 27, ps. 1o. 2o e 3o. e 10 (três vezes) e art. 30.

apenas 15 vezes<sup>7</sup>, ao longo do extenso texto, seja com indicação de direitos ou com designações do exercício do poder, ou ainda com sentido de aplicação administrativa. Por seu turno, a palavra poder, também sob vários aspectos, mas principalmente como subordinante de todos os segmentos contidos no Estado, aparece 204 vezes. No entanto, **bondade e beleza**, tanto as palavras como os sentidos em que possam ou venham a ser empregadas, não tiveram o privilégio de ser crigidas a um patamar mais elevado, desmerecendo qualquer citação. Vale dizer que, embora olvidadas pelos legisladores e constituintes, nem por essa razão perderam o seu sentido moral, que sempre será cobrado pela ética. Da mesma forma, ficou inteiramente esquecida a palavra verdade e acreditamos até que o seu real sentido deixou de ser considerado. Mais adiante procuraremos dedicar a esse tema uma reflexão maior.

Hoje, a felicidade não é mais pensada nos termos da moral antiga, mas em termos de eficácia técnica, de consumo de imediatismo. Vamos além: ela depende cada vez mais da roda da fortuna, das forças externas que tudo controlam e dominam, o que por si só demonstra que entre as duas concep-

ções existe muito mais que simples diferença: há uma verdadeira ruptura, uma contradição<sup>8</sup>.

A ética de princípios, de valores fortalecendo o corpo e a alma, estudada e estabelecida pelos gregos, cresceu com a força da pregação cristã, que insistia em que a felicidade não consiste apenas em fazer o próprio gosto, arbitrariamente, mas em buscar a própria realização, o que é bom, o que é conforme a natureza humana. Aliás, essa idéia de felicidade já era contida nos Salmos (Sl 34,13) : *"Qual o homem que não ama sua vida, procurando ser feliz todos os dias?"*

Sabemos que as instituições humanas e seus relacionamentos podem evoluir ou involuir, e o modo de sua visualização ser reformulado em nome de uma nova "ética", logo com novos valores e direitos/deveres, mais ou menos elevados. É por essa razão que surgem idéias e posições, como aquelas concebidas por volta de 1500, quando em novo e diferenciado discurso apregoavam que *"a boa ação política não deve levar em conta valores que sejam incapazes de garantir seu sucesso, mas apenas o que conduz à meta desejada"*<sup>9</sup>, conceito estabelecido por Maquiavel através da frase "a

<sup>7</sup> - A palavra **LIBERDADE** pode ser encontrada: no Preâmbulo, Tit. II, Cap. I, art. 50., ns. VI, XVII, XLVI "a", LIV, LXVI, LXVIII, art. 42 p. 8o., art. 139 - III, IV, art. 206 - II, art. 220 p. 1., art. 227, art. 227 p. 3o. -V.

<sup>8</sup> - NOVAES, Adauto - "Ética" - Cia. das Letras - p. 8.

<sup>9</sup> - idem n. 6.

*um príncipe não é necessário possuir todas as qualidades, mas é necessário parecer tê-las*, ou que *“as violências devem ser feitas todas ao mesmo tempo, a fim de que seu gosto, persistindo menos tempo, ofenda menos”*, e, para não nos estendermos, *“os homens esquecem mais facilmente a morte do pai do que a perda do patrimônio”*<sup>10</sup>. Com a divulgação do que o florentino chamava de análise das qualidades necessárias ao exercício do poder, nascia o que os doutrinadores chamam de **“ciência da política”**. É nesse universo da ética-política, ou da política que carrega em si um corpo de valores diferente daqueles de uma moral da consciência, que devemos buscar as fronteiras da ética<sup>11</sup> e discuti-las quase no limiar de um novo século.

### A verdade esquecida

**D**ialogando sobre a existência daquilo que é chamado de “reserva mental”, em face do tema verdade/mentira, ouvimos uma antiga narração que vem bem a propósito: Certo dia, ao tempo de uma guerra, soldados em luta chegaram num determinado vilarejo onde existia um mosteiro. Ao primeiro frade que encontraram foi perguntado pelo oficial da tropa:

*- Por aqui passou o batalhão inimigo ?*

Ora, para qualquer pessoa de bom senso, toda guerra é execrável e inconcebível, quanto mais para os que procuram engrandecer a sua alma. O frade viu-se diante de um grande dilema: detestava a guerra e havia sido depositário de um segredo da tropa anterior. No entanto, não podia deixar de apresentar sua resposta sob pena de ser tomado como mais um inimigo. Outrossim, também não queria ferir sua consciência e dignidade, incorrendo no pecado da mentira. Sabemos que são bastante largas as mangas das vestimentas dos monges cristãos, que têm como costume protegerem suas mãos e antebraços dentro dessas mesmas mangas, cruzando-os logo abaixo do tórax. Então, voltando seu pensamento para a posição de suas próprias mãos respondeu :

*- Não ! Por aqui - olhando para a manga do hábito - não passou o batalhão inimigo !*

Entendia que, se no momento da resposta não estivesse pensando no assunto enfocado, mas na posição adotada, não estaria faltando com a verdade e, da mesma forma, não estaria mentindo ao interlocutor. Essa seria a sua “reserva mental” para evitar a quebra do

<sup>10</sup> - MAQUIAVEL, Nicolau - “O Príncipe” - XVII.

<sup>11</sup> - BIGNOTTO, Newton - obr. cit. - p. 120.

sigilo e manutenção do segredo.

A preocupação com a verdade/mentira vem de muito longe e se destaca em todos os séculos. No Brasil vamos encontrar menção ao tempo de sua colonização no século XVII, com o Padre Vieira ensinando: "*A verdade é filha legítima da justiça, porque a justiça dá a cada um o que é seu. É isto é o que faz e o que diz a verdade, ao contrário da mentira. A mentira, ou vos tira o que tendes, ou vos dá o que não tendes; ou vos rouba, ou vos condena*".<sup>12</sup>

Essa mesma mentira, em sua plenitude, é definida por Santo Tomás como "*o ato de quem pretende, enganando, induzir em falsidade a opinião alheia*".<sup>13</sup>

Devemos confessar que ainda não conseguimos encontrar algo mais extenso ou qualquer outro tipo de estudo com maior profundidade (embora tenhamos certeza de que exista), mesmo tese ou publicações de efeito, discorrendo sobre a verdade. Em alguns alfarrábios só foram encontradas algumas alusões sobre sua antítese: a *mentira*.

Uma autora sueca, Sissela Bok, citada por Marilena Chauí em pa-

lestra realizada em 1991, no MASP, decidiu escrever um livro sobre a mentira, após ter verificado que, desde o século XVII, excetuando-se alguns momentos da literatura, do teatro e do cinema, reina o silêncio quanto ao dilema do "dizer-a-verdade", seja na vida privada ou na vida pública. Sociólogos de linha durkheimiana, examinando o desamparo dos indivíduos nas escolhas morais, a presença de práticas e comportamentos violentos na sociedade e na política, a multiplicidade de atitudes transgressoras de valores e normas, falam em anomia, isto é, no desaparecimento do cimento afetivo que garante a interiorização do respeito às leis e às regras de uma comunidade.<sup>14</sup>

O professor de Direito Internacional Público e Filosofia do Direito na Faculdade de Direito da USP, Celso Lafer, também fez um breve estudo e ensina: "*Na dicotomia verdade/mentira a verdade é o termo forte, e a mentira é o termo fraco, pois dizer a verdade não requer uma explicação, mas dizer uma mentira exige uma justificação, normalmente articulada, (...) mal menor ou mal necessário, ou então resposta ao mal de outra mentira*". Mais

<sup>12</sup> - VIEIRA, Padre Antônio, "*Sermão da Quinta Domingo de Quaresma*" - S. Luiz - MA, 1654.

<sup>13</sup> - TOMÁS DE AQUINO, "*Suma Teológica*", trad. Alexandre Correa, RS, Livraria Sulina, 1980, p. 2877.

<sup>14</sup> - CHAUÍ, Marilena. "*Ética*", ob. cit., p. 345.

adiante, diz: *"Do ponto de vista da mentira, esta plena afirmação da ética de princípios só aparece em dois grandes autores: Santo Agostinho e Kant - como observa Stssela Bok em sua obra intitulada Lytng - moral choice in public and private life. O primeiro, vendo na mentira o uso condenável do dom da palavra, que foi concedido ao homem para transmitir os seus pensamentos a outros homens e não para enganá-los, e o segundo, enxergando na mentira - qualquer mentira - um aniquilamento da dignidade humana".*<sup>15</sup>

No Talmude<sup>16</sup>, livro que contém a lei e tradições judaicas, compiladas pelos doutores hebreus, a mentira é equiparada a pior forma de roubo. Foi diante de enorme multidão na Judéia que Cristo (Marcos, 10:19) reiterou um dos dez mandamentos: *"Não dirás falso testemunho contra o teu próximo"* (Ex. 20:16 e Dt. 5:20). O "Catecismo da Igreja Católica"<sup>17</sup>, recentemente publicado, no número 2464, diz: *"O oitavo mandamento proíbe falsear a verdade nas relações com os outros. Essa proibição moral decorre da vocação do povo santo a ser testemunha de seu Deus, que é e quer*

*a verdade. As ofensas à verdade exprimem, por palavras ou atos, uma recusa de abraçar a retidão moral: são infidelidades fundamentais a Deus e, neste sentido, minam as bases da Aliança".* O grupo de teólogos que apresentou essa nova interpretação ainda acrescenta: *"Os homens não poderiam viver juntos se não tivessem confiança recíproca, quer dizer, se não manifestassem a verdade uns aos outros (Santo Tomás de Aquino). A virtude da verdade devolve ao outro o que lhe é devido. A veracidade observa um justo meio entre o que deve ser expresso e o segredo que deve ser guardado: implica a honestidade e a discrição. Com toda a justiça - um homem deve honestamente a um outro a manifestação da verdade (Santo Tomás de Aquino)".*

Sempre imaginamos a mentira como a cabeça de um cometa que se encontra vagueando pelo espaço; o fogo que ali arde é alimentado apenas por gases que vão se dissipando com o tempo, e o seu brilho aparente se apaga depois que passa, deixando no lugar em que tanto ofuscou muitas vistas apenas o rastro congelado que o mesmo tempo vai dissipando, na certeza de que mais tarde nada

<sup>15</sup> - IAFER, Celso - "Ética" - ob. cit., p. 228.

<sup>16</sup> - Do hebraico TALMUD que significa instrução.

<sup>17</sup> - "CATECISMO DA IGREJA CATÓLICA", Ed. Vozes, Ed. Paulinas, Ed. Loyola, Ed. Ave-Maria, ano 1993, p. 532, por nimia gentileza de Dom Murilo Krieger, SCJ, Bispo de Ponta Grossa.

restará (salvo se sua cabeça se chocar com algo). É uma espécie de fogo fátuo, enquanto que a verdade deixa sua marca indelével e perene (*"a infâmia do mentiroso acompanha-o sem cessar"* - Ecl., 20:24; 20:26).

A condenação da mentira é um princípio ético tradicional, como lembra Lafer. Aristóteles, na *"Ética a Nicômaco"*, ao tratar da veracidade no Livro IV (1127 a 25-30), diz que por si mesma (ou seja, independente do que diz respeito à justiça e à injustiça, que são do domínio de outra virtude) a verdade é nobre e merecedora de aplauso enquanto a mentira é vil e repreensível.

No infindável caminho percorrido pelo estudo da ética, começaram os filósofos a se dedicar aos seus fins, sem nenhum descuido dos meios, para a sua consecução. Passaram a dar à ética raízes puramente naturais, embora, posteriormente, a chamada *"razão prática"* pudesse remontar às raízes sobrenaturais mais remotas. Como escreveu Alceu Amoroso Lima, *"a lei moral natural se separava da lei moral sobrenatural"*<sup>18</sup>, e mais adiante: *"O código dos costumes passa a ser uma lei draconiana e as punições sociais são inflexíveis e violentas. O inquisitorialismo medieval, renascentista, longe de*

*se atenuar, se agrava, pois passa do terreno propriamente religioso para o terreno moral. E para uma ética cada vez mais baseada em cânones sociais, fruto da razão e da vontade, e não da tradição e da revelação"*.

Onde fica situado o denominado **progresso moral** com relação ao **progresso científico** ?

É esse o tipo de progresso que estamos vendo e testemunhando no final deste século ?

Antes da conclusão deste item, não podemos deixar de mencionar a profunda relação da verdade/mentira com o sigilo e o segredo, tomados de forma generalizada, ressaltando a enorme diferença existente entre não mentir, ao contar algo que se saiba (o que constitui uma ação) quando indagado, e o fato de silenciar sobre a indagação para não ter que dizer a verdade (ação inversa). Existiria enorme gravame se a ação partisse do próprio agente para o relato: mentindo estará cometendo uma falta ética, que também ocorrerá se disser a verdade da qual é depositário (segredo). Talvez seja por essa razão que, mais uma vez, a sabedoria popular se manifeste (*"Em boca fechada ..."*) e destaca a importância do segredo, como a justificar: *"O indivíduo que confia, a*

<sup>18</sup> - AMOROSO LIMA, Alceu. ob. cit. , p. 26.

alguém, o seu segredo, com o pedido de não contá-lo a ninguém, está, apenas, procurando alguém capaz de guardar um segredo que ele mesmo não foi capaz de guardar”<sup>19</sup>.

### O fim dos princípios

**A**té este ponto procuramos fazer com que fosse percebido aquilo que é denominado **Ética de Princípios**, consubstanciada nos valores dos soberanos bens do corpo e da alma, que se contrapõe à **Ética dos Fins**, onde os meios para a sua consecução se justificariam com frase do tipo comum: “**tudo é possível; quem pode, pode; você decide! ; cada um por si e Deus por todos; faça o que eu mando e não faça o que faço...**”

Constantes pesquisas e estudos têm demonstrado que a sociedade moderna em geral, do oriente ao ocidente, vive hoje numa crise **ética e da ética**. Até agora não foi conseguida a compatibilização do pensamento geral dos princípios éticos com a evolução da economia moderna, o capitalismo e seu peso na sociedade. Também e, principalmente, não foi possível compatibilizar os princípios éticos das antigas “*pólis*”, com o pensamento e atividades políticas. A his-

tória registra o crescimento da importância da política, da religião, da arte e da ciência, que adquiriram sua própria autonomia. Enquanto isso, nesse mesmo período, a **ética e a religião** perderam sua hegemonia sobre a sociedade tradicional.

Talvez nem todos saibam que o verdadeiro sentido da palavra **pecado** quer dizer **errar o alvo**. Os cristãos tanto usaram a palavra **pecado** que acabaram por lançá-la ao total descrédito, quase mesmo ao ridículo, fazendo com que a grande maioria das pessoas a considere obsoleta. Verifica-se que ainda é comum o uso de expressões como : “Que **pecado** fazer uma viagem dessas ...”, ou “É um **pecado** não aproveitar tão grande chance...”. Em tudo esses cristãos viam sua presença ou sua ausência, numa falsa educação maniqueísta. Da mesma forma, tanto se usou a palavra **imoral** que seu sentido acabou aviltado, generalizando indiscriminadamente o uso da expressão **aético** em seu lugar.

É patente a existência de um grande temor nesta última década do século, de que também a palavra **ética** seja depauperada. Qualquer comportamento deseducado ou mal conduzido é guindado ao patamar do sentido da **ética**, ou à

<sup>19</sup> - WAENY, Walter - “Apotegmas” - pelo autor - Santos - p. 72.

sua negação, como se a educação ou sua falta fosse uma virtude do ser humano e não um aperfeiçoamento.

Quase tudo na atualidade envolve o uso da palavra *ética*. *Ética* no automobilismo; *ética* nos campos de futebol; *ética* na Economia; *ética* nos negócios... Até mesmo o que filosófica, social e juridicamente se torna praticamente impossível, desde que o florentino Nicolau Maquiavel estabeleceu a “*ética de meios*”, a partir do “O Príncipe” : *ética* na Política.

No nível doméstico parece que a crise *ética* e a crise *da ética* se encontram de plantão em nossa terra, onde se plantando tudo dá. “Está havendo um modo de pensar, de agir, de viver fora dos princípios éticos até há pouco tempo respeitados e aceitos. Essa é a crise *ética*. Pior ainda é a crise *da ética*, isto é, aceita-se como “natural” esta nova situação, como se não houvesse norma para reger os atos humanos, tanto particulares como públicos. Falta aceitação da necessidade da *ética*, que compreende os valores capazes de garantir a realização pessoal e social do ser humano, conforme sua dignidade e o sentido de sua vida”<sup>20</sup>. Quer nos parecer que duas palavras e o real sentido de cada uma delas desapareceram da mente dos

brasileiros : *amor e caridade*. E, paradoxalmente, ambas estiveram presentes com toda sua força no início deste ano, coroando a grande competência, dedicação, seriedade, *ética* e disciplina de um respeitado automobilista que o infortúnio nos levou.

Não nos esqueçamos de que, embora tenhamos conseguido o tetracampeonato de futebol nos Estados Unidos, desta vez não houve possibilidade de ser usado o famoso “*jeitinho brasileiro*”, com o total predomínio nas grandes disputas, da dedicação, competência e preparo, aliás, reconhecidos e admirados mundialmente. Acabou-se o tempo da “ginga”, da malícia, da “folha seca”. No entanto, de tão eufóricos, bastou o primeiro contato com o nosso solo pátrio para uma grande recaída, felizmente respondida a tempo pelos sofridos “tupiniquins”, prenúncio de que começa a ser debelada a crise *da ética*.

A palavra “*crise*” não está ligada apenas ao sentido ético do comportamento das pessoas. Roberto A. R. de Aguiar, ao fazer um diagnóstico e ao traçar algumas perspectivas para a nobre classe dos advogados, escreve : “A palavra *crise* está sempre ligada a uma perspectiva de ruptura. A *crise* é o prenúncio de uma quebra de or-

<sup>20</sup> - CNBB - “*Ética : Pessoa e Sociedade*” - Documento da 31a. Assembléia de Itaiaci-SP, em 07/05/93, p. 79.

dem, de um desfecho fora de controle, de uma reação destruidora". Traz no início de seu estudo, como epígrafe do primeiro capítulo, a frase de Antônio Gramsci - *Pasado e Presente* : "A crise consiste justamente no fato de que o velho não morre e o novo não pode nascer".<sup>21</sup> Lembramos que nosso saudoso pai, em seu pequeno comércio em Taubaté-SP, nos ensinava no final da década de 50: "O medo da crise é pior do que a própria crise". Portanto, seja hoje ou há meio século, a existência da crise sempre foi motivo de grande preocupação.

---

### Palavras da moda

---

**H**oje duas palavras ganham o galardão das mais escritas e pronunciadas em todo o mundo: ética e corrupção. Lembremos, apenas de passagem, alguns fatos noticiados há pouco tempo pelos jornais : a) a descoberta de corrupção em meio à economia japonesa, que levou seu ministro ao suicídio; b) a simples alusão de que teria sido dado emprego doméstico para quem não detinha direitos de cidadania nos Estados Unidos, determinou que não se consolidasse uma indicação feminina à Corte de Justiça daquele país. Quando vemos ou ouvimos notícias desse jaez começamos a pen-

sar que a crise ética e da ética parece não ter solução. Bradamos, gritamos, pintamos a cara de verde e amarelo e vamos para as ruas. Exigimos que todos tenham um comprometimento ético na política, na economia, no trato com as coisas públicas. Os estudantes se munem de cartazes e lotam os logradouros públicos, mas esses mesmos estudantes (nem todos, obviamente) são bem capazes de disputar com truculência os melhores lugares para assistência de um show de seu ídolo; são capazes de se utilizar do artifício da "cola" para alcançar maiores notas nas escolas e obter aprovação; promovem "rachas" em vias públicas, colocando em risco a vida e o patrimônio de terceiros. Todos querem uma ética daqueles que chamam de "maiorais", mas desconhecem, ou digamos, se esquecem, da sua própria ética.

Verdadeiramente o nosso senso interior não admite que os idosos tenham de enfrentar, todos os meses, uma enorme fila nos bancos para receberem seu pecúlio; no entanto, temos o nosso próprio gerente de atendimento especial no mesmo banco (tráfico de influência ou tratamento privilegiado?). Sentimos um grande desconforto quando moleques pedem para "guardar" nosso carro nas ruas, mas somos capazes de pedir

---

<sup>21</sup> - "A crise da advocacia no Brasil" - Editora Alfa-Ômega, 1991, p. 17.

para que um amigo na fila do guichê do estádio de futebol adquira o nosso ingresso por antecipação. Não vemos com bons olhos e nos revoltamos diante de notícias de propinas ofertadas para “certas facilidades”, mas estamos prontos para alcançar benefícios próprios com o mesmo tipo de ação (todo mundo faz, por que eu não posso? Afinal, “o mundo é dos espertos”). Nosso tempo vale dinheiro, muito dinheiro, e sempre temos pressa para chegar ao nosso destino; assim, entendemos que estamos liberados para usar até mesmo o acostamento das estradas, em filas duplas, triplas ou quádruplas; nos esquecemos de que o acostamento é o único meio para que um socorro médico ou policial seja imediato no caso de acidente; nosso tempo vale ouro, enquanto a vida do próximo pouca importância tem. Reclamamos do tráfego urbano, mas não temos nossa índole de tocar a buzina do carro no primeiro congestionamento encontrado, aumentando ainda mais o tumulto.

Muito disso se prende à falta de educação moral e cívica, cuja disciplina foi lamentavelmente excluída de nossas escolas. Mas, o que é a falta de educação, senão o descontrole do costume, formador da moralidade de uma comunidade? Tudo passa a ser encarado dentro da normalidade e aceito como elemento transformador de costumes

e hábitos. Tomemos como exemplo o propalado “jeitinho”, que de tão bem trabalhado acabou se qualificando dentro do ufanismo de nosso povo: “o jeitinho brasileiro”, como se tal execrável atitude tivesse sido iniciada por nós, quando sabemos que deriva do jogo norte-americano conhecido como “*ret da montanha*”, ou “*one-up-manship*”. Essa situação conduz seu agente a levar vantagem em alguma coisa, o que seria até normal dentro de transações comerciais, porém, nosso povo, incentivado até mesmo por infeliz publicidade, acresceu que a vantagem deve ser conseguida em tudo e gosta, luta, por “conseguir levar vantagem em tudo”. Essa é a “ética da esperteza ou da malandragem”. A contravenção se torna coisa normal porque a sorte na consecução das coisas, como a riqueza através dos jogos de azar e loterias, são meios fáceis de vencer. O procurado caminho do “pistolão”, ou do “quem indica”, com apadrinhamentos por parte de ricos, poderosos e políticos, com benefícios - em troca de favores, num sistema de clientelismo parece bastante normal (consagra-se como princípio o adágio: “**Quem parte e reparte, não ficando com a melhor parte, é bobo ou não tem arte**”).

Os fatores da crise ética da nossa sociedade acabaram por gerar a falta de honestidade, quando esse princípio, em situação de confron-

to, tem que ser provado, contrariando a normalidade da comprovação da desonestidade; geraram a facilidade da corrupção, do abuso do poder, da exploração institucionalizada, da violência, do **dano moral**, do **desvio de finalidade** e da **improbidade**. Não nos esqueçamos de que tivemos como fato inédito a criação de um Ministério da Desburocratização, até hoje não justificado. A consciência de cada um está em pane, porque fragmentou-se, foi manipulada. Existe um total descrédito da ação política, não se vislumbrando qualquer tipo de solidariedade social. Isso vai nos conduzindo a pensamentos hediondos, instaurando discussões sobre a validade ou não da morte de reclusos nas penitenciárias, ou eliminação de jovens e crianças em favelas, ou ainda ao questionamento da validade da campanha contra a fome, capitaneada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho.

Realmente há um novo modo de pensar, de agir, de viver fora dos princípios éticos, repita-se, o que constitui a **crise ética**, e a aceitação de situações como as apontadas, pinçadas sem qualquer ordem ou maiores detalhamentos, se constitui no que vem sendo chamado de **crise da ética**, justamente pela naturalidade com que tudo é pacificamente encarado.

## Seriedade nos estudos

**M**uitas entidades, organizações e alguns segmentos da sociedade têm dedicado um grande tempo ao estudo dos principais motivos que levam nossa consciência à frieza de interpretação e à quase inércia de atitudes. Grandes seminários e debates, como o realizado no MASP por Adauto Novaes, e posteriormente transformado em vídeo exibido pela TV Cultura de São Paulo; artigos jornalísticos, dos grandes órgãos da imprensa têm chamado a atenção para o tema. A CNBB, que possui um considerável levantamento de diversas situações em todo o território brasileiro, divulgou no ano passado (06/05/93) documento sob o título "Ética: Pessoa e Sociedade"<sup>22</sup> e levou o debate para dentro das igrejas em todo o país, culminando com um grande encontro em Brasília, no final do mês de julho (1994). Torna-se conveniente resumir e comentar o que foi divulgado ao término do encontro em Itacy-SP, em maio de 1993, onde teve origem o documento que traz uma reflexão bastante ampla e vivaz da ética:

a) o comportamento de políticos profissionais que distanciam seus interesses das aspirações dos eleitores, mostrando pouca transparência no seu agir. Como

<sup>22</sup> - CNBB - "Ética: Pessoa e Sociedade" - Ed. Paulina - n. 50.

consequência vemos o aumento da corrupção e abuso do poder;

b) a formulação de novas leis, regulamentando problemas de forte relevância Ética, como as dedicadas à família, ao aborto, à experimentação biológica e genética, à eutanásia, às drogas etc.;

c) a discussão sobre Ética e Economia, quando esta gera muitas vantagens para poucos e infelicidade e penúria às grandes massas (Ética nos negócios ou Ética da empresa);

d) as pesquisas de bioética, que há vários anos acompanham o impressionante avanço da biologia e da genética e de suas efetivas ou possíveis aplicações às pessoas humanas, inclusive com o risco da manipulação do patrimônio genético da humanidade. Deve-se prestar atenção à pressão que a mentalidade científica e técnica exerce sobre a reflexão, às vezes desconsiderando as razões éticas em favor de uma ilimitada ânsia de pesquisa e experimentação;

e) as aplicações ou consequências do progresso técnico-científico, com ameaça à existência da sociedade, como as armas atômicas ou nucleares, armas químicas e biológicas; desequilíbrio ecológico pela poluição de ar, água e terra, pela destruição da camada de ozônio, pelo "efeito estufa" etc.;

f) a abundância de recursos econômicos e técnicos, de uma parte, e a fome e a miséria, que destroem vidas humanas, de outra. As interrogações se aprofundam à medida que se percebe que fome e miséria são fruto de injusta distribuição, desorganização e corrupção dos órgãos governamentais, guerras, etc.

Algumas entidades estão bastante sensíveis e começam a demonstrar sua preocupação (verdadeiramente universal). Temos notícias de que clubes de serviço a nível internacional, estão se lançando em campanhas e discussões, como o Rotary Interntional, adotando o lema: "Preserve o Planeta Terra", de inspiração "tupini-quim", ou frases de impacto positivo como "Acredite no que faz e faça aquilo em que acredita", "A verdadeira felicidade está em ajudar ao próximo", "Othe além de si mesmo", ou então, uma grande campanha a nível nacional dirigida de forma específica aos profissionais de todas as áreas, denominada: "Ética: um princípio que não pode ter fim", encetada no Rio de Janeiro e que começa a se projetar no seio da comunidade brasileira (outra vez nos lembramos da sabedoria popular: "Devagar se vai ao longe").

Através dos jornais e revistas podemos constatar, em meados de 1993, a verdadeira comoção e sen-

timento de repulsa que certa publicidade de confecção causou, ao fazer referência pouco feliz aos infelizes portadores de AIDS. Quase que imediatamente a entidade que exerce um controle sobre a veiculação de publicidade em outdoors, rádios e tvs, considerou que a mensagem era antiética, exercendo o seu poder de censura. Pelo que se sabe, não é a primeira vez que o CONAR fez sentir sua atuação naquilo que poderia influenciar de forma pernicioso e negativa a consciência dos menos avisados. Claro que se trata de atitude altamente positiva dessa entidade, entretanto, por outro lado, não raro os donos desses jornais e emissoras televisivas, defendendo a verdade, a honestidade na política, a ética de princípios, paradoxalmente permitem em seus órgãos a divulgação da pornografia e, mais grave, incentivam o relativismo e o subjetivismo no plano da moral pessoal.

Em nível de negócios e empresas, a vigência do Código do Consumidor veio colocar um parapeito nas propagandas e promoções enganosas, onde a maioria incauta se via prejudicada, sem possibilidades de recorrer de forma imediata, visando a pôr um fim nessas situações.

Outra louvável iniciativa foi tomada pelo município de São Paulo-Capital, ao instituir a "Semana da Ética Profissional", através da Lei

n. 11.386, de 24 de junho de 1993. No cumprimento do seu preceito, realizou o "I Fórum da Ética Profissional", no auditório Pedrosa Horta, da Câmara Municipal, no período de 20 a 27 de outubro de 1993, com a participação de vários segmentos da comunidade paulistana.

Acreditamos que inúmeras dúvidas sobre comportamentos éticos no exercício de muitas (ou todas?) profissões devem estar atormentando a mente de quase todos os cidadãos, mas temos de convir que em qualquer profissão existem os bons e os maus executores; os éticos e os antiéticos; os competentes e os incompetentes. Todos estão sujeitos a procedimentos generalizados e influências de comportamentos a que já nos referimos. Alguns, no entanto, acabam extrapolando no aproveitamento de circunstâncias; enriquecem de maneira muito rápida; não respeitam seus próprios limites, porque entendem que a livre concorrência não tem limites. E atuam como se estivessem dentro da normalidade. Assim, alguns engenheiros assinam plantas sem se responsabilizarem pelas obras; médicos praticam abortos ou, sem o zelo necessário, fornecem atestados; psicólogos se ligam passionalmente aos clientes; corretores não cumprem sua própria tabela de honorários; dentistas realizam próteses desnecessárias; administradores manipulam contas e

contabilidade em atitudes fraudulentárias; secretárias revelam segredos de empresas ou dos patrões; professores reduzem seus horários de aula em prejuízo do aluno; advogados procrastinam feitos alegando o direito de preparação da ampla defesa; atletas-heróis reivindicam anistias fiscais; magistrados se integram indevidamente em delegações esportivas internacionais; enfim, uma imensidade de situações que no passado provavelmente seriam de imediato coibidas pelos órgãos de classe, em face de grande pressão exercida pela comunidade. Porém, diante do crescimento populacional e conseqüente aumento de problemas, as punições vão se tornando mais lentas, aliás, excessivamente lentas, chegando a serem alcançadas pela prescrição.

### A ética dos bens

Certa vez nos foi proposto um debate sobre o tema "Ética na Justiça". Tivemos sérias dificuldades para desenvolvê-lo e confessamos que não o conseguimos, porque, como deixamos consignado anteriormente, quando falamos em justiça estamos falando na aplicação da ética pura, filosófica, a que traz como norte a própria moral. Recorde-se que justiça, na concepção de Sócrates, Aristóteles e Platão, estava erigida como um bem soberano, que complementa o cor-

po e a alma; o corpo, no sentido de que o mal causado a outro deve ser redimido pela punição do próprio homem; a alma, quando se acredita que um SER SUPREMO possibilitou a distinção do bem e do mal e, quando este se manifesta, a divindade estará a postos para cobrá-lo através da própria consciência. A justiça é feita com a reposição das coisas e fatos no lugar em que antes se encontravam. A ética seria uma espécie de justiça interna do próprio homem.

Lamentavelmente, vemos nos dias de hoje muitas pessoas tidas como elementos essenciais à aplicação da justiça tecerem, amiudadamente, comentários em face da promulgação de qualquer tipo de lei (e como existe excesso de leis!), ou mesmo de demandas submetidas ao Poder Jurisdicional. Diante das câmeras de televisões são emitidos pensamentos que se confundem com o mérito das causas em discussão, sem que a decisão final, a sentença trãnsita, esteja consubstanciada, levando com isso o leigo a acreditar que aquela opinião é a mais correta e verdadeira. A simples idéia de que algo possa ser inconstitucional, divulgada ao talante, acaba por induzir a um pensamento generalizado e uma grande corrida para a disputa de interesses. Quem declara alguma coisa que pode beneficiar ou não, sem o necessário

fundamento e suporte, generaliza um pensamento e cria dificuldades, agindo de forma antiética, se aproveita do benefício. Um magistrado, que divulgue fora dos autos a sua convicção de condenação ou absolvição falta com a ética profissional, mesmo que para se fundamentar declare-se adepto do denominado "direito alternativo", o que daria lugar a que se possa pensar numa espécie de "moral alternativa" como fundamento de decisão. Especificamente no campo onde temos atuação, podemos afirmar que o advogado que vem a público manifestar como pensamento seu, segundo o qual uma lei é inconstitucional, sem que tenha havido qualquer tipo de decisão nesse sentido, do Poder Judiciário, comete uma falta ética, porque aos olhos de todos estará se insinuando à captação de clientela ou causa. Um representante do Ministério Público ou Defensoria Pública que requeira pagamento de honorários para si, também estará cometendo falta grave no sentido ético, não bastasse a proibição constitucional.

Tantos problemas têm surgido, tantas situações têm sido postas às claras e tudo isso aliado ao interesse da imprensa em melhor informar seus seguidores, que acabam ensejando uma avalanche de atitudes antiéticas. De tão repetitivos esses fatos, exsurge a

idéia e o pensamento geral de que são naturais e dentro do costume. A aceitação disso com naturalidade é o que chamamos de "crise da ética" supra apontada.

---

**"Nom omne quod licet honest est"<sup>23</sup>**

---

**A** vida de qualquer pessoa na individualidade, na profissão ou no seio da sociedade, tem que resumir-se numa constante e permanente regra de conduta: ser honesto. Pode-se viver sem talento para qualquer atividade - já o disse um monografista - mas não se vive sem honra.<sup>24</sup>

O homem parece ter esquecido que a vida está em constante evolução, impulsionando a sociedade, enquanto que ao mesmo tempo é impulsionado por ela. Tem desprezado a essência da norma ética, que inspira e consolida a norma jurídica. Na sua concepção ambas constituem normas de comportamento, diferenciando apenas no fato de que a primeira (a norma ética) é incoercível, unilateral, de grande amplitude e mais difusa, enquanto a segunda (a norma jurídica) é restrita, tem coação e, sendo mais definida, apresenta a característica da bilateralidade. Quando a moral diz ao homem que "ame o próximo", pronuncia-

<sup>23</sup> - "Nem tudo que é lícito é honesto." apóstolo Paulo.

<sup>24</sup> - SODRÉ, Ruy de Azevedo, ob. cit. p. 58.

o unilateralmente, sem que ninguém possa reclamar aquele amor. Quando o direito determina ao devedor que pague, proclama-o bilateralmente, assegurando ao credor a faculdade de receber. Os irmãos Mazeaud observam que a moral procura fazer que reine mais do que a justiça a caridade, que tende ao aperfeiçoamento individual.<sup>25</sup> “Se observarmos atentamente a sociedade verificaremos que os grupos sociais são fontes inexauríveis de normas”<sup>26</sup>, por conseguinte, o Estado não é o criador único de normas jurídicas, ou, na esteira dos ensinamentos de Gofredo Telles Jr. (in “Introdução”, apostila, fac. 2, p. 112), “reduzir todas as fontes do Direito ao Estado é um erro. Nenhum Estado poderá jamais absorver todas as fontes do Direito. Um monopólio do Estado para engendrar e constatar o direito numa comunidade jurídica é, absolutamente, irrealizável. A criação autônoma do Direito se afirma sempre”.

Uma das fontes do Direito é a norma jurídica, que traz em si um elemento imperativo e/ou autorizante, ambos incluídos no grupo de normas éticas que regem a conduta humana. Como é sabido, a norma jurídica situa-se no âmbito da normatividade ética, trazendo, conseqüentemente,

uma essência ética, uma vez que determina como deve ser a conduta dos simples indivíduos, autoridades e instituições na vida social, como acentua Van Acker. A norma ética, consolidada em norma jurídica, provoca e obriga a todos a um comportamento, uma conduta. Mas - convém ressaltar - a norma ética é sempre anterior à norma jurídica e decorre do costume num grupo social. Logo, não se confundem, ao contrário, como anteriormente foi acentuado, separando-se nitidamente, acabam por entrelaçarem-se e interpenetrarem-se de muitas maneiras.

Quando inspirado apenas no interesse pessoal ou de determinados grupos, o legislador “cria” direitos, desprezando o elemento ético e moral dos princípios, acaba determinando com que, embora nascida em campo autorizado, se espalhe a semente da contrariedade dos costumes e terá que amargar os frutos (“A semente é facultativa, mas a colheita é obrigatória”). A licitude surgida em face da aparente legalidade da norma fatalmente estará viciada, por trazer um componente contrário à moral, conseqüentemente aos costumes da comunidade.

<sup>25</sup> - FERRARA, “Trattato”, I, p. 27; MAZEAUD, “Leçons de Droit Civil”, n. 14, p. 23.

<sup>26</sup> - REALE, Miguel - “Lições Preliminares de Direito” - p. 41.

---

## Conclusões

---

Interessante observar que as pesquisas de opinião pública, amiudadamente divulgadas pelos jornais, vêm procurando traçar o perfil preferencial da população, em relação a candidatos a cargo eletivos. Disparadamente ela deseja alguém honesto. Nem mesmo o monstro da inflação, o império da violência, a fome, têm destaque especial, certamente porque, bem ou mal, o povo consegue driblar a inflação, cria condições próprias de defesa (sempre se protegendo atrás de muros e grades em suas casas) e não tem vergonha de pedir para saciar sua fome. Não encontra, porém, os mecanismos para se defender da desonestidade que leva à hipercorrupção. Desconsola-se com a impunidade e uma série de privilégios que redundam em mordomias, acentuando a desigualdade social.

Aliás, afirmar que nossa população mudou o seu modo de pensar na última década é o mesmo que extrapolar no tempo pois, em meados de 1992, o professor de História do Pensamento Econômico, Eduardo Giannetti da Fonseca, já afirmava: "A inflação atinge o padrão ético da sociedade. Um país onde as pessoas não sabem quanto o dinheiro que têm no bolso

valerá no mês que vem, acaba tendo comprometidas as regras morais mais fundamentais da convivência humana. A confiabilidade, a veracidade, a pontualidade, a honestidade e a integridade acabam sendo minadas pela falta de estabilidade da economia. A inflação é uma escola de oportunismo, de imediatismo e de corrupção. No Brasil, as pessoas, as empresas e o governo sacrificam o futuro em nome da necessidade de ganhar mais, aqui e agora, até para se proteger dos efeitos da inflação. Num ambiente como esse, o lucro passa a ser visto com desconfiança e a riqueza perde sua legitimidade"<sup>27</sup>.

Com o fim da Guerra Fria internacional abre-se um grande espaço para a discussão da ética, como afirma o professor Jacques Levy, do Instituto de Estudos Políticos de Paris: "Pela primeira vez na História, a noção de ética é praticamente universal. O aspecto ético é um dos fatores que vai determinar a reação da opinião global - pilar de um futuro sistema-mundo, econômico, político e social. O universalismo já não é um sonho, mas uma realidade à qual os políticos estão demorando a responder"<sup>28</sup>.

Infelizmente, somos o povo do último livro, do último assunto, da última novela, da última notícia do *Jornal Nacional*. Novamente nos

---

<sup>27</sup> - Revista VEJA - n. 1.141, ano 25, p. 27 - 1/7/92.

<sup>28</sup> - Conferência perante 300 geógrafos de 13 países sobre o tema "O Novo Mapa do Mundo" - Novo desenho geopolítico do planeta. Folha da Tarde - 02/09/92 - p. 17.

---

socorremos do enfoque popular de que “**No Brasil todo escândalo não dura mais do que 7 dias**”.

Falta aceitação da necessidade da ética, que compreende os valores capazes de garantir a realização pessoal e social do ser humano, conforme sua dignidade e o sentido de sua vida. Não podemos continuar alimentando o **individualismo**, que privilegia as opções e decisões do indivíduo, considerando exclusivamente seus próprios interesses. Estamos no limiar de um novo milênio, e o **desamor** e a **falta de caridade** imperam. A convivência social se deteriora de forma dramática, sobretudo pela **corrupção**, que lançou raízes profundas pelo “jeitinho” com que ela foi cuidada, deixando de ser apenas uma erva daninha para se tornar uma grande árvore sem qualquer fruto coletivo. Ela foi longe e vem eixaurindo a seiva da tranquilidade, e não estamos conseguindo encontrar um antídoto tão poderoso quanto a sua força, para ceifá-la e atirá-la ao fogo.

Fala-se, proclama-se que tudo isso cresce em decorrência da impunidade e da morosidade da **justiça**, em detrimento do bem comum. Mas a **justiça** se faz com o efetivo cumprimento das Leis. Leis que são concebidas e aprovadas por um outro Poder, o Legislativo, e onde imperou a “lei da vantagem”. É ele quem deve dar autorização

para que o Executivo, através do Judiciário, forneça os meios necessários à celeridade processual.

Equivale a um drama profissional assistir a maioria dos cidadãos que tanto direitos obtiveram em 1988, ser dragada na voragem das grandes disputas do poder econômico e político, nas pequeninas cidades ou grandes metrópoles, e converter-se numa mera engrenagem de uma estrutura que, alardeando o progresso científico, se torna marginalizante. Só assistimos a casamentos econômicos, patrimoniais e políticos, sem que seja observado o motivo inspirador da legalidade e das soluções dos problemas que, verdadeiramente, impliquem na felicidade e segurança das pessoas. Não se consegue perceber a utilização dos conhecimentos profissionais e científicos como solução dos problemas e carências da sociedade. Falta segurança de que a conduta pessoal de cada cidadão na sua profissão e nos seus negócios esteja de acordo com os princípios da moralidade.

Se todos os segmentos da nossa sociedade, em harmonia com os poderes constituídos, passarem a preocupar-se de forma real e irreversível com o caos em que nos encontramos e, num ato de verdadeiro amor puderem unir suas mãos numa corrente com a **têmpera do aço**, certamente adentraremos o novo século

visualizando uma luz no fim do túnel. E permita o Criador que essa luz, ainda que de um pequeno candeeiro, ilumine o caminho de nossos filhos, concebidos ao tempo em que nossa consciência repousava letargicamente na penumbra desse mesmo tempo, cuja fase nefasta haveremos de sepultar para sempre.

---

**Resumen****MORAL Y ETICA**

La discusión sobre las costumbres y comportamientos de las distintas civilizaciones del planeta supera dos milenios. Moral y Etica son temas inagotables desde que Sócrates, Aristoteles y Platón concibieron e intentaron perfeccionar la idea de "soberanos bienes", para que los antiguos griegos pudieran alcanzar la felicidad plena del cuerpo y del alma. Hoy en día, el estudio de la Moral y de la Etica alcanza renovado interés, principalmente entre nosotros, donde el gigantismo de nuestra nación comienza a exigir profundas y dramáticas alteraciones en los actos, actitudes y comportamientos de todos los brasileños, hasta entonces acostumbrados a fórmulas no ortodoxas para la solución de los problemas.

---

**Abstract****MORAL AND ETHICS**

Discussion on customs and behavior in the different civilizations of the world has been going on for hundreds of years. Moral and Ethics have been the subject of debate ever since Plato, Socrates and Aristotle conceived and tried to improve the idea of "soberanos bens" so the ancient Greeks could attain full happiness of the body and spirit. Today, studies on morals and ethics are gaining great interest again, especially among us, where the huge size of our nation is beginning to demand profound and dramatic changes in the actions, attitudes and behavior of all Brazilians, who had become accustomed to using the "jeitinho" (a type of Brazilian ingenuity to confront especially beaurocratic problems) to solve our problems.

---

**Robison Baroni é professor da Universidade de Taubaté e membro do Tribunal de Ética Profissional da OAB-SP.**

# **P**ROJETO ESCOLA DE GOVERNO

PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS  
PARA O PLANEJAMENTO E A GESTÃO GOVERNAMENTAL

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES\*

## **Justificativa**

**A** qualidade dos serviços e das ações desenvolvidas pelo setor público dependem fundamentalmente do nível de capacitação do seu quadro funcional. Tal constatação, quando verificada frente a uma realidade econômica, social e tecnológica que vem sofrendo grandes transformações, determina a necessidade de reciclagem e preparação dos novos quadros de forma continuada.

A definição, por parte do Estado, de a Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral constituir o centro de referência para as ações inerentes às atividades de planejamento, determinou que o IPARDES, através do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento - CTD, traduzisse essa diretriz num programa de formação de caráter específico e continuado.

A realização de pesquisas que fundamentem a prática operacional-administrativa do setor público

paranaense foi e é condição essencial na definição de temas e conteúdos das áreas de treinamento do servidor. A disponibilidade do Banco de Dados Estadual (BDE), o uso da informática, a conclusão de pesquisas sobre a sociedade e a economia do Paraná têm sido fatores determinantes na definição de novas técnicas e processos de trabalho aos quais os servidores não estão condicionados; nesse sentido, a reciclagem e formação de quadros são indispensáveis para a adequada apropriação dessas novas técnicas e conhecimentos.

## **Objetivos**

**V**isa capacitar recursos humanos da administração pública estadual de forma a possibilitar um aumento efetivo e sistemático da capacidade de governo, através do levantamento das experiências já realizadas em nível estadual e nacional que possibilitem a elaboração de metodologias quanto ao conteúdo e à forma de realização dos eventos melhor adaptados à realidade funcional do Estado.

São objetivos específicos:

a) aumento da transparência e controle das atividades e programas desenvolvidos pelo setor público;

b) estabelecimento de normas e procedimentos adequados à integração técnica e institucional das diversas e diferenciadas instâncias do setor público;

c) desenvolvimento de programas de gestão apropriados à diversidade de políticas públicas.

---

## Operacionalização

---

 programa é desenvolvido de forma descentralizada, atendendo às secretarias, autarquias e demais instituições vinculadas ao setor público estadual, situados na capital e também aos diversos órgãos da administração pública independentemente da sua localização territorial no Paraná; atende ainda pontualmente a demandas do setor público federal e municipal.

Os cursos seguem uma programação mínima anual pré-definida pelo IPARDES, a partir de contatos com alunos e instituições governamentais, amplamente divulgada junto às instituições estaduais.

Os custos do programa são de responsabilidade orçamentária do IPARDES e não há nenhuma taxa de participação a ser paga pelos

participantes da programação.

O programa é composto pelos seguintes subprojetos:

a) Programa de Capacitação Técnico-Gerencial;

b) Programa de Capacitação no uso de Informática;

c) Programa de Integração em Processamento Georreferenciado;

d) Programa de Capacitação em Métodos Quantitativos Aplicados ao Setor Público;

e) Programa de Capacitação de Coleta, Tratamento e Sistematização de Informações;

f) Curso de Planejamento Estratégico Situacional;

g) Programa de Capacitação em Planejamento e Gestão Educacional;

h) Curso de Especialização em Elaboração e Avaliação de Projetos Governamentais;

i) Curso de Especialização em Contabilidade Pública;

j) Curso de Especialização em Desenvolvimento de Sistemas Computacionais - SISCO

---

**\*Realização: Centro de Treinamento para o Desenvolvimento - CTD / IPARDES**

---

# ADMINISTRAÇÃO DA BASE PÚBLICA DO ESTADO

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES\*

## Justificativa

**A** Base Pública de Dados do Estado - único conjunto de dados de natureza pública em aberto no âmbito do Governo do Estado - se inter-relaciona constantemente com outras bases de dados e sistemas de informações no estado e fora dele, através de esforços sistemáticos de pesquisa, articulando um acervo de dados e informações que espelham a realidade estadual de forma bastante completa e segura.

São mais de 22 milhões de itens de informações suprimindo as atividades de pesquisa, planejamento e administração.

Este acervo de dados é disponibilizado ao público através da Base Pública de Dados, sistema ora em consolidação, e que interage com mais de meia centena de outros sistemas, constituindo-se ao seu término num acervo de mais de meio milhão de itens.

O projeto se justifica como pesquisa sistemática, tendo em vis-

ta as próprias funções do Centro Estadual de Estatística, responsável pelos esforços na consecução de uma metodologia de apoio à organização, administração, coleta, tratamento e auditoria de dados e informações, que permite economia de recursos, agilização dos processos de produção de informações e um melhor entendimento de como organizar, consolidar e administrar este tipo de função pública.

A disponibilidade desta forma de pesquisa através da Base Pública de Dados do Estado e no ambiente decorrente da sua consolidação permitirá desenvolver técnica e metodologicamente os diferentes ambientes de geração de informações existentes nas diversas instituições.

## Objetivo

**E**nquanto processo de pesquisa este projeto está assentado no trabalho sistemático de organização e operacionalização dos processos de coleta, tratamento, administração e disseminação de dados.

Todo este processo resulta em:

- a) pesquisa de formas organizacionais e documentais para o aperfeiçoamento do acervo da Base de Dados Pública;
- b) pesquisa das melhores formas de apresentação, documentação e recuperação do acervo;
- c) levantamento de novas fontes de dados e informações para compor a Base de Dados Pública;
- d) operacionalização dos processos de alimentação, crítica e documentação dos dados implantados;
- f) desenvolvimento de novas formas de recuperação do acervo, visando maior agilidade e racionalidade na disseminação do mesmo.

---

## Operacionalização

---

 projeto se desenvolve em sua fase operacional através da segmentação dos dados, conforme suas características principais, criando dessa forma seis subprojetos, devido ao fato de a Base de Dados Pública ser alimentada com dados preferencialmente em nível municipal. Este fato provoca um elevado número de itens de informação, os

quais devem ser atualizados com as mais diversas periodicidades, que vão da atualização diária até aquela feita de modo eventual.

Todos os seis subprojetos têm as mesmas atribuições de coleta, tratamento, consistência e disseminação do conteúdo da BPUB, bem como pesquisa de novas fontes e a qualificação dos dados gerados para posterior disponibilização ao público, envolvendo análise permanente das estruturas e processos de produção de dados.

Neste sentido a segmentação do conteúdo da Base de Dados Pública se faz da seguinte forma:

- a) Político-administrativo-físico - subprojeto que trabalha dados de natureza física, política e administrativa;
- b) Social - subprojeto que trabalha dados de saúde, educação, habitação, emprego, justiça e saneamento, entre outros;
- c) Econômico - subprojeto que engloba dados das mais diversas áreas de atividade econômica, entre elas: agricultura, pecuária, indústria, transportes e comunicações;
- d) Financeiro - subprojeto que trabalha dados sobre arrecadação de impostos municipais, esta-

d) Financeiro - subprojeto que trabalha dados sobre: arrecadação de impostos municipais, estaduais e federais, crédito rural, despesas e receitas municipais e estaduais entre outros;

e) Indicadores - subprojeto que tem como atribuição atualizar os mais diversos índices gerados dentro e fora do Estado;

f) Mercosul - subprojeto que tem por objeto a disponibilização atualizada de dados sobre o Mercosul;

g) Sala de Atendimento ao Público - subprojeto voltado para o atendimento do público em geral, disseminando todo o acervo da Base de Dados Pública.

---

## Cronograma

---

 projeto tem como característica principal o desenvolvimento permanente de todas as suas atividades, dado que os processos envolvidos na manutenção da Base de Dados Pública devem e são desenvolvidos continuamente para que esta não entre em processo de obsolescência ou desatualização.

---

**\*Realização: Centro de Treinamento para o Desenvolvimento - CTD / IPARDES**

---

# **P**ROGRAMA DE PESQUISAS SOBRE A JUSTIÇA FEDERAL

---

**Conselho de Justiça Federal\***

---

**O** Programa de Pesquisas sobre Justiça Federal engloba uma série de estudos e pesquisas que visa o aperfeiçoamento do sistema judiciário, mediante análise dos fatores externos e internos que interferem no desempenho da função jurisdicional da Justiça Federal, bem como das tendências do Direito e do Poder Judiciário no Brasil e no mundo.

O desenvolvimento do Programa prevê três grandes blocos de concentração:

## **1. Análise da imagem institucional**

Objetiva o conhecimento da visão "interna corporis" e da imagem externa da Justiça Federal; três das quatro pesquisas que compõem este projeto encontram-se em execução:

### **1.1 A Justiça Federal através de documentos**

Primeira série de estudos que compõem o Programa de Pesquisas, iniciada em novembro de 1993, e atualmente em fase de editoração, consiste em um diagnóstico da atuação institucional, através de uma análise sistematizada de documentos selecionados, que se referem ao Poder Judiciário, como um todo, e à Justiça Federal, em particular.

### **1.2 A visão interna da Justiça Federal**

Levantamento dos pontos críticos que diminuem a efetividade da Justiça Federal, bem como de propostas de soluções, a partir de questionários dirigidos a todos os juízes federais e entrevistas com juízes e dirigentes da instituição. Foram enviados questionários a alguns juízes federais para avaliação prévia, cujas respostas permitirão verificar a coerência interna do questionário e eventuais problemas na sua aplicação. Após os ajustes que se fizerem necessários os mesmos serão remetidos aos

juizes federais para preenchimento e, espera-se, que no final de agosto estejam todas as respostas tabuladas para análise. A coleta de dados por meio de entrevistas com amostra estratificada de juizes federais já foi concluída.

### **1.3 A Justiça Federal na visão da imprensa escrita**

Consiste na análise crítica e sistematizada de notícias sobre a Justiça Federal, veiculadas em três dos principais jornais de circulação nacional, com a finalidade de conhecer a imagem externa da instituição.

A imprensa escrita foi escolhida por ser a mais tradicional forma de comunicação de massa, cuja principal característica é permitir a armazenagem de informação e recuperação para a leitura.

A representatividade dos dois principais centros urbanos do país - São Paulo e Rio de Janeiro - e do centro de Poder político-administrativo do país determinaram a escolha dos três veículos utilizados: A Folha de São Paulo e O Globo (os de maior circulação nacional) e o Correio Braziliense (o de maior circulação no Distrito Federal).

A pesquisa, iniciada em dezembro de 1993, cobriu o período de

01 de julho de 1992 a 30 de junho de 1993 e encontra-se em fase de revisão do relatório final.

### **1.4 A opinião da sociedade civil organizada a respeito da Justiça Federal**

Esta pesquisa possibilitará, a partir de entrevistas com lideranças políticas nacionais e regionais e dirigentes de entidades sociais, organizações não-governamentais e associações de classe, o conhecimento da opinião que a sociedade civil organizada e os principais atores sociais têm da Justiça Federal.

## **2. As tendências do Direito e do Poder Judiciário no Brasil e no mundo**

Objetiva possibilitar o planejamento de ações que otimizem a prestação jurisdicional a cargo da Justiça Federal, através dos seguintes estudos:

*A evolução do Direito e do Poder Judiciário no Brasil e no mundo;*

*As tendências nas relações entre os Poderes Constitucionais no Brasil;*

*As tendências nas relações entre o Estado e a Sociedade no Brasil; e*

*O estado da arte da pesquisa jurídica no Brasil.*

### **3. Experiências nacionais e internacionais na formação e aperfeiçoamento de magistrados**

Estudo que apresentará, sistematicamente, as experiências nacionais e internacionais de formação e aperfeiçoamento de magistrados.

---

**\*Realização: Centro de Estudos  
Judiciários - CEJ/CJF**

---

# **C**OMPROMETIMENTO ORGANIZACIONAL NO SETOR PÚBLICO

**Um Estudo de Casos em Instituições Universitárias**

---

**Universidade Federal da Bahia - UFBA\***

---

O construto comprometimento organizacional, intensamente investigado a partir dos anos oitenta, tem se revelado útil para a compreensão do comportamento humano no trabalho. Assim, essa tradição de pesquisa tem fornecido pistas importantes para a formulação de políticas de recursos humanos que priorizam a busca de qualidade, através do fortalecimento dos vínculos do trabalhador com o trabalho. A pesquisa na área, contudo, depara-se com inúmeros problemas metodológicos e epistemológicos que afetam a sua aplicabilidade. O presente projeto, dando continuidade a estudos pioneiros no Brasil, ao mesmo tempo que busca contribuir para desenvolver estratégia alternativa de mensuração do construto, pretende contribuir para a compreensão desse fenômeno no âmbito de quatro instituições universitárias. O estudo proposto envolve:

a) uma fase exploratória que busca identificar indicadores de

comprometimento numa amostra de servidores de universidades, de forma a permitir a construção de um novo instrumento para avaliar comprometimento organizacional;

b) uma fase de estudos de casos em setores de universidades, avaliando-se o nível de comprometimento e identificando-se os seus fatores antecedentes.

---

## **Atividades desenvolvidas**

---

**R**evisão da literatura, discussão sobre questões metodológicas e de conteúdo pertinentes à pesquisa, intercâmbio com outros estudiosos da área em instituições similares. Atualmente o trabalho encontra-se na fase de coleta de dados.

Estão envolvidas neste estudo, a Universidade Federal da Bahia - UFBA, Universidade de Brasília - UnB, Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG e Universidade Federal de Uberlândia - UFU.

O período previsto para desenvolvimento situa-se entre julho de 1993 e julho de 1995.

---

**\*Realização: Centro de Estudos  
Disciplinares para o Setor  
Público - ISP / UFBA.**

---

# **A** COMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR

Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo\*

**A** pesquisa teve por objetivo acompanhar e analisar as iniciativas do governo federal direcionadas para promover o desenvolvimento do setor secundário por meio da Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE). Especificamente, procurou-se acompanhar as medidas consubstanciadas nos diversos programas de apoio à competitividade e produtividade (PCI, PBQP e PACE). O estudo, empreendido no período de 18 meses, subdividiu-se em duas partes:

a) acompanhamento, análise e discussão das ações do governo federal adotadas no período, relacionadas à implementação da PICE, e sua repercussão ao nível dos seguintes setores: Siderúrgico, Automobilístico, Petroquímico, Têxtil e Bens de Capital Mecânico. Posteriormente, adicionou-se o setor de Minerais Não Metálicos. Foram acompanhadas igualmente as políticas públicas voltadas para a questão ambiental.

b) análise e avaliação dos efeitos da política governamental sobre

o comportamento e desempenho de empresas de setores específicos. Os setores selecionados para esta parte da pesquisa foram Têxtil, Bens de Capital Mecânico e Autopeças. Para cada um desses setores foram elaborados artigos que analisaram os resultados dos questionários submetidos às empresas.

A divulgação dos principais resultados da pesquisa foi efetuada por meio de três relatórios parciais (setembro de 1992, janeiro e maio de 1993), um relatório final e através de boletim com periodicidade quadrimestral, intitulado "IPT Indústria e Tecnologia".

\*Realização: Divisão de Economia e Engenharia de Sistemas - DEES / IPT-SP

# LIDERANÇA

## ADMINISTRAÇÃO DO SENTIDO

José Mendes de Oliveira

Os estudos sobre a liderança enquanto fenômeno psico-social associado à dinâmica motivacional e à eficácia organizacional têm suscitado inúmeras controvérsias, definidas pela própria diversidade das orientações teórico-ideológicas dos analistas. Não são poucos os estudos behaviouristas ou deterministas que buscam fundamentar a existência de um líder em termos de dotes naturais, ou circunscrevê-la ao mero exercício de uma autoridade adquirida graças à manipulação de regras e mecanismos formais de comando. Análises mais cuidadosas, entretanto, procuram observar a questão da liderança no espaço mais amplo da organização, somando as variáveis comportamentais a outros elementos da ordem organizacional, o que permite considerar o fenômeno como fato social mais complexo envolvendo não só os padrões conscientes da conduta dos atores - líderes e subordinados -, mas um universo de crenças, valores e pulsões nem sempre passíveis de uma apreensão racionalista ou

mecanicista. Neste contexto, a própria organização e a questão da liderança aparecem como fenômenos que fazem referência à ordem do cultural, do simbólico e do imaginário.

O livro de Cecília Whitaker Bergamini - *Liderança: Administração do Sentido* - enquadra-se no rol desses estudos com uma preocupação mais sociológica ou psico-sociológica. A autora tem como proposta central de seu trabalho a análise da liderança como um processo resultante da formação de vínculos sociais, onde o ato de liderar situa-se como prática de administrar o sentido que as pessoas atribuem àquilo que estão fazendo. Bergamini não desconhece a importância do líder na psicodinâmica motivacional dos subordinados, mas desloca a compreensão de uma análise meramente comportamentalista para um enfoque mais situacional, onde a interação do líder com seus subordinados implica a condição fenomenológica de sujeitos que se percebem e se inter-influenciam, ou seja, uma situação onde ocorre o reconhecimento do ou-

tro como ser perceptivo e intencional.

Dentro deste enfoque, as figuras tradicionais do chefe e do gerente não se confundem com o líder. Enquanto os primeiros agem de forma verticalizada e acreditam na positividade de motivar pessoas através de estímulos extrínsecos, o segundo é mais sensível às pessoas, buscando compreendê-las em suas necessidades internas e em suas percepções. O líder é antes de tudo um apreensor da simbologia que subjaz às ações de seus subordinados no contexto da organização, do significado que as pessoas concedem ao espaço no qual se inserem e ao trabalho que desempenham. Liderar é antes de tudo proporcionar o equacionamento das realidades do mundo da vida pessoal de cada subordinado com suas fantasias, seu imaginário e símbolos, com o universo cultural da organização. Para isso é necessário que o líder seja capaz de identificar as necessidades motivacionais próprias de seus liderados, sem projetar sobre eles suas próprias carências. Em suma, a liderança é traduzida como o processo interativo no qual o líder busca encorajar e ajudar os outros a trabalhar entusiasticamente na direção de objetivos, sem fazer uso de estímulos artificiais ou de ação autoritária.

O livro de Bergamini além de divulgar de forma criteriosa os conceitos referentes à liderança como administração do sentido, apresenta pormenorizada revisão histórica com as principais teorias e analistas que abordaram o tema. A obra possui indiscutível valor acadêmico, e merece ser consultada por todos aqueles que se interessam pelo estudo das organizações e principalmente por quem esteja exercendo ou tenha a pretensão de exercer as funções de um dirigente.

---

**Liderança: administração do sentido.** Cecília Whitaker Bergamini. Ed. Atlas, SP, 1994 (234 p.).

**Resenha elaborada por José Mendes de Oliveira, técnico da Diretoria de Treinamento e Desenvolvimento da ENAP.**

---



## QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO

**Evolução e Análise no Nível Gerencial**

**Valéria Alpino Bigonha Salgado**

O livro "Qualidade de Vida no Trabalho" é resultado de uma adaptação da tese de Mestrado em Administração, defendida, com êxito, por Marcus Vinícius Carvalho Rodrigues, na Universidade Federal de Minas Gerais.

O trabalho teve como objetivo principal traçar um perfil da classe gerencial em região diversa do eixo Minas Gerais-Rio de Janeiro-São Paulo, onde se concentram as pesquisas até hoje realizadas sobre o assunto, possibilitando, inclusive, uma análise comparativa entre resultados e identificação das eventuais diferenciações regionais.

A metodologia utilizada pelo autor foi de caráter rastreadório, por meio de um levantamento vertical de informações (histórico) e horizontal (espacial).

A obra foi estruturada em duas partes, sendo que a primeira consiste em uma retrospectiva histórica do surgimento das teorias administrativas, desde sua primeira configuração, com Taylor

e Fayol, até as modernas.

O autor aproveita esse levantamento, para discutir a evolução do conceito de "qualidade de vida no trabalho" e as diferentes conotações que ele tem assumido ao longo do tempo, em função das modificações nas relações de trabalho, influenciadas pela constantes mudanças sócio-econômicas, desde a revolução industrial.

Essa discussão sofre influência do viés provocado pelas referências bibliográficas selecionadas, em sua maioria composta de abordagens psicológicas das relações indivíduo X trabalho, registrada a ausência de qualquer abordagem sistêmica.

A segunda parte do trabalho apresenta os resultados de pesquisa realizada em indústrias de confecções do Estado do Ceará, objetivando levantar o perfil da média gerência por meio da identificação de suas características comportamentais, motivacionais e de sua condição sócio-econômica.

O instrumento empregado na pesquisa foi o de entrevista por meio de questionário, distribuído a 104 gerentes de nível médio.

Dos resultados obtidos o autor tira conclusões sobre a existência de correlações entre o sexo, faixa etária e grau de remuneração com aspectos subjetivos do comportamento, tais como grau de motivação, de autonomia e de "honestidade". Este último aspecto inclusive, foi uma variável não incluída na pesquisa, que surgiu espontaneamente dos resultados encontrados.

Finalizando, a obra pode ser recomendada a interessados em colocar em dia a evolução das teorias administrativas e àqueles que se proponham a investigar o perfil do gerente, dentro da perspectiva individual, utilizando os dados reunidos pelo pesquisador como referência para a nova investigação.

---

**Qualidade de Vida no Trabalho.** Marcus Vicinius Carvalho Rodrigues. Ed. Vozes, RJ, 1994 (206 p.).

Resenha elaborada por Valéria Alpino Bigonha Salgado, secretária-executiva do Subcomitê Setorial da Administração Pública/PBQP, Gerência da Qualidade e Produtividade/SAF/PR.

---

# PROFISSIONALIZAÇÃO

---

Célia Maria de Almeida  
Lucidir Antão Ribeiro dos Santos  
Mara Cristina Salles Belarmino

---

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Profissionalização: Estrutura e organização do poder executivo: administração pública brasileira.** Brasília : ENAP, 1993.
- ACHILLES, Aristheu. **Paridade: profissionalização e política salarial no serviço público.** Brasília : Associação dos Servidores da Câmara dos Deputados, 1970. 35p.
- ADMINISTRAÇÃO pública federal: uma nova política de recursos humanos. Brasília : FUNCEP, 1987. 87p
- AGUIAR, Cláudio. **Fortalecimento do sistema do mérito no novo plano de classificação.** *Revista do Serviço Público.* Brasília : DASP, v.109, n.1, p.79-88, jan./mar. 1974.
- ALMEIDA, Custódio Sobral Martins de. **Da formação de organizadores.** *Revista do Serviço Público.* Rio de Janeiro : DASP, v.1, n.1 p.23-26, jan.1943.
- ALMEIDA, Rômulo de. **Aperfeiçoamento do pessoal para a expansão econômica do país.** *Revista do Serviço Público.* Rio de Janeiro : DASP, v.2, n.1, p.34-42, abr. 1946.
- \_\_\_\_\_. **Revista do Serviço Público.** Rio de Janeiro : DASP, v.2, n.2, p.33-42, maio 1946.
- ALVARENGA, Elza de. **Análise do cargo e seu reflexo na classificação.** *Revista do Serviço Público.* Rio de Janeiro : DASP, v.1, n.3, p.82-89 mar.1953.
- ALVES, Aluizio. **Sistema de carreiras será o maior desafio.** *Revista do Serviço Público.* Brasília: FUNCEP, v.114, n.5, p.17-20, jan./fev. 1987.
- \_\_\_\_\_. **No presente com os olhos no futuro: uma reforma democrática.** Brasília : FUNCEP, 1988. 91P.( Pronunciamento do ministro Aluizio Alves ao Senado Federal em 03.05.1988).
-

- AMARAL, C. G. Do concurso para provimento em cargo de carreira. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro : DASP, v.4, n.1, p.48-53, out. 1950.
- ANDRADE SOBRINHO, José Moacir de. Da seleção específica e da racionalização das promoções no serviço público. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro : DASP, v.1, n.3, p.13-50, mar. 1940.
- ARAGÃO, Newton Mendes de. O novo plano de classificação de cargos. *Revista do Serviço Público*. Brasília : DASP, v.107, n.1, p.97-103, jan./abr. 1972.
- ARAÚJO, Primitiva Diva Alonso. Um sistema de promoção. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro : DASP, v.1, n.3, p.35-58, mar. 1953.
- ARRUDA, José Roberto. Sistema de carreira e o novo estatuto do servidor público - Uma abordagem abrangente. In: **SEMINÁRIO SOBRE REORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**. Brasília : FUNCEP, 1989. 8p.
- AUDARD, J. O recrutamento e a formação de funcionários. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro : DASP, v.1, n.1, p.34-38, jan. 1941.
- AZEVEDO, Paul-Victor. Considerações sobre o recrutamento e a formação profissional do pessoal do Estado. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro : DASP, v.76, n.1, jul. 1957.
- BAPTISTA, Lourival. **Desenvolvimento de recursos humanos: aperfeiçoamento profissionalização**. Brasília : Senado Federal, 1980. 31p.
- BARBOSA, M. A. Caldas. O problema da orientação e da seleção profissionais em face do ensino superior. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro : DASP, v.1, n.2, p.49-63, fev. 1942.
- BARBOUR, Ernest. J. Classificação de cargos. *Revista do Serviço Público*. Brasília : DASP, v.94, n.4, p. 17-22, out./dez. 1962.
- BASTOS, Maria Durvalina Fernandes. Divergências político-ideológicas no processo de profissionalização do serviço social nos Estados Unidos. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, v.9, n.27, p.5-21, set. 1988.
- BATISTA, Maria Berenice. Treinamento dos servidores dos Territórios Federais. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro : DASP, v.1, n.3, p.75-80, mar. 1954.

- BERGAMINI, Cecília Whitaker. **Desenvolvimento de recursos humanos : uma estratégia de desenvolvimento organizacional.** São Paulo : Atlas, 1990. 141p.
- BERQUÓ, Urbano C. Qual o papel de uma Escola Nacional de Administração? **Revista do Serviço Público.** Rio de Janeiro : DASP, v.3, n.2, p.25-27, ago. 1938.
- BONFIM, Alberto. Remuneração especial para servidores especializados. **Revista do Serviço Público.** Rio de Janeiro : DASP, v. 87, n.112, p.5-7, abr./maio. 1960.
- BRITO, Mário Paulo de. Seleção e aperfeiçoamento do pessoal do serviço público. **Revista do Serviço Público.** Rio de Janeiro : DASP, v.3, n.2, p.11-12, ago. 1938.
- CADAVAL, Maurício Eduardo G., CAMARGO, Lísio F. B., FARRIA, Regina Marta Barbosa. **Subsídios para uma nova estrutura organizacional.** Brasília : FUNCEP, 1 9 9 0 . 30p.
- CARMOY, Guy de. A formação e a relação de funcionários na Inglaterra. **Revista do Serviço Público.** Rio de Janeiro : DASP, v.3, n.1, p.21-25, jul. 1938.
- CARNEIRO, Ennor de Almeida. Avaliação de cargos. **Revista do Serviço Público.** Rio de Janeiro : DASP, v.3, n.2, p.28-37, ago. 1954.
- \_\_\_\_\_. Classificação de cargos: instrumento de racionalização e humanização do trabalho. **Revista do Serviço Público.** Brasília : DASP, v.106, n.2, p.61-77, maio/ago. 1971
- CARREIRA de especialista em políticas públicas e gestão governamental. Brasília: ENAP, 1993. 25p. (Documento de referência para o primeiro workshop do projeto).
- CASTRO, Nivalde José de. **O processo de profissionalização do economista no Brasil.** Rio de Janeiro : UFRJ, Faculdade de Economia e Administração, [1991]. 62p. (Texto de debate, 15).
- CAVALCANTI, Araújo. A profissionalização como fator condicionante do êxito: missão dos administradores profissionais. **Revista do Serviço Público.** Brasília:DASP, v.106, n.2, p.43-60, maio/ago. 1971.
- CAVALCANTI, Freitas. Seleção e formação do pessoal das entidades fiscalizadoras superiores. **Revista do Serviço**

- Público.** Brasília : DASP, v.106, n.2, p.207-216, maio/ago. 1971.
- CHAVES, Sylla M. Formação do profissional de relações públicas. *Revista do Serviço Público.* Brasília : DASP, v.91, n.1/3, p.53-81, abr./jun. 1961.
- CORDAO, Francisco Aparecido (Org.) *Educação e profissionalização.* São Paulo : SENAC, Administração Regional no Estado de São Paulo, 1982, 64p.
- COSTA, Lucimar de Oliveira Lima. *Socioterapia: profissionalização e autonomia do serviço social.* Petrópolis : Vozes, 1973. 56p.
- DAY, Monroe F. A classificação de cargos e os objetivos finais da administração. *Revista do Serviço Público.* Rio de Janeiro : DASP, v.3, n.1, p.40-42, jul. 1954.
- DIAS, J. de Nazaré T. A formação e o aperfeiçoamento dos quadros administrativos de chefia. *Revista do Serviço Público.* Rio de Janeiro : DASP, v.66, n.1, p.11-13, jan. 1955.
- DIRETRIZES para o sistema de carreira para a administração pública federal. Brasília : SAF/ENAP, 1993. 10v.
- DÓRIA, Og Roberto. Ética e profissionalização: a retomada da credibilidade da administração pública. *Revista do Serviço Público.* Brasília : ENAP, v.118, n.1, p. 143-154, jan./mar. 1994.
- DUTRA, Waltensir. A formação, em matéria de administração, na Índia. *Revista do Serviço Público.* Rio de Janeiro : DASP, v.3, n.3, p.61-62, set. 1954.
- ELENA, Emílio. Estágio: a profissionalização. *Tecnologia Educacional,* v.14, n.66/67, p.75-78, set./dez. 1985.
- EVANGELISTA, Evangelina Margarida. *Elementos para a análise das funções do serviço social num programa de profissionalização extra escolar.* Rio de Janeiro: [s.n.], 1977. 132p. (Dissertação de mestrado).
- FERREIRA, Nubio Stuart. *O serviço militar como instrumento de absorção e profissionalização da juventude brasileira.* Rio de Janeiro : ESG, 1990. 52p.
- FISCHLOWITZ, Estanislau. Formação profissional: fórmulas ideais. *Revista do Serviço Público.* Brasília : DASP, v.96, n.2, p.58-75, abr./maio 1964.

- \_\_\_\_\_. Rumo à política de valorização de recursos humanos. **Revista do Serviço Público**. Brasília : DASP, v.97, n.3, p.58-85, jul./set. 1965.
- FREITAS, Byron Torres de. Análise de um plano de classificação de cargos e remuneração. **Revista do Serviço Público**. Rio de Janeiro : DASP, v.1, n.3, p.77-81, mar. 1953.
- FUNDAÇÃO CENTRO DE FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO. A proposta FUNCEP: qualificação profissional do servidor público; níveis gerencial e técnico. Brasília, 1982. 16p.
- GONZALEZ ARROYO, Miguel. Mestre educador, trabalhador: organização do trabalho e profissionalização. Belo Horizonte : Faculdade de Educação da UFMG, 1985. 218p. (Tese: Livre docência-educação).
- GUEDES, Rita Elizabeth Carneiro de Souza, ARAÚJO, Vera Lúcia Gonçalves de, BREI, Zani Edna Andrade. Uma proposta de Universidade a distância para servidores públicos. Brasília : FUNCEP, 1983. 14p.
- GOULART, José Alípio. A orientação profissional e a administração pública. **Revista do Serviço Público**. Rio de Janeiro : DASP, v.1, n.3, p.27-29, mar. 1953.
- GUIMARÃES, Marcondes Mundim. Valorização e aperfeiçoamento. **Revista do Serviço Público**. Brasília : FUNCEP, v.113, n.2, p.53-55, jan./fev. 1986.
- INVESTIMENTOS na formação de recursos humanos e fomentos à pesquisa: resultados dos julgamentos pelos comitês assessores em 1990. Brasília : CNPQ, 1990. 381p.
- JUNG, Guenther et al. Planos de carreira: o significado do modelo em construção para o serviço público federal. **Revista do Serviço Público**. Brasília : DASP, v.117, n.1, p.5-28, jun./set. 1989.
- KASHIF, H. A. EL. Seminário de administração pública das Nações Unidas: documento n. 11,. **Revista do Serviço Público**. Rio de Janeiro : DASP, v.1, n.2, p.58-60, fev. 1954.
- KLIKSBERG, Bernardo, GRATEROL, Elita, CHIRINOS, Edmundo et al. **La gerencia pública necesaria**. Caracas: OCP/CLAD, 1985. 163p.

- \_\_\_\_\_. Reflexões sobre los problemas estratégicos en el adiestramiento y la formación de recursos humanos para la gestión pública en América Latina. *Administración y Desarrollo*, Colombia : ESAP, n. 19, p.35-66, dic. 1981.
- LEME, Fernando Prado. O servidor público: sua valorização e profissionalização; acesso e promoção; vencimentos; regime especial de trabalho. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; Jurisprudência e Instruções*, n.32, p.106-109, jul./dez. 1972.
- LESSA, Gustavo. Movimento para a constituição de um serviço público de carreira. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro : DASP, v.3, n. 1, p.10-23, jul. 1942.
- LINS, Eugenio de Ávila. *Formação de recursos humanos na área do patrimônio cultural*. Brasília : ENAP, 1993. 6p.
- LLEDÓ, Maria do Carmo Duarte. A importância dos agentes multiplicadores para o aperfeiçoamento dos recursos humanos da administração pública. In: **ENCONTRO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE RECURSOS HUMANOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**, 2. Curitiba, 1988. Brasília : FUNCEP, 1988. 20p.
- LOPES, Tomás de Vilanova Monteiro. A importância do treinamento. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro : DASP, v.1, n.1, p.27-30. fev. 1944.
- \_\_\_\_\_. Os métodos de treinamento e sua utilização. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro : DASP, v.91, n.1/3, p.24-38, abr./jun. 1961.
- MACHADO, Luiz Otávio de Moura. *Grau de profissionalização a ser atribuída as nossas forças como estratégia de segurança nacional*. Rio de Janeiro : ESG, 1986. 46p.
- MAGALHÃES, Celso de. Aperfeiçoamento dos servidores do Estado. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro : DASP, v.2, n.3, p.25-27, jun. 1942.
- MARINHO, Marcelo Jacques Martins da Cunha. *Profissionalização e credenciamento: a política das profissões*. Rio de Janeiro : SENAI, 1986. 113p.
- MARS, David. Formação para o moderno serviço público. *Revista do Serviço Público*.

- Brasília : DASP, v.97, n.1, p.59-67, jan./mar. 1965.
- MATOS, Ruy de Alencar.** O desenvolvimento de recursos humanos na administração pública. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro : FGV, v.16, n.3, p.4-24, jul./set. 1982.
- MATOS, Alexandre Morgado.** Aperfeiçoamento de pessoal na Colômbia. *Revista do Serviço Público*. Brasília : DASP, v. 98, n.3, p.34-41, jul./set. 1966.
- \_\_\_\_\_. O aperfeiçoamento e a arte de dirigir. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro : DASP, v.3, n.1, p.22-27, jul. 1944.
- MAYA, Annibal.** Como sistematizar as atividades de aperfeiçoamento. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro : DASP, v.2, n.3, p.18-21, jun. 1944.
- MEDEIROS, Josué Guilherme.** Plano de carreira. In: **SEMANA DO SERVIDOR PÚBLICO**, 1992, Brasília : Conselho da Justiça Federal, 1992. p.11-18.
- MELLO, César Gomes de.** A profissionalização de empresas familiares. São Paulo : [s.n.], 1984. 91p. (Dissertação de mestrado).
- MENDES JÚNIOR, Manoel Alves.** O sistema de carreira e o princípio da profissionalização. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro : DASP, v.69, n.2, p.135-140, nov. 1955.
- MODERNIZAÇÃO** administrativa y formacion. In: **SEMINÁRIO INTERNACIONAL INAP**, 1991. Madrid. Espanha: Ministério para las Administraciones Públicas, 1993.
- MONTEIRO FILHO, Elieser Girão.** O exército brasileiro para o séc. XXI e a profissionalização de parte de suas OM: uma proposta. Rio de Janeiro : ECEME, 1992. 38p.
- MOREIRA, Oscar Victorino.** A escola de serviço público. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro : DASP, v.96, n.3, p.130-132, jul./ago./set. 1964.
- NUNES, Ramar da Costa.** Plano de carreira: filosofia, adequação à realidade do serviço público brasileiro e implantação. In: **SEMANA DO SERVIDOR PÚBLICO**, 1992, Brasília : Conselho da Justiça Federal, 1992. p.19-44.
- PIMENTA, Cornélio Octávio P.** Pimenteiro. Parlamentarismo e

- profissionalização do administrador público. **Revista de Ciência Política**, v.29, n.4, p.82-93, out./dez. 1986.
- PLÁSTINA, Orlando Masera. La capacitacion del funcionario público através del Instituto Superior de Administracion Pública (ISAP), en Argentina. **Revista do Serviço Público**. Brasília : DASP, v.90, n.1/3, p.49-56, jan./mar. 1961.
- PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO SERVIDOR PÚBLICO - PRODESP: uma proposta**. Brasília : FUNCEP, [198-]. 10p.
- RACINE, Pierre. A Escola Nacional de Administração (França) e sua evolução. **Revista do Serviço Público**. Brasília: DASP, v.109, n.1, p.179-201, jan./mar. 1974.
- RAMALHO, José Everaldo. **A questão da Universidade aberta: uma tentativa de resumo**. Brasília : FUNCEP, 1983. 59p.
- REFORMA Administrativa e desenvolvimento de recursos humanos: a questão dos servidores em disponibilidade**. Brasília : FUNCEP, 1990. 10p.
- REZENDE, Ernani da Mota. **As carreiras profissionais no serviço público**. Rio de Janeiro : DASP, v.1, n.1, p.5-30, jan. 1941.
- RITINS, Janis Ivars. **Identificação de necessidades de desenvolvimento de recursos humanos e avaliação de desempenho**. Rio de Janeiro : SENAI, 1985. 273p.
- RODRIGUES, João Batista Cascudo. O papel institucional da ENAP-CEDAM e o sistema de carreira. **Revista do Serviço Público**. Brasília : FUNCEP, v.116, n.1, p.11-13, jan./fev. 1988.
- \_\_\_\_\_. A dimensão dos recursos humanos na administração pública: o papel do CEDAM. In: **ENCONTRO REGIONAL DE DIRIGENTES DE RECURSOS HUMANOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**, Natal, 1987. Brasília : FUNCEP, 1988. 8p.
- \_\_\_\_\_. O papel institucional da ENAP-CEDAM e o sistema de carreira. **Revista do Serviço Público**. Brasília : FUNCEP, v. 116, n.1, p.11-13, jan./fev. 1988.
- SALDANHA, Arthur de Mattos. **Clima e cultura organizacionais: tarefas do dirigente na área pública**. Brasília : FUNCEP, 1989. 37p. (Programa de Ensino a Distância. Atualização para Dirigentes da Área Pública, 2).

- SANTOS, Waldyr dos, PESSANHA, Stella de Souza. A preparação de servidores para o serviço público brasileiro. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro : DASP, v.81, n.2/3, p.193-200. nov./dez. 1958.
- SEABRA, Indayá L. (trad.). Recrutamento e formação de pessoal administrativo na Índia. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro : DASP, v.4, n.2, p.67-68, nov. 1954.
- SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE A CAPACITAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO E A REFORMA ADMINISTRATIVA, 1986. Brasília. Anais. Brasília : ESAF, 1987. 215p.
- SENAC. Administração Regional no Estado de São Paulo. Educação e profissionalização. São Paulo, 1982. 64p. (Série Debates, 7)
- \_\_\_\_\_. **Informação profissional: profissionalização e emprego.** São Paulo, 1980. 63p.(Série Debates; 4)
- SILVA, Benedicto. Criação da Escola Latino-Americana de Administração Pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília: DASP, v.93, n.1/3, out./dez. 1961.
- \_\_\_\_\_. A profissão de administrador. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro :DASP, v.3, n.1, p.5-9, jul. 1942.
- \_\_\_\_\_. Projeto da Escola Interamericana de Administração Pública. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro: DASP, v.94, n.3, p.7-30, jul./set. 1962.
- SILVA FILHO, Antônio Rodrigues. **A formação e a carreira do oficial temporário: sistema de promoções e influências na instrução militar, no moral da tropa e na profissionalização do Exército brasileiro.** Rio de Janeiro: ECEME, 1988.59p.
- SISTEMA de carreira do serviço público federal. Brasília : ENAP, 1987. 11v. (Dossiê de projeto elaborado por comitê técnico formado por representantes da FUNCEP, SEDAP-PR e SEPLAN-PR).
- SISTEMA de desenvolvimento profissional do servidor público. Brasília : ENAP, 1993. 4v.
- SOLDOW, Gary F. **Vendas: profissionalização para a década de 1990.** São Paulo: Makron Books, 1993. 576p. *Serviço Público*. Rio de Janeiro : DASP, v.4, n.1, p.17-21, out. 1944.
- STOCKBERGER, W. W. A necessidade de administradores

- de carreira. **Revista do Serviço Público**. Brasília: DASP, v.4, n.1, p.17-21, out. 1944.
- TACKMAN, Arthur. O sistema de pessoal em vigor no serviço federal comporta uma política dinâmica de enquadramento? **Revista do Serviço Público**. Rio de Janeiro : DASP, v.1, n.3, p.21-26, mar. 1953.
- TEAD, Ordway. Amador versus profissional. **Revista do Serviço Público**. Rio de Janeiro : DASP, v.1, n.1, p.18-22, jan. 1943.
- TEIXEIRA, Valentim Angelo. A profissionalização das Forças Armadas e possíveis consequências para o serviço militar. Rio de Janeiro : ESG, 1983. 44p.
- TOLEDO, Flavio de. **Administração de pessoal: desenvolvimento de recursos humanos**. São Paulo : Atlas, 1989. 261p.
- TREINAMENTO, aperfeiçoamento ou desenvolvimento de pessoal: livros e folhetos (Bibliografia). **Revista do Serviço Público**. Brasília: DASP, v.109, n.3, p.101-175, jul./set. 1974.
- VASCONCELLOS, Antonio Telles de, QUINTELLA, Selma Roller. Sistema de carreira: subsídios para regulamentação. **Revista do Serviço Público**. Brasília : FUNCEP, v.117, n.2, p.141-164, set./dez. 1989.
- VIEIRA, Jacyra Manso. A classificação de cargos no Brasil e o sistema de promoções. **Revista do Serviço Público**. Rio de Janeiro : DASP, v.2, n.3, p.37-42, jun. 1953.
- VILLA-ALVAREZ, Florindo. A dimensão de recursos humanos na administração pública: o papel da ENAP. Brasília : FUNCEP, 1987. 15P.
- WAHRLEICH, Beatriz M. de Souza. O ensino de administração pública e o treinamento de servidores públicos no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n.18, p.57-80, jan. 1965.
- \_\_\_\_\_. O papel da EBAP no ensino da administração pública. **Revista do Serviço Público**. Brasília : DASP, v.97, n.1, p.68-80, jan./mar. 1965.
- WALKER, Harvey. O treinamento dos funcionários públicos. **Revista do Serviço Público**. Rio de Janeiro : DASP, v.1, n.1, p.44-51, jan. 1944.

WILLBERN, York. Profissionalização no serviço público: muito pouca ou excessiva. **Revista do Serviço Público**. Rio de Janeiro : DASP, v.3, n.2, p.86-93, ago. 1994.

---

Para a elaboração desta bibliografia foram consultadas as bases de dados da FGV, PRODASEN e FUNDAP, além do acervo da ENAP.

Célia Maria de Almeida, Lucidir Antão Ribeiro dos Santos e Mara Cristina Salles Belarmino são técnicas do Centro de Documentação, Informação e Difusão - CDID/ENAP.

---

## **Nota aos colaboradores**

Todos os artigos, resenhas e relatórios de estudos e pesquisas enviados à redação da Revista do Serviço Público serão submetidos ao Conselho Editorial, que decidirá sobre sua publicação, podendo, eventualmente, devolvê-los aos autores para que os adaptem às normas editoriais da Revista.

A princípio, a Revista não aceita colaborações que já tenham sido publicadas em outras revistas brasileiras ou estrangeiras. Caso se aceite a publicação de textos que já foram apresentados em algum ato ou reunião públicos (congresso, simpósio etc.), esta só se efetivará - como no caso de publicação anterior em outra revista - se obtida autorização explícita das entidades organizadoras ou da sociedade editora. Em todos os casos será feita menção, de maneira precisa, da divulgação anterior.

Os artigos publicados na Revista do Serviço Público passam a ser propriedade da Fundação Escola Nacional de Administração Pública. É permitida a reprodução de artigo, total ou parcialmente, desde que citada a fonte.

A redação tem o direito de introduzir alterações nos originais para manter a homogeneidade e a qualidade da publicação, respeitando, porém, o estilo e as opiniões ou conclusões dos autores.

A aceitação de um artigo para publicação na Revista não poderá interpretar-se como prova de acordo ou aceitação, por parte dos membros do Conselho Editorial e da ENAP, das opiniões ou conclusões dos autores, que serão os únicos responsáveis por suas afirmações.

Toda correspondência referente à publicação de artigos na Revista ou solicitações de instruções deverá ser dirigida à:

**Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP**  
**Centro de Documentação, Difusão e Informação - CDID**  
**SAIS - Área 2-A / CEP 70610-900 - Brasília/DF (Brasil)**

Revista do  
**RSP**  
serviço-público

